

**REVISÃO DE PARES (FRANÇA)
MEDIDAS DE EMPREGO PARA COMBATER
A RECESSÃO ECONÓMICA: REGIMES CONTRATUAIS
DE REDUÇÃO DO TEMPO DE TRABALHO/
/DE ATIVIDADE PARCIAL**

**REVISÃO DE PARES (ESCÓCIA)
AS BOAS PRÁTICAS FAZEM A PERFEIÇÃO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE A FINALIDADE E O VALOR DE
UMA REDE DE APRENDIZAGEM PARA A EMPREGABILIDADE**



REVISÃO DE PARES (FRANÇA)
MEDIDAS DE EMPREGO PARA COMBATER
A RECESSÃO ECONÓMICA: REGIMES
CONTRATUAIS DE REDUÇÃO DO TEMPO
DE TRABALHO/DE ATIVIDADE PARCIAL

REVISÃO DE PARES (ESCÓCIA)
AS BOAS PRÁTICAS FAZEM A PERFEIÇÃO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE A FINALIDADE
E O VALOR DE UMA REDE DE APRENDIZAGEM
PARA A EMPREGABILIDADE

CADERNOS DE EMPREGO E RELAÇÕES DE TRABALHO

DIREÇÃO-GERAL DO EMPREGO E DAS RELAÇÕES DE TRABALHO

1. TRABALHADORES MAIS VELHOS:
POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS EMPRESARIAIS
2. DINÂMICAS DE TRANSFORMAÇÃO
DAS RELAÇÕES LABORAIS EM PORTUGAL
3. ROTAÇÃO EMPREGO-FORMAÇÃO:
A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE *JOBROTATION*
4. ESTUDO DE AVALIAÇÃO DOS APOIOS À CRIAÇÃO DO PRÓPRIO
EMPREGO POR DESEMPREGADOS SUBSIDIADOS
5. O IMPACTO DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO
DE ADULTOS NO DESENVOLVIMENTO VOCACIONAL
E DA CIDADANIA – A METAMORFOSE DAS BORBOLETAS
6. SALÁRIOS E CONDIÇÕES DE TRABALHO
EM PORTUGAL
7. INQUÉRITO ÀS EMPRESAS SOBRE MEDIDAS ACTIVAS DE POLÍTICA
DE EMPREGO. BASE DE DADOS COMUNITÁRIA DAS POLÍTICAS DE
EMPREGO. O PAPEL DOS PARCEIROS SOCIAIS NA FLEXIGURANÇA
8. GÉNERO NOS SINDICATOS. IGUALDADES, DESIGUALDADES E DIFERENÇAS
9. TRABALHO INFANTIL: REPRESENTAÇÕES SOCIAIS NOS *MEDIA*
10. REVISÃO DE PARES (FRANÇA)
MEDIDAS DE EMPREGO PARA COMBATER A RECESSÃO ECONÓMICA:
REGIMES CONTRATUAIS DE REDUÇÃO DO TEMPO DE TRABALHO/DE ATIVIDADE PARCIAL
REVISÃO DE PARES (ESCÓCIA)
AS BOAS PRÁTICAS FAZEM A PERFEIÇÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A FINALIDADE
E O VALOR DE UMA REDE DE APRENDIZAGEM PARA A EMPREGABILIDADE

CADERNOS DE EMPREGO E RELAÇÕES DE TRABALHO Nº 10

REVISÃO DE PARES (FRANÇA)
MEDIDAS DE EMPREGO PARA COMBATER
A RECESSÃO ECONÓMICA: REGIMES
CONTRATUAIS DE REDUÇÃO DO TEMPO
DE TRABALHO/DE ATIVIDADE PARCIAL

REVISÃO DE PARES (ESCÓCIA)
AS BOAS PRÁTICAS FAZEM A PERFEIÇÃO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE A FINALIDADE
E O VALOR DE UMA REDE DE APRENDIZAGEM
PARA A EMPREGABILIDADE

OBSERVATÓRIO EUROPEU PARA O EMPREGO

© Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho
Ministério da Economia e do Emprego (MEE)

CADERNOS DE EMPREGO E RELAÇÕES DE TRABALHO Nº 10

REVISÃO DE PARES (FRANÇA)

**MEDIDAS DE EMPREGO PARA COMBATER A RECESSÃO ECONÓMICA: REGIMES
CONTRATUAIS DE REDUÇÃO DO TEMPO DE TRABALHO/DE ATIVIDADE PARCIAL**

REVISÃO DE PARES (ESCÓCIA)

**AS BOAS PRÁTICAS FAZEM A PERFEIÇÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A FINALIDADE
E O VALOR DE UMA REDE DE APRENDIZAGEM PARA A EMPREGABILIDADE**

Autoria

Observatório Europeu para o Emprego

ISBN: 978-972-8312-60-2

Direcção Editorial

Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT)

Praça de Londres, 2 – 7.º, 1049-056 LISBOA

Tel.: (+351) 21 844 14 00; Fax: (+351) 21 844 14 66

dgert@dgert.mtss.gov.pt

www.dgert.mtss.gov.pt

Tradução

Carla Nunes | carlarnunes@gmail.com

Paginação e Produção

Vasco Lopes | www.vlgraphicdesign.com

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por DGERT/MEE

Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT)

Praça de Londres, 2 – 7.º, 1049-056 LISBOA

Tel.: (+351) 21 844 14 00; Fax: (+351) 21 844 14 66

dgert@dgert.mtss.gov.pt

www.dgert.mtss.gov.pt

Data de Edição:

Janeiro de 2012

10

**REVISÃO DE PARES (FRANÇA)
MEDIDAS DE EMPREGO PARA COMBATER
A RECESSÃO ECONÓMICA: REGIMES
CONTRATUAIS DE REDUÇÃO DO TEMPO
DE TRABALHO/DE ATIVIDADE PARCIAL**

**REVISÃO DE PARES (ESCÓCIA)
AS BOAS PRÁTICAS FAZEM A PERFEIÇÃO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE A FINALIDADE
E O VALOR DE UMA REDE DE APRENDIZAGEM
PARA A EMPREGABILIDADE**

RESUMO

A presente publicação contém os resultados de duas revisões de pares promovidas no âmbito do Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade Social (PROGRESS 2007-2013), gerido pela Direcção-Geral para o Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia. Este programa destina-se a apoiar financeiramente a consecução dos objetivos da União Europeia em matéria de emprego e assuntos sociais, tal como definidos na Agenda Social Europeia, e deste modo contribuir para a concretização das metas da Estratégia de Lisboa nestes domínios.

Com uma duração prevista de sete anos, o programa PROGRESS está aberto a todos os intervenientes aptos a contribuir para o desenvolvimento de legislação e políticas adequadas e eficazes nos domínios do emprego e dos assuntos sociais em toda a UE-27, nos países da EFTA/EEE e nos países candidatos e candidatos potenciais à adesão à UE.

A missão do programa é reforçar a contribuição da UE no apoio aos compromissos e esforços dos Estados-Membros em prol da criação de mais e melhores empregos e da construção de uma sociedade mais coesa. Para este efeito, o programa PROGRESS será instrumental para:

- fornecer análises e aconselhamento político sobre as áreas de política do programa;
- monitorizar e acompanhar a aplicação da legislação e das políticas comunitárias nas suas áreas de política;
- promover o intercâmbio de políticas, a aprendizagem mútua e a divulgação de boas práticas entre os Estados-Membros no que respeita aos objetivos e prioridades da UE; e
- garantir um debate produtivo entre todos os intervenientes e a sociedade em geral.

Para mais informações, consultar:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=pt>.

ABSTRACT

This publication contains the results of two peer reviews within the European Community Programme for Employment and Social Solidarity (2007-2013). This programme is managed by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities of the European Commission. It was established to financially support the implementation of the objectives of the European Union in the employment and social affairs area, as set out in the Social Agenda, and thereby contribute to the achievement of the Lisbon Strategy goals in these fields.

The seven-year programme targets all stakeholders who can help shape the development of appropriate and effective employment and social legislation and policies, across the EU-27, EFTA-EEA and EU candidate and pre-candidate countries.

PROGRESS mission is to strengthen the EU contribution in support of Member States' commitments and efforts to create more and better jobs and to build a more cohesive society. To that effect, PROGRESS will be instrumental in:

- providing analysis and policy advice on PROGRESS policy areas;
- monitoring and reporting on the implementation of EU legislation and policies in PROGRESS policy areas;
- promoting policy transfer, learning and support among Member States on EU objectives and priorities; and
- relaying the views of the stakeholders and society at large.

For more information see:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>.

RÉSUMÉ

La présente publication contient les résultats de deux évaluations par les pairs au sein du Programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013). Ce programme est géré par la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et pré-candidats à l'adhésion à l'UE.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera :

- à fournir une analyse et des conseils dans les domaines d'activité qui lui sont propres ;
- à assurer le suivi et à faire rapport sur l'application de la législation et des politiques communautaires dans ces mêmes domaines ;
- à promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et priorités de l'Union, et
- à relayer les avis des parties prenantes et de la société au sens large.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>.

ÍNDICE

REVISÃO DE PARES (FRANÇA)

MEDIDAS DE EMPREGO PARA COMBATER A RECESSÃO ECONÓMICA: REGIMES CONTRATUAIS DE REDUÇÃO DO TEMPO DE TRABALHO/ /DE ATIVIDADE PARCIAL

Capítulo 1

REVISÃO DE PARES (FRANÇA) - RESUMO	14
1. Introdução	15
2. Contexto político europeu	15
3. A experiência do país anfitrião	17
4. Discussão e aprendizagem	22
5. Conclusões	31

Capítulo 2

DOCUMENTO DO PAÍS ANFITRIÃO (FRANÇA)	34
1. Breve resumo	35
2. Situação do mercado de trabalho no país anfitrião	36
2.1. Tendências económicas recentes	36
2.2. Diferentes possibilidades de ajustamento de custos	37
3. Medida de política	38
3.1. Objectivos	38
3.2. Nível e determinação do valor da compensação	38
3.3. Grupos-alvo e elegibilidade	42
3.4. Período de vigência	43
3.5. Cobertura geográfica e sectorial	44
3.6. Articulação com outras medidas de flexibilidade	44
3.7. Articulação da atividade parcial com ações de formação profissional	45
3.8. Procedimentos para a implementação da atividade parcial	46
3.9. Quadro financeiro (disposições orçamentais e de financiamento)	47
3.10. Enquadramento jurídico	49
3.11. Experiência ganha com medidas anteriores	49
3.12. Intenção de ajustamentos futuros	49
4. Resultados	50
4.1. Necessidade urgente de dados sobre horas efetivas de atividade parcial	50
4.2. Alterações recentes na utilização da atividade parcial: tendências globais	51
4.3. Trabalhadores abrangidos	52
4.4. Articulação com outras medidas de flexibilidade	53
4.5. Financiamento	53
4.6. Articulação com a formação profissional	54
5. Dificuldades e constrangimentos	55
6. Fatores de sucesso e transferibilidade	56
Anexo 1: Bibliografia	57
Anexo 2: Quadro resumo	59
Anexo 3: Características institucionais da atividade parcial	60
Anexo 4: Situação do mercado de trabalho em França	64

Capítulo 3	
DOCUMENTO DA COMISSÃO EUROPEIA	78
1. Regimes de redução do tempo de trabalho para atenuar os efeitos da crise	79
2. Critérios de acesso para apoiar os postos de trabalho certos	80
3. Nível de eficácia significativo, postos de trabalho salvos	83
4. Perspetivas	84
Capítulo 4	
COMENTÁRIOS DOS PAÍSES PARTICIPANTES - RESUMO	86
Capítulo 5	
COMENTÁRIOS DE PORTUGAL	94
1. Situação do mercado de trabalho no país participante	95
2. Avaliação da medida de política	96
2.1. Comparação entre França e Portugal	97
2.2. Medidas similares	98
2.3. Síntese	99
3. Avaliação dos fatores de sucesso e da transferibilidade	99
3.1. Até que ponto difere a medida francesa da prática vigente em Portugal? O que mudaria se o modelo francês fosse transferido para Portugal?	100
3.2. A medida francesa adequa-se às necessidades específicas do mercado de trabalho português?	100
3.3. O modelo francês enquadra-se na estratégia nacional para o emprego e é economicamente viável?	100
4. Questões	100
Anexo 1: Quadro resumo	102
Anexo 2: Tabelas	103

REVISÃO DE PARES (ESCÓCIA)

AS BOAS PRÁTICAS FAZEM A PERFEIÇÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A FINALIDADE E O VALOR DE UMA REDE DE APRENDIZAGEM PARA A EMPREGABILIDADE

Capítulo 1	
REVISÃO DE PARES (ESCÓCIA) - RESUMO	106
1. Introdução	107
2. Contexto político europeu	108
3. A experiência do país anfitrião	109
4. Discussão e aprendizagem	115
5. Conclusões	122
Capítulo 2	
DOCUMENTO DO PAÍS ANFITRIÃO - ESCÓCIA	124
1. Breve resumo	125
1.1. Contexto e antecedentes	125
1.2. Execução local da estratégia de empregabilidade	126
1.3. Principais características da rede de aprendizagem para a empregabilidade	126
1.4. Reflexões sobre o desenvolvimento da rede ELN até ao momento	127
1.5. Potencial de transferibilidade	127

2. Situação do mercado de trabalho no país anfitrião	128
2.1. Introdução	128
2.2. Panorama económico	128
2.3. Mercado de trabalho	129
2.4. Pobreza e privação	130
2.5. Principais grupos-alvo	131
3. Medida de política	133
3.1. Introdução e definições	133
3.2. Quadro político – <i>Workforce Plus</i>	133
3.3. Grupos-alvo e áreas prioritárias	135
3.4. Atribuições e composição das estruturas nacionais de apoio à empregabilidade	135
3.5. Desenvolvimento das parcerias locais para a empregabilidade	136
3.6. A Rede Escocesa para a Empregabilidade – antecedentes e princípios básicos	139
3.7. Serviços e atividades da rede ELN	139
3.8. Participação e recursos da rede ELN	141
4. Resultados	141
4.1. Introdução	141
4.2. Avaliação do impacto do quadro de empregabilidade da Escócia	141
4.3. Parcerias locais para a empregabilidade – resultados de avaliações	142
4.4. Um quadro para a avaliação do impacto da rede ELN	143
5. Dificuldades e constrangimentos	144
5.1. Execução da Estratégia de Empregabilidade Escocesa	144
5.2. Desenvolvimento da rede ELN	146
6. Fatores de sucesso e transferibilidade	147
6.1. A Estratégia de Empregabilidade Escocesa	147
6.2. A Rede de Aprendizagem para a Empregabilidade – fatores de sucesso	148
6.3. A Rede de Aprendizagem para a Empregabilidade – potencial de transferibilidade	150
Anexo 1: Quadro resumo	151
Anexo 2: Organizações parceiras na prestação de serviços de empregabilidade na Escócia	152
Capítulo 3	
COMENTÁRIOS DOS PAÍSES PARTICIPANTES - RESUMO	154
Capítulo 4	
COMENTÁRIOS DE PORTUGAL	160
1. Situação do mercado de trabalho no país participante	161
2. Avaliação da medida de política	163
2.1. O quadro político em Portugal	164
2.2. Prioridades da política de emprego em Portugal	164
2.3. Comparação entre Portugal e Escócia – estruturas	165
2.4. Comparação entre Portugal e Escócia – problemas e prioridades	166
3. Avaliação dos fatores de sucesso e da transferibilidade	166
4. Questões	168
Anexo 1: Quadro resumo	169

**REVISÃO DE PARES (FRANÇA)
MEDIDAS DE EMPREGO PARA COMBATER
A RECESSÃO ECONÓMICA: REGIMES
CONTRATUAIS DE REDUÇÃO DO TEMPO
DE TRABALHO/DE ATIVIDADE PARCIAL**

1 2345

**REVISÃO DE PARES (FRANÇA)
- RESUMO**

Resumo da Revisão de Pares sobre «Medidas de emprego para combater a recessão económica: regimes contratuais de redução do tempo de trabalho/de atividade parcial»

França, 27-28 de setembro de 2010

1. INTRODUÇÃO

A Revisão de Pares sobre «Medidas de emprego para combater a recessão económica: regimes contratuais de redução do tempo de trabalho¹/atividade parcial» decorreu nos dias 27 e 28 de setembro, em Paris, França, e foi organizada pela Direção-Geral para a Economia, a Indústria e o Emprego do Ministério da Economia, das Finanças e da Indústria francês. O país anfitrião apresentou as alterações operadas no seu anterior regime contratual de redução do tempo de trabalho no atual contexto de crise, bem como o novo regime de atividade parcial de longa duração (*activité partielle de longue durée*), introduzido em 2009. O encontro reuniu representantes ministeriais e peritos independentes do país anfitrião e dos 13 países participantes (Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, República Checa, Alemanha, Grécia, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Sérvia e Eslovénia), bem como representantes da Direção-Geral para o Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades² da Comissão Europeia.

Este resumo resulta dos contributos apresentados pelos peritos nacionais e representantes governamentais durante a reunião. Os documentos preparados previamente pelos peritos independentes do país anfitrião e dos países participantes, bem como a nota elaborada pela Comissão Europeia, oferecem uma perspetiva mais detalhada das questões abordadas neste resumo. Estes documentos podem ser consultados no sítio do Programa de Aprendizagem Mútua em <http://www.mutual-learning-employment.net/>, tal como um quadro resumo da apreciação da medida de política do país anfitrião realizada pelos peritos independentes dos países participantes.

2. CONTEXTO POLÍTICO EUROPEU

Os regimes contratuais de redução do tempo de trabalho (também referidos noutros países como «desemprego parcial», «atividade parcial» ou «*lay-offs* temporários») consistem numa redução temporária do período de trabalho, motivada por

¹ Em inglês, *STWA – Short-time work arrangements*.

² À data de publicação, Direção-Geral para o Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão.

uma redução na atividade económica, que resulta na redução do período semanal normal de trabalho ou na aplicação de um regime de *lay-off* temporário, mantendo-se em vigor os contratos de trabalho. A redução das retribuições salariais decorrente da redução do horário de trabalho é substituída, parcial ou totalmente, por subvenções públicas pagas diretamente ao trabalhador ou ao empregador. Em alguns países, as subvenções públicas são complementadas por pagamentos feitos pelas entidades empregadoras ou por fundos comuns dos parceiros sociais, em geral definidos em acordos coletivos ao nível da empresa ou do sector.

Desde o outono de 2008, a redução do tempo de trabalho conta-se entre as mais significativas medidas implementadas pela UE/EEE/países candidatos em resposta à recessão económica, com vista a preservar postos de trabalho através do aumento da flexibilidade interna nas empresas. Uma comparação das medidas postas em prática na UE mostra que a maioria dos Estados-Membros implementou novos regimes, ou alterou os regimes existentes, de modo a: a) aumentar o número de horas de trabalho reduzidas permitido ou estender a duração dos subsídios; b) abranger trabalhadores, empresas ou sectores anteriormente não elegíveis; c) aumentar a taxa de substituição; d) ou reforçar o papel das ações de formação profissional no âmbito do pacote global de medidas.

O desenvolvimento dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho também tem sido apoiado ao nível da UE, designadamente enquanto prioridade definida no Compromisso Comum para o Emprego, apresentado em junho de 2009, na sequência da Cimeira Europeia sobre o Emprego. A Comunicação da Comissão Europeia «Um compromisso comum a favor do emprego» propôs o recurso a regimes eficazes como prioridade para «manter empregos viáveis e otimizar o impacto das modalidades temporárias de tempo de trabalho reduzido e das medidas de formação³.»

Os progressos nacionais registados têm sido monitorizados, ao nível da UE, através de debates no seio do Conselho da UE para o Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores (EPSCO)⁴ e do Comité do Emprego (EMCO)⁵.

Relativamente ao impacto e benefícios destes regimes, reconheceu-se, a nível da UE, que estes não só contribuíram significativamente para atenuar o impacto da crise no mercado de trabalho, como tiveram um papel positivo na manutenção da coesão social, ao assegurarem a manutenção dos postos de trabalho durante a crise e prevenirem situações de *lay-off*. Este tipo de regimes também tem contribuído para minimizar os custos sociais e psicológicos para os trabalhadores decorrentes da perda de emprego. Além disso, o seu impacto tem sido positivo para a competitividade futura, permitindo que as empresas mantenham o seu capital humano e possam retomar os anteriores níveis de produtividade quando a economia recuperar, evitando assim os

³ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0257:FIN:PT:HTML>.

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/employment,-social-policy,-health-and-consumer-affairs?lang=pt>.

⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115&langId=en>.

elevados custos associados aos processos de despedimento e readmissão. A articulação dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho com ações de formação e requalificação profissional também é considerada útil na manutenção ou atualização das qualificações dos trabalhadores ao longo do período de crise, protegendo a sua empregabilidade e preparando-os para os desafios a longo prazo.

Todavia, a concessão de apoios da UE ao desenvolvimento destes regimes tem dependido de os países conseguirem evitar o seu efeito de peso morto, a par de outros efeitos adversos, e melhorar a eficácia e equidade na implementação das medidas. As recomendações do Comité de Emprego e da Comissão Europeia aos Estados-Membros desde 2009⁶ podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- revisão regular dos critérios de elegibilidade para participação das empresas, com vista a garantir que a aplicação deste tipo de medidas é bem direcionada e empregue ciclicamente apenas em empresas e sectores de atividade sustentáveis, e não em muito larga escala;
- imposição de limites ao período de utilização destas medidas de modo a garantir a sua sustentabilidade;
- extensão da sua cobertura aos trabalhadores temporários e com contratos a termo certo; complemento dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho com políticas de emprego centradas nos indivíduos em situação precária no mercado de trabalho;
- facilitação da articulação destes regimes com atividades de formação (relevantes) – medida cuja implementação prática se tem revelado difícil – mediante um melhor direcionamento e orientação destas medidas;
- exploração do potencial papel dos parceiros sociais na conceção e implementação destas medidas.

3. A EXPERIÊNCIA DO PAÍS ANFITRIÃO

A experiência francesa no domínio dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho pode ser caracterizada pelo «ressurgimento» de um instrumento de

⁶ Consultar em particular: Contributo do Comité de Emprego para a cimeira informal sobre o Emprego – análise elaborada pelo EMCO sobre regimes contratuais de redução do tempo de trabalho (26 de maio de 2009): <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10015.en09.pdf>; a Análise de Cambridge de 2009 dos Programas de Reforma Nacionais – Relatório Anual (18 de novembro de 2009): <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/09/st16/st16215.pt09.pdf>; Comunicação conjunta do Comité do Emprego e da Comissão Europeia, *A crise do emprego: respostas políticas, sua eficácia e caminho a seguir* (31 de maio de 2010) elaborado para a reunião do EPSCO de junho de 2010: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/10/st10/st10184.pt10.pdf>.

política relativamente antigo, cuja aplicação prática foi quase inexistente até ao início de 2000, mas que ganhou relevância no contexto da crise económica. Contudo, foi necessário proceder a alguns ajustamentos ao regime anterior para colmatar as atuais necessidades dos agentes económicos. Desde o outono de 2008, o Governo francês tomou várias medidas, em concordância com os parceiros sociais, no sentido de ampliar a cobertura dos regimes e aumentar os níveis de compensação, tendo ainda introduzido um novo regime para a atividade parcial de longa duração.

Em França, em termos quantitativos, o recurso aos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho manteve-se limitado, em comparação com países como a Alemanha ou a Bélgica. No entanto, têm sido dados alguns sinais de que estes regimes têm atualmente uma conotação mais positiva. No passado, entendidos como medida de último recurso para os sectores que enfrentavam dificuldades estruturais, a sua aplicação não era ativamente equacionada pelas empresas e os trabalhadores temiam-nos enquanto passo derradeiro rumo ao desemprego. Durante a crise, a redução do tempo de trabalho tem sido ativamente promovida enquanto medida «justa» para evitar o despedimento e os custos sociais e humanos que dele decorrem, e o nível das taxas de substituição foi aumentado. Esta mudança também se fez acompanhar de um «efeito semântico»: a expressão «desemprego parcial» é hoje referida em França como «atividade parcial». Não obstante, a redução do tempo de trabalho continua a ser entendida como medida temporária associada à recessão e a França encontra-se presentemente em fase de saída gradual do regime.

a) A adaptação dos anteriores regimes contratuais de redução do tempo de trabalho

Em França, os critérios formais para a aplicação dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho estão consagrados na legislação laboral e abrangem as seguintes situações: dificuldades económicas, dificuldades no abastecimento de energia ou matérias-primas, catástrofes naturais ou intempéries, reestruturação, ou quaisquer outras circunstâncias excecionais. A compensação paga aos trabalhadores assenta em níveis distintos: um subsídio de taxa fixa pago pelo Estado ao empregador; uma retribuição contratualizada paga pela entidade empregadora, mas parcialmente reembolsada pelo Estado; e um subsídio complementar pago pela entidade empregadora (que pode ser parcialmente participado pelo Estado).⁷ Estas compensações estão isentas do pagamento de contribuições sociais.

No contexto da crise, o Governo, em concordância com os parceiros sociais, desenvolveu novas medidas de política para flexibilizar estes regimes e garantir uma maior cobertura com vista a melhorar os apoios a trabalhadores e empresas:

⁷ Para uma apresentação mais detalhada do modelo francês de regimes contratuais de redução do tempo de trabalho, consultar o documento do país anfitrião elaborado pela especialista independente Odile Chagny.

- A participação em regimes contratuais de redução do tempo de trabalho, até então limitada aos sectores automóvel e têxtil, foi alargada a todos os sectores em setembro de 2009. Os trabalhadores temporários podem assim candidatar-se ao acesso a estes regimes desde que a empresa beneficiária seja ela própria candidata a um regime de atividade parcial para os seus trabalhadores.
- A duração máxima da redução do tempo de trabalho foi temporariamente alargada (prolongada até ao final de 2010) de 600 para 1.000 horas anuais (cerca de sete meses não trabalhados).
- O nível da taxa de substituição salarial paga aos trabalhadores pela entidade empregadora foi aumentado de 50% para 60% da remuneração ilíquida normal (85% da remuneração líquida).

A participação em ações de formação profissional é encorajada, embora não seja obrigatória no quadro do regime. Todavia, no contexto da crise económica, o Fundo Nacional de Formação (que financia a formação profissional genérica e profissionalizante) foi reativado. Este fundo pode ser usado pelas empresas sob condição de se encontrarem já cumpridas as suas obrigações em termos de formação profissional.

b) A introdução de um novo regime: Atividade Parcial de Longa Duração

Em maio de 2009, foi introduzido um novo regime denominado Atividade Parcial de Longa Duração (*APLD – Activité partielle de longue durée*), em vigor até 31 de dezembro de 2010. Este novo regime prevê a introdução de um acordo específico (*convention*) em cada empresa participante que aplique a redução da atividade económica por um período mínimo de três meses, renováveis por um período máximo de 12 meses. Os acordos de APLD são mais generosos do que outros regimes no que respeita às compensações pagas aos trabalhadores abrangidos (75% da remuneração ilíquida normal).

Em contrapartida, não são permitidos despedimentos durante todo o período de aplicação do regime. A empresa tem forçosamente de justificar as suas perdas económicas para se poder candidatar ao regime e a sua aplicação representa um custo significativo para as empresas.⁸

Uma outra prioridade dos regimes de APLD é o reforço da articulação com ações de formação profissional. Cada trabalhador em regime de atividade parcial é entrevistado pela gestão da empresa, no sentido de serem avaliadas as suas competências e necessidades de formação profissional suplementar. Todavia, com base em experiências anteriores, a obrigatoriedade de oferta de formação não foi instituída. Em finais de 2009, uma primeira tentativa de introduzir um tipo de acordo diferente, incluindo

⁸ O custo para as empresas é neutro nos casos em que os trabalhadores auferem retribuições inferiores a 1,4 vezes a retribuição mínima (*SMIC – Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance*), mas aumentam consideravelmente para os níveis retributivos mais elevados.

formação profissional obrigatória mas oferecendo níveis de compensação mais elevados, não foi bem recebida pelos empregadores.

c) Aplicação e impacto da medida

Reconhece-se que os regimes contratuais de redução do tempo de trabalho representam um apoio útil para as empresas afetadas pela recessão. O número de horas não trabalhadas e efetivamente subvencionadas atingiu o seu pico no primeiro trimestre de 2009, tendo-se verificado uma redução significativa no número de horas subvencionadas desde o início de 2010.

No entanto, em comparação com outros países, como a Alemanha e a Bélgica, o recurso a este regime registou níveis modestos em França: em 2009, o número de horas não trabalhadas e efetivamente subvencionadas correspondeu a 50.000 postos de trabalho equivalentes a tempo completo. A redução do horário de trabalho não tem sido a principal solução adotada pelos empregadores franceses para reduzir os seus níveis de produção e ajustar os seus custos durante o período de recessão. Pelo contrário, a principal variável de ajustamento utilizada pelas empresas foi a não-renovação dos contratos a termo certo e um acentuado decréscimo do recurso a trabalhadores temporários.

Em França, tal como sucede noutros países europeus, os beneficiários de medidas de redução do tempo de trabalho (incluindo a APLD) são na sua maioria grandes empresas da indústria transformadora (o sector automóvel contabiliza metade das candidaturas), já familiarizadas com a utilização deste tipo de regimes antes da atual crise. Poucas PME beneficiaram destes regimes.

Globalmente, apenas uma minoria das empresas abrangidas organizou ações de formação sistemáticas em articulação com a redução do tempo de trabalho. Não obstante, algumas empresas, em particular as que possuem uma forte tradição de diálogo social e dispõem de recursos internos para assegurarem formação profissional, implementaram programas de formação exemplares para impulsionar a sua competitividade a longo prazo. Um dos motivos que parece explicar a baixa adesão às medidas de formação profissional é o recorrente receio dos empregadores em investirem na formação, sobretudo num difícil período de restrição orçamental, correndo o risco de virem a perder qualificações valiosas quando se verificar a retoma económica. Acresce ainda que no sector industrial, que concentrou o maior número de candidaturas a este tipo de regimes, a motivação dos trabalhadores pouco qualificados para empreender ações de formação pode ser relativamente baixa. No atual contexto de crise, face à necessidade de evitar despedimentos, os parceiros sociais não assumiram a formação profissional como principal prioridade.

d) A perspetiva do empregador

A apresentação da medida de política do país anfitrião incluiu uma mesa redonda, em que participaram representantes de duas grandes empresas do sector transformador (Bosch e Dassault Aviation) e de uma PME (Les Impressions Carcy), tendo todas procedido à implementação da medida APLD. Segundo os seus representantes, o impacto da APLD foi bastante positivo, na medida em que ajudou a reduzir os custos do trabalho a curto prazo sem recurso ao *lay-off*, a preservar os postos de trabalho das empresas e a reter o pessoal qualificado – caso da PME. A APLD foi aplicada em alternativa ao despedimento de quase um terço dos trabalhadores.

Os representantes das grandes empresas sublinharam o facto de o regime, não obstante a sua aparente complexidade, não ser de difícil aplicação prática. Em ambos os casos, o sucesso da sua implementação deveu-se em grande medida a um amplo consenso a nível interno, obtido através de uma forte cultura de diálogo social e da negociação de acordos internos. No caso da PME, a implementação da atividade parcial foi comparativamente mais difícil, em virtude da reduzida informação prestada pelas autoridades públicas, da complexidade dos procedimentos administrativos e dos atrasos nos pagamentos do subsídio.

Os representantes das empresas concordaram em que o elevado nível de aceitação da atividade parcial entre os empregadores esteve relacionado com as generosas taxas de compensação garantidas pelo regime (superiores a 90%, ou mesmo sem qualquer corte na retribuição normal, apesar das significativas reduções no tempo de trabalho). No entanto, a implementação dos regimes de APLD colocou alguns desafios de difícil antecipação ou correção. Para alguns trabalhadores, a aplicação da APLD implicou uma redução significativa do seu rendimento, uma vez que a taxa de substituição cobria a retribuição de base bruta, mas não englobava montantes previamente acumulados resultantes da realização de horas extraordinárias. Acresce ainda que a reorganização do trabalho decorrente da redução do horário de trabalho levantou outros desafios, sobretudo na articulação da atividade parcial com ações de formação. Por motivos de ordem prática, a formação nem sempre podia ser ministrada durante os períodos de inatividade.

No que respeita à implementação de ações de formação profissional, os representantes das grandes empresas afirmaram ter conseguido manter, ou mesmo ampliar, os seus esforços. A Dassault conseguiu concentrar as suas ações de formação nos trabalhadores abrangidos pela atividade parcial através da mobilização de recursos de outros sectores da produção não afetados pelo regime. Em 2009, a Bosch aumentou a oferta de formação em 50% face ao ano anterior, embora tenha tido dificuldade em encontrar entidades formadoras. A Dassault optou sobretudo, e sempre que possível, pela formação interna, recorrendo em alguns casos à formação intergeracional, reunindo trabalhadores de gerações mais novas e mais velhas.

4. DISCUSSÃO E APRENDIZAGEM

O debate entre o país anfitrião e os países participantes contribuiu para identificar as principais características dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho. A sua combinação ajuda a explicar a maioria das diferenças verificadas entre os vários regimes nacionais:

- as condições de elegibilidade para participação no regime (por exemplo, a empresa ter ou não de justificar as suas perdas económicas) e a cobertura em termos de sectores e tipos de trabalhadores (operários/administrativos, trabalhadores temporários, etc.);
- os níveis reais da redução do tempo de trabalho (limitados ou até 100% do período normal de trabalho no caso dos regimes de *lay-off* temporário);
- a duração máxima do regime e a possibilidade de extensão desse período;
- o tipo de financiamento, nível de compensação e tipo de compensação (taxa fixa ou percentagem das retribuições normais) e meios de pagamento (subvenções pagas às entidades empregadoras, ou montantes pagos diretamente aos trabalhadores através de regimes de subsídios de desemprego);
- grau de articulação entre a redução do tempo de trabalho e ações de formação, bem como o tipo de formação ministrada.

A heterogeneidade dos sistemas existentes na Europa limita a comparação entre as medidas criadas e os seus resultados, bem como a identificação do potencial de transferibilidade entre práticas diferentes. No entanto, e no que diz respeito às tendências e evolução dos diversos regimes, os novos instrumentos, ou as reformas dos instrumentos existentes, implementados pelos Estados-Membros no contexto da crise económica não tiveram percursos muito divergentes. Com o intuito de tirar o maior proveito possível deste tipo de instrumento, as mudanças introduzidas tendem a dilatar a capacidade de cobertura das medidas, aumentar os níveis de compensação, alargar o período de duração do regime e estabelecer uma ligação mais eficaz entre a redução do tempo de trabalho e outras medidas de formação profissional (em alguns casos, instituindo-se a sua obrigatoriedade).

Em países como a Bélgica, Alemanha, Itália, Áustria, França e Portugal, os trabalhadores abrangidos por regimes contratuais de redução do tempo de trabalho recebem os seus pagamentos através da entidade empregadora (parcial ou integralmente subvencionados pelo Estado). Nestes países, os trabalhadores não necessitam de ter qualquer direito específico a prestações de desemprego para serem

beneficiários de prestações por redução do tempo de trabalho – necessitam apenas de um contrato de trabalho que os vincule à entidade empregadora. Em geral, os trabalhadores conservam o seu escalão de antiguidade e outras regalias decorrentes do exercício da atividade profissional, bem como o direito a prestações de desemprego regulares, depois do período de compensação. É evidente que a continuidade de certas regalias, bem como quaisquer pagamentos compensatórios decorrentes de acordos coletivos ou de empresa, constituem um custo adicional para os empregadores. Muitas vezes estes montantes não são tidos em conta, facto que pode fazer diminuir a adesão a este tipo de regimes.

Alguns países implementaram temporariamente, durante a crise económica, regimes específicos de apoio à redução do tempo de trabalho. É o caso da Bulgária, da República Checa e da Eslovénia, onde estes regimes não existiam antes do processo de transição para a economia de mercado. Estes novos regimes caracterizam-se por uma ampla cobertura de empresas e trabalhadores, fortes condicionalismos impostos aos empregadores e uma clara articulação com a formação profissional.

Estes regimes nunca existiram, nem antes nem durante a crise, em países como o Chipre e a Grécia. Em ambos, a redução do tempo de trabalho é, em geral, decidida unilateralmente pela entidade empregadora, ou por acordo com os sindicatos da empresa ou do sector, e de um modo geral implica cortes salariais proporcionais à redução do tempo de trabalho. Os dados recolhidos a nível europeu mostram que em muitos países que não implementaram regimes desta natureza financiados pelo Estado (e mesmo nos países que o fizeram), o diálogo social no seio das empresas e os acordos estabelecidos a nível interno desempenharam um papel importante no apoio à flexibilidade interna e na prevenção de situações de *lay-off*.

Na Sérvia, algumas empresas recorreram ao «trabalho descontínuo» e a licenças com vencimento. Segundo os números nacionais oficiais, o prolongamento da licença com vencimento demonstrou ser mais eficaz na prevenção de *lay-offs* do que o aumento do emprego a tempo parcial.

Na Noruega, as entidades empregadoras podem recorrer a regimes de *lay-off* temporários a tempo completo ou parcial, permitindo ao empregador reduzir o pessoal por um período limitado sem proceder a despedimentos. Um trabalhador em regime de *lay-off* temporário tem o estatuto de desempregado e tem direito a receber prestações de desemprego se a redução do horário de trabalho for igual ou superior a 40% do horário normal de trabalho, e se o trabalhador preencher os requisitos indispensáveis para beneficiar das prestações de desemprego.

Os principais tópicos desta discussão podem ser resumidos nos seguintes pontos:

a) Critérios de elegibilidade e acessibilidade global aos procedimentos

A maioria dos programas públicos de redução do tempo de trabalho abrange empresas de diversas dimensões e de todos os sectores da atividade económica. Em Itália, existem diferenças no sector privado, estando o Fundo de Garantia Salarial (*CIG – Cassa Integrazione Guadagni*) limitado a sectores de atividade específicos e à dimensão das empresas.

Nos países que têm uma legislação de proteção ao emprego relativamente restritiva no que respeita aos contratos de trabalho regulares, e onde por esse motivo a partilha do trabalho poderá constituir uma opção mais atrativa do que o despedimento, a cobertura dos regimes está, em geral, limitada aos trabalhadores com contratos de trabalho sem termo. Na Bélgica, os trabalhadores temporários ou com contratos de emprego a termo certo não estavam incluídos no regime até 2009. Em França, os trabalhadores em regime de tempo parcial inferior a 18 horas semanais, os trabalhadores temporários e os trabalhadores por projeto não eram elegíveis para regimes de apoio ao desemprego parcial até 2009. Esta questão suscitou alguma apreensão quanto à tendencial exclusão dos indivíduos com contratos de trabalho atípicos, sobretudo atendendo aos dados que parecem indicar que, face à crise, a primeira reação da maioria das empresas terá sido a não-renovação dos contratos a termo certo e a restrição do recurso a trabalhadores temporários.

Os desafios associados a este tipo de medidas, designadamente o seu efeito de peso morto e a sua sustentabilidade a longo prazo, foram de um modo geral analisados de forma idêntica nos vários países europeus. Os países estão a tentar reduzir o efeito de peso morto utilizando diferentes critérios de acesso ao regime para empresas e/ou trabalhadores, nomeadamente a redução mínima na produção e/ou atividade económica (República Checa, Áustria, Alemanha e Bélgica), e a obtenção de um acordo com os parceiros sociais da empresa ou do sector (Áustria, Eslovénia, Holanda e França). Neste último caso, o tipo de «acordo» pode variar entre a simples consulta aos parceiros (França) e um acordo formal explícito (Áustria e Holanda).

Entre os critérios utilizados, contam-se ainda a interdição de despedimentos durante ou imediatamente após a participação nestes regimes (Holanda), ou a impossibilidade de diminuição do número de trabalhadores durante a participação (Áustria). Alguns países também aplicam restrições ao pagamento de bónus à gestão das empresas durante os períodos de redução do tempo de trabalho (Eslovénia).

Reconheceu-se que é importante que as entidades empregadoras, em geral bastante recetivas a incentivos, assumam parte dos custos associados à redução do tempo de trabalho com vista a prevenir as perdas por efeito de peso morto. Identificou-se

ainda a necessidade de diminuir os riscos associados à prestação de apoio a postos de trabalho que não sobreviverão a longo prazo (por exemplo, em sectores em declínio, ou com reconhecido excesso de mão-de-obra). Este último aspeto está relacionado com a perceção do risco associado à retenção de mão-de-obra neste tipo de sectores, que fixa artificialmente os trabalhadores a sectores insustentáveis ao invés de libertar mão-de-obra para empresas com um maior potencial de criação de emprego sustentável. Foi igualmente acordado que as recomendações nesta matéria não podem ser dissociadas de uma indispensável e exaustiva avaliação do impacto destes regimes, até à data considerada manifestamente insuficiente.

b) Tipo e montantes dos apoios financeiros

O apoio do Estado pode traduzir-se em contributos financeiros para o rendimento dos trabalhadores e/ou comparticipação noutros custos suportados pelas entidades empregadoras (em particular, as contribuições para a segurança social). Alguns países, como é o caso da Alemanha, Portugal e Áustria, concedem incentivos financeiros aos empregadores para ações de formação profissional durante a vigência dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho.

O apoio financeiro aos trabalhadores pode ser pago diretamente aos trabalhadores afetados através de uma agência pública (Bélgica), ou transferido através da entidade empregadora (Áustria, Alemanha, França e Itália).

Durante os períodos de redução do tempo de trabalho, as entidades empregadoras e os trabalhadores continuam a pagar as contribuições para a segurança social para efeitos de assistência no desemprego, reforma e doença, calculadas em proporção das horas trabalhadas (ou, em alguns casos, por inteiro, com vista a manter os direitos).

Os recursos financeiros afetos aos programas públicos de apoio a estes regimes são, em geral, retirados dos fundos para os subsídios de desemprego, pelo que são financiados através das contribuições obrigatórias para a segurança social dos trabalhadores e do Estado (sistema geral de tributação).

c) Articulação com ações de formação profissional

O país anfitrião e os países participantes reconheceram a importância de combinar os períodos de inatividade com ações de formação profissional para promover a empregabilidade dos trabalhadores e reforçar a competitividade das empresas no contexto da recessão. Na prática, porém, verificam-se entraves significativos à implementação de medidas de formação. Em geral, poucos países instituíram a obrigatoriedade da formação profissional no quadro dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho (República Checa, Holanda, Portugal, Chipre e Eslovénia). Apesar de não ser obrigatória, em muitos países a formação dos trabalhadores abrangidos

por estes regimes é financiada pelo Estado. Todavia, em termos globais, o número de trabalhadores com redução do tempo de trabalho que participaram em ações de formação durante a atual crise foi muito reduzido nos países em que a obrigatoriedade de frequência não existe:

- Na República Checa, a afetação de subsídios esteve condicionada à prestação de formação profissional. Contrariamente aos regimes implementados noutros países, esta iniciativa consubstanciou-se em projetos financiados pelo FSE. A oferta de formação profissional não teve custos para as entidades empregadoras, o que implicou o risco de efeito de peso morto: embora o número de empresas que teriam disponibilizado formação mesmo sem esse apoio não seja conhecido, um inquérito revelou que a formação ministrada incidiu em competências e conhecimentos gerais para reforço da empregabilidade, e não em conhecimentos e formação especificamente relacionados com a entidade empregadora.
- Na Holanda, a formação profissional foi obrigatória, o que, todavia, deu origem a inúmeros desafios: o seu custo relativamente elevado (em vez de alcançar economias de escala, a prestação de formação tornou-se mais dispendiosa) e a necessidade de criar novas competências para uma oferta mais ajustada (de difícil execução a curto prazo), pelo que também foram permitidas ações de formação específica interna, ministradas por trabalhadores experientes.
- A experiência austríaca parece indicar que os incentivos à formação foram demasiado baixos. Acresce que o processo de organização de ações de formação (durante os curtos períodos e os horários flexíveis característicos da redução do tempo de trabalho) foi considerado de difícil operacionalização.
- Na Eslovénia, os empregadores são obrigados a organizar ações de formação para os trabalhadores em regime de *lay-off*, contando para o efeito com o apoio financeiro do Governo. No entanto, poucas empresas abrangidas pelo regime se candidataram a apoios para a formação dos seus trabalhadores. A formação efetivamente prestada concretizou-se sobretudo através de programas de formação interna, ministrados por mentores da empresa.
- Na Bélgica, os períodos médios de formação foram relativamente curtos, de cerca de dois ou três dias por trabalhador.

Outros países desenvolveram outro tipo de incentivos e facilitaram o acesso dos trabalhadores com redução do tempo de trabalho a atividades de formação. Na Bélgica, por exemplo, os trabalhadores abrangidos por estes regimes têm acesso a formação prestada pelos serviços públicos de emprego regionais. Estima-se, porém, que o acesso relativamente facilitado a este tipo de regimes origina alguns riscos de efeito

de peso morto, já que as entidades empregadoras podem sentir-se tentadas, no atual contexto de crise, a externalizar os custos de formação, em vez de cumprirem as suas obrigações de formação. O Governo português criou um programa temporário que articula a redução do tempo de trabalho com a prestação de ensino e formação profissionais (EFP). O Programa Qualificação-Emprego (PQE) aumentou o nível de apoios para empregadores e trabalhadores, estimulando assim a utilização dos regimes de *lay-off* para a prestação de EFP nas empresas. O programa teve uma duração limitada (o período de candidaturas teve início em fevereiro de 2009 e terminou em junho de 2010), adotou critérios de elegibilidade mais rigorosos e concentrou-se em empresas competitivas produtoras de bens materiais, embora não excluísse outros sectores. No quadro do PQE, a comparticipação do Estado na compensação retributiva paga ao trabalhador é bastante elevada, de 85% ou superior (70% no regime geral) e a compensação global pode chegar a 100% da renumeração (compensação retributiva em regime de *lay-off* normal de dois terços, acrescida de um incentivo à qualificação de cerca de um terço).

Parte das dificuldades identificadas a nível nacional na prestação de formação em articulação com estes regimes estão intrinsecamente relacionadas com o carácter temporário destas medidas. Numa situação de emergência, as empresas lutam por encontrar soluções de formação ajustadas às necessidades dos seus trabalhadores. Algumas empresas hesitam em recorrer a este tipo de regimes porque a oferta de formação não corresponde às suas necessidades, demonstrando a dificuldade em encontrar um equilíbrio entre: a) a ideia implícita de que a formação deve centrar-se na empregabilidade e não em exigências específicas dos empregadores; e b) o receio dos empregadores em investirem em competências que os seus trabalhadores podem aplicar noutras empresas aquando da recuperação. No caso da Grécia, reconheceu-se que a elevada dependência do financiamento do FSE na organização de atividades de formação cria dificuldades no contexto da atual crise, uma vez que não é fácil ajustar e aplicar as medidas de formação financiadas pelo FSE de forma flexível.

Um dos entraves frequentemente referidos pelas empresas com boas condições económicas para justificar o recurso limitado a formação é a falta de tempo dos trabalhadores para frequentarem os cursos. No atual contexto de crise, seria de esperar que a implementação de medidas de formação tivesse sido facilitada. Não tem, porém, sido assim, dadas as dificuldades de ordem prática associadas ao desenvolvimento de formação durante as horas não trabalhadas. Existem igualmente aspetos de ordem legal associados aos regimes de *lay-off* temporários. É o caso da Noruega, por exemplo, onde os trabalhadores em regime de *lay-off* têm o estatuto de desempregados e, enquanto tal, face à obrigação de disponibilidade para o trabalho, não podem envolver-se em ações de formação.

Foi ainda sublinhado que todos os esforços empreendidos no sentido de melhorar as competências, as qualificações e a empregabilidade dos trabalhadores devem ter

em consideração as futuras necessidades do mercado de trabalho. Neste contexto, os sistemas existentes para a antecipação de futuras competências poderão não estar suficientemente desenvolvidos em vários países.

d) Carácter temporário vs. carácter permanente da medida

Alguns países, nomeadamente a República Checa, implementaram regimes contratuais de redução do tempo de trabalho como medidas estritamente temporárias que, nessa qualidade, não deverão vir a ser renovadas.

Noutros países, pelo contrário, este tipo de instrumentos está disponível há muito tempo e foi inclusivamente utilizado antes da atual crise económica, embora em muito menor escala (para fazer face ao desemprego cíclico ou sazonal, ou a necessidades de reestruturação, por exemplo).

- Em França, as extensões da cobertura e duração deste tipo de regimes, introduzidas a partir de 2008, foram temporárias, mas prevê-se que possam continuar a apoiar os futuros processos de reestruturação de um número limitado de empresas ou sectores. Neste sentido, é de prever uma reforma do sistema de financiamento.
- Na Itália, os regimes de exceção introduzidos em resposta à crise (criação de fundos excepcionais e especiais em complemento ao fundo de garantia salarial) poderão vir a ser mantidos, mas colocam a questão da sustentabilidade destas medidas a longo prazo.
- Na Alemanha, estima-se que a saída gradual e a reforma dos critérios de elegibilidade são agora oportunas e necessárias, muito embora estes regimes se mantenham enquanto componente essencial do leque de medidas de política de emprego nacionais. Espera-se que a duração máxima do regime (temporariamente alargada para 18 meses) volte a ser reduzida para 12 meses, um período ainda assim longo em comparação com os regimes implementados noutros países.
- Na Bélgica, o regime tem um carácter permanente e já havia sido amplamente utilizado antes da recessão. Durante o período de crise, a sua utilização foi alargada aos trabalhadores administrativos.
- O governo holandês começou a restringir e a «reverter» os regimes quando surgiram os primeiros sinais de recuperação económica, adotando uma abordagem mais restritiva, segundo a qual não deve ser apoiada nenhuma empresa que não seja considerada economicamente viável ou autossuficiente (o chamado efeito de peso morto).

Os países participantes reconheceram que a primeira e mais imediata prioridade é atenuar o efeito da crise no emprego e restringir, tanto quanto possível, novas perdas de emprego em massa, apoiando as empresas na manutenção dos seus trabalhadores. Simultaneamente, é importante concentrar esforços no apoio ao crescimento económico sustentável. A maioria dos países considera a redução do tempo de trabalho como um instrumento exclusivamente temporário, a utilizar em articulação com outras medidas de estímulo à economia.

A maior parte dos países favorece uma saída gradual dos regimes. No entanto, uma saída precoce pode minar a confiança dos trabalhadores e reduzir a procura interna, com repercussões diretas nas empresas. Por outro lado, uma saída tardia acarreta o risco de custos substanciais decorrentes da retenção de mão-de-obra em atividades em reconhecido declínio, impedindo a indispensável realocação de recursos e prejudicando as perspectivas de crescimento. Os países participantes concordaram com as conclusões do Conselho da Primavera de 2009, segundo as quais estes regimes devem ser complementados por medidas que reforcem a empregabilidade e facilitem a transição para novos empregos.

e) O papel dos parceiros sociais

Em países como a Áustria, Bélgica, Alemanha e Holanda, as disposições relativas à implementação destes regimes foram estabelecidas em acordos coletivos setoriais. Noutros países – em particular aqueles onde a negociação coletiva ocorre predominantemente ao nível da empresa –, os regimes são implementados sobretudo mediante acordos internos.

O grau de envolvimento dos parceiros sociais na conceção e implementação deste tipo de regimes varia de país para país, desde a simples consulta à sua participação efetiva em acordos formais. A obtenção de um acordo explícito com os parceiros sociais a nível empresarial ou sectorial é um requisito exigido na aplicação dos regimes em países como a Áustria ou a Holanda. Na Áustria, este acordo de parceria social contempla o período de duração da redução do tempo de trabalho, o número de trabalhadores afetados, o número de horas de trabalho, o valor das compensações pagas aos trabalhadores durante a aplicação do regime e, no caso de existirem subsídios à formação profissional, o respetivo plano de formação.

O apoio dos parceiros sociais é visto de forma particularmente positiva, pois o seu conhecimento da realidade interna da empresa e o estreito envolvimento na decisão de participar no regime reforçam o sentido de compromisso a nível interno. A implementação de regimes contratuais de redução do tempo de trabalho pressupõe que determinados postos de trabalho carecem de apoio, evidenciando a sua potencial inviabilidade e o risco de virem a ser afetados por uma possível reestruturação futura, pelo que o apoio dos parceiros sociais a nível empresarial é essencial na procura de soluções adequadas que façam face ao declínio na procura.

f) Avaliação do impacto dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho: questões metodológicas

Foi unanimemente reconhecido que a avaliação do impacto dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho nos mercados de trabalho é bastante mais complexa do que a mera conversão do número de horas não trabalhadas subvencionadas pelo programa em postos de trabalho equivalentes a tempo completo. Estão ainda por desenvolver métodos mais avançados. Reconheceu-se igualmente ser demasiado cedo para retirar lições da aplicação deste tipo de regimes – a experiência tem mostrado que as perdas de emprego têm um efeito retardado, mas expectável a médio e longo prazo, tendo sido sublinhada a necessidade de uma análise longitudinal detalhada com dados de fluxo agregados. Em França, os planos delineados para a avaliação das medidas tomadas durante a crise incluem estudos longitudinais, mas esta abordagem quantitativa será igualmente complementada por inquéritos aos empregadores.

Com efeito, a medição de boa parte dos efeitos positivos previstos destes regimes dificilmente consegue ir além do apuramento dos postos de trabalho «salvos». Vários participantes (por exemplo, Bélgica e Alemanha) sublinharam que, nos seus países, a lógica subjacente à redução do tempo de trabalho é não só contribuir para a preservação de postos de trabalho a longo prazo, mas também, e sobretudo, gerar um clima de confiança e evitar situações de «pânico» e instabilidade social a curto prazo, mantendo simultaneamente o poder de compra. Também em França se reconhece que, ainda que alguns trabalhadores tenham beneficiado somente de uma extensão temporária dos seus postos de trabalho, a transição para um novo emprego será sempre mais fácil quando o mercado de trabalho recuperar do que teria sido durante o pico da crise económica, altura em que haveria uma maior competição por oportunidades de emprego mais reduzidas.

Parece evidente que são necessários bons processos de monitorização e avaliação que possam atestar a eficácia do regime e assim apoiar o investimento neste tipo de medidas. Reconhece-se que foram empregues montantes consideráveis de financiamento público para apoiar estas medidas e que apenas existem resultados provisórios sobre a sua eficácia global. São claramente necessárias mais informações sobre o impacto destes regimes, não apenas na preservação de postos de trabalho, mas também nos diferentes grupos que constituem o mercado de trabalho.

g) O papel da UE no desenvolvimento de regimes contratuais de redução do tempo de trabalho a nível nacional

A UE tem disponibilizado o financiamento parcial ou integral (por exemplo, na República Checa) de alguns regimes contratuais de redução do tempo de trabalho, facto que tem facilitado a implementação destas medidas.

Em Itália, as recomendações de política da UE salientaram a necessidade de fomentar uma melhor ligação entre as medidas de apoio ao rendimento e as medidas ativas de política de emprego, uma fragilidade tradicional do sistema italiano.

Os representantes dos países apelaram ainda a um maior envolvimento da UE na prestação de orientações e recomendações aos Estados-Membros sobre a conceção e utilização destes regimes, tanto no contexto da recessão, como no quadro mais amplo da Estratégia Europeia para o Emprego.

Embora se reconheça que não existe uma solução única válida para todos os países, essas recomendações podem englobar critérios e características ideais em função de cada caso nacional. Ficou claro que estes regimes não devem ser entendidos isoladamente e que deve ser desenvolvida a sua articulação com os princípios comuns de flexigurança estabelecidos a nível europeu, que visam essencialmente proteger a empregabilidade dos indivíduos e facilitar a adaptação e a transição em mercados de trabalho fluidos. O conceito de flexigurança também engloba a ideia de flexibilidade interna subjacente à redução do tempo de trabalho. Todavia, este tipo de regimes também pode ser entendido como uma forma de proteção dada aos postos de trabalho existentes que contribuiu para «congelar» os sectores e as empresas em níveis anteriores à crise, mas não reforça necessariamente a empregabilidade a longo prazo dos indivíduos (quando não combinada, por exemplo, com ações de formação). As orientações emanadas a nível europeu devem assim visar o correto equilíbrio entre estes regimes e outras medidas de emprego direcionadas para os indivíduos em situação precária no mercado de trabalho, tais como os desempregados (de longa duração), os trabalhadores precários e os grupos mais vulneráveis.

A UE pode ainda ter um papel na avaliação destas medidas a médio e longo prazo.

5. CONCLUSÕES

As principais conclusões da Revisão de Pares podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- Em resposta à recessão, a maioria dos Estados-Membros introduziu temporariamente novos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho ou alargou o nível, a cobertura ou a duração de regimes já existentes; em alguns casos, os regimes existentes foram simplificados.
- Estão a ser empregues diferentes metodologias para avaliar o recurso a estes regimes e o seu impacto, tanto pelos países que participaram na Revisão de Pares, como globalmente na UE/EEE (por exemplo, pela OCDE e a Comissão

Europeia), o que coloca diversas questões quanto à comparabilidade dos dados obtidos.

- A conceção e a aplicação destes regimes na Europa variam de país para país. As principais diferenças dizem respeito à sua cobertura, nível de compensação retributiva e subvenções pagas pelo Estado. Uma importante distinção é a utilização da redução do tempo de trabalho, quer como forma de apoio ao desemprego, quer para aumentar a flexibilidade interna, em particular nos casos em que a proteção do emprego é muito restrita e os custos de despedimento são elevados.
- Os participantes reconheceram diversos níveis de eficácia aos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho: os trabalhadores preservam os seus postos de trabalho; os empregadores conservam o seu capital humano; os custos pessoais e sociais do desemprego de longa duração são reduzidos. Considerou-se que estes efeitos não só permitem que trabalhadores e empresas sobrevivam durante a recessão, como ajudam a diminuir a perda de competências e experiência que resulta da perda de postos de trabalho e do desemprego prolongado, assim preservando a base da economia para um futuro período de recuperação. Alguns países apontam ainda as questões de solidariedade social aliadas aos regimes, ou seja, a possibilidade de uma distribuição mais equitativa dos custos da crise por um número maior de trabalhadores.
- A análise empírica mostra que os regimes contratuais de redução do tempo de trabalho parecem ter sido eficazes na redução da vulnerabilidade do emprego durante o período de recessão. Contudo, e apesar da melhoria nas metodologias disponíveis, os participantes na Revisão de Pares consideraram ser ainda demasiado cedo para avaliar plenamente a eficácia e eficiência deste tipo de regimes. São necessários mais estudos e processos de avaliação para recolher dados que permitam sustentar o indispensável investimento neste tipo de medida. É importante compreender o seu potencial efeito de peso morto, o número de postos de trabalho salvos, o seu significado para os trabalhadores afetados e para a viabilidade das empresas envolvidas. Todos estes aspetos devem ser monitorizados em diferentes períodos.
- Em vários países, foram criados incentivos à formação dos trabalhadores em regime de redução do tempo de trabalho. Na Holanda e na República Checa, por exemplo, foi instituída a obrigatoriedade de participação em ações de formação como critério de elegibilidade para a candidatura a subsídios ou apoios ao rendimento. Verificou-se, porém, que, não obstante os incentivos financeiros para entidades empregadoras e trabalhadores envolvidos neste tipo de regimes, a efetiva frequência de ações de formação foi bastante baixa. Este facto pode dever-se, em parte, aos desafios inerentes à organização de ações de formação re-

levantes no período relativamente curto e limitado da redução do tempo de trabalho, ou simplesmente à dificuldade de investimento em formação em tempo de dificuldades económicas. Todavia, o investimento no reforço das qualificações e na requalificação foi considerado importante para garantir a empregabilidade num período económico incerto. Igual destaque deverá ser dado ao ajustamento deste esforço a uma abordagem global para a aprendizagem ao longo da vida. No que concerne o tipo de formação prestada, as abordagens variam entre a formação mais centrada no esforço de desenvolvimento e manutenção do posto de trabalho (formação específica) e o reforço geral de qualificações. No entanto, uma vez que a atividade parcial não protege totalmente contra o despedimento, será igualmente aconselhável concentrar os esforços de formação nas competências transferíveis.

- O envolvimento dos parceiros sociais na conceção e implementação deste tipo de regimes varia de país para país, desde a consulta ao estabelecimento de acordos formais. Este aspeto pode conferir alguma complexidade ao processo de implementação dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho, mas também tem sido entendido como modo de garantir a sua transparência e aceitação e de minimizar o seu uso indevido.
- Atualmente, estes regimes não abrangem os indivíduos que se encontram fora do mercado de trabalho (ou seja, pessoas que não têm emprego nas empresas que aplicam medidas de redução do tempo de trabalho), tal como não respondem às necessidades da população desempregada.
- Os sistemas de partilha de custos poderão assegurar um maior envolvimento das entidades empregadoras e contribuir para encurtar os períodos de inatividade.
- A simplificação do sistema administrativo e de financiamento constitui um fator importante para atrair as empresas, em particular as PME, a este tipo de regimes. No que toca à sua implementação, o nível de acessibilidade, as condições, os métodos e requisitos devem ser ajustados à realidade das pequenas empresas.
- Em termos de futuro, existe algum interesse por parte dos países que participaram na Revisão de Pares em dar continuidade a certo tipo de regimes contratuais de redução do tempo de trabalho assim que as suas economias recuperem da recessão, designadamente como apoio prestado às empresas em processos de reestruturação. Os países participantes também reconheceram a importância de uma tomada de posição, ao nível da UE, quanto ao papel que estes regimes poderão vir a desempenhar no futuro.

12345

DOCUMENTO DO PAÍS ANFITRIÃO (FRANÇA)

Documento do país anfitrião – França

Do desemprego parcial à atividade parcial: estória de uma típica senhora francesa

Documento submetido por Odile Chagny (Groupe Alpha e OFCE¹) em consórcio com a GHK Consulting Ltd. e o CERGE-EI

Data: 3 de agosto de 2010

1. BREVE RESUMO

Este documento foi preparado para uma revisão de pares no quadro do Programa de Aprendizagem Mútua e contém informação sobre a medida de política do país anfitrião – neste caso, a França. Para mais informações sobre os comentários dos países participantes, consultar os respetivos documentos da revisão de pares.

O regime contratual de atividade parcial é uma medida que permite a uma empresa com dificuldades financeiras de carácter temporário e não-recorrente suspender a atividade e o pagamento de retribuições, à totalidade ou a parte dos seus trabalhadores, por um período de tempo limitado. O vínculo contratual entre os trabalhadores abrangidos e a empresa mantém-se. Os trabalhadores em regime de atividade parcial recebem uma compensação retributiva, paga pela entidade empregadora, e esta recebe do Estado uma comparticipação desse valor. Este período de inatividade pode ser empregue para ministrar formação aos trabalhadores.

O regime de inatividade parcial foi praticamente extinto no início de 2000, após a promulgação das leis de reorganização e redução do tempo de trabalho. Desde o início da crise económica, tem-lhe sido atribuída uma importância crescente, tanto no domínio da política pública, como no da negociação coletiva.

Desde então, tal como sucedeu em muitos outros países, este regime foi objeto de inúmeros ajustamentos (nível da taxa de substituição para os trabalhadores, nível dos subsídios atribuídos aos empregadores, melhor articulação com o sistema de formação profissional).

A crise económica veio tornar evidente que o regime de atividade parcial prevalecente em França desde o início da década de 1970 – uma complexa articulação de normas jurídicas, contratuais e regulamentares –, se encontrava desajustado das atuais estruturas económicas.

A introdução de uma nova medida – o regime de atividade parcial de longa duração (*activité partielle de longue durée*) –, dotada de uma ampla cobertura em termos de

¹ OFCE: *Observatoire français des conjonctures économiques*.

sectores de atividade e trabalhadores, bem como de generosos montantes de compensação, tem sido um fator de sucesso preponderante na aplicação do regime de atividade parcial desde a primavera de 2009. A atividade parcial tem ajudado muitas empresas a superar a crise e a manter os seus trabalhadores permanentes. No entanto, na ausência de um sistema de financiamento da medida assente numa lógica contributiva, este sucesso tem sido alcançado a um custo relativamente elevado para o contribuinte.

Não obstante a enorme relevância atribuída pelo Governo francês à atividade parcial, o regime apenas apoiou 48.000 postos de trabalho equivalentes a tempo completo em 2009. A redução do número de horas de trabalho não tem sido a principal opção das empresas no ajustamento dos seus custos durante a crise. Em contrapartida, tem havido uma redução drástica no número de trabalhadores temporários (trabalhadores contratados através de agências de trabalho temporário ou a termo certo).

A avaliação do nível de integração da formação profissional no regime de atividade parcial é ainda prematura, mas os resultados obtidos até ao momento são bastante díspares, tendo surgido vários entraves a uma utilização eficaz e célere do sistema de formação profissional.

2. SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO PAÍS ANFITRIÃO

2.1. Tendências económicas recentes

Desde a recuperação em 2005, o desempenho do crescimento em França tem ficado aquém da média registada na Zona Euro (+1,6% para a taxa média de crescimento anual do PIB entre 2005 e 2008, em comparação com +2,1% na Zona Euro no seu todo). Todavia, desde o início da crise, a recessão económica tem sido menos severa do que noutros países mais dependentes do comércio externo. O PIB caiu 2,5% em 2009, em comparação com -4,1% na Zona Euro. Tal como sucede na maioria dos outros países da Zona Euro, o declínio na atividade foi particularmente acentuado durante o quarto trimestre de 2008 e o primeiro trimestre de 2009 (Figuras 1-A a 1-D). A recuperação iniciou-se no segundo trimestre de 2009, embora a um ritmo relativamente moderado e partindo de níveis muito recessivos. No primeiro trimestre de 2010, a atividade está ainda longe dos níveis anteriores à crise em muitos sectores do tecido industrial, designadamente na indústria automóvel (-24% de valor acrescentado em comparação com o primeiro trimestre de 2008), no sector de bens intermédios (-17%), de bens de equipamento (-12%), e na construção civil (-10%) (Figuras 1-A a 1-D). O sector dos serviços a empresas também sofreu significativamente com a crise (-5% no valor acrescentado em comparação com o primeiro trimestre de 2008). São muitos os fatores que comprometem a robustez da economia francesa (Groupe Alpha 2010a). A confirmar-se este padrão, o excesso de mão-de-obra nas empresas (Figura 2) persistirá, acarretando potenciais riscos de redimensionamento.

2.2. Diferentes possibilidades de ajustamento de custos

Os mercados de trabalho nacionais reagiram de um modo bastante heterogéneo ao cenário de crise, situação que os fatores determinantes da distribuição de lucros ilustram de modo simples (Figuras 3-A a 3-H). Em França, no sector empresarial, o declínio na distribuição de lucros tem sido até à data moderado, em comparação com outros países. Confrontadas com um forte impacto, as empresas recorreram a quase todas as ferramentas ao seu dispor para reduzir custos (redução do número de trabalhadores permanentes ou temporários, redução das componentes flexíveis das retribuições, redução das horas de trabalho semanais e dos custos não salariais, etc.), embora com diferentes níveis de amplitude (Banco Central Europeu 2009, Horny *et al.* 2010). Em França, a flexibilidade interna (redução das horas de trabalho) manteve-se moderada (Figuras 3-A a 3-H). O efeito cumulativo dos regimes de atividade parcial e da redução das horas extraordinárias é reduzido, em comparação com o ajustamento no número de trabalhadores temporários (Figura 4 e Tabela 1). A maior parcela da destruição líquida de emprego resultou da não renovação dos contratos a termo certo e de trabalho temporário. A crescente segmentação do mercado de trabalho (Cerc 2005, Centre d'Analyse Stratégique 2009) teve um papel preponderante na evolução reativa do emprego, em comparação com anteriores ciclos de abrandamento económico (OFCE 2009, Husson 2009).

Por outro lado, é possível que a segmentação do mercado de trabalho verificada desde o início da crise resulte não tanto de fatores institucionais (reformas do mercado de trabalho), mas sobretudo de fatores transversais relacionados com alterações nas estruturas de produção (Centre d'Analyse Stratégique 2009). As estratégias centradas no *outsourcing* e no *core business*, empregues desde meados da década de 1990, têm conduzido a ajustamentos no emprego por via da sua externalização para empresas subcontratadas, em particular PME, que enfrentam maiores constrangimentos de liquidez. Entre o início de 2008 e meados de 2009, o declínio dos níveis de emprego registado em França resultou, em grande medida, do declínio na criação de postos de trabalho em empresas sustentáveis, e não da destruição de emprego. Este declínio iniciou-se mais cedo nas pequenas empresas, enquanto as empresas de maiores dimensões se caracterizaram (pelo menos até meados de 2009) por uma significativa retenção de mão-de-obra, sobretudo nas atividades industriais (INSEE 2010). Os salários negociados resistiram bastante bem em 2009 (Horny *et al.* 2010) devido a adiamentos da indexação salarial (inflação mais baixa), à rigidez dos salários de base e ao facto de as empresas terem procedido a ajustamentos no emprego (Figuras 3-A a 3-H). As estratégias de redução de custos implementadas ajudaram a limitar a deterioração das margens de exploração das empresas (Figura 5).

3. MEDIDA DE POLÍTICA

A compensação parcial da perda de receitas resultante de reduções do período normal de trabalho por motivos de ordem económica remonta a 1931. O seu princípio fundamental consistia num fundo público de garantia salarial mínima para os trabalhadores afetados por perdas remuneratórias. Em 1968, através da celebração de um acordo intersectorial nacional, os parceiros sociais acrescentaram um segundo nível de compensação, introduzindo, nas indústrias abrangidas pelo acordo, um subsídio parcial de desemprego financiado pelo empregador. Este regime foi praticamente extinto após a promulgação, no início de 2000, das leis sobre a redução e a reorganização do tempo de trabalho. Desde o início da crise económica, este regime tem ganho uma importância crescente, a nível tanto da política pública, como da negociação coletiva, tendo sido alvo de inúmeras adaptações, nomeadamente de carácter semântico: no final de 2008, por iniciativa do Governo, o regime de desemprego parcial passou a ser designado por atividade parcial.

3.1. Objectivos

A atividade parcial consiste numa medida de política de emprego que permite a uma empresa em dificuldades económicas temporárias e não-recorrentes suspender a atividade e o pagamento de retribuições, à totalidade ou a parte dos seus trabalhadores, por um período de tempo limitado. O vínculo contratual entre os trabalhadores abrangidos e a empresa mantém-se. Os trabalhadores em regime contratual de atividade parcial recebem uma compensação retributiva paga pela entidade empregadora, e esta recebe do Estado uma comparticipação desse valor. Este período de inatividade pode ser empregue para ministrar formação aos trabalhadores.

O Anexo 3 apresenta um quadro com as principais características da medida e a sua evolução desde 2008.

3.2. Nível e determinação do valor da compensação

O desemprego/atividade parcial assenta, desde o início da década de 1970, na combinação relativamente complexa de três níveis de compensação referentes a diferentes fontes do direito:

- Um primeiro nível, o subsídio específico (*allocation spécifique*), é pago pelo Governo ao empregador (regime legal). Garante um subsídio mínimo a todos os trabalhadores em atividade parcial. A este subsídio aplica-se uma taxa fixa, que foi aumentada em 2001 para as PME, mas que em termos globais não é elevada.

O seu princípio é proporcionar um subsídio de assistência menos generoso considerando a taxa de substituição no caso das prestações de desemprego (75% da retribuição diária ilíquida para um trabalhador que aufera a retribuição mínima nacional) a indivíduos que se encontram numa situação mais favorável do que aqueles que se encontram desempregados (Béraud 1994).

- Um segundo nível contratual garante uma taxa de substituição mais elevada, calculada como percentagem da retribuição ilíquida anteriormente auferida, com um nível de compensação mínima superior ao do primeiro nível de compensação. A compensação contratual mínima é inferior à retribuição horária mínima nacional (*SMIC – Salaire minimum interprofessionnel de croissance*). Este segundo nível é pago pelo empregador, mas pode ser parcialmente reembolsado pelo Governo (subsídio a uma taxa fixa), sujeito a termos contratuais específicos (*convention Fonds national de l'emploi d'activité partielle*) (convenção de atividade parcial do Fundo Nacional do Emprego), em particular no que respeita a despedimentos. No máximo, o Governo francês reembolsa a compensação contratual mínima (o primeiro nível está incluído). O seu princípio continua a ser uma garantia pública salarial mínima. Até 2008, apenas tinham acesso a este segundo nível os trabalhadores em regime de atividade parcial explicitamente abrangidos pelo acordo nacional multisectorial de fevereiro de 1968 (a maioria das empresas).
- Um terceiro nível, consignado em lei, garante a todos os trabalhadores a tempo completo (em caso de atividade parcial, o contrato de trabalho é suspenso, mas não cessa) uma retribuição mínima mensal nacional equivalente ao nível da retribuição mínima líquida (SMIC). Esta compensação suplementar é paga pela entidade empregadora, podendo ser parcialmente financiada (50%) pelo Governo até um limite máximo, que é muitas vezes ultrapassado. Este nível não é garantido aos trabalhadores a tempo parcial.

As compensações estão isentas do pagamento de contribuições sociais, mas estão sujeitas a dois impostos de carácter social, pagos sobre a maioria dos rendimentos, incluindo os rendimentos de substituição – a *contribution sociale généralisée (CSG)* («contribuição social geral»), e a *contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)* («contribuição para o reembolso da dívida social») –, a uma taxa reduzida ou com isenção total, consoante o nível da compensação. A taxa de substituição líquida é mais elevada do que a taxa ilíquida, mas o cálculo da compensação contratual não considera certas componentes da retribuição (subsídio de turno, prémio de assiduidade, horas extraordinárias «estruturais» em empresas cujo período coletivo normal de trabalho semanal seja superior a 35 horas). As regalias sociais são parcialmente mantidas (contribuições para o sistema público de pensões *pay-as-you-go*), acima de um determinado nível de horas nos regimes profissionais complementares obrigatórios.

Para as entidades empregadoras, a combinação destes três níveis implica que, se o nível contratual mínimo garantido e a compensação especial pagos pelo Governo forem fixados num nível baixo, os custos da atividade parcial podem ser elevados. O empregador deve pagar, no mínimo, o valor horário líquido do SMIC. Os empregadores podem solicitar (no máximo) o reembolso da compensação contratual mínima e (no mínimo) o reembolso da compensação especial. Para o trabalhador, quanto mais baixa for a compensação contratual mínima, maior é o risco de receber apenas o SMIC líquido.

Foi precisamente esta configuração que prevaleceu até ao início da crise:

- A compensação especial não sofria alterações desde 2001: €2,13/hora para empresas com mais de 250 trabalhadores; €2,44 para empresas que empregam até 250 trabalhadores, representando em média 35% do SMIC horário ilíquido em 2001, 27% em 2007.
- Nas empresas abrangidas pelo acordo nacional multisectorial de 21 de fevereiro de 1968, a compensação contratual mínima não era alterada desde 1993 (€4,42/hora). A taxa de substituição foi fixada em 50%.
- A taxa horária do SMIC aumentou substancialmente entre 2003 e 2005 (no quadro da política de isenção de pagamento das contribuições sociais dos trabalhadores). Em 2008, representava aproximadamente 50% da retribuição horária ilíquida no sector privado.

Acresce ainda que a cobertura pelos três níveis em simultâneo não é garantida. Um trabalhador a tempo parcial abrangido pelo acordo nacional multisectorial de 1968 tem direito à compensação contratual mínima, mas não ao SMIC. Uma empresa que não esteja abrangida por este acordo tem de pagar o SMIC líquido, sem que receba qualquer subsídio público para a segunda compensação contratual.

De modo a fazer face à situação gerada pela crise, os parceiros sociais e o Governo analisaram-na e tomaram medidas com vista a garantir aos trabalhadores um nível de substituição mais elevado (reforço do poder de compra) e limitar os custos para as empresas (reforço do *cash-flow* para salvaguardar o emprego). Em dezembro de 2008, foi assinada uma adenda ao acordo multisectorial de 1968, tendo sido aumentada a compensação contratual mínima para €6,84/hora (o nível do SMIC líquido no segundo semestre de 2008) e a taxa de substituição contratual para 60%. Os parceiros sociais condicionaram a aplicação do acordo a um aumento da compensação especial financiado pelo Estado, que ocorreu em janeiro de 2009 (+57% em média). Após várias semanas de negociações, foi celebrado, em abril de 2009, um acordo entre o Estado e os parceiros sociais (fundo de desemprego Unédic) para a introdução de um novo regime contratual (mas também jurídico e estatutário) – a atividade parcial de

longa duração (*APLD – activité partielle de longue durée*) –, anunciado pelo Governo em fevereiro de 2009. O novo regime combina os três níveis de atividade parcial e tem uma cobertura muito ampla, tanto em termos de trabalhadores, como de sectores industriais. Confere um nível de substituição generoso, pago pelas entidades empregadoras aos trabalhadores (75% da retribuição horária líquida, incluindo subsídio de turno e prémio de assiduidade, uma compensação mínima de €6,84/hora, uma compensação proporcional para os trabalhadores a tempo parcial), bem como um generoso subsídio pago pelo Estado e pelos parceiros sociais que complementa a compensação especial (€1,9/hora pagos pelo Estado para as primeiras 50 horas de atividade parcial, €3,9/hora pagos pelo fundo de desemprego Unédic ultrapassadas as 50 horas de atividade parcial). Tal como sucede nos acordos de atividade parcial «clássicos» (celebrados entre o Estado e as empresas abrangidas pelo acordo nacional multisectorial de 1968 para financiar parte da compensação contratual mínima garantida), o seu pagamento está condicionado a vários fatores, designadamente a interdição do despedimento de trabalhadores em regime de atividade parcial por um período correspondente ao dobro do período de vigência do acordo, bem como a realização de uma entrevista a cada trabalhador para avaliação das suas necessidades de formação (mas sem a obrigatoriedade da sua frequência). A administração central recomendou vivamente a utilização desta medida contratual.

A Tabela 2 mostra o impacto das novas medidas adotadas para trabalhadores, empresas e administrações públicas (Estado e administrações da segurança social), procedendo à comparação de duas situações distintas: uma primeira situação sem alterações legislativas, e uma segunda que inclui a legislação em vigor desde meados de 2009, com o nível do SMIC estabelecido no primeiro semestre de 2009. A situação hipotética corresponde a um trabalhador a tempo completo, que realiza uma hora semanal de atividade parcial numa empresa abrangida pelo acordo nacional multisectorial de 1968, com diferentes níveis de retribuição de base (SMIC e 1,5 vezes o valor do SMIC, ou seja, o nível retributivo médio de um trabalhador a tempo completo no sector da indústria em 2008). No que diz respeito ao trabalhador, a perda de rendimentos resultante da atividade parcial é substancialmente reduzida. Sem as novas medidas, independentemente do nível retributivo, o trabalhador teria auferido o SMIC horário líquido (a garantia legal mínima), com uma perda de 33% para os trabalhadores cujos rendimentos correspondessem a uma retribuição líquida equivalente a 1,5 vezes o valor do SMIC. Com o aumento da taxa de substituição contratual para 60%, acordada em dezembro de 2008, a perda de rendimentos diminui, mantendo-se contudo nos 24% para os trabalhadores que auferem 1,5 vezes o valor do SMIC. A perda remuneratória é bastante baixa se existir um acordo de atividade parcial de longa duração (11%). Para a empresa, a poupança na massa salarial resulta da poupança nas contribuições sociais (proporcionalmente crescente, atendendo às isenções de pagamento de contribuições sociais de que beneficiam os empregadores em França) e, em menor grau, dos subsídios a taxas fixas. No caso de um trabalhador que aufera 1,5 vezes o valor do SMIC, a poupança na massa salarial ascende a 76% se a

empresa não estiver abrangida por nenhum acordo, contra 75% na situação anterior. O incentivo financeiro à celebração de um acordo de atividade parcial que permita a manutenção das qualificações, bem como a oferta de melhores níveis de substituição aos trabalhadores, é elevado, uma vez que o impacto nos custos salariais é quase nulo (76% de poupança). O custo adicional deste nível mais elevado de substituição é financiado pela comunidade (Estado e/ou Unédic).

3.3. Grupos-alvo e elegibilidade

Os critérios de elegibilidade para a atividade parcial são os fixados para a compensação especial financiada pelo Estado. Aplicam-se mais a situações especiais do que a trabalhadores individuais. Em princípio, qualquer empresa pode requerer o regime para todos os seus trabalhadores (sem restrições quanto à antiguidade, profissão, regime a tempo completo ou parcial, contrato a termo certo ou sem termo). No entanto, alguns trabalhadores e algumas empresas estão excluídos. Do ponto de vista histórico, a atividade parcial foi criada para os trabalhadores das indústrias transformadoras, mas não para funções de suporte ou indústrias de serviços. Acresce que este tipo de regime não abrange mudanças estruturais nos processos de produção e na organização do trabalho, como sejam os processos de externalização (*outsourcing*) mediante subcontratação, designadamente o recurso a trabalhadores temporários. Esta situação tornou-se particularmente evidente durante a crise, altura em que estes critérios foram flexibilizados.

A atividade parcial consiste numa situação de **dificuldades económicas temporárias e não-recorrentes**, definida por **critérios de elegibilidade formais** (dificuldades económicas, dificuldades no abastecimento de energia ou matérias-primas, catástrofes naturais ou intempéries, reestruturação, ou quaisquer outras circunstâncias excecionais). Certas empresas (em geral, grandes unidades fabris) recorrem com maior regularidade a este tipo de medidas, designadamente nos sectores das indústrias automóvel, mecânica e têxtil (Calavrezo *et al.* 2006). Para reduzir os efeitos da crise, as empresas em processo de liquidação judicial (se existir a perspectiva de *buy-out*) e os subempreiteiros (no caso de diminuição de encomendas por parte das empresas contratantes) foram autorizados a receber a compensação especial. A segunda medida está direcionada para os fabricantes de componentes automóveis. As medidas de atividade parcial também foram disponibilizadas aos trabalhadores temporários, sob certas condições, desde março de 2009. Por fim, decidiu-se alargar os potenciais períodos de elegibilidade (de 6 para 12 meses).

O regime de atividade parcial tende a favorecer as reduções diárias ou semanais do horário de trabalho, em detrimento do encerramento total das instalações por um período temporário. A atividade parcial começa com um número de horas de trabalho inferior ao **período semanal de 35 horas legalmente estabelecido desde 2001** (ou inferior ao período de trabalho estabelecido por acordo coletivo, se menor), mas não

existe um limite mínimo para a aplicação da redução do tempo de trabalho. A opção por regimes temporários de *lay-off* completo (atividade parcial total) foi introduzida em 1993 e tem um período de duração limitado (28 dias). Antes da crise, o período de redução do horário de trabalho durava, no máximo, 600 horas (aproximadamente quatro meses para um trabalhador a tempo completo). Com a crise, a duração máxima do período de *lay-off* foi dilatada em dezembro de 2008 (para 42 dias). Em janeiro de 2009, foi progressivamente aumentada para 1.000 horas (ligeiramente superior a seis meses para um trabalhador a tempo completo) em sectores industriais específicos, e em setembro de 2009 estendeu-se a todos os sectores industriais. Em virtude da regulamentação do período de trabalho, certas categorias de trabalhadores (trabalhadores a tempo parcial muito reduzido, trabalhadores que prestam serviço por um número fixo de dias ou de horas anuais (*salariés au forfait*), trabalhadores sazonais, trabalhadores de serviço doméstico e amas que prestam serviço em contexto doméstico) não são elegíveis, muito embora os trabalhadores que prestam serviço a tempo parcial muito reduzido ou por um número fixo de dias ou horas anuais tenham passado a ser elegíveis com a introdução das medidas anticrise.

A interrupção da atividade deve ser coletiva (a totalidade da empresa, ou uma parte da empresa) com vista a precaver uma utilização discriminatória da medida. De modo a permitir que os trabalhadores das indústrias de serviços possam beneficiar do regime de atividade parcial (bem como de formação) este critério foi igualmente flexibilizado.

3.4. Período de vigência

A atividade parcial de longa duração, a principal medida de atividade parcial tomada no contexto de crise, teve uma duração limitada (de 1 de maio de 2009 a 31 de dezembro de 2010). Todavia, os signatários do acordo intersectorial podem discutir uma potencial extensão do acordo uma vez despendido 70% do montante atribuído pela Unédic.

O aumento da taxa de substituição para os trabalhadores abrangidos pelo acordo nacional multisectorial de 1968 não tem uma duração limitada. A taxa de substituição mínima pode ser revista anualmente, embora o acordo possa ser rescindido (com notificação prévia de três meses em caso de alteração da participação financeira do Estado).

A flexibilização dos critérios oficiais, o conceito de encerramento de instalações para trabalhadores que prestam serviço por um número fixo de dias ou horas por ano, bem como a possibilidade de aplicar a atividade parcial individual e alternadamente (em regime de rotatividade) nas empresas com mais de 250 trabalhadores, têm um período de duração limitado. A duração máxima da atividade parcial é fixada anualmente. O aumento da duração máxima dos períodos de *lay-off*, bem como a abertura da medida aos trabalhadores em regime de rotatividade em empresas que empregam até 250 trabalhadores, não têm uma duração limitada.

3.5. Cobertura geográfica e sectorial

Dado que a atividade parcial articula diferentes tipos de compensações (de base legal, contratual, estatutária), a cobertura sectorial de cada uma delas não é idêntica.

A compensação especial financiada pelo Estado e as medidas de atividade parcial de longa duração têm uma cobertura sectorial muito ampla, no que configura um dos principais objetivos do regime de atividade parcial de longa duração: abranger todas as entidades empregadoras, à exceção dos particulares que contratam serviços domésticos.

O acordo nacional multisectorial de 21 de fevereiro de 1968 é aplicável a quase todas as entidades empregadoras representadas no MEDEF (a principal confederação de empregadores do sector industrial), ou seja, a esmagadora maioria dos empregadores. Foram celebrados acordos sectoriais específicos pelos sectores não abrangidos originalmente (agricultura), por sectores que recusaram ser abrangidos (têxteis, cerâmica, moda), ou outros que decidiram melhorar o nível de substituição (química, papel, algodão). No início da crise, apenas alguns sectores estavam excluídos, em particular as profissões liberais (advogados, contabilistas, etc.). A 29 de outubro de 2009 foi celebrado um acordo nacional multisectorial para permitir que os trabalhadores de profissões independentes pudessem beneficiar de um subsídio contratual (*allocation conventionnelle*).

3.6. Articulação com outras medidas de flexibilidade

A articulação entre a atividade parcial e outros instrumentos de flexibilidade interna sofreu alterações significativas no início de 2000, com a entrada em vigor das leis sobre a redução e a reorganização do tempo de trabalho (as conhecidas lei «Aubry 1», de 13 de junho de 1998, e «Aubry 2», de 19 de janeiro de 2000). A implementação da nova regulamentação do tempo de trabalho constituiu uma oportunidade para que muitas empresas introduzissem sistemas de organização do trabalho mais flexíveis, tendo a flexibilidade sido um fator crítico de sucesso no âmbito da política de 35 horas semanais de trabalho (Askenazy *et al.* 2004). A modulação do horário de trabalho (a possibilidade de anualização do tempo de trabalho, permitindo períodos de trabalho mais ou menos intensos) existia desde 1982, mas conheceu novos desenvolvimentos com a regulamentação da semana de trabalho. Em 2006, segundo um inquérito realizado pelo Ministério do Trabalho, 30% dos trabalhadores a tempo completo no sector empresarial prestavam serviço em empresas onde existia um acordo de anualização do tempo de trabalho. Com vista a estimular o uso da flexibilidade permitida pelo período semanal de 35 horas de trabalho, o quadro estatutário do desemprego parcial foi modificado em 2001, passando a incluir uma compensação especial mais baixa para as empresas de maiores dimensões, bem como a obrigação de o empregador

proceder a um pedido de reembolso para poder ser autorizado a utilizar o regime de atividade parcial.

Oficialmente, as empresas não são obrigadas a recorrer a outras medidas de flexibilidade interna antes de poderem candidatar-se aos apoios do regime de atividade parcial. Não obstante, em finais de 2008, o Governo encorajou as empresas a estabelecer prioridades quanto ao uso destas medidas. Também é possível que um trabalhador faça horas extraordinárias (subvencionadas) durante uma semana, entrando em regime de atividade parcial (subvencionada) na semana seguinte.

Para os trabalhadores em regime de atividade parcial que prestam serviço em empresas onde o período normal de trabalho estabelecido por acordo coletivo é superior a 35 horas semanais (aproximadamente 20% dos trabalhadores do sector empresarial), a perda remuneratória pode ser bastante expressiva. Em circunstâncias normais, estes trabalhadores realizam horas extraordinárias «estruturais» (mais de 35 horas por semana). Todavia, o desemprego parcial apenas pode substituir as horas abaixo do período de trabalho semanal estabelecido por lei (35 horas).

Dado que o regime de atividade parcial visa proteger os trabalhadores do despedimento, as empresas têm de assegurar a proteção dos postos de trabalho que beneficiaram de compensações sob o regime de atividade parcial, e não podem requerer o regime para trabalhadores envolvidos em processos de *lay-off* por motivos económicos. Acresce que a obrigação de proteger os postos de trabalho beneficiados aumenta em função do nível de apoio financeiro prestado pelo Estado (ou pela Unédic). As condições de proteção ao emprego são mais vantajosas para os beneficiários de apoios ao regime de atividade parcial de longa duração (duas vezes a duração do acordo, ou seja, dois anos para um acordo de 12 meses – o período máximo de duração de um acordo). Estas condições são significativamente mais elevadas do que as aplicadas num acordo de atividade parcial «clássico» (seis meses para um acordo de seis meses – a duração máxima de um acordo). Se a entidade empregadora não respeitar estes termos, pode ser pedido à empresa que reembolse os apoios financeiros que recebeu. Não obstante, nada impede que uma empresa ajuste o seu número de trabalhadores mediante a não-renovação de contratos de trabalho a termo certo ou contratos de trabalho temporários, ou através da oferta de um plano voluntário de reforma. Por conseguinte, a atividade parcial constitui uma proteção temporária que se aplica sobretudo à mão-de-obra permanente.

3.7. Articulação da atividade parcial com ações de formação profissional

No período anterior à crise, a possibilidade de combinar a frequência de atividades de formação com a atividade parcial não era evidente, sobretudo por motivos de ordem jurídica (sem mencionar os entraves de ordem prática). Por um lado, a

atividade parcial suspende a execução do contrato de trabalho. Esta interpretação resulta, porém, da jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça, não estando explicitamente formulada no Código do Trabalho. Por outro lado, a atividade parcial é uma situação coletiva (com critérios mais difíceis aplicados à indústria de serviços), pelo que a articulação com períodos de formação não é linear. Algumas categorias de programas de formação, em particular os selecionados pelo empregador com o objetivo de adaptar o trabalhador ao posto de trabalho ou a mudanças na atividade da empresa, têm necessariamente de ter lugar em contexto de trabalho (incompatibilidade com a atividade parcial). Outros programas de formação devem ter lugar fora do horário de trabalho (compatibilidade com a atividade parcial), em particular os que visam desenvolver novas competências e que, nesse sentido, são importantes para os trabalhadores que estão em risco de perder o seu posto de trabalho: são programas selecionados pelo empregador para o desenvolvimento de competências, ou desenvolvidos no âmbito do direito individual do trabalhador a 20 horas anuais de formação (utilizáveis ao longo de um período máximo de seis meses), um direito introduzido em 2004 (*DIF – Droit Individuel à la Formation*) (Direito Individual à Formação). No âmbito da reforma da formação profissional, procedeu-se à clarificação da possibilidade de utilizar os períodos de atividade parcial para formação. Em resultado das mudanças ocorridas em novembro de 2009, o Código do Trabalho inclui presentemente a referência explícita à possibilidade de suspensão do contrato de trabalho e de frequência de ações de formação durante a atividade parcial. Em termos globais, as iniciativas levadas a cabo pelo Governo, regiões, parceiros sociais e empresas no sentido de clarificar a interpretação da lei, bem como de implementar e financiar a formação profissional, expandiram-se a partir de 2009.

3.8. Procedimentos para a implementação da atividade parcial

Compensação especial de atividade parcial: a utilização do regime de atividade parcial compreende quatro etapas principais – requerimento de compensação especial, autorização, implementação (utilização) e compensação. O requerimento é enviado pela entidade empregadora (ao nível da empresa), após consulta dos representantes dos trabalhadores, para o representante governamental a nível local. Este requerimento deve incluir os motivos, o número de trabalhadores abrangidos, o período de redução horária e o horário de trabalho a adotar durante o regime de atividade parcial. Não é necessário o parecer da autoridade responsável pela inspeção do trabalho, mas esta deverá ser notificada das alterações ao horário de trabalho. Caso seja concedida autorização à entidade empregadora (processo que deve ocorrer num período de 20 dias), cabe a esta decidir se implementa ou não a medida. A entidade empregadora é responsável por transferir os subsídios públicos concedidos para os trabalhadores abrangidos, devendo ainda informá-los dos novos horários de trabalho. Os trabalhadores não podem recusar o regime de atividade parcial e os seus contratos de trabalho são suspensos. O empregador procede assim a um pedido de

compensação junto do respetivo representante governamental a nível local, podendo, porém, decidir não requisitar o reembolso de todas as horas afetadas pela redução do tempo de trabalho. No caso de existir modulação do tempo de trabalho, o empregador deverá, em princípio, aguardar pelo final do período de modulação (em geral, o final do ano). Este procedimento foi flexibilizado (reembolso mensal).

Atividade parcial de longa duração: a empresa pode celebrar um acordo direto com o Estado (grandes empresas), ou candidatar-se a um acordo-quadro de âmbito nacional, regional ou local entre as organizações a nível sectorial ou multisectorial, mesmo que não seja filiada (por exemplo, uma PME). Deve, em todo o caso, requerer a compensação especial de modo a poder implementar o regime de atividade parcial.

3.9. Quadro financeiro (disposições orçamentais e de financiamento)

Não existe qualquer fundo específico afeto ao desemprego parcial, sendo o financiamento público da compensação especial retirado do orçamento do Estado, o que é consistente com a lógica subjacente a um subsídio de assistência. A participação da Unédic (fundos tripartidos) no financiamento do regime de atividade parcial de longa duração tem um carácter excecional. Os montantes pagos pela Unédic são limitados (150 milhões de euros) e o regime de APLD tem uma duração limitada. A questão da utilização de fundos bipartidos (parceiros sociais) ou tripartidos tem sido regularmente discutida desde a década de 1970 (Béraud 1994).

Foram tomadas muitas medidas no sentido de prestar ajuda financeira às empresas e aos trabalhadores para a realização de ações de formação durante o período de atividade parcial, ou mesmo no sentido de evitar o recurso à atividade parcial através da implementação de programas de formação durante o horário de trabalho.

- Mobilização de fundos da formação profissional para a atividade parcial. Uma das maiores inovações da reforma da formação profissional, instituída pelos parceiros sociais no acordo multisectorial nacional de 7 de janeiro de 2009, foi a reafetação dos recursos coletados junto das empresas pelos organismos de gestão do fundo de formação (*OPCA – organismes paritaires collecteurs agréés*, em conformidade com a obrigação legal de investimento de uma parcela fixa dos vencimentos em formação profissional) para apoio aos candidatos a emprego e aos trabalhadores em situação vulnerável. O Fundo comum para a garantia dos percursos profissionais (*FPSPP – Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels*) foi estabelecido em março de 2010 por um acordo-quadro celebrado entre os parceiros sociais e o Estado, contando com um controverso cofinanciamento do Estado (230 milhões de euros, dos quais 150 milhões em fundos do FSE, para um orçamento total de 1,06 mil milhões de euros estimado em março de 2009). Com vista a antecipar a criação de um novo fundo, foi celebrado

um acordo entre os parceiros sociais e o Estado, em abril de 2009, para mobilizar 360 milhões de euros: 80 milhões do Estado, 80 milhões em fundos do FSE (dos quais 50,6 milhões foram transferidos para o FPSPP) e 200 milhões dos organismos de gestão do fundo de formação. Foram disponibilizados 54 milhões de euros para financiamento de parte dos custos de remuneração e formação dos trabalhadores em regime de atividade parcial e 76 milhões para prevenir a atividade parcial, com o objetivo de formar, em 2009, 30.000 trabalhadores em regime de atividade parcial e 15.000 trabalhadores em risco de perderem o seu posto de trabalho. Este acordo pretendeu antecipar o FPSPP e tem uma duração limitada: 31 de maio de 2010 para o acordo sobre atividades de formação, e 30 de setembro de 2010 para a sua realização. Esta iniciativa dos parceiros sociais foi integrada na iniciativa do Governo para instituir um fundo de investimento social (FISO), em abril de 2009, na sequência da cimeira social de fevereiro do mesmo ano. O FISO é um fundo novo, original e temporário, estabelecido por dois anos, cujo objetivo é a coordenação das ações do Governo e dos parceiros sociais nos domínios do emprego e da formação profissional durante a crise.

- Reativação de fundos públicos para a formação em contexto de trabalho (fundo nacional de emprego). A assistência financeira prestada pelo Governo para auxiliar as empresas no desenvolvimento de programas de formação para os seus trabalhadores remonta a 1991, mas raramente foi utilizada nos tempos mais recentes. A sua reativação deu-se em 2009, com a implementação do plano de emergência para a crise (150 milhões de euros, com o objetivo de formar no mínimo 25.000 trabalhadores em 2009). Este financiamento cobre as remunerações dos trabalhadores em formação, bem como os custos de formação. Os trabalhadores abrangidos por medidas de atividade parcial não podem beneficiar deste financiamento.
- Iniciativas regionais. As regiões são responsáveis por ministrar formação profissional a quem procura emprego. No entanto, têm vindo a assumir uma responsabilidade crescente pelo financiamento da formação em contexto de trabalho (10,3% em 2007 [Mainaud 2009]). Várias regiões – entre elas a Lorena, a Alsácia, a Ilha de França, os Médios-Pirenéus, a região da Provença-Alpes-Costa Azul, a Picardia, o Franco-Condado – têm mobilizado fundos desde o início da crise (cofinanciamento dos concelhos regionais, organismos de gestão do fundo de formação, Estado/FSE) em favor dos trabalhadores em regime de atividade parcial ou em risco de virem a ser abrangidos por este tipo de regime.
- Empresas e sectores: As empresas e sectores também têm mobilizado fundos. A título de exemplo, refira-se o acordo celebrado em maio de 2009 no sector metalúrgico, que previa a participação financeira do organismo paritário coletor associado ao sector (OPCAIM) no pagamento das retribuições dos trabalhadores que participaram em programas de formação com vista a prevenir a aplicação do regime de atividade parcial.

3.10. Enquadramento jurídico

Atividade parcial: Artigos L. 5122-1 a L. 5122-5, R. 5122-1 e segs. do Código do Trabalho.

Subsídio estabelecido por acordo coletivo: acordo nacional multisectorial de 21 de fevereiro de 1968, alterado respetivamente em 15 de dezembro de 2008 e 29 de outubro de 2009.

Atividade parcial de longa duração: Artigos L. 5122-2, D. 5122-43 do Código do Trabalho. Acordo Estado-Unédic de 15 de abril de 2009, acordo Estado-Unédic de 4 de dezembro de 2009.

Retribuição mensal mínima: Artigo L. 3232-1 do Código do Trabalho.

3.11. Experiência ganha com medidas anteriores

A medida de atividade parcial de longa duração é inspirada numa medida anterior, designada por «indemnização por tempo de trabalho reduzido de longa duração» (*TRILD – Temps réduit indemnisé de longue durée*). Introduzida em 1993, a TRILD tinha como objetivo permitir a adaptação das empresas a dificuldades estruturais de longa duração através do pagamento de compensações durante 12 a 18 meses. Esta medida teve um curto período de utilização (de 1993 a 1996), mas só veio a ser eliminada do Código do Trabalho com a implementação do regime de atividade parcial de longa duração. Embora não tenha sido realizada qualquer avaliação oficial, os principais intervenientes concordam em que esta medida foi relativamente ineficaz em virtude da sua introdução relativamente tardia face à recessão e tendo partido do limite máximo de 700 horas até às 1200 horas. Acresce que não prestava apoio financeiro a partir da primeira hora de desemprego parcial. No que diz respeito à atividade parcial de longa duração, foi concedido um financiamento tripartido (participação da Unédic). O Estado retirou os necessários ensinamentos da aplicação da TRILD na definição do regime de atividade parcial de longa duração.

3.12. Intenção de ajustamentos futuros

Até à data, não foram anunciadas quaisquer medidas de ajustamento para o regime de atividade parcial, tanto por parte dos parceiros sociais, como por parte do Governo. Todavia, a crise evidenciou o desajustamento da medida em relação à atual estrutura socioeconómica face a um eventual choque de grande magnitude, deixando antever possíveis alterações no futuro.

4. RESULTADOS

4.1. Necessidade urgente de dados sobre horas efetivas de atividade parcial

Desde o início de 2001 até finais de 2008, a atividade parcial foi uma medida de política de emprego pública relativamente marginal. Ao longo deste período, foram autorizados em média 2,3 milhões de dias de redução do tempo de trabalho por ano, tendo sido subvencionados aproximadamente 4.000 postos de trabalho equivalentes a tempo completo, ou seja, menos de 0,1% das despesas com políticas de emprego (em média 2,5% do PIB entre 2000 e 2007) (Roguet e Schreiber 2009). Os estudos existentes sobre a utilização de regimes de atividade parcial são, portanto, relativamente antigos, e incidem sobretudo na relação entre a atividade parcial e outras medidas de flexibilidade interna (Béraud 1994, Le Corre 1998, Bunel 2006, e Calavrezo, Duhautois e Walkowiak 2006, 2007, por exemplo), e no impacto da regulação do período semanal de 35 horas de trabalho (Calavrezo, Duhautois e Walkowiak 2006, 2007). Outros estudos dedicam-se à comparação com outros países (Lallement e Lefèvre 1995, 1996). Mais recentemente, Calavrezo, Duhautois e Walkowiak (2006, 2007, 2009) tentaram avaliar o impacto das medidas de atividade parcial no nível de despedimentos. Estes estudos apoiam as suas conclusões no número de autorizações de atividade parcial concedidas ou em inquéritos às empresas. Os estudos sobre a utilização efetiva destas medidas têm um caráter qualitativo e são relativamente antigos (Béraud, Lefèvre e Sidhoum 1994).

A utilização real destas medidas (a parcela de horas reduzidas pelas empresas em comparação com o número de horas autorizadas) não é conhecida. Os dados recolhidos referem-se apenas ao número de horas autorizadas e ao número de horas subvencionadas (sendo este último por vezes fornecido com um atraso considerável). Entre 2001 e 2005, apenas foram subvencionadas cerca de 40% das horas autorizadas. A aparente taxa de utilização é, em geral, inferior nos períodos de contração económica, refletindo o pessimismo das empresas acerca do futuro desenvolvimento do mercado. Os pedidos de autorização refletem as expectativas de desenvolvimento económico das empresas, conduzindo à antecipação do pedido de redução de horas de trabalho. Verificando-se alterações à situação prevista, as empresas tentam encontrar outras soluções. Acresce que o incentivo financeiro de isenção das contribuições sociais é garantido, pelo que nem todas as empresas pedem o reembolso da compensação especial (Tabela 2, Calavrezo, Duhautois e Walkowiak 2006).

No início da crise, o acompanhamento estatístico dos dados sobre a atividade parcial estagnou. Até 2005, o departamento de estatística do Ministério do Trabalho (*DARES – Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques*) publicou um relatório anual sobre o número de horas autorizadas ao abrigo do regime

(Valdevièvre 2007). A partir de 2005, estes dados passaram a ser processados pelo departamento do Ministério do Emprego responsável pela implementação da medida (*DGEFP – Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle*). Desde finais de 2008, foram envidados esforços no sentido de melhorar o acompanhamento estatístico: acompanhamento semanal e mensal dos pedidos de autorização e de substituição, melhorias na recolha de informação e na consolidação de dados. No entanto, verifica-se ainda a ausência de uma série de dados importantes: o número de pessoas abrangidas pelas horas subvencionadas, a distribuição de horas autorizadas por categoria profissional, dados sobre as modalidades de redução de tempo de trabalho (por exemplo, encerramento de instalações, redução do horário de trabalho), etc.

4.2. Alterações recentes na utilização da atividade parcial: tendências globais

Segundo dados administrativos, o número de horas autorizadas registou um aumento expressivo desde o último trimestre de 2008, tendo atingido o seu pico no segundo trimestre de 2009. Após este período, tem vindo a registar uma trajetória descendente (Figuras 6-A e 6-B; Figura 7), embora no terceiro trimestre de 2010 ainda se encontre bastante acima dos níveis registados em 2008. Este aspeto reflete não apenas a atitude cautelosa dos empregadores, mas também o facto de que certos sectores da economia francesa continuam a apresentar um excesso de mão-de-obra (Figuras 1-A/D e Figura 2). Ao longo de todo o ano de 2009, foram autorizadas 258 milhões de horas, contra 28 milhões em 2008, e apenas 14 milhões em 2007 (Tabela 3). A utilização efetiva destas horas foi, porém, de 30% em 2009, um nível inferior aos registados no passado. Esta situação é consistente com o elevado nível de incerteza relativamente às perspetivas económicas, em resultado da atual crise. Nos últimos meses, no entanto, a utilização de horas autorizadas aumentou. Daqui resulta que, em 2009, o número total de horas subvencionadas aumentou menos do que o número total de horas autorizadas, em comparação com 2008, mas poderá manter níveis relativamente elevados em 2010 (de 20 para 30%, em comparação com 2009).

O regime de atividade parcial está bastante concentrado: em 2009, 70% do número total de horas autorizadas concentrava-se em dez sectores. Os sectores mais afetados pela crise foram o sector automóvel e a sua cadeia de abastecimento (Figuras 1-A a 1-D), sendo também os que tradicionalmente recorrem à atividade parcial. Em 2009, as PME (até 250 trabalhadores) representavam 44,7% das horas autorizadas, tendo a sua participação vindo a aumentar (55% dos pedidos de autorização no primeiro semestre de 2010). Esta tendência pode traduzir vários fatores: dificuldades persistentes de acesso a financiamento, um melhor conhecimento da medida e, em particular, a atividade parcial de longa duração.

4.3. Trabalhadores abrangidos

De acordo com estimativas do Ministério do Emprego, em 2009 aproximadamente 400.000 trabalhadores estiveram envolvidos em regimes de atividade parcial pelo menos uma vez (Tabela 3), ou seja, 2,4% da mão-de-obra do sector privado. Em média, a atividade parcial durou menos de oito semanas. Os trabalhadores abrangidos pelo regime viram o seu horário reduzido em média 12 horas por semana, ou seja, aproximadamente um terço do período normal de trabalho. Os contornos precisos das reduções do tempo de trabalho (por exemplo, se configuram o encerramento de instalações, ou uma redução do horário) não são conhecidos. No passado, predominava a redução do horário de trabalho de apenas uma parte da empresa (Tabela 4). Os dados regionais de 2009 (Nord-Pas-de-Calais, 11% do total de horas autorizadas, 6% do emprego total) parecem demonstrar que a crise se fez acompanhar da generalização das dificuldades económicas a toda a empresa, e não apenas a uma parte da sua atividade. Com efeito, entre 2008 e 2009, verificou-se um aumento de 15 pontos percentuais na proporção ou redução de horas de trabalho em toda a empresa, o que resultou, nesta região, na propagação da atividade parcial a outras categorias de trabalhadores que não as tradicionalmente abrangidas pelo regime. Embora a atividade parcial afete maioritariamente os operários, o número de operários afetados diminuiu de 85% para 68% entre 2008 e 2009, enquanto o recurso a medidas de atividade parcial para outros funcionários, técnicos e agentes de controlo aumentou de 7% para 23% no mesmo período. Os quadros executivos foram relativamente menos afetados (8% em 2008, 9% em 2009).

Não são conhecidos dados sobre a perda remuneratória (em comparação com a retribuição auferida antes da aplicação do regime) dos trabalhadores abrangidos pela atividade parcial. A perda remuneratória depende essencialmente de três fatores: do nível retributivo e outras componentes da retribuição anterior, da taxa de substituição e da retribuição de referência (componentes retributivas) utilizados no cálculo da compensação. Os trabalhadores dos setores mais abrangidos pela atividade parcial recebem, em geral, uma parcela significativa da sua retribuição, consoante a organização do trabalho. Em 2006, os subsídios por turno e prémios de assiduidade representavam 3,5% das retribuições dos trabalhadores do sector privado (8% no sector automóvel) (Bignon e Folques 2009). Até maio de 2009 (no que se refere à atividade parcial de longa duração) e outubro de 2009 (acordo intersectorial para a melhoria dos cálculos das compensações do regime de atividade parcial), estas componentes retributivas não eram consideradas para o cálculo da compensação. Acresce que a crise se fez acompanhar, em certos casos, da reorganização do trabalho (por exemplo, a eliminação de equipas noturnas), com consequências consideráveis nas retribuições, mesmo não considerando as consequências decorrentes da atividade parcial: a perda remuneratória resultante da supressão do trabalho noturno (subsídio de turno) pode ser maior do que a resultante de uma taxa de substituição calculada sobre uma retribuição de base que não incluía estas componentes retributivas «estruturais».

Esta interpretação é corroborada por dados qualitativos (Hacquemand *et al.* 2009), bem como por estimativas recentes sobre o impacto da atividade parcial na retribuição média *per capita* em 2009 (Acos 2010).

4.4. Articulação com outras medidas de flexibilidade

Embora a sequência dos ajustamentos à crise e da utilização de outros instrumentos de flexibilidade interna não seja conhecida na sua totalidade, a informação qualitativa disponível (Hacquemand *et al.* 2009, reuniões de apoio ao estudo) mostra que, a nível microeconómico, as empresas deram preferência ao ajustamento do emprego externo (trabalhadores temporários, contratos a termo certo, realocização de atividades) antes de recorrerem a medidas de flexibilidade interna (horas extraordinárias, licenças com vencimento, atividade parcial). A nível macroeconómico, assiste-se à consolidação desta tendência (Figura 9), igualmente confirmada (no caso das horas extraordinárias) por inquéritos às empresas. Segundo um inquérito trimestral realizado pelo Ministério do Trabalho francês (*enquête ACEMO – Activité et Conditions d’Emploi de la Main d’Œuvre*), 72% das empresas que, durante os dois primeiros trimestres de 2009, colocou parte dos seus trabalhadores em regime de atividade parcial, reduziu simultaneamente o volume de horas extraordinárias realizadas em mais de 10%. O número de postos de trabalho preservados não é presentemente estimável. É possível afirmar que o volume de atividade parcial em 2009 correspondeu a apenas 48.000 postos de trabalho equivalentes a tempo completo. Os estudos disponíveis realizados por Calavrezo, Duhautois e Walkowiak (2006, 2007, 2009) mostram que, no período entre 1996 e 2004, a atividade parcial contribuiu maioritariamente para protelar os processos de despedimento, o que poderá ter várias explicações possíveis: a atividade parcial pode ser a derradeira solução para evitar despedimentos; a atividade parcial e os despedimentos podem complementar-se para fazer face a dificuldades económicas; a atividade parcial pode ser uma solução para empresas em declínio estrutural.

4.5. Financiamento

Em 2009, o montante da despesa afeta aos regimes de atividade parcial aumentou nove vezes em comparação com o ano anterior (Tabela 2). Boa parte desse aumento (70%) pode ser explicada pelo número de horas subvencionadas. Os restantes 30% explicam-se com o aumento do subsídio horário, que duplicou. Em 2009, o principal encargo desta despesa recaiu sobre o Estado (88%), sendo os restantes 12% suportados pelo fundo de desemprego (Unédic). Em 2010, a participação financeira da Unédic deverá ter um aumento proporcional ao aumento da atividade parcial de longa duração.

4.6. Articulação com a formação profissional

É demasiado cedo para avaliar a integração da formação profissional nos regimes de atividade parcial, dado que os indicadores quantitativos disponíveis são reduzidos (ver Tabelas 5 a 8) e uma aferição da qualidade da formação é quase impossível.

Até à data, os resultados obtidos são bastante díspares. As empresas que celebraram um acordo de atividade parcial de longa duração com o Estado são encorajadas a facilitar o acesso a formação aos seus trabalhadores durante o período de inatividade. De acordo com dados recolhidos pelo Ministério do Emprego (DGEFP) em oito grandes empresas do sector transformador, a taxa de acesso a formação profissional manteve-se em média nos 51% para os trabalhadores em atividade parcial, sendo mais elevada do que a registada em 2007 para os trabalhadores de empresas com mais de 10 pessoas ao serviço (42,9%), mas próxima da registada em grandes empresas (55% nas empresas com 250 ou mais funcionários em 2007). Os positivos efeitos de alavanca financeira na formação foram possíveis graças ao financiamento conjunto, destinado em particular às PME (relatório anual da AGEFOS PME citado pela agência de imprensa especializada AEF). Mas em comparação com o montante total de fundos disponibilizados, a parcela correspondente à implementação (e pagamento) de programas de formação profissional é bastante diversa: 27% a 46% para o fundo de emergência da formação profissional, 30% nas várias regiões francesas, e 61% para programas de formação cofinanciados pelo Fundo Nacional de Emprego. A implementação não é sistemática: as empresas sabem que os seus programas de formação são financiados (*“guichet” effect*), mas o contexto económico pode mudar.

Não existem dados sólidos que demonstrem uma mudança na abordagem das empresas face à formação profissional. De entre as 2.501 empresas que participaram no inquérito realizado pela organização de gestão de fundos de formação intersectorial (OPCALIA), em outubro de 2009 (Opcalia 2007), 52% afirmou não ter alterado a sua política de formação profissional devido à crise. Nas oito grandes empresas questionadas pelo Ministério do Emprego, 71% dos programas de formação teve lugar durante o período de trabalho, ou seja, em substituição da atividade parcial. De entre os programas implementados, 67% foram selecionados pela entidade empregadora como parte integrante do plano de formação da empresa. Estes programas de formação visam essencialmente adaptar o trabalhador à sua função, ou promover a sua adaptabilidade às novas exigências do seu posto de trabalho (45% dos programas de formação), ou ainda desenvolver as competências de que a empresa necessita (22% dos programas de formação). Enquanto alguns programas de formação visam desenvolver novas competências para novas profissões (é, por exemplo, o caso de uma empresa que volta a internalizar atividades anteriormente externalizadas), outros poderão ter um efeito de «imobilidade».

De acordo com a informação de carácter qualitativo disponível, os rigorosos critérios de elegibilidade para a afetação de fundos cofinanciados pelo FSE, pelo Fundo

Nacional de Desemprego ou pelos órgãos de gestão do fundo de formação profissional, foram instrumentos importantes para fomentar boas práticas.

5. DIFICULDADES E CONSTRANGIMENTOS

Com o advento da crise, tornou-se evidente que o regime de desemprego parcial (designado por atividade parcial desde o final de 2008 e o início de 2009) – uma combinação complexa de normas jurídicas e contratuais adaptadas sobretudo aos sectores industriais – se havia tornado obsoleto. Os parceiros sociais, o Governo e os sectores profissionais reagiram rapidamente. Todavia, o regime de atividade parcial de longa duração entrou em vigor em maio de 2009, já depois do pico de utilização dos regimes de atividade parcial. Nos piores momentos da crise (últimos meses de 2008, primeiro trimestre de 2009), esta situação teve mais do que prováveis consequências nas empresas (*cash-flow*), nos trabalhadores (perda de poder de compra), no clima social (que acalmou nas empresas que celebraram acordos de atividade parcial de longa duração) e, por fim, no emprego.

Surgiram inúmeros entraves à ativação célere e eficaz do sistema de formação profissional, que permitiria tirar proveito dos reduzidos custos de oportunidade para a formação. Do ponto de vista da oferta, o sistema de formação profissional está essencialmente vocacionado para programas de formação que visam desenvolver ou manter um posto de trabalho. Poucos ramos profissionais reconhecem a transferibilidade de competências, num período de crise em que o grau de incerteza (a atividade parcial não protege totalmente do despedimento) deveria encorajar a orientação dos programas de formação para o desenvolvimento de competências transferíveis. Acresce que os trabalhadores temporários e os trabalhadores com contratos de trabalho a termo certo não beneficiaram de quaisquer medidas específicas de formação, pese embora o facto de constituírem as principais vítimas da perda de emprego. Do ponto de vista da procura, os fundos corporativos destinados à formação são muito sensíveis às condições económicas. As empresas, em particular as PME (Opçalia 2010), podem ter relutância em formar trabalhadores que poderão abandonar a empresa. Por outro lado, as empresas podem debater-se com a dificuldade em determinar as necessidades de formação dos seus trabalhadores (falta de um projeto de gestão proactiva de postos de trabalho e competências), ou em aceder a informação relevante (os serviços de recursos humanos não se encontram muito desenvolvidos nas PME) (Opçalia 2010). Para muitas empresas, a primeira decisão é de ordem financeira («O *cash-flow* disponível é suficiente?»). De um ponto de vista prático, a coordenação dos horários da atividade parcial e da formação nem sempre é fácil (por exemplo, uma empresa forçada a encerrar não pode dar formação aos seus trabalhadores). A presente indefinição de competências no que respeita à formação profissional levanta importantes questões de governança quanto ao papel a desempenhar pelo Estado, pelas regiões e pelos parceiros sociais.

6. FACTORES DE SUCESSO E TRANSFERIBILIDADE

A introdução de uma medida dotada de uma ampla cobertura em termos de sectores e de trabalhadores, bem como de um montante de compensação bastante generoso (o regime de atividade parcial de longa duração) é um fator crítico de sucesso do regime de atividade parcial desde a primavera de 2009. A atividade parcial ajudou muitas empresas a superar a crise e a manter os seus trabalhadores permanentes. Todavia, na ausência de um sistema de financiamento da medida assente numa lógica contributiva, este nível de sucesso foi alcançado a um custo relativamente elevado para o Estado e para os contribuintes. O interesse dos parceiros sociais (a reforma da formação profissional foi adotada em 2009) em proporcionar formação a um maior número de trabalhadores (desempregados, trabalhadores em situação vulnerável) constitui um outro fator de sucesso (que assegura a transição profissional). As questões relacionadas com a governança estão ainda muito presentes, embora tenham sido envidados esforços significativos, sobretudo com a criação do Fundo de Investimento Social (*FISO – Fonds d’investissement social*), uma grande inovação política no que respeita à governança coletiva. A presença de abordagens proactivas às necessidades de qualificação tem sido um fator crítico de sucesso para determinar as prioridades de formação ao nível da empresa, do sector ou da região. A crise salientou a importância da antecipação das necessidades de qualificação e do desenvolvimento de competências transferíveis, tal como recomendado na iniciativa «Novas Competências para Novos Empregos da Comissão Europeia». Os órgãos de gestão do fundo de formação interprofissional e intersectorial têm desempenhado um papel fundamental desde o início da crise.

ANEXO 1: BIBLIOGRAFIA

- Acos. 2010. *Baisse historique de la masse salariale du secteur privé en 2009*. Acoss Stat Bilan No. 104.
- Askenazy, P., C. Bloch-London e M. Roger. 2004. *La réduction du temps de travail 1997-2003: dynamique de construction des lois "Aubry" et premières évaluations*. Economie et Statistique No. 376-377, pp. 153-203.
- Béraud, M., G. Lefèvre, e N. Sidhoum. 1994. *Le recours des entreprises au chômage partiel*. Cahier Travail et Emploi, La Documentation Française.
- Béraud, M. 1994. *Le chômage partiel, un dispositif de protection de l'emploi comparaison dans quatre pays européens*. Travail et Emploi No. 61, pp. 4-22.
- Bignon, N. e D. Folques. 2009. *La structure des rémunérations en 2006*. Dares Premières Informations No. 31.4.
- Bunel, M. 2006. *L'utilisation des modes de flexibilité par les établissements français*. Travail et Emploi No. 106, pp. 7-24.
- Calavrezo, O., R. Duhautois e E. Walkowiak. 2006. *Le chômage partiel: quelles tendances?*. Document de travail No. 68 Centre d'Etudes de l'Emploi.
- Calavrezo, O., R. Duhautois e E. Walkowiak. 2006. *Le chômage partiel: quelles tendances?*. Document de travail No. 68, Centre d'Etudes de l'Emploi.
- Calavrezo, O., R. Duhautois R. e E. Walkowiak. 2007. *The effect of working time reduction on short-time compensation: a French empirical analysis*. Document de travail No. 88, Centre d'Etudes de l'Emploi.
- Calavrezo, O., R. Duhautois R. e E. Walkowiak. 2009. *The Short-Time Compensation Program in France: an Efficient Measure against Redundancies?*. Document de travail No. 114, Centre d'Etudes de l'Emploi.
- Conseil Emploi Revenus Cohésion Sociale. 2005. *La sécurité de l'emploi*. cinquième rapport.
- Centre d'Analyse Stratégique. 2009. *L'ajustement de l'emploi dans la crise: la flexibilité sans la mobilité?*. Maxime Liégey.
- Dares. 2010. *Chômage partiel et heures supplémentaires*, unpublished document.
- European Central Bank. 2009. *Wage Dynamics in Europe*. Final report of the wage dynamics network.

Groupe Alpha. 2010. *Reprise mondiale: l'Europe lâchée?*. Lettre du CEP.

Hacquement, S., M. Malaquin e A. Rémond. 2010. *Crise et pauvreté: une analyse sectorielle qualitative*. Rapport du CEP.

Horny, G., J. Montornès, J.B. Sauner-Leroy, e S. Tarrieu. 2010. *Les politiques salariales des entreprises durant la crise: résultats d'enquêtes*. Bulletin de la Banque de France No. 179.

Husson, M. 2009. *Le choc de la crise, le poids du chômage*. Chronique internationale de l'Ires No.121.

INSEE. 2010. *Le cycle de l'emploi. Les petites entreprises ont été les premières à baisser leurs effectifs pendant la crise*. Note de Conjoncture.

Lallement, M. e G. Lefèvre. 1995. *Le chômage partiel en France et en Allemagne*. Dares Premières Synthèses No. 118.

Lallement, M. e G. Lefèvre. 1996. *Le recours des entreprises françaises et allemandes au chômage partiel*. Dares Premières Synthèses No. 131.

Le Corre, V. 1998. *Les heures supplémentaires, le chômage partiel et la modulation du temps de travail*. Dares Premières Synthèses No. 30.2.

Mainaud, T. 2009. *La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2007*. Dares Premières Synthèses No. 49-2.

OFCE. 2009. *Chômage à durée indéterminée*. Revue de l'OFCE No. 111.

Opcalia Ile de France. 2010. *Comment les entreprises intègrent-elles la réforme dans leur pratique de formation?*. Enquête Tendances RH 2010.

Opcalia. 2009. Enquête de conjoncture auprès des adhérents Opcalia.

Projet de loi de Finances pour 2010. 2010. Formation professionnelle, Annexe au projet de loi de finances.

Roguet, B. e A. Schreiber. 2009. *Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail entre 2000 et 2007*. Dares Premières Synthèses No. 52-3.

Valdelièvre, H. 2007. *Le chômage partiel continue à diminuer en 2005, sauf dans le textile et l'automobile*. Dares Premières Informations No. 06.3.

Internet: <http://www.fpspp.org>

Internet: <http://www.travail-solidarite.gouv.fr>

Internet: <http://www.insee.fr>

ANEXO 2: QUADRO RESUMO

SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO PAÍS ANFITRIÃO
<ul style="list-style-type: none">• Apesar da recuperação, a atividade econômica está ainda longe dos níveis anteriores à crise em muitos sectores da indústria.• Em França, durante a crise, a utilização da flexibilidade interna (redução do tempo de trabalho) manteve-se moderada.• A maioria da destruição líquida de emprego resultou da não renovação de contratos de trabalho a termo certo ou temporários, refletindo a segmentação do mercado de trabalho francês.
PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA MEDIDA DE POLÍTICA
<ul style="list-style-type: none">• O desemprego parcial/atividade parcial assenta na combinação relativamente complexa de três níveis de compensação referentes a diferentes fontes do direito/negociação coletiva.• Os parceiros sociais e o Governo tomaram medidas no sentido de garantir um nível de substituição mais elevado aos trabalhadores e limitar os custos para as empresas. Foi introduzido um novo regime.• No período anterior à crise, a articulação da formação profissional com a atividade parcial não foi linear devido a questões de ordem jurídica.• Foram tomadas muitas iniciativas no sentido de prestar apoio financeiro a empresas e trabalhadores com vista a permitir a utilização dos períodos de inatividade resultantes da atividade parcial para o desenvolvimento de formação profissional.
RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none">• O volume de horas de atividade parcial registou um aumento acentuado a partir do último trimestre de 2008 e mantém-se muito acima dos valores registados antes da crise.• Dez sectores concentraram 70% do número total de horas reduzidas autorizadas em 2009.• Aproximadamente 400.000 trabalhadores foram abrangidos pelo menos uma vez por regimes de atividade parcial em 2009 (o equivalente a 48.000 postos de trabalho a tempo completo).• Até à data, os resultados da articulação da atividade parcial com ações de formação profissional são bastante díspares.
DIFICULDADES E CONSTRANGIMENTOS
<ul style="list-style-type: none">• Com o início da crise, tornou-se evidente que o regime de desemprego parcial se havia tornado obsoleto.• Surgiram inúmeros entraves à ativação célere e eficaz do sistema de formação profissional.
FATORES DE SUCESSO E TRANSFERIBILIDADE
<ul style="list-style-type: none">• A introdução de uma medida de ampla cobertura, quer em termos de sectores profissionais, quer em termos de trabalhadores, dotada de montantes de compensação generosos (a atividade parcial de longa duração), foi um fator crítico de sucesso.

ANEXO 3: CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DA ATIVIDADE PARCIAL

	QUADRO JURÍDICO	ELEGIBILIDADE E PERÍODO DE DURAÇÃO
CRITÉRIOS FORMAIS		
EMPRESAS: CIRCUNSTÂNCIAS TEMPORÁRIAS E EXCECIONAIS QUE AFETAM A EMPRESA		
Situação económica	Art. R. 5122-1 e segs. do Código do Trabalho	Todas as compensações de atividade parcial.
Dificuldades no abastecimento de energia ou matéria-prima		Todas as compensações de atividade parcial.
Catástrofe		Todas as compensações de atividade parcial.
Intempéries		Subsídio específico (<i>allocation spécifique</i>) e APLD.
Conversão, reestruturação da empresa		Todas as compensações de atividade parcial.
Quaisquer outras circunstâncias excecionais		Subsídio específico (<i>allocation spécifique</i>) e APLD.
Empresa em processo de liquidação judicial (se houver perspectiva de <i>buy-out</i>)	Orientação Técnica DGEFP n.º 2008/19, 25 de novembro	Todas as compensações de atividade parcial. Medida anticrise de duração limitada (início em novembro de 2008).
Empresas de subcontratação em caso de diminuição de encomendas por parte das empresas contratantes		Todas as compensações de atividade parcial. Medida anticrise de duração limitada (início em novembro de 2008).
Relaxamento da interpretação da natureza temporária das circunstâncias (até 12 meses)		Todas as compensações de atividade parcial. Medida anticrise de duração limitada (início em novembro de 2008).
TRABALHADORES AFETADOS POR PERDA REMUNERATÓRIA		
Trabalhadores (a tempo completo ou parcial, com contratos de trabalho permanentes ou a termo certo, com algumas exceções), com um período de trabalho calculado sobre uma base anual inferior, afetados por: <ul style="list-style-type: none"> - perda remuneratória resultante do encerramento temporário do estabelecimento; - perda remuneratória resultante de uma redução do tempo de trabalho inferior ao período normal de trabalho fixado por lei (ou inferior ao período normal de trabalho estabelecido por acordo coletivo se este for inferior ao período fixado por lei) em toda a empresa ou em parte dela. 	Art. L. 5122-1 do Código do Trabalho Jurisprudência	Todas as compensações de atividade parcial.
Flexibilização da interpretação da natureza coletiva da redução do tempo de trabalho: possibilidade de optar pela atividade parcial a título individual ou alternadamente (melhor articulação com a formação).	Art. L. 5122-1 do Código do Trabalho Lei n.º 2009-1437, 24 de novembro 8 de julho de 2009, Acordo Nacional Multisectorial sobre as consequências sociais da crise	Subsídio específico (<i>allocation spécifique</i>), condicionado a acordo de APLD para empresas com mais de 250 trabalhadores. Com início em novembro de 2009, sem limite de duração para empresas até 250 trabalhadores. De novembro de 2009 até dezembro de 2010 para empresas com mais de 250 trabalhadores (exigido acordo de APLD).
Trabalhadores com um período normal de trabalho fixado (dias ou horas) anualmente: elegíveis apenas em caso de encerramento das instalações. Relaxamento da interpretação do encerramento de instalações (equipa, projeto, etc.).	Art. L. 5122-1 do Código do Trabalho Circular CDE n.º 2001-21, 18 de julho Orientação Técnica DGEFP n.º 2009/07, 25 de março Circular DGEFP n.º 2010/13, 30 de Março	Todas as compensações de atividade parcial. Medida anticrise de duração limitada (início em março de 2009).
Trabalhadores temporários elegíveis se a empresa que contratou tem de colocar trabalhadores em regime de atividade parcial	Orientação Técnica DGEFP n.º 2009/07, 25 de março	Todas as compensações de atividade parcial. Medida anticrise de duração limitada (início em março de 2009).
Trabalho a tempo parcial muito reduzido: [retribuição inferior a 18 vezes a retribuição mínima nacional]: elegível desde 2009.	Decreto 2009-324, 25 de março	Todas as compensações de atividade parcial. Medida sem limite de duração (início em março de 2009).

continua →

Trabalhadores a tempo parcial: sem garantia de retribuição mínima mensal	Art. L. 3232-1 do Código do Trabalho	
Trabalhadores ou profissionais assalariados: sem compensação contratual adicional até à celebração de um acordo nacional multisectorial em 2009.	Acordo nacional multisectorial de 29 de outubro de 2009	Todas as compensações de atividade parcial. Medida sem limite de duração (início em outubro de 2009).
DURAÇÃO		
Extensão da duração máxima do encerramento de instalações de 4 para 6 semanas consecutivas.	Art. R. 5122-8 e R 5122-9 do Código do Trabalho Decreto 2008-1436, 22 de dezembro	Todas as compensações de atividade parcial. Medida sem limite de duração (início em 31 de dezembro de 2008).
Duração máxima (horas/ano/trabalhador) estabelecida anualmente. Dezembro de 2008: duração máxima alargada de 600 para 800 horas em 2009 (todo o sector industrial), para 1.000 horas no sector automóvel e indústrias de subcontratação com 50% de vendas no sector automóvel, comércio por grosso e a retalho de veículos automóveis, têxteis, vestuário, couro e produtos relacionados. Setembro de 2009: duração máxima alargada às 1.000 horas para todo o sector industrial.	Art. R. 5122-6 do Código do Trabalho ANI 8 de julho de 2009 Decreto de 30 de dezembro de 2008 Decreto de 2 de setembro de 2009	Todas as compensações de atividade parcial. Medida de duração limitada: pode ser ajustada anualmente.
NÍVEL DAS PRESTAÇÕES E SUBSÍDIO		
NÍVEL DAS PRESTAÇÕES DOS TRABALHADORES: COMPENSAÇÃO CONTRATUAL EM EMPRESAS ABRANGIDAS PELO ACORDO NACIONAL MULTISSECTORIAL DE 21 DE FEVEREIRO DE 1968		
<ul style="list-style-type: none"> - Aumento na taxa de substituição da compensação contratual de 50% para 60% da retribuição horária ilíquida anterior. - Aumento da compensação horária mínima de €4,42/hora para €6,84/hora (= retribuição horária líquida mínima nacional). - Condicionado ao aumento do subsídio público de atividade parcial. 	<p>15 de dezembro de 2008, aprovação</p> <p>21 de fevereiro de 1968, acordo nacional multisectorial</p>	<p>Compensação contratual paga pelas empresas abrangidas pelo acordo de 1968.</p> <p>Taxa de substituição: medida sem limite de tempo (início em 1 de janeiro de 2009).</p> <p>Compensação mínima: medida de duração limitada (início em 1 de janeiro de 2009, pode ser ajustada anualmente).</p>
Extensão da base para cálculo das compensações a outras componentes salariais (subsídio de turno, prémio de assiduidade, prémio de antiguidade).	Acordo nacional multisectorial, 8 de outubro de 2009	Compensação contratual paga pelas empresas abrangidas pelo acordo nacional multisectorial de 1968.
NÍVEL DAS PRESTAÇÕES DOS TRABALHADORES: COMPENSAÇÃO DE ATIVIDADE PARCIAL DE LONGA DURAÇÃO (APLD)		
<p>Taxa de substituição de 75% da retribuição horária ilíquida anterior em caso de existência de acordo de atividade parcial de longa duração entre o Estado e uma empresa, organização sectorial ou multisectorial (duração mínima de 3 meses, máxima de 12 meses).</p> <p>Valor de compensação mínima de €6,84/hora (retribuição mensal mínima = retribuição horária mínima líquida para 2009). Trabalhadores a tempo parcial elegíveis (cálculo proporcional).</p>	<p>Art. L. 5122-2 do Código do Trabalho</p> <p>Art. D. 5122-43 e segs. do Código do Trabalho</p> <p>Decreto n.º 2009-478 de 29 de abril</p> <p>Acordo intersectorial Estado-Unédic de 15 de abril de 2009</p> <p>Acordo intersectorial Estado-Unédic de 4 de dezembro de 2009</p> <p>Circular DGEFP n.º 2010-10, 9 de março de 2010</p> <p>Circular DGEFP n.º 2009-17, 27 de maio de 2009</p>	<p>Compensação contratual paga pelo empregador abrangido por acordo de APLD ao trabalhador.</p> <p>Medida anticrise de duração limitada (início em 1 de maio de 2009 até 31 de dezembro de 2010).</p> <p>Os acordos expiram o mais tardar em 31 de dezembro de 2010.</p> <p>Os signatários podem reunir-se para discutir uma possível extensão do acordo intersectorial uma vez despendidos 70% do montante atribuído pela Unédic (150 milhões de euros).</p>

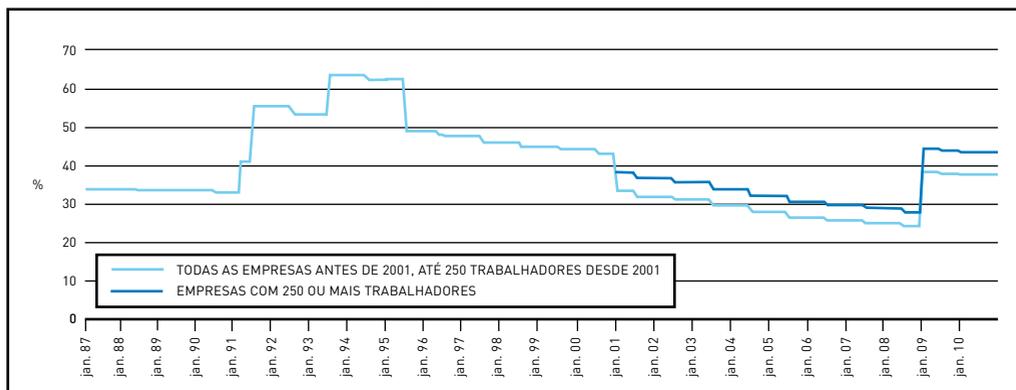
continua →

RETRIBUIÇÃO MENSAL MÍNIMA GARANTIDA ESTABELECIDADA POR LEI E COMPENSAÇÃO SUPLEMENTAR		
<p>Retribuição mínima mensal garantida para os trabalhadores com contrato de trabalho por período normal de trabalho legal (35 horas semanais, 1.607 horas anuais ou equivalente).</p> <p>2009: €1.037/mês = €6,84/hora * 151,67 hora/mês (SMIC horário líquido: €8,71/hora).</p> <p>2010: €1.055/mês = €6,96/hora * 151,67 hora/mês (SMIC horário líquido: €8,86/hora).</p> <p>Caso o nível da prestação recebida pelo trabalhador seja inferior à retribuição garantida legal, o empregador tem de pagar uma compensação suplementar. O Estado reembolsa 50% da compensação suplementar para equivalência à retribuição mínima mensal (até um limite fixado).</p>	<p>Art. L. 3232-1 do Código do Trabalho</p>	<p>Garantia de nível remuneratório líquido para todos os trabalhadores a tempo completo em regime de atividade parcial se o montante da compensação de atividade parcial for inferior à retribuição mínima mensal garantida por lei, convertida em horas.</p> <p>Ajustado automaticamente todos os anos.</p>
SUBSÍDIOS		
PRIMEIRO NÍVEL DO SUBSÍDIO COMPENSAÇÃO ESPECIAL FINANCIADA PELO GOVERNO		
<p>Compensação especial paga pelo Estado ao empregador aumentada em 2009 (inalterada desde 2001):</p> <ul style="list-style-type: none"> - aumento de €1,40/hora (+ 57%) para empresas até 250 trabalhadores: €3,84/hora em vez de €2,44/hora. - aumento de €1,20 (+ 56%) para empresas com mais de 250 trabalhadores: €3,33/hora em vez de €2,13/hora. 	<p>Art. L. 5122-1 do Código do Trabalho</p> <p>Art. D. 5122-13 do Código do Trabalho</p> <p>Art. R. 5122-1 e segs. do Código do Trabalho</p>	<p>Primeiro nível do subsídio pago aos empregadores autorizados a implementar o regime de atividade parcial.</p> <p>Sem limite de duração (início em 1 de janeiro de 2009).</p>
	<p>Art. R. 5122-12 do Código do Trabalho</p> <p>Decreto n.º 2009-110 de 29 de janeiro de 2009</p> <p>Decreto n.º 2009-324 de 25 de março de 2009</p>	
SUBSÍDIOS COMPLEMENTARES		
SUBSÍDIO PÚBLICO SUPLEMENTAR NO CASO DE ACORDO DE FUNDO NACIONAL DE EMPREGO DE ATIVIDADE PARCIAL CLÁSSICO		
<p>A administração recomendou a não-utilização deste tipo de acordo durante a atual crise económica (menos generoso para os trabalhadores do que os acordos de APLD).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Em circunstâncias específicas (com vista a evitar a implementação de regimes de <i>lay-off</i> em sectores de atividade específicos ou áreas geográficas mais atingidas; impossibilidade de implementar outras medidas preventivas, tais como modernização, reorganização, modulação do tempo de trabalho). - Pode ser celebrado um acordo com o representante local do Governo (<i>prefect</i>) ao nível da empresa (ou a nível nacional). - Consoante a situação em causa, o Estado reembolsa parte da compensação contratual (ou seja, 50% ou 60% da retribuição horária líquida) paga pelo empregador (após dedução do primeiro nível do subsídio público especial). - O nível do subsídio público suplementar é fixado em 50%, 80% ou 100% da diferença entre a compensação contratual mínima (€6,84 em 2009) e o subsídio especial (€3,84 para uma empresa até 250 trabalhadores em 2009). - Contrapartidas impostas ao empregador: proteção do emprego (pelo menos durante a vigência do acordo, com duração máxima de seis meses renovável uma vez). 	<p>Art. L. 5122-2 do Código de Trabalho</p> <p>Art. D. 5122-30 e segs. do Código de Trabalho</p> <p>Circular DGEFP n.º 2010/13 de 30 de março</p>	<p>Entidades empregadoras abrangidas pelo acordo nacional multisectorial de 1968 (ou equivalente) e em regime de atividade parcial que celebraram um acordo com o Estado.</p> <p>Sem alterações.</p>

continua →

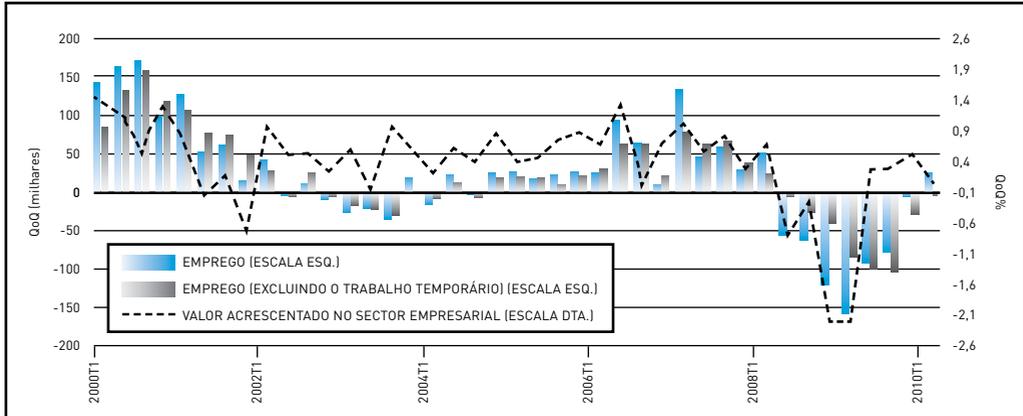
SUBSÍDIO PÚBLICO SUPLEMENTAR EM CASO DE ACORDO DE ATIVIDADE PARCIAL DE LONGA DURAÇÃO (APLD)		
<p>Introdução de novo acordo de atividade parcial para combater a crise, para entidades empregadoras com trabalhadores em regime de atividade parcial prolongada.</p> <p>- Um acordo de atividade parcial e longa duração pode ser celebrado entre uma organização sectorial, uma organização multisectorial ou uma empresa e o Estado (Ministério do Emprego, câmaras municipais (prefect), departamentos dependentes do Ministério do Emprego).</p> <p>- O Estado reembolsa parte da compensação contratual (ou seja, 75% da retribuição horária ilíquida) paga pelo empregador pelas primeiras 50 horas de atividade parcial (taxa fixa €1,90/hora). O fundo de desemprego (Unédic) reembolsa €3,90/hora para as horas de atividade parcial adicionais (51 horas ou duração superior).</p> <p>Condições:</p> <p>- Interdição de despedimento dos trabalhadores em regime de atividade parcial (pelo menos durante o dobro do período de vigência do acordo - mínimo de 3 meses, máximo de 12 meses).</p> <p>- Entrevista individual obrigatória para avaliação das necessidades de formação do trabalhador. A formação profissional não é obrigatória.</p>	<p>Art. L. 5122-2 do Código de Trabalho</p> <p>Art. D. 5122-43 e segs. do Código de Trabalho</p> <p>Decreto n.º 2009-478 de 29 de abril</p> <p>Acordo intersectorial Estado-Unédic de 15 de abril de 2009</p> <p>Acordo intersectorial Estado-Unédic de 4 de dezembro de 2009</p> <p>Circular DGEFP n.º 2010-10 de 9 de março de 2010</p>	<p>Entidades empregadoras de qualquer sector em regime de atividade parcial que celebraram um acordo de atividade parcial de longa duração.</p> <p>Duração limitada (início em 1 de maio de 2009 até 31 de dezembro de 2010).</p> <p>Os acordos expiram o mais tardar em 31 de dezembro de 2010.</p> <p>Os signatários podem reunir-se para discutir uma possível extensão do acordo intersectorial uma vez despendidos 70% do montante atribuído pela Unédic (150 milhões de euros).</p>

FIGURA A-1: SUBSÍDIO ESPECIAL PAGO PELO ESTADO COMO PORCENTAGEM DA RETRIBUIÇÃO HORÁRIA MÍNIMA ILÍQUIDA



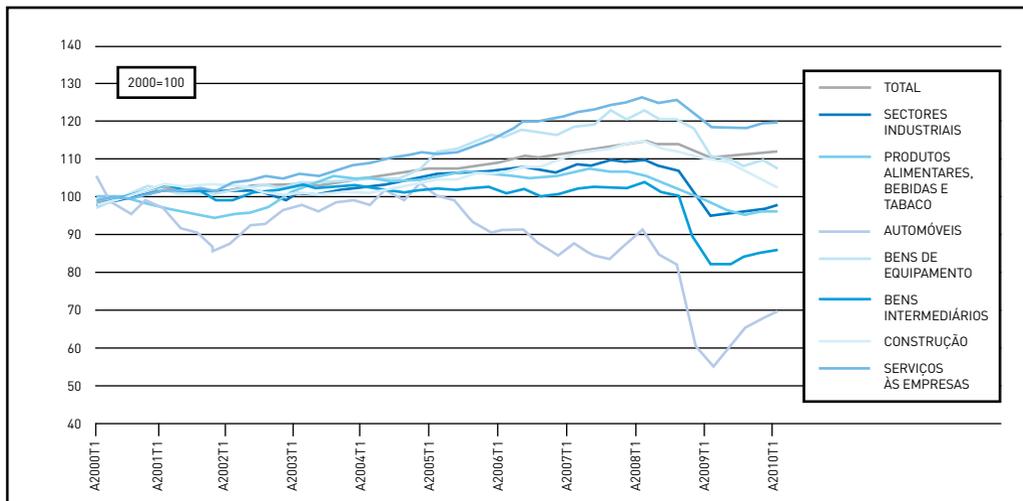
ANEXO 4: SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO EM FRANÇA

FIGURA 1-A: EMPREGO E VALOR ACRESCENTADO NO SECTOR EMPRESARIAL



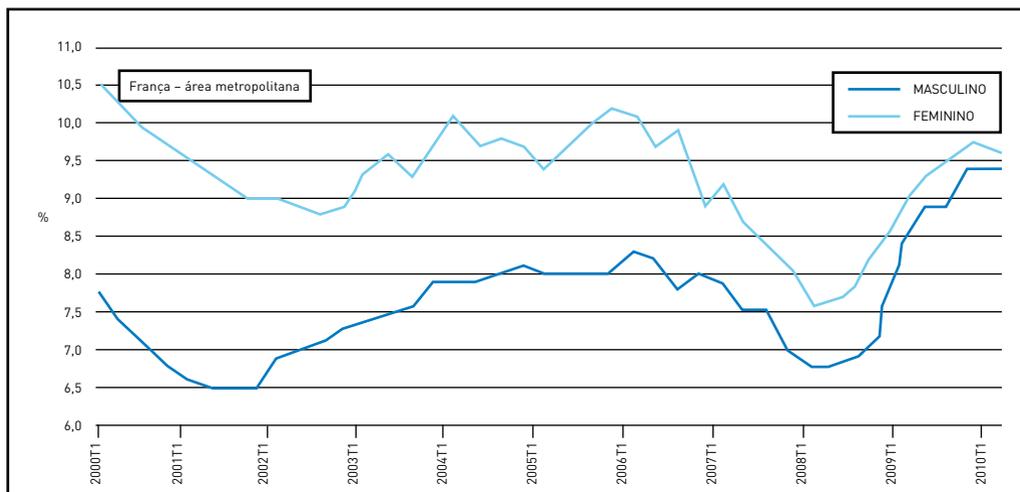
Fontes: DARES, INSEE

FIGURA 1-B: VALOR ACRESCENTADO EM VÁRIOS SECTORES DA INDÚSTRIA



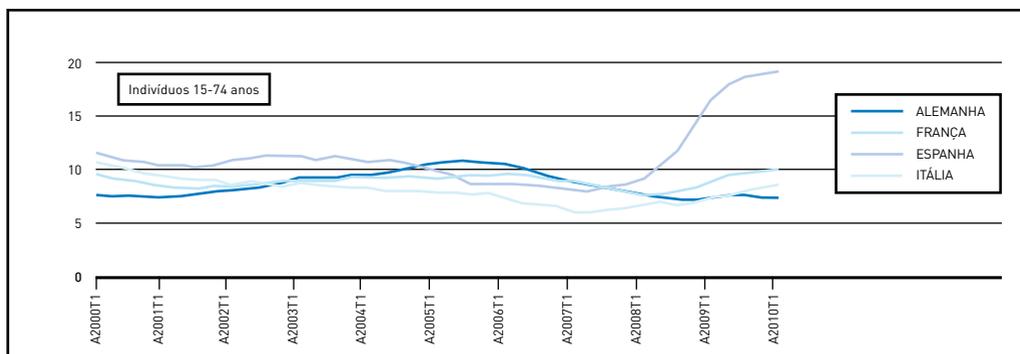
Fontes: DARES, INSEE

FIGURA 1-C: TAXA DE DESEMPREGO POR GÉNERO (DEFINIÇÃO OIT) EM FRANÇA



Fonte: INSEE

FIGURA 1-D: TAXA DE DESEMPREGO (DEFINIÇÃO OIT) EM FRANÇA, ALEMANHA, ESPANHA E ITÁLIA



Fonte: Eurostat

FIGURA 2: TAXA DE UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE PRODUTIVA NAS INDÚSTRIAS TRANSFORMADORAS

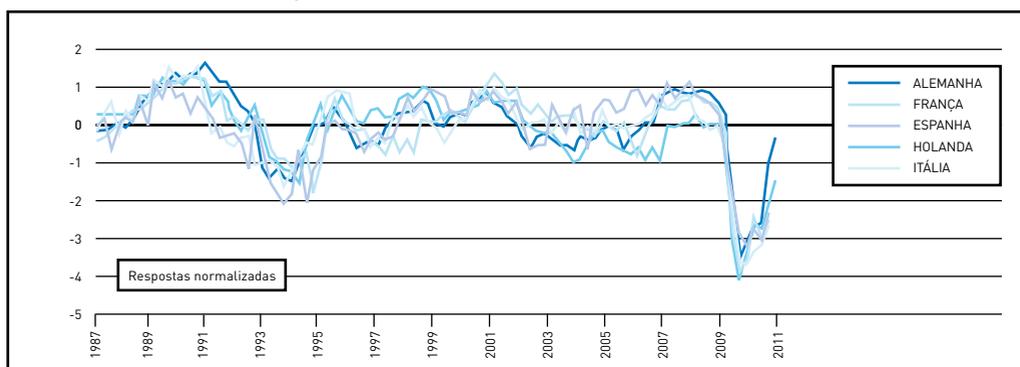
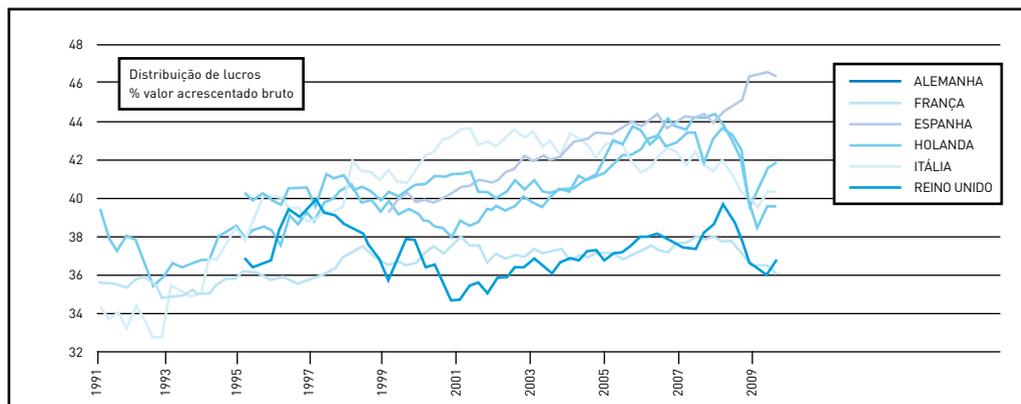
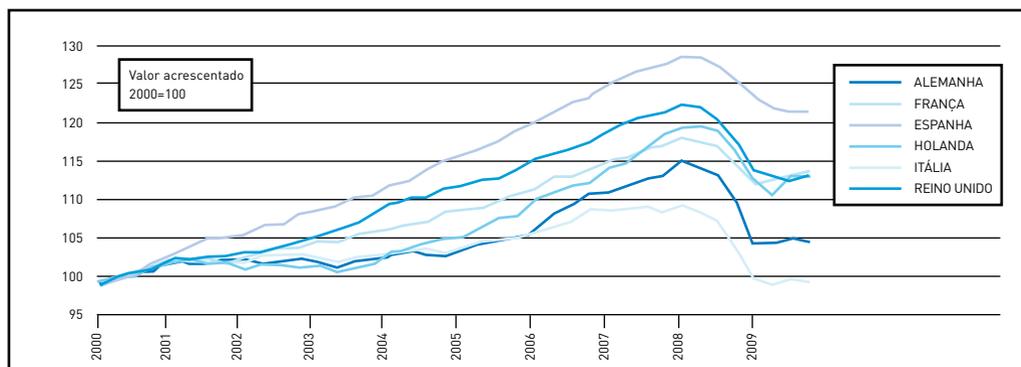


FIGURA 3-A: DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS NO SECTOR EMPRESARIAL



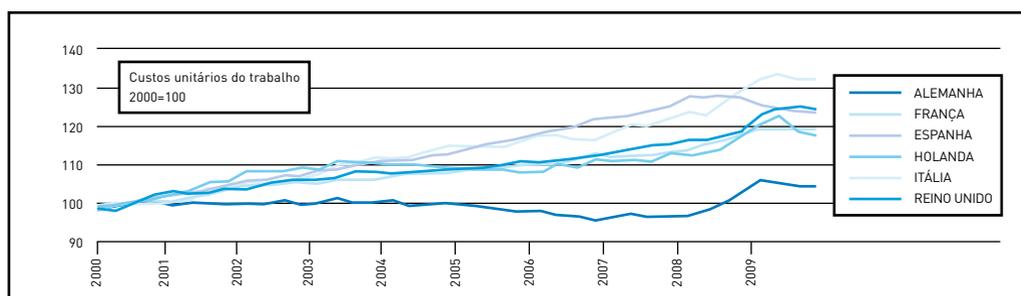
Fontes: Gabinetes nacionais de estatística; tempo de trabalho em Espanha: Encuesta de Coste Laboral; Reino Unido: Labour Force Survey; cálculos CEP-Groupe Alpha

FIGURA 3-B: DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS NO SECTOR EMPRESARIAL



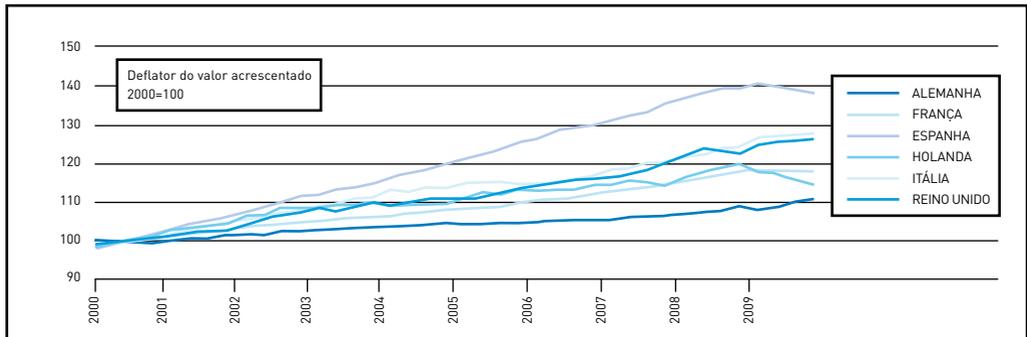
Fontes: Gabinetes nacionais de estatística; tempo de trabalho em Espanha: Encuesta de Coste Laboral; Reino Unido: Labour Force Survey; cálculos CEP-Groupe Alpha

FIGURA 3-C: DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS NO SECTOR EMPRESARIAL



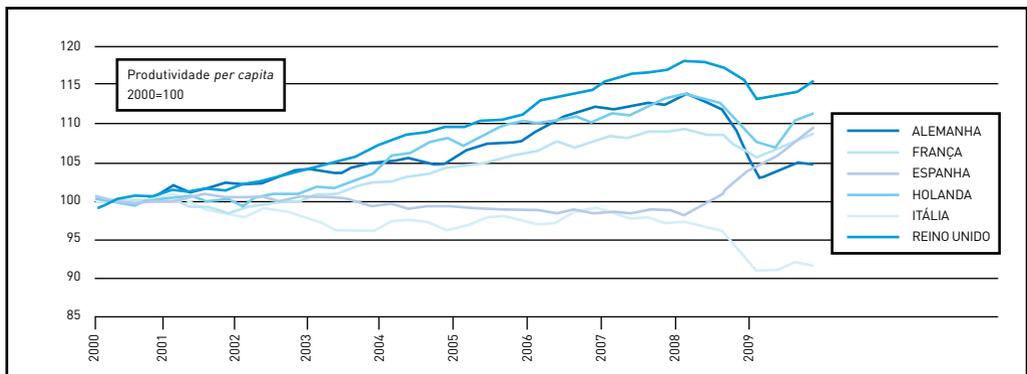
Fontes: Gabinetes nacionais de estatística; tempo de trabalho em Espanha: Encuesta de Coste Laboral; Reino Unido: Labour Force Survey; cálculos CEP-Groupe Alpha

FIGURA 3-D: DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS NO SECTOR EMPRESARIAL



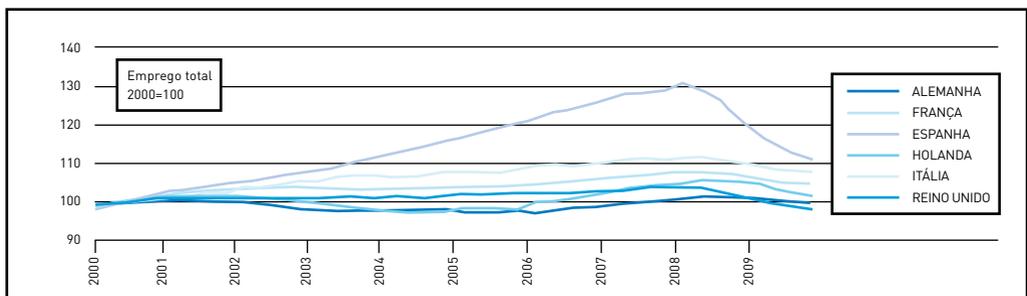
Fontes: Gabinetes nacionais de estatística; tempo de trabalho em Espanha: Encuesta de Coste Laboral; Reino Unido: Labour Force Survey; cálculos CEP-Groupe Alpha

FIGURA 3-E: DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS NO SECTOR EMPRESARIAL



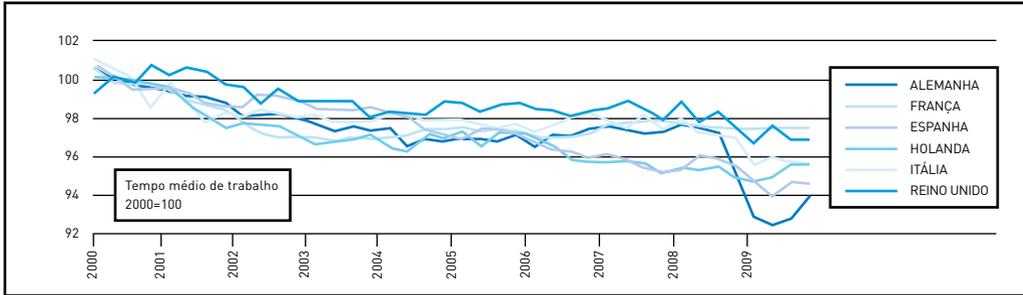
Fontes: Gabinetes nacionais de estatística; tempo de trabalho em Espanha: Encuesta de Coste Laboral; Reino Unido: Labour Force Survey; cálculos CEP-Groupe Alpha

FIGURA 3-F: DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS NO SECTOR EMPRESARIAL



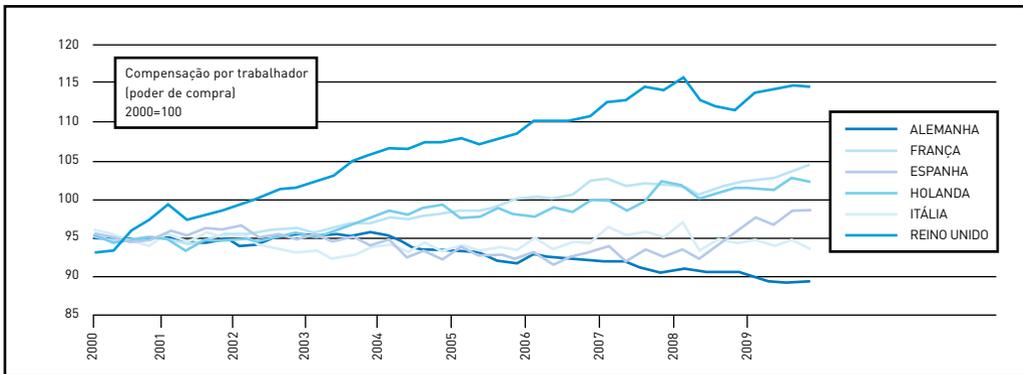
Fontes: Gabinetes nacionais de estatística; tempo de trabalho em Espanha: Encuesta de Coste Laboral; Reino Unido: Labour Force Survey; cálculos CEP-Groupe Alpha

FIGURA 3-G: DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS NO SECTOR EMPRESARIAL



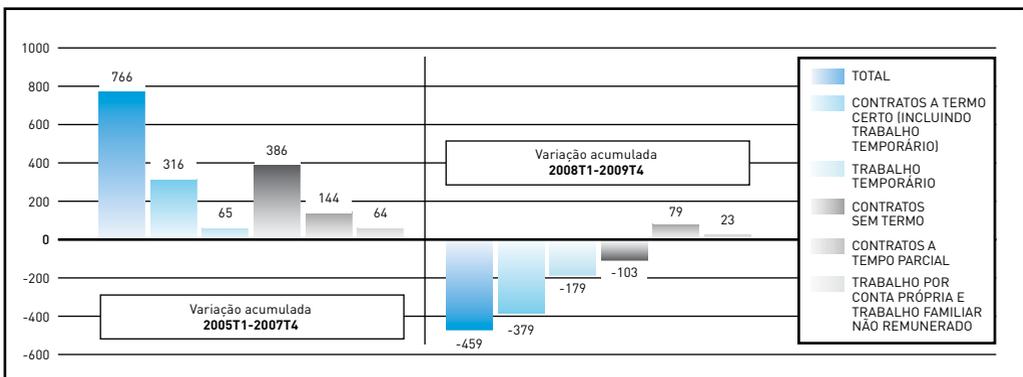
Fontes: Gabinetes nacionais de estatística; tempo de trabalho em Espanha: Encuesta de Coste Laboral; Reino Unido: Labour Force Survey; cálculos CEP-Groupe Alpha

FIGURA 3-H: DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS NO SECTOR EMPRESARIAL



Fontes: Gabinetes nacionais de estatística; tempo de trabalho em Espanha: Encuesta de Coste Laboral; Reino Unido: Labour Force Survey; cálculos CEP-Groupe Alpha

FIGURA 4: AJUSTAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO - EMPREGO, HORAS EXTRAORDINÁRIAS E ATIVIDADE PARCIAL



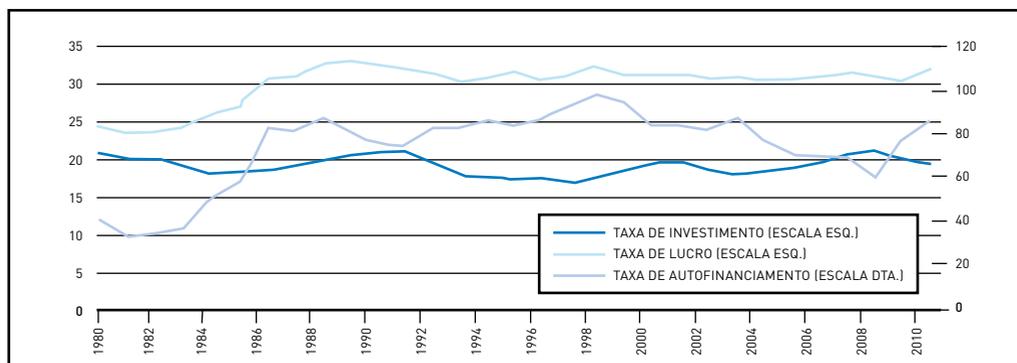
Fontes: INSEE, DARES; Eurostat, CEP-Groupe Alpha
Total = contratos a termo certo (incluindo trabalho temporário) + Contratos permanentes + trabalho por conta própria
Dupla contagem para trabalhadores a tempo parcial

TABELA 1: HORAS EXTRAORDINÁRIAS, TRABALHO TEMPORÁRIO E ATIVIDADE PARCIAL EM TEMPO COMPLETO EQUIVALENTE

EM MILHARES DE TEMPO COMPLETO EQUIVALENTE	2007	2008	2009
NÍVEIS			
Horas extraordinárias	454	452	421
Trabalho temporário	658	618	464
Atividade parcial	2	10	48
VARIAÇÃO ABSOLUTA			
Horas extraordinárias	--	-2	-31
Trabalho temporário	--	-40	-154
Atividade parcial	--	+8	+38

Fontes: ACOSS, DARES, DGEFP, cálculos do autor

FIGURA 5 : ALGUNS INDICADORES-CHAVE DA SITUAÇÃO DAS EMPRESAS



Fontes: INSEE, DARES, CEP-Groupe Alpha

Medida de Política

TABELA 2: QUADRO COMPARATIVO SOBRE O IMPACTO DAS NOVAS MEDIDAS ADOTADAS

ANO 2009; TRABALHADOR A TEMPO COMPLETO COM UMA HORA SEMANAL DE ATIVIDADE PARCIAL; EMPRESA COM MAIS DE 250 TRABALHADORES ABRANGIDA PELO ACORDO NACIONAL MULTISSECTORIAL DE 21 DE FEVEREIRO DE 1968						
CONDIÇÕES: TIPO DE ACORDO E NÍVEL REMUNERATÓRIO	STATUS QUO			NOVAS MEDIDAS		
	Sem acordo		FNE 50% ²	Sem acordo		APLD ³
Tipo de acordo (subsídio adicional para empregadores)	1	1,5	1,5	1	1,5	1,5
Nível remuneratório (% da retribuição horária mínima nacional)	1	1,5	1,5	1	1,5	1,5
NORMAS JURÍDICAS, REGULATÓRIAS E CONTRATUAIS PARA CÁLCULO DA COMPENSAÇÃO PAGA AO TRABALHADOR						
Compensação contratual mínima ilíquida paga pelo empregador aos trabalhadores	4,42	4,42	4,42	6,84	6,84	6,84
Compensação contratual mínima líquida paga pelo empregador aos trabalhadores ⁴	4,13	4,13	4,13	6,40	6,40	6,40

continua →

2 Acordo Fundo nacional de emprego, taxa de participação pública de 50%.

3 Atividade parcial de longa duração (*Activité partielle de longue durée*).

4 CSG (*contribution sociale généralisée*) e CRDS (*contribution au remboursement de la dette sociale*) à taxa reduzida ou isenta se a compensação líquida for inferior à retribuição horária mínima ilíquida nacional (€8,71).

Taxa de substituição contratual paga pelos empregadores aos seus trabalhadores (% da retribuição ilíquida anterior)	50%	50%	50%	60%	60%	75%
Retribuição mínima mensal líquida garantida (base/hora) ⁵	6,84	6,84	6,84	6,84	6,84	6,84
TEMPO DE TRABALHO E RETRIBUIÇÃO						
Horário semanal médio estabelecido por acordo coletivo	35	35	35	35	35	35
Horas de atividade parcial por semana	1	1	1	1	1	1
Retribuição horária ilíquida média (por hora efetivamente trabalhada)	8,71	13,07	13,07	8,71	13,07	13,07
Retribuição horária líquida média (por hora efetivamente trabalhada) ⁶	6,84	10,26	10,26	6,84	10,26	10,26
COMPENSAÇÕES CONTRATUAIS E COMPLEMENTARES PAGAS (PELO EMPREGADOR) E RECEBIDAS (PELO TRABALHADOR)						
Compensação contratual ilíquida paga pelo empregador ao trabalhador	4,42	6,53	6,53	6,84	7,84	9,80
Compensação contratual líquida recebida pelo trabalhador ⁴	4,42	6,53	6,53	6,84	7,84	9,16
Compensação complementar ilíquida paga pelo empregador ao trabalhador	2,42	0,31	0,31	0,00	0,00	0,00
Compensação complementar líquida recebida pelo trabalhador ⁴	2,42	0,31	0,31	0,00	0,00	0,00
SUBSÍDIO DO ESTADO⁷						
Primeiro nível (compensação especial)	2,13	2,13	2,13	3,33	3,33	3,33
Subsídio complementar para a compensação contratual	0,00	0,00	1,15	0,00	0,00	1,90
Subsídio público complementar à retribuição mensal mínima	1,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IMPACTO FINANCEIRO PARA TRABALHADORES, EMPREGADORES, ESTADO E ADMINISTRAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL COMPARAÇÃO ENTRE DUAS SITUAÇÕES: 1 HORA DE TRABALHO EFETIVO; 1 HORA DE ATIVIDADE PARCIAL						
Trabalhador						
Recebe (valor líquido/hora)	6,84	6,84	6,84	6,84	7,84	9,16
Receberia (valor líquido/hora)	6,84	10,26	10,26	6,84	10,26	10,26
Perda líquida (em €)	0,00	-3,42	-3,42	0,00	-2,42	-1,10
Perda líquida (em %)	0%	-33%	-33%	0%	-24%	-11%
Empregador						
Paga	3,42	4,71	3,57	3,51	4,51	4,57
Pagaria	10,48	18,74	18,74	10,48	18,74	18,74
Poupança líquida (em €)	7,06	14,03	15,18	6,97	14,24	14,18
Poupança líquida (em %)	67%	75%	81%	67%	76%	76%
Estado e Administração da Segurança Social (ASS)						
Estado ⁷ paga ao empregador	3,42	2,13	3,28	3,33	3,33	5,23
ASS receberia ⁹	2,97	7,47	7,47	2,97	7,47	7,47
ASS recebe CSG+CRDS ¹⁰	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,64
ASS receberia CSG+CRDS ¹¹	0,68	1,01	1,01	0,68	1,01	1,01
Custo líquido para o Estado e a ASS (em €)	7,06	10,61	11,76	6,97	11,81	13,08

5 €6,84=1037 (€/mês)/151,67 (horas efetivamente trabalhadas por mês com a período normal semanal de trabalho de 35 horas.

6 Após dedução das contribuições para a segurança social, CSG e CRDS à taxa normal.

7 E possivelmente compartilhado pelo fundo de desemprego (Unédic) no caso de um regime de APLD com mais de 50 horas de atividade parcial.

8 Incluindo as contribuições para a segurança social.

9 Contribuições para a segurança social das entidades empregadoras e trabalhadores.

10 À taxa reduzida.

11 À taxa normal.

Resultados

FIGURA 6-A: DIAS AUTORIZADOS DE ATIVIDADE PARCIAL (EM MILHARES) E TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB (% ANUAL)

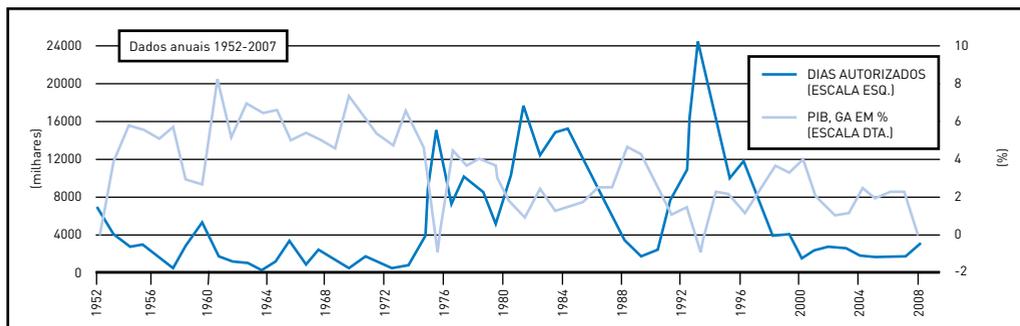


FIGURA 6-B: DIAS AUTORIZADOS DE ATIVIDADE PARCIAL (EM MILHARES) E TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB (% ANUAL)

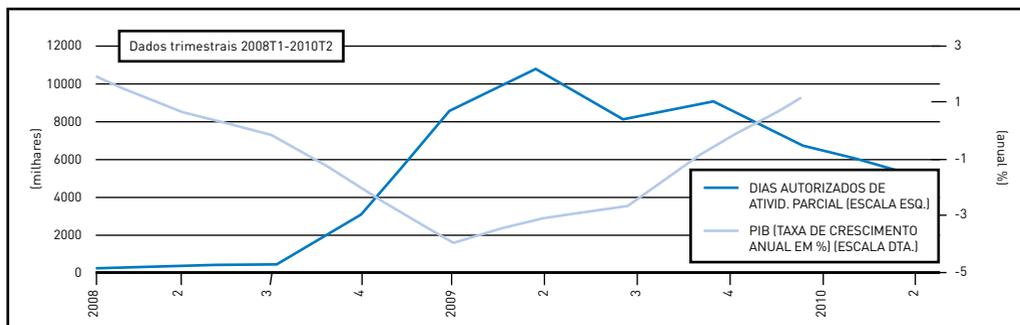


FIGURA 7: HORAS AUTORIZADAS DE ATIVIDADE PARCIAL VERSUS HORAS SUBVENCIONADAS (COM BASE EM ARQUIVOS DE REGISTO ADMINISTRATIVO NÃO-EXAUSTIVOS, DADOS DISPONÍVEIS EM 09/07/2010)

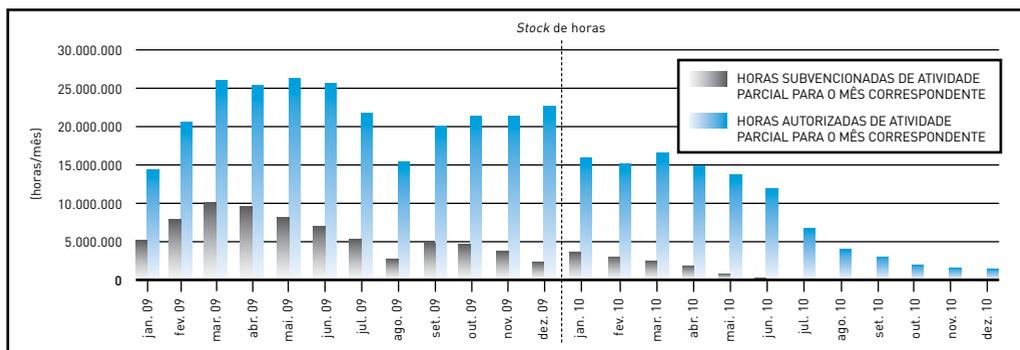


FIGURA 8: TOP 10 DOS SECTORES QUE MAIS RECORREM À ATIVIDADE PARCIAL (2009)

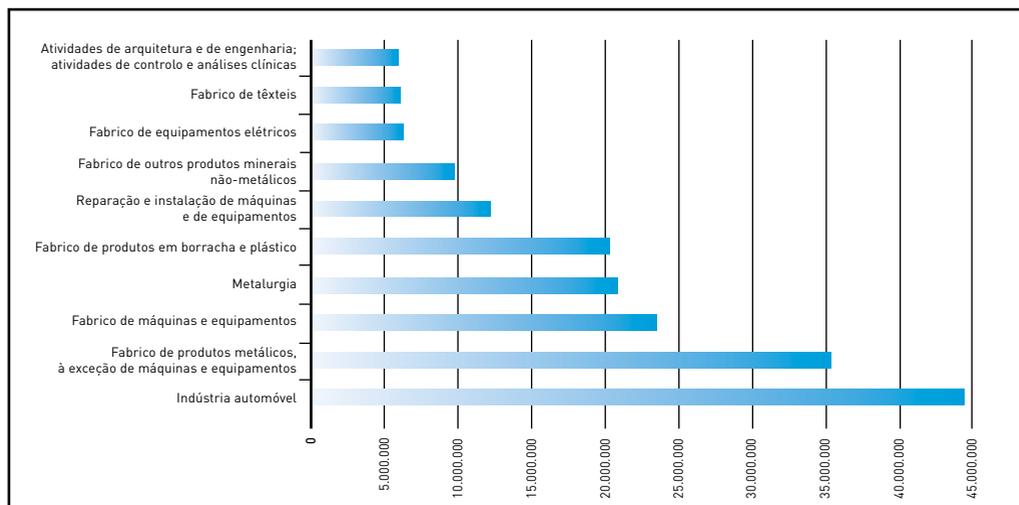


TABELA 3: ATIVIDADE PARCIAL - HORAS, TRABALHADORES, DESPESAS

		2007	2008	2009	2010	2009-2010
HORAS						
<i>Compensação especial</i>	---	---	Ano	Ano	janeiro -maio	jan. 2009 -maio 2010
Horas autorizadas de atividade parcial	milhões de horas	8	35	258	87	345
Horas subvencionadas de atividade parcial	milhões de horas	4	16	78	30	108
Horas subvencionadas de atividade parcial (com base em arquivos de registo administrativo não-exaustivos registados pela administração local)	milhões de horas	---	---	70	---	---
Taxa de utilização aparente (com base em dados financeiros)	%	40%	43%	30%	jan.-maio 35%	---
<i>Atividade parcial de longa duração</i>						
Horas autorizadas	milhões de horas	---	---	45	27	72
Como percentagem de todas as horas autorizadas de atividade parcial	%	---	---	18%	31%	21%
Horas subvencionadas	milhões de horas	---	---	19	---	---
Entre as quais: compensadas pelo Estado (50 horas ou inferior)	milhões de horas	---	---	7	---	---
Entre as quais: compensadas pela Unédic (50 horas ou inferior)	milhões de horas	---	---	13	---	---
Taxa de utilização aparente (com base em dados financeiros)nacional)	%	---	---	35%	---	---
DESPESAS						
<i>Subsídio especial</i>	milhões €	9	36	268	---	---
<i>Atividade parcial de longa duração</i>	milhões €	---	---	61	---	---
Entre as quais: Estado	milhões €	---	---	21	30	108
Entre as quais: Unédic	milhões €	---	---	40	30	108
Total	milhões €	9	36	329	30	108

continua →

<i>Custo médio/hora compensada</i>	€/hora	2,2	2,2	4,2	30	108
Total da despesa com políticas do mercado de trabalho (PMT)	milhões €	40.803	---	---	---	---
Atividade parcial enquanto percentagem da despesa total com PMT	%	0,02%	---	---	---	---
HORAS SUBVENCIONADAS CONVERTIDAS EM TEMPO COMPLETO EQUIVALENTE (1 posto de trabalho a tempo completo equivalente = 1.607 horas/ano)						
Horas subvencionadas de atividade parcial	---	2	10	48	---	---
TRABALHADORES EM ATIVIDADE PARCIAL						
Dados administrativos						
Número total de trabalhadores em atividade parcial durante o ano	Indivíduos	---	NA	400.000	---	---
Enquanto percentagem do emprego no sector privado	%	---	NA	2,4%	---	---
Número médio de trabalhadores em atividade parcial por semana	Indivíduos	---	NA	127.000	---	---
Enquanto percentagem do emprego no sector privado	%	---	---	0,8%	---	---
Inquérito ao Trabalho					Primeiro trimestre dados provisórios	
Número médio de trabalhadores em atividade parcial por semana (dados brutos)	Indivíduos	---	77.000	195.000	219.000	---
Número médio de trabalhadores em atividade parcial por semana (após correção da sobrestimativa)	Indivíduos	---	NA	128.500	---	---
Duração média da atividade parcial						
Dados administrativos						
Duração média dos períodos de atividade parcial (em semanas)	Semanas	---	---	7,9	---	---
Número médio de horas semanais não trabalhadas por trabalhadores em atividade parcial	Horas/semana	---	---	12,1	---	---
Horas autorizadas de atividade parcial	---	---	---	---	---	---
Inquérito ao Trabalho						
Duração médias dos períodos de atividade parcial (em semanas)	Semanas	---	---	---	---	---
Número médio de horas semanais não trabalhadas por trabalhadores em atividade parcial	Horas/semana	---	---	11,75	---	---

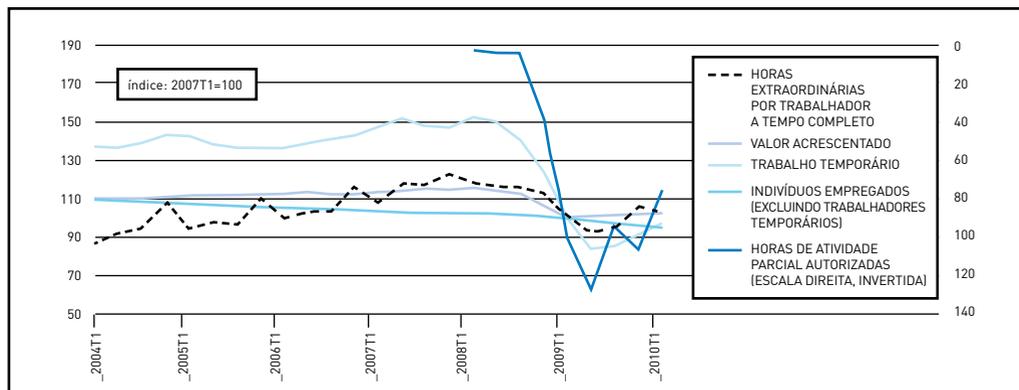
Fontes: compilação de dados administrativos (DGEFP), INSEE, DARES, cálculos do autor

TABELA 4 : IMPLEMENTAÇÃO DA ATIVIDADE PARCIAL

MÉDIA 2001-2005	
Redução do tempo de trabalho	89
Toda a empresa	26
Parte da empresa	63
Encerramento das instalações	11
Toda a empresa	6
Parte da empresa	5

Fonte: Calavrezo, Duhautois e Walkoviak 2006

FIGURA 9: DIAS DE ATIVIDADE PARCIAL AUTORIZADOS, HORAS EXTRAORDINÁRIAS E TRABALHO TEMPORÁRIO NO SECTOR INDUSTRIAL



Fonte: DARES, INSEE, ACOSS, DGEFP, cálculos do autor

TABELA 5: ARTICULAÇÃO ENTRE A ATIVIDADE PARCIAL DE LONGA DURAÇÃO E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL – RESULTADOS DE OITO EMPRESAS

ATIVIDADE PARCIAL DE LONGA DURAÇÃO, RESULTADOS OBTIDOS POR OITO EMPRESAS QUE CELEBRARAM UM ACORDO-QUADRO DE APLD, A NÍVEL NACIONAL, COM O ESTADO		
Taxa de acesso a formação para os trabalhadores em atividade parcial	como percentagem de trabalhadores em atividade parcial	51%
Duração média do programa de formação	horas/trabalhador	33
Média de horas em atividade parcial	horas/trabalhador	183
Tipo de programa de formação	---	100%
Programas de formação frequentados fora do período de trabalho (durante o período de atividade parcial)	---	29%
<i>de entre os quais: plano de formação selecionado pelo empregador</i>	como percentagem de todos os programas de formação	22%
Programas de formação frequentados durante o período de trabalho (fora do período de atividade parcial)	---	71%
<i>de entre os quais: plano de formação selecionado pelo empregador</i>	---	45%

Fonte: DGEFP

TABELA 6: ARTICULAÇÃO ENTRE A ATIVIDADE PARCIAL E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL – FUNDO DE EMERGÊNCIA PARA A FORMAÇÃO PROFISSIONAL

FUNDO DE EMERGÊNCIA PARA A FORMAÇÃO PROFISSIONAL ACORDO ESTADO-FUP (FUNDO DE EQUALIZAÇÃO DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA VÍTIMAS DA CRISE):	
Duração	21 de abril de 2009- 31 de maio de 2010 (30 de setembro de 2010 para programas de formação)
Financiamento	O fundo visa cofinanciar programas de formação que os organismos de gestão do fundo de formação não têm capacidade para financiar sozinhos.
---	Financiamento total (incluindo programas de formação para desempregados): Fundo de equalização: 200 milhões de euros; Estado: 80 milhões; FSE: 29,4 milhões

continua →

BENEFICIÁRIOS VISADOS, TIPO DE PROGRAMA DE FORMAÇÃO E FINANCIAMENTO		
	Trabalhadores vulneráveis	Atividade Parcial
---	Trabalhadores com baixas qualificações: nível 5 ou inferior (classificação francesa), 3c e inferior na classificação ISCED, ou primeiro nível de qualificações pertinente PME localizadas em áreas geográficas mais expostas à crise	Todos os trabalhadores em atividade parcial
Tipo de programa de formação	Períodos qualificantes de profissionalização Apenas cursos de formação coletivos	Plano de formação: programas de formação coletivos para desenvolvimento de competências Direito individual à formação (<i>DIF – Droit Individuel à la Formation</i>), licença individual de formação (<i>CIF – Congé Individuel de Formation</i>)
Integração da atividade parcial com a formação profissional	Inicialmente, apenas eram elegíveis os programas de formação que tinham lugar fora do horário de trabalho (durante o período de atividade parcial). Desde janeiro de 2010, os programas de formação em contexto de trabalho (em substituição ou em alternativa ao período de atividade parcial) também são elegíveis.	
Custos elegíveis	Custos de formação, custos salariais Até limite máximo	Custos de formação e bolsa de formação Até limite máximo
Objetivos quantitativos Fundos envolvidos	15.000 trabalhadores vulneráveis 76 milhões de euros	30.000 trabalhadores em atividade parcial 54 milhões de euros
RESULTADOS (31 DE MAIO DE 2010)		
Fundos envolvidos	45 milhões de euros	60,3 milhões de euros
Organismos de gestão do fundo de formação envolvidos	19 Fundos de gestão da licença individual de formação (FONGECIF), 21 Organismos de gestão do fundo de formação (OPCA)	
Número potencial de formandos correspondente aos fundos envolvidos	50.187 trabalhadores	79.949 trabalhadores
Programas de formação implementados e pagos Implementação/envolvimento	12,3 milhões de euros 27%	27,6 milhões de euros 46%
Total de horas (projetadas)	5,1 milhões	Licença individual de formação: 2,3 milhões Outros programas: 2,2 milhões
Horas/formandos (projetados)	102	56
Percentagem de PME	84%	Licença individual de formação: 64% Outros programas: 79%
Percentagem de trabalhadores de PME	50%	Licença individual de formação: 35% Outros programas: 25%
Percentagem de trabalhadores com baixas qualificações (nível 5 ou inferior segundo a classificação francesa)	95%	Licença individual de formação: 58% Outros programas: 14%
Percentagem de trabalhadores com mais de 45 anos	40%	Licença individual de formação: 15% Outros programas: 34%

Fontes: FPSPP, DGEFP

**TABELA 7: ARTICULAÇÃO ENTRE A ATIVIDADE PARCIAL E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL
– FUNDO NACIONAL DE EMPREGO**

FUNDO NACIONAL DE EMPREGO – PROGRAMAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL (FNE-FORMATION)	
Toda a empresa	Estado, FSE, concelhos regionais. O cofinanciamento pelos organismos de gestão do fundo de formação e pelas empresas é obrigatório.
BENEFICIÁRIOS, TIPO DE PROGRAMA DE FORMAÇÃO E FINANCIAMENTO	
Grupos-alvo	Trabalhadores mais expostos a regimes de lay-off; trabalhadores mais expostos a regimes de atividade parcial; trabalhadores com baixas qualificações: nível 5 ou inferior na classificação francesa (equivalente a 3c ou inferior na classificação ISCED); PME
Tipo de programa de formação	Programas de formação relacionados com o reconhecimento de qualificações: diploma, título ou certificado de qualificações certificado por profissionais do respetivo sector, formação de formadores, validação de experiência profissional,
Articulação da atividade parcial com ações de formação	Apenas são elegíveis programas de formação que tenham lugar durante o período de trabalho (e não no período de atividade parcial).
Custos elegíveis	Custos de formação, custos salariais Com limite máximo fixado
Objetivos quantitativos Recursos envolvidos	25.000 trabalhadores em 2009 150 milhões de euros (Estado)
RESULTADOS (31 DE MAIO DE 2010)	
Recursos envolvidos	33 milhões de euros
Número de formandos	15.270 (janeiro 2009-maio 2010)

Fontes: FPSPP, DGEFP

**TABELA 8: ARTICULAÇÃO ENTRE A ATIVIDADE PARCIAL E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL
– EXEMPLOS DE INICIATIVAS REGIONAIS, SECTORIAIS E INTERSECTORIAIS**

EXEMPLO DE UM PROJETO REGIONAL QUE VISA PROMOVER A FORMAÇÃO DURANTE (OU EM LUGAR DE) A ATIVIDADE PARCIAL	
Lorena	Acordo regional intersectorial para promover a formação com vista a evitar a atividade parcial – janeiro de 2009. Programas de formação individuais e/ou coletivos financiados conjuntamente por organismos de gestão do fundo de formação (organização intersectorial Agefos-PME), Estado (Fundo Nacional de Emprego), empresas. Alvo: PME que pediram o reembolso da compensação especial de atividade parcial, trabalhadores com baixas qualificações, trabalhadores com mais de 45 anos. Financiamento do Concelho Regional: 1 milhão de euros.
Alguns resultados	Efeito de atavancagem positivo sobre os fundos captados para o financiamento de programas de formação (4 milhões de euros). Programas de formação individuais: 97% dos programas de formação visavam o desenvolvimento e manutenção de competências profissionais. Posição dos sindicatos: maior transparência nos programas de formação financiados pelos organismos de gestão do fundo de formação.
EXEMPLO DE UMA INICIATIVA SECTORIAL QUE VISA PROMOVER A FORMAÇÃO EM SUBSTITUIÇÃO DA ATIVIDADE PARCIAL	
Indústria metalúrgica	No dia 7 de maio de 2009, a indústria metalúrgica alcançou um Acordo Nacional Sectorial para medidas urgentes em favor do emprego. As empresas e o organismo de gestão do fundo de formação OPCAIM financiam conjuntamente, por um período de tempo limitado (maio 2009-junho 2010) os custos de formação e custos salariais de programas de formação profissional que permitam obter um certificado de qualificação profissional, título profissional ou diploma, ou conjunto mínimo de competências profissionais reconhecido a nível sectorial ou intersectorial. Outras possibilidades de financiamento conjunto através de acordos estabelecidos com o Estado ou os Concelhos Regionais. Número máximo de horas de formação subvencionada: 200 horas; número mínimo: 70 horas. Recursos captados pelo organismo de gestão da formação: 50 milhões de euros para custos salariais.
Alguns resultados	Participação financeira do organismo de gestão do fundo de formação nos custos salariais dos trabalhadores envolvidos em programas de formação: 5.933 empresas, 71.773 trabalhadores, 24 milhões de euros. Exemplo de uma empresa: empresa da indústria naval registou um acentuado declínio nas vendas com a crise (-50/-70%). Foi pedido um financiamento conjunto para programas de formação num total de 200 horas. O organismo de gestão do fundo de formação ajudou a desenvolver os programas (conteúdo, duração). Foram abrangidos 500 trabalhadores.

continua →

EXEMPLO DE INICIATIVA COFINANCIADA PELO FSE-EQUALIZAÇÃO FUNDO DE FORMAÇÃO PARA VÍTIMAS DA CRISE E POR ORGANISMO DE GESTÃO DO FUNDO DE FORMAÇÃO QUE VISA PROMOVER A FORMAÇÃO DURANTE OU EM SUBSTITUIÇÃO DA ATIVIDADE PARCIAL

OPCALIA, FUP, FSE	Em Setembro de 2009, é celebrada uma parceria entre o organismo intersectorial de gestão do fundo de formação OPCALIA, o fundo Equalising para vítimas da crise, o FUP (Fonds Unique de Péréquation) e o FSE no quadro do acordo FUP-Estado. Cofinanciamento: 41.8 milhões de euros, dos quais 9,18 milhões para trabalhadores a prestar serviço em empresas abrangidas por regimes de atividade parcial. Despesas elegíveis: identificação de grupos-alvo prioritários em empresas afetadas por crises; avaliação pré-formação; programas de formação dentro ou fora da empresa.
-------------------	---

1 2 3 4 5

DOCUMENTO DA COMISSÃO EUROPEIA

Comissão Europeia

Direção-Geral para o Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão

Desde finais de 2008, os Estados-Membros têm reagido em força à crise económica que atinge a Europa. A intensificação das medidas de recuperação destinadas a limitar os efeitos negativos da crise no mercado de trabalho, bem como a prestar apoio ao rendimento dos mais necessitados, não tem precedentes na história. Na altura, os Estados-Membros e a Comissão Europeia acordaram em dar um impulso à economia de 200 mil milhões de euros. Até à data, o montante concedido ascende já a cerca de 350 mil milhões.

A Comissão Europeia, em conjunto com os Estados-Membros, tem procedido à monitorização e avaliação das medidas tomadas. As várias sessões de discussão crítica e construtiva, ocorridas no seio do Comité de Emprego e no Conselho de Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores (EPSCO), têm garantido a disseminação, por todos os Estados-Membros, de toda a informação disponível até ao momento (consultar documentação produzida entre novembro de 2009 e outubro de 2010).¹ Uma brevíssima síntese da atual situação indicaria que o forte impulso político está a ser recompensado com resultados consideráveis: os regimes contratuais de redução do tempo de trabalho salvaram empregos, as políticas ativas do mercado de trabalho foram reforçadas e o apoio ao rendimento foi alargado a novos grupos, tendo protegido os indivíduos e simultaneamente gerado estabilidade económica.

Este artigo pretende servir de documento de base às discussões que terão lugar na Revisão de Pares sobre «Medidas de emprego para combater a recessão económica: regimes contratuais de redução do tempo de trabalho», nos dias 27 e 28 de setembro de 2010, em França. Para esse efeito, aqui se apresenta uma síntese do que foi discutido no Comité de Emprego e no EPSCO.

1. REGIMES DE REDUÇÃO DO TEMPO DE TRABALHO PARA ATENUAR OS EFEITOS DA CRISE

A maioria dos Estados-Membros implementou novos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho ou alterou os regimes existentes, quer por via do aumento da duração dos subsídios e da inclusão de trabalhadores e empresas anteriormente não elegíveis, quer através do aumento da taxa de substituição. De um modo geral, o objetivo deste tipo de regimes é apoiar a flexibilidade interna com vista à preservação de pos-

¹ Consultar o Documento Conjunto do conselho EPSCO de junho de 2010 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/10/st10/st10184.pt10.pdf>), bem como as referências indicadas na nota de rodapé n.º 2 do referido documento

tos de trabalho. Estes regimes podem ser entendidos como uma redução temporária do período normal de trabalho provocada por um decréscimo na atividade económica, traduzindo-se quer numa redução parcial do horário semanal normal de trabalho, quer num regime de *lay-off* temporário (inatividade total), mantendo-se em vigor o contrato de trabalho. A redução das retribuições decorrente da diminuição das horas de trabalho está a ser substituída, parcialmente ou na íntegra, por compensações públicas pagas diretamente ao trabalhador ou à empresa. Desta forma, é possível salvar postos de trabalho, reduzir os custos sociais associados à perda de emprego, reter capital humano valioso na empresa e evitar os elevados custos dos processos de despedimento e readmissão, possibilitando que empresas e trabalhadores retomem rapidamente os seus contratos de trabalho a tempo inteiro quando a situação económica melhora.

Alguns países sublinharam o princípio de equidade subjacente aos seus regimes contratuais de redução do tempo de trabalho, nos quais a diminuição das horas de trabalho é, em geral, repartida por uma ampla fatia do mercado de trabalho. Pretende-se assim contrariar a concentração do desemprego num número limitado de trabalhadores que, sem a aplicação deste tipo de regimes, perderiam por completo os seus postos de trabalho. No entanto, é importante ter em consideração que, por norma, embora não em todos os países, estes regimes reforçam a segurança do emprego dos trabalhadores permanentes. Isto implica que, a manterem-se inalterados os demais fatores, o número de novas contratações é mais baixo do que seria sem a sua aplicação, sobretudo numa situação de subsequente retoma económica. Neste sentido, estes regimes podem prejudicar as oportunidades de contratação de outros trabalhadores disponíveis no mercado de trabalho durante a fase de recuperação económica, o que vem reforçar a necessidade de concentrar as políticas do mercado de trabalho nestes trabalhadores.

2. CRITÉRIOS DE ACESSO PARA APOIAR OS POSTOS DE TRABALHO CERTOS

A participação das empresas e/ou trabalhadores em regimes contratuais de redução do tempo de trabalho está sujeita a determinados critérios, cujo objetivo é restringir a sua utilização em virtude dos limitados orçamentos disponíveis (em alguns casos) e direcionar o seu efeito para os postos de trabalho mais indicados. Pretende-se disponibilizar o subsídio a postos de trabalho efetivamente recuperáveis e realmente necessitados de apoio. Nem todos os montantes empregues alcançam os objetivos esperados, facto que decorre da dificuldade em avaliar e antecipar as perspetivas económicas e que, normalmente, acaba por conduzir a que parte da despesa pública com estes regimes seja «desviada» para salvar empresas ou trabalhadores sem que se obtenha o efeito pretendido ou se verifique tal necessidade. Talvez os postos de trabalho salvos tivessem sobrevivido

sem a prestação do apoio, ou venham a perder-se no momento em que este termine, ou tenham sido indevidamente salvos por não lhes corresponder um valor produtivo futuro – colocando-se assim entraves às necessárias alterações estruturais na economia. As estimativas da OCDE indicam que cerca de um terço da despesa decorrente dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho é «desperdiçada» desta forma.²

Os diversos países têm tentado reduzir as chamadas perdas por «efeito de peso morto» através da adoção de critérios e regras que as empresas e/ou os trabalhadores devem observar para poderem beneficiar destes regimes:

1. uma redução mínima na produção e/ou na atividade económica (de longe o critério mais frequentemente utilizado);
2. a participação em ações de educação ou formação em (parte dos) períodos de inatividade;
3. uma taxa de substituição inferior a 100% para os trabalhadores abrangidos, ou uma recuperação de custos inferior a 100% para as empresas participantes;
4. a cobertura de um número limitado de trabalhadores da empresa (nem todos os trabalhadores de uma empresa podem participar em simultâneo);
5. a obtenção do acordo explícito dos parceiros sociais da empresa ou a nível sectorial quanto à redução do tempo de trabalho. Este critério faz uso de valiosa informação interna da empresa e os parceiros sociais são estreitamente envolvidos na decisão de aplicar o regime. Este envolvimento é extremamente importante, uma vez que a implementação da redução do tempo de trabalho pressupõe que determinados postos de trabalho carecem de apoio, evidenciando a sua potencial inviabilidade – uma situação conotada negativamente, que pode ser entendida como prenunciadora de uma possível reestruturação futura.
6. a interdição de despedimentos durante ou imediatamente após a participação nestes regimes;
7. a interdição da redução do número total de trabalhadores da empresa durante a aplicação do regime;
8. a limitação da aplicação do regime apenas a certos sectores da economia;
9. a obrigatoriedade de desenvolver um plano de recuperação para as empresas envolvidas ou verificação da sua viabilidade futura;

² Consultar relatório da OCDE *Employment Outlook 2010*, capítulo 1.4.

10. restrições ao pagamento de bónus à gestão da empresa.

Todos estes critérios tendem a reduzir o efeito de peso morto dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho.

3. NÍVEL DE EFICÁCIA SIGNIFICATIVO, POSTOS DE TRABALHO SALVOS

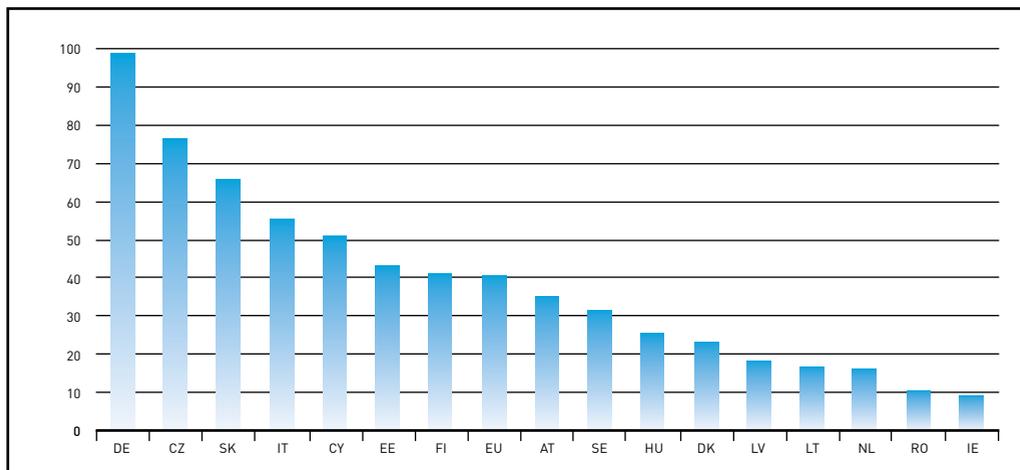
As evidências empíricas indicam que os países que têm usado estes regimes durante o período de crise têm, até à data, registado menores perdas de emprego e maiores reduções dos períodos de trabalho em comparação com outros Estados-Membros, demonstrando a sua eficácia na prevenção de situações de *lay-off* e na distribuição das reduções na atividade económica por uma base mais alargada de trabalhadores. Estima-se que, em média, a queda no crescimento do emprego ao longo da recessão de 2008-2009 foi contrabalançada em 0,7 p.p. (numa base anual) nos Estados-Membros que implementaram estes regimes.³ Comparativamente, os apoios do Estado aos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho não representam mais do que 0,02% do PIB anual da UE27 em 2009. Embora a intensidade do financiamento público à redução do tempo de trabalho varie largamente entre os Estados-Membros, não se verifica uma relação direta entre o número de postos de trabalho salvos e os montantes do financiamento público, dado que existem outras variáveis a considerar (por exemplo, os custos de oportunidade decorrentes da legislação de proteção do emprego e a situação individual das empresas beneficiárias). A limitada investigação disponível sobre estes regimes⁴ permite concluir que estes aumentam a flexibilidade interna das empresas e são particularmente atrativos quando a legislação de proteção do emprego é apertada e os custos de despedimento são elevados.

Através da aplicação de regimes contratuais de redução do tempo de trabalho, mas também por via do corte nas horas extraordinárias e da promoção de reduções voluntárias do tempo de trabalho a nível individual, as empresas têm conseguido reter a sua mão-de-obra. Os trabalhadores mantiveram os seus contratos de trabalho e trabalharam menos horas. A aplicação da redução do tempo de trabalho absorveu uma parte significativa da redução global do trabalho induzida pela queda brusca na procura, tendo o remanescente sido absorvido pela perda de emprego. A Alemanha conseguiu absorver praticamente todas as reduções do trabalho com um número mais reduzido de horas de trabalho; não se perderam postos de trabalho e o nível de desemprego manteve-se sensivelmente constante. Chipre, Itália, Eslováquia e República Checa também absorveram mais de 50% da queda do trabalho através da redução do tempo de trabalho (Figura 1).

³ Consultar o documento conjunto da DG EMPL e DG ECFIN «Short Time Working Arrangements as Response to Cyclical Fluctuations» em <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=89&newsId=843&furtherNews=yes>.

⁴ Consultar o relatório *Employment in Europe 2010*.

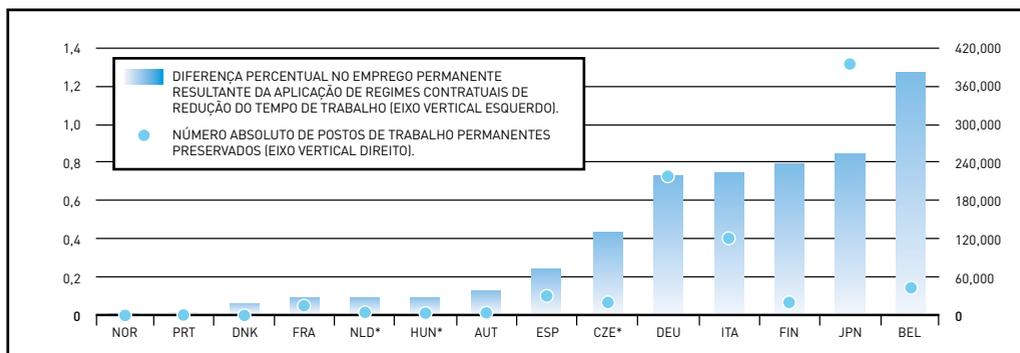
FIGURA 1: PARCELA DA REDUÇÃO GLOBAL NO TRABALHO TOTAL (N.º TOTAL DE HORAS DE TRABALHO) ENTRE 2008 E 2009 ATRIBUÍVEL À REDUÇÃO DO N.º DE HORAS DE TRABALHO POR PESSOA NO EMPREGO (%)



Fonte: Employment in Europe 2010 (mimeografia)

A OCDE apresentou alguns estudos empíricos que mostram o número de postos de trabalho permanentes salvos por regimes contratuais de redução do tempo de trabalho aplicados em alguns países selecionados. Uma análise da percentagem de postos de trabalho salvos coloca a Bélgica no topo da lista, seguida do Japão, Itália, Finlândia e Alemanha. Em números absolutos, o Japão e a Alemanha estão na linha da frente, com 400 mil e 220 mil postos de trabalho salvos, respetivamente (Figura 2).

FIGURA 2: PARCELA DA REDUÇÃO GLOBAL NO TRABALHO TOTAL (N.º TOTAL DE HORAS DE TRABALHO) ENTRE 2008 E 2009 ATRIBUÍVEL À REDUÇÃO DO N.º DE HORAS DE TRABALHO POR PESSOA NO EMPREGO (%)



Fonte: OECD Employment Outlook 2010: Moving Beyond the Job Crisis⁵, Figura 1.24.

⁵ Relatório de 2010 da OCDE sobre Perspetivas de Emprego.

Tal como defendido anteriormente, apesar de a despesa com estes regimes ser sensível ao efeito de peso morto (isto é, os postos de trabalho abrangidos por estes regimes teriam sido mantidos mesmo sem a sua intervenção), a rápida descida das taxas de participação (para cerca de metade desde a primavera de 2009 na Alemanha, França, Áustria e Bélgica) aponta no sentido de uma gestão de custos eficaz na aplicação destes regimes nos Estados-Membros. Tal foi conseguido através da limitação do período de vigência destes regimes ou das condições de elegibilidade para empresas e trabalhadores, de modo a restringir o acesso a estes regimes ou permitir a saída destes atempadamente. O facto de as taxas de substituição das compensações pagas aos trabalhadores abrangidos serem inferiores a 100% também terá contribuído para prevenir a utilização excessiva e ineficaz do sistema. Todavia, apesar da definição criteriosa dos seus objetivos e da sua eficácia económica, importa salientar que estes regimes não têm conseguido impedir o aumento do desemprego na Europa em sete milhões nos últimos dois anos.

4. PERSPETIVAS

Esta secção elenca alguns tópicos de discussão sobre a própria medida e o seu futuro.

- 1) De um ponto de vista económico, nesta fase da crise, os regimes contratuais de redução do tempo de trabalho devem desviar a sua atenção dos «sectores mais gravemente afetados». Os sectores que continuam a registar uma diminuição da sua atividade económica 18 meses ou mais após o início da crise sinalizam a necessidade de uma mudança estrutural. Os fatores de produção, incluindo o trabalho, irão necessitar de ser apoiados no sentido de se deslocarem para sectores que possam gerar valor acrescentado real nos próximos anos, como é o caso, por exemplo, da promoção de atividades de baixo carbono. Tal não implica, evidentemente, a interrupção imediata de todos os regimes contratuais de redução do tempo de trabalho, mas significa que não devem ser aplicados novos regimes a sectores com um futuro potencialmente fraco. Os critérios definidos para a participação de empresas e trabalhadores neste tipo de regimes terão de ser revistos à luz das anteriores observações sobre a sua eficácia – gerando novos critérios de acesso.
- 2) Este é o momento certo para se iniciar a saída gradual destes regimes, processo que será necessário à medida que a recuperação da atividade económica ganha ímpeto e as preocupações dos mercados financeiros com a sustentabilidade fiscal pressionam os governos a anunciar pacotes de austeridade. No entanto, uma retirada demasiado precoce pode minar a confiança dos trabalhadores e reduzir a procura interna, com repercussões diretas nas empresas.

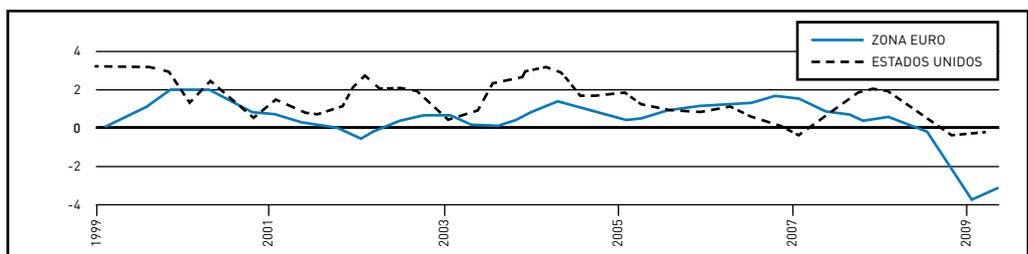
3) Importa alertar para o facto de que as evidências históricas mostram que o atual padrão europeu de retenção de mão-de-obra em período de recessão, acompanhado de uma queda acentuada na produtividade laboral (por trabalhador), é por norma seguido de um crescimento pronunciado da produtividade laboral no período de recuperação subsequente. Tal implica um fraco crescimento do número de postos de trabalho, constituindo um argumento importante a favor de uma maior atenção sobre políticas que garantam uma recuperação mais intensiva de postos de trabalho.

4) É necessário recolher mais dados quantitativos: foram empregues avultados montantes de financiamento público para apoiar o mercado de trabalho, mas os resultados disponíveis sobre a sua eficácia global são apenas provisórios (ver acima). É necessário recolher mais informação sobre o impacto dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho nos diferentes grupos do mercado de trabalho, incluindo, por exemplo, dados diferenciados por grupo etário, habilitações literárias, tipo de contrato/estatuto no mercado de trabalho e género.

5) Possíveis resultados da Revisão de Pares de setembro de 2010, França:

- a. aprendizagem mútua e partilha de experiências entre os Estados-Membros no que respeita à implementação e ao funcionamento dos seus respetivos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho;
- b. identificação dos aspetos destes regimes cuja eficácia ficou claramente demonstrada, bem como daqueles onde o grau de eficácia das medidas é menos evidente. Neste último caso, quais as mudanças a introduzir na conceção e implementação destes regimes num futuro cenário comparável de crise?
- c. perceção sobre as posições dos grupos no mercado de trabalho e análise dos efeitos benéficos ou prejudiciais que nelas provocaram em específico estes regimes (Figura 3).

FIGURA 3: PRODUTIVIDADE POR TRABALHADOR, ZONA EURO E EUA (FONTE: BANCO CENTRAL EUROPEU)



Fontes: Eurostat, OCDE, Departamento de Estatísticas do Emprego dos EUA e cálculos do BCE.

1 2345

**COMENTÁRIOS DOS PAÍSES PARTICIPANTES
- RESUMO**

QUADRO RESUMO – COMENTÁRIOS DOS PAÍSES PARTICIPANTES

	SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO PAÍS PARTICIPANTE	AVALIAÇÃO DA MEDIDA DE POLÍTICA	AVALIAÇÃO DOS FATORES DE SUCESSO E DA TRANSFERIBILIDADE	QUESTÕES
ALEMANHA	<ul style="list-style-type: none"> • A redução do tempo de trabalho tem uma longa tradição na Alemanha e tornou-se um importante instrumento no combate à crise financeira e económica. • Demonstrou a sua eficácia na estabilização do emprego e evitou um rápido aumento dos níveis de desemprego. Foi igualmente útil na conservação do capital humano de base das empresas. • A forte preferência das empresas alemãs por este tipo de regimes está relacionada com a crescente importância do capital humano e a escassez de competências sentida nos últimos anos. 	<ul style="list-style-type: none"> • O regime francês é menos generoso (e mais complexo) e não tem a importância que lhe é atribuída na Alemanha. • As empresas preferiram este tipo de regimes em prol de estratégias de redução de custos, facto que poderá ser justificado pela segmentação do mercado de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • A redução do tempo de trabalho não é a panaceia para a crise no seio das empresas. A sua utilidade depende muito da probabilidade de uma rápida recuperação. • Os empregadores reagem fortemente ao montante das subvenções. • Uma vez que todos os grupos podem lucrar com este tipo de regimes, é necessário um sistema equitativo e adequado de partilha de encargos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Por que razão as empresas francesas seguiram uma estratégia de ajustamento de emprego assente na redução de custos e não na redução das horas de trabalho? • Por que motivo a retenção de mão-de-obra estagnou em meados de 2009? • Por que razão o nível médio das compensações aos trabalhadores continuou a aumentar durante a crise? • O novo regime de APLD substituiu os anteriores programas de redução do tempo de trabalho? • Os trabalhadores continuam a estar cobertos por regimes de segurança social (doença, reforma, etc.)?
ÁUSTRIA	<ul style="list-style-type: none"> • Declínio do PIB de 3,9% em 2009. • Sinais de recuperação nos últimos meses. • Recessão económica resultou num nível de emprego mais baixo e num aumento considerável do desemprego, em particular no sector da indústria transformadora e entre os trabalhadores temporários, jovens e estrangeiros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Primeira experiência relevante em termos quantitativos com regimes contratuais de redução do tempo de trabalho na Áustria. • Regulamentação destes regimes mais flexível. • Em 2009, uma média de 0,8% dos trabalhadores por conta de outrem foram abrangidos por este tipo de regimes. • Incidência nos trabalhadores permanentes, do sexo masculino, no sector transformador e em grandes empresas. • Papel importante dos parceiros sociais: acordo de concertação social é requisito para candidatura a compensação pecuniária por redução do tempo de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Algumas semelhanças. • A combinação destes regimes com ações de formação é de difícil implementação. • Incidência nos trabalhadores permanentes. • Apesar do nível elevado das subvenções, a taxa de utilização destes regimes é bastante baixa (em comparação com a Alemanha). 	<ul style="list-style-type: none"> • Quem ganha com estes regimes? • A que resultados conduzem? • É fácil incorrer na sua aplicação indevida? • Como funcionam em sistemas de mercado de trabalho diferentes?

continua →

<p>BÉLGICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A baixa taxa de atividade, sobretudo entre os grupos etários mais jovens e mais idosos, é um problema estrutural do mercado de trabalho belga. • A crise também atingiu a Bélgica. O impacto foi um pouco menos severo do que na UE em geral. • O sector transformador e o trabalho temporário foram os mais atingidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • A resposta política à crise é comparável à adotada em França. • A Bélgica decidiu entender as oportunidades de emprego temporário aos trabalhadores administrativos. Os operários utilizam desde há muito esta medida. Foram introduzidas duas outras possibilidades de redução do tempo de trabalho com carácter temporário. • A medida recorrente (para a classe operária) continua a ser mais utilizada do que as medidas específicas de combate à crise. 	<ul style="list-style-type: none"> • As medidas são bastantes semelhantes. Parece ter já ocorrido uma transferência de políticas do mercado de trabalho entre a França e a Bélgica. • Uma boa ideia do sistema francês é a utilização do período de «inatividade parcial» para a realização de ações de formação. A Bélgica não instituiu esta obrigatoriedade. 	<ul style="list-style-type: none"> • A França irá optar pela atividade parcial estrutural após o final da crise?
<p>BULGÁRIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Na Bulgária, ao longo de 2010, o declínio do PIB abrandou em comparação com o ano anterior, com o sector de serviços atualmente mais afetado pela crise em termos de redução do VAB. • Em 2009, devido à crise, a tendência crescente verificada no emprego desde 2002 foi interrompida. • Ao contrário do sector público, o sector privado registou um abrandamento na redução do emprego em 2010. • Os subsectores da indústria transformadora e da construção civil são, até à data, os mais severamente afetados pela crise em termos de diminuição do emprego. • Os jovens entre os 25 e os 34 anos e os trabalhadores com formação profissional de nível secundário são os mais afetados pela redução da atividade nas empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • O Decreto-lei n.º 44 de 27 de fevereiro de 2009 garante aos empregadores que operam nos sectores da indústria e de serviços a possibilidade de beneficiarem de subvenções fixas de redução do tempo de trabalho. • Cada trabalhador afetado pela redução salarial em resultado da reorganização do processo produtivo recebe entre 59 a 81% da retribuição auferida anteriormente. • Até ao final de setembro de 2009, 531 entidades empregadoras e 19.485 trabalhadores (1,21% do total de trabalhadores no sector privado) beneficiaram do Decreto-lei n.º 44. • O Programa da Adaptabilidade, englobado no Programa Operacional para o Desenvolvimento de Recursos Humanos do FSE, constitui uma outra oportunidade de ajustamento dos custos do trabalho ligeiramente mais vantajosa para os trabalhadores, oferecendo a possibilidade de formação profissional. 	<ul style="list-style-type: none"> • O regime de APLD, anunciado pelo Governo francês em fevereiro de 2009, é um fator-chave de sucesso com pouco potencial de transferibilidade para a Bulgária. • A extensão da oferta de formação a um maior número de trabalhadores, resultante do envolvimento ativo dos parceiros sociais franceses no processo de formação profissional, é facilmente aplicável na Bulgária. • A abordagem proativa às necessidades de qualificação é um outro fator crítico que pode ser transferido e aplicado com sucesso na Bulgária. • O fundo de investimento social (FISO), criado para coordenar as ações do Governo e dos parceiros sociais durante o período de crise, é um outro fator de sucesso transferível. 	<ul style="list-style-type: none"> • Qual a atual percentagem da retribuição mínima diária líquida recebida a título de compensação fixa pelos trabalhadores franceses abrangidos pelo regime? • Existe alguma exigência quanto à percentagem mínima de trabalhadores abrangidos para candidatura à subvenção especial fixa paga pelo Estado? • Qual o documento estratégico de política que dá primazia aos regimes contratuais de atividade parcial? • Existe alguma meta para 2009 quanto ao número de trabalhadores abrangidos por regimes de atividade parcial financiados pelo Estado?

continua →

<p>CHIPRE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A recessão chegou ao Chipre tardiamente e de forma indireta, manifestando-se no declínio dos fluxos de turismo e na construção civil, mas não no sector bancário. • No entanto, o desemprego aumentou em todos os sectores e afetou todos os níveis de qualificação. Segundo o Labour Force Survey (Eurostat), atingiu os 7,5% do primeiro trimestre de 2010, face aos 4,7% do período homólogo em 2009. • O défice orçamental aumentou para cerca de 6% do PIB, impondo ao Governo dificuldades na manutenção da sua orientação estratégica de longo prazo. • Não houve consenso político quanto às medidas de contenção orçamental, mas serão envidados esforços nesse sentido no próximo outono. 	<ul style="list-style-type: none"> • A atividade parcial é uma medida de longa data incluída no pacote francês de combate ao desemprego e está em linha com a estrutura do mercado de trabalho em França. • As alterações a estes programas introduzidas pela recessão aumentaram em dez vezes o número de horas reduzidas permitido, embora o número de horas efetivamente reduzidas se tenha mantido nos 30% – valor mais baixo do que no passado. • Questões ao nível microeconómico minam a confiança na avaliação do programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os regimes de atividade parcial resultam da recessão, são novos no Chipre, e alheios à cultura de medidas tipicamente exigidas num contexto de baixo desemprego. • Destinam-se, em geral, a sectores (turismo e construção) mais afetados pela recessão e, como tal, têm um carácter melhorativo e de curto prazo. • Os recursos (escassos em tempos de recessão) foram direcionados para velhos motores de crescimento e não para áreas inovadoras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os governos franceses projetaram mudanças de orientação estratégicas que deixem antever a aplicação de regimes de atividade parcial a novas e fortes áreas? • Existe alguma tensão orçamental entre a afetação de recursos à atividade parcial e a afetação de recursos a projetos infraestruturais? Qual a posição defendida relativamente ao investimento em infraestruturas como alternativa aos regimes de atividade parcial? • As empresas que podem efetivamente beneficiar de uma melhoria na formação aderem a estes regimes? Ou a adesão é maior por parte de empresas que teriam fechado, atenuando a sua saída do mercado de trabalho? • O regime retarda as ações de formação programadas pela própria empresa? A formação aumenta a produtividade? • Os trabalhadores que frequentam ações de formação permanecem na mesma empresa? Existem trabalhadores que fizeram formação e que, não obstante, perderam o seu emprego?
<p>ESLOVÉNIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de desemprego inferior à média da UE, antes e depois da crise económica. • Em resultado da crise, o aumento da taxa de desemprego é idêntico ao aumento registado em França. • A crise teve um maior impacto na situação no mercado de trabalho de homens, pessoas com qualificações médias ou baixas e jovens. 	<ul style="list-style-type: none"> • Foram adotadas duas medidas para preservar o emprego durante a crise: uma subvenção para a redução do tempo de trabalho e um programa de compensação para os trabalhadores em regime de inatividade temporária forçada. • A medida de compensação de redução do tempo de trabalho consiste numa subvenção simples com ampla cobertura sectorial. • O declínio do emprego teria sido mais elevado sem estas medidas. • As medidas apoiam e estimulam a flexibilidade interna do mercado de trabalho. • A subvenção de redução do tempo de trabalho não tem critérios de elegibilidade rígidos. • A redução do tempo de trabalho e a inatividade temporária forçada não são muito empregues para a aquisição de novas competências. 	<ul style="list-style-type: none"> • No futuro, a Eslovénia poderia introduzir algumas condições adicionais nas compensações pagas aos trabalhadores abrangidos por estes regimes. • Ambos os países devem melhorar a formação dos trabalhadores abrangidos pelo regime com vista ao aumento da sua empregabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Em França, a atividade parcial pode ser combinada com o desemprego parcial? • Como é monitorizada a implementação da atividade parcial? • Existem propostas ou programas específicos para a formação dos trabalhadores abrangidos por regimes de atividade parcial? • Qual o impacto esperado no mercado de trabalho depois de finda a aplicação da medida anticrise, no final do ano? • O regime de atividade parcial «pré-crise» terá continuidade após o final da crise económica?

continua →

<p>GRÉCIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A crise provocou essencialmente um forte aumento do desemprego. • Relativamente à queda da produção, o declínio registado no emprego foi, até à data, modesto. • Há evidências de que as empresas estão a recorrer a medidas de flexibilidade interna (redução do tempo de trabalho e de salários). • Não é de excluir a possibilidade de uma onda tardia de processos de <i>lay-off</i> em massa. 	<ul style="list-style-type: none"> • A Grécia nunca adotou regimes contratuais de redução do tempo de trabalho em resposta à crise devido à forte oposição das organizações sindicais. • Para combater a crise, a Grécia recorre a uma combinação de subvenções marginais e programas de apoio à criação de empresas (na sua maioria, criação do próprio emprego). • As medidas extraordinárias tomadas no âmbito do acordo de ajuda com a UE e o FMI e o advento da crise poderão conduzir a despedimentos em grande escala. • O desenvolvimento de um regime de redução do tempo de trabalho, em linha com o regime contratual de atividade parcial francês, pode ajudar a prevenir a perda de emprego nos próximos meses. 	<ul style="list-style-type: none"> • O envolvimento ativo dos parceiros sociais na conceção e funcionamento do regime. • A alteração de alguns aspetos do regime em virtude da recessão permitiu uma rápida reação das autoridades e dos parceiros sociais às mudanças verificadas. • A flexibilidade na utilização do número de horas reduzidas permitido deve ser restritiva. • Ausência de um limite fixo mínimo de horas de redução permitidas. • Taxas de compensação generosas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Como se explica a modesta taxa de adesão? • Existem informações quanto ao efeito de peso morto e de deslocação? • O que sucederá ao regime após a crise? • Existem outras medidas que permitam às empresas manter a sua mão-de-obra?
<p>HOLANDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Na Holanda, o nível de desemprego foi o mais baixo da UE, mesmo durante a crise. • O aumento do desemprego fez diminuir a diferença entre as taxas de desemprego masculino e feminino. • Tal como noutros países, a Holanda registou um crescimento do desemprego muito inferior ao esperado face aos indicadores de crescimento económico. 	<ul style="list-style-type: none"> • O modo de financiamento da regulação holandesa diverge bastante do sistema francês, que apresenta vários níveis e é bastante complexo. • Em comparação com muitos outros países europeus, incluindo a França, o regime holandês tem sido tradicionalmente utilizado de forma bastante restritiva ao longo do tempo. • Os resultados reais obtidos pela França e pela Holanda em termos do apoio a postos de trabalho equivalentes a tempo completo poderá não diferir tanto como seria de esperar. • Não deverá ser atribuído qualquer estatuto de permanência ao mais recente regime holandês de desemprego parcial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Em França, os acordos coletivos ao nível da empresa ou do sector podem fixar condições mais favoráveis do que as estipuladas por lei, de modo a que as empresas possam pagar aos trabalhadores em regime de atividade parcial até 90 ou 100% do seu anterior rendimento líquido sem apoio financeiro adicional por parte do Estado. Na Holanda, não foram feitos acordos do género, embora na prática muitos empregadores compensem a perda salarial na totalidade. • Em comparação com os regimes franceses, os regimes holandeses colocam maior ênfase na avaliação do desempenho das empresas. • A revelação dos défices estruturais do mercado de formação profissional, bem como o fraco investimento das entidades empregadoras na empregabilidade dos trabalhadores – uma realidade em França e, em menor grau, na Holanda – são fatores a considerar na futura formulação de políticas nesta área. 	<ul style="list-style-type: none"> • Por que motivo foram introduzidos diferentes níveis de compensação (reembolsos) em França? • Por que não foi instituída a obrigatoriedade da formação profissional aquando da introdução do novo regime (a atividade parcial de longa duração) em fevereiro de 2009? • Como são selecionados para formação os trabalhadores cuja formação é financiada pelo Fundo Comum para a garantia dos percursos profissionais? Podem, por exemplo, candidatar-se a título individual? • Como irá o Governo francês dar continuidade ao regime, tendo em vista a modesta participação dos empregadores (em comparação com outras estratégias para o mercado de trabalho)?

continua →

<p>ITÁLIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento significativo do desemprego, sobretudo masculino e jovem. • Perda de emprego concentrada na indústria transformadora e no emprego temporário. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os regimes de redução do tempo de trabalho constituem um instrumento importante para fazer face a variações de curto prazo na procura e a situações inesperadas de dificuldades económicas temporárias. • Um desafio importante é o modo como estes regimes poderão acompanhar a reestruturação profissional e económica. • O envolvimento dos parceiros sociais é importante para apoiar a coesão social face ao impacto económico e social da recessão. • O Fundo de Garantia Salarial italiano é, em muitos aspetos, semelhante ao regime de atividade parcial, mas tem um nível de utilização bastante mais elevado. 	<ul style="list-style-type: none"> • A simplificação do regime seria crucial para aumentar o seu potencial de transferibilidade. • A integração entre medidas públicas e contratuais fornece indicações muito relevantes para o ajustamento dos regimes italianos. • A melhor articulação entre o apoio ao rendimento e as medidas de ativação constitui um desafio comum para o futuro. 	<ul style="list-style-type: none"> • A atividade parcial e as contribuições para a segurança social. • A atividade parcial, a formação e outras políticas ativas do mercado de trabalho em vigor. • A atividade parcial de longa duração representa um novo modelo? É provável que venha a ser instituída no futuro? • Está prevista alguma reforma do regime de atividade parcial?
<p>NORUEGA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O desemprego cresceu 1,2 pontos percentuais entre 2007 e 2010. • A taxa de desemprego norueguesa ainda é relativamente baixa, tendo sido estimada pelo Labour Force Survey (Eurostat) em 3,6% para 2010. • O desemprego é mais elevado entre os trabalhadores do sector da construção e da indústria transformadora. • A economia ainda está em recessão, mas interrompeu a trajetória descendente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os <i>lay-offs</i> temporários são regulados por acordos coletivos e permitem que as empresas suspendam temporariamente o contrato de trabalho e reduzam os custos salariais com um curto pré-aviso. • Os trabalhadores em <i>lay-off</i> temporário têm o estatuto de desempregado e são compensados em conformidade. • O regime de <i>lay-off</i> temporário está bem implantado e tem o apoio dos agentes do mercado de trabalho, das autoridades reguladoras e da classe política. • O regime foi ajustado durante a atual crise para facilitar a participação das empresas no regime de <i>lay-off</i> temporário. • Os <i>lay-offs</i> a tempo parcial são compensados pelo Estado, desde que o período de redução não seja inferior a 40%, e permitem o <i>lay-off</i> rotativo, bem como a redução apenas semanal/diária do tempo de trabalho [<i>lay-off</i> a tempo parcial]. 	<ul style="list-style-type: none"> • O regime norueguês de <i>lay-off</i> temporário está bem implantado e considera-se que cumpre as funções que lhe estão subjacentes. Não são de esperar grandes alterações. • O facto de os trabalhadores em regime de <i>lay-off</i> terem o estatuto de desempregados limita as possibilidades de combinar os períodos de inatividade com ações de formação. • Um aspeto a considerar é saber se a estrutura de incentivos em França – em que o empregador paga uma parte da compensação retributiva do trabalhador ao longo do período de inatividade parcial – ajuda a encurtar o período de inatividade, ou seja, se desencoraja a utilização de períodos de inatividade desnecessariamente longos. • O sistema norueguês não institucionalizou qualquer preferência pelo <i>lay-off</i> a tempo parcial em detrimento do <i>lay-off</i> total. A experiência francesa de que a atividade a tempo parcial é preferível ao <i>lay-off</i> total – sobretudo numa perspectiva de formação em contexto de trabalho – poderá ser útil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seria útil saber se a estrutura de incentivos dos regimes franceses (compensações retributivas durante o período de atividade parcial) contribui para a redução da produção. • Existem dados sobre se os trabalhadores em atividade parcial mantêm o seu vínculo laboral, ou se, pelo contrário, procuram uma alternativa a tempo completo, sobretudo nos casos em que o tempo de trabalho é reduzido por períodos mais longos? • Existem dados acerca de como é empregue o tempo de inatividade e quais os padrões de tempo de trabalho normalmente utilizados nas empresas que aplicam regimes de atividade parcial?

continua →

<p>PORTUGAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A crise atingiu a economia portuguesa de forma menos severa do que na maioria dos outros países europeus, mas devido aos seus problemas estruturais a recuperação tem sido mais lenta do que na Zona Euro. • Antes da crise, Portugal já registava um acentuado aumento dos níveis de desemprego (de 4,0% em 2000 para 7,7% em 2008), em particular entre os desempregados de longa duração (de 1,7% para 4,3%). • Devido a um forte aumento do desemprego masculino durante a crise (2,4 pontos percentuais) a diferença entre os níveis de emprego masculino e feminino diminuiu em Portugal. • Durante a crise, a perda de emprego totalizou 169.000 postos de trabalho, com a mais elevada taxa de variação negativa registada nos sectores da construção civil, hotelaria e restauração, atividades financeiras e de consultoria, e atividades científicas e técnicas (entre 10% e 12,5%). • A evolução do desemprego de longa duração (bastante mais negativa do que a média europeia) indica que os problemas estruturais do mercado de trabalho português são mais graves do que os sentidos em França e na UE em geral. 	<ul style="list-style-type: none"> • As medidas de redução do tempo de trabalho podem constituir um instrumento útil em períodos de crise económica e a sua utilização deve limitar-se a situações excecionais. Deste ponto de vista, faz sentido que alguns aspetos da reforma francesa sejam temporários. • Em Portugal, o <i>lay-off</i> do regime geral é, sob muitos aspetos, tão «generoso» quanto o modelo francês após a reforma. • O único ponto comum entre a atuação dos governos português e francês durante a crise económica é a articulação da redução do tempo de trabalho com o ensino e a formação profissionais. • A extensão do regime de redução do tempo de trabalho francês aos trabalhadores temporários parece constituir uma importante tentativa de favorecer os trabalhadores mais afetados pela crise. • Durante a mais recente crise, o crescimento explosivo do número de trabalhadores afetados por reduções do tempo de trabalho sob o regime de <i>lay-off</i> geral indica que o modelo português de regulação tem capacidade para reagir a alterações cíclicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • A reforma francesa pode sugerir algumas alterações (de âmbito limitado) a aplicar em Portugal, mas não parece ter potencial para fomentar uma reforma mais abrangente. • Dado que os problemas da economia portuguesa são sobretudo de natureza estrutural e não cíclica, a extensão de medidas (como, por exemplo, o regime de <i>lay-off</i>) que deem resposta a problemas cíclicos não parece ir ao encontro das necessidades específicas do mercado de trabalho português. • A estratégia do governo português visa solucionar os problemas estruturais da economia e do mercado de trabalho com um forte enfoque no EFP. A extensão dos regimes de <i>lay-off</i>, tal como outras medidas de combate a alterações cíclicas, é importante, mas está estritamente subordinada a esta prioridade. 	<ul style="list-style-type: none"> • É necessária mais informação sobre a extensão da redução do tempo de trabalho aos trabalhadores temporários. • As elevadas compensações da atividade parcial de longa duração são demasiado dispendiosas? • Existem planos para simplificar o sistema francês de financiamento e monitorização destes regimes? • Quais foram os custos da reforma de 2009?
<p>REPÚBLICA CHECA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A crise económica não foi tão profunda como se previa, mas a recuperação é ainda frágil. • Em termos globais, o emprego caiu durante a crise, com uma queda mais acentuada na indústria transformadora (de 10%), que absorve uma boa parte do emprego na República Checa. • O desemprego aumentou, embora a média (7,2%) seja inferior à registada nos países da UE. • A percentagem do emprego a tempo parcial subiu, a par do número de contratos de trabalho de carácter temporário, um sinal da reação das empresas face à incerteza dos mercados de trabalho durante o período de crise. 	<ul style="list-style-type: none"> • O projeto «Get Educated!» é um instrumento de referência, introduzido com o propósito de apoiar as empresas durante a crise. • O projeto está a decorrer há apenas ano e meio e inclui cursos obrigatórios de formação «transferível» nas empresas. • O projeto tem suscitado um interesse significativo, mas os recursos que lhe foram afetados não serão utilizados na sua totalidade. • As empresas recorreram a estes projetos na sequência de alterações internas provocadas pela crise e a subsequente necessidade de formar os seus trabalhadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os regimes de desemprego parcial checo e francês divergem bastante, pelo que é extremamente difícil avaliar o seu nível de sucesso e potencial de transferibilidade. • O sistema checo de apoio às empresas inclui uma componente formativa e a educação/formação realizada é transferível para outras empresas, enquanto em França esta componente tem um carácter opcional. • Na República Checa, as empresas candidatas são submetidas a uma avaliação extremamente rigorosa e exaustiva do real impacto da crise nas suas estruturas, enquanto em França qualquer empresa pode candidatar-se e os apoios são atribuídos de forma bastante benevolente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não será a ampla utilização dos regimes de atividade parcial de longa duração (APLD) contraproducente a longo prazo, uma vez que paralisa a capacidade de sobrevivência das empresas mais frágeis e as torna dependentes de apoios públicos no futuro? Neste aspeto, valeria a pena equacionar a questão da «saturação» do mercado, em particular no que se refere à indústria automóvel. • A crise económica não daria origem a um impulso à inovação e ao desenvolvimento de novas e modernas áreas de atividade? Estas questões foram discutidas em França antes da introdução da APLD? • Com base no pressuposto de que as empresas mais fortes sobrevivem em circunstâncias normais, será o apoio financeiro público a estas empresas realmente eficaz?

continua →

<p>SÉRVIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Situação desfavorável no mercado de trabalho. • O mercado de trabalho reagiu fortemente à recessão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não foram aplicadas medidas inteiramente comparáveis. • Algumas alterações ao Código do Trabalho pretenderam evitar despedimentos e manter a mão-de-obra permanente. • Dificuldades na avaliação devido à indisponibilidade de dados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitada implementação do programa devido à falta de recursos financeiros. • Alguns aspetos relativos à formação profissional são transferíveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimento relativo às contribuições para a segurança social. • Qual foi o maior entrave à implementação desta medida?
----------------------	--	---	---	---

1 2 3 4 5

COMENTÁRIOS DE PORTUGAL

Comentários do país participante – Portugal

A extensão dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho é (des)necessária em Portugal?

Documento submetido por Reinhard Naumann em consórcio com a GHK Consulting Ltd. e o CERGE-EI

Data: 07 de setembro de 2010

1. SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO PAÍS PARTICIPANTE¹

Este documento foi preparado para uma revisão de pares no quadro do Programa de Aprendizagem Mútua e contém informação acerca dos comentários de Portugal sobre o exemplo de política do país anfitrião. Para mais informações, consultar o documento do país anfitrião.

A crise atingiu a economia portuguesa de forma menos severa do que noutros países europeus. Todavia, em virtude dos seus problemas estruturais, a recuperação do país tem sido mais lenta do que na Zona Euro (Tabela 1). O valor acrescentado registou significativas nos sectores da indústria e da construção civil, bem como um crescimento modesto no sector dos serviços (com a exceção da área de transportes e comunicações). Em comparação com França, a evolução do PIB português desde 2000 tem sido mais favorável e as previsões para 2010-2011 indicam um ligeiro aumento desta diferença a favor de Portugal (Tabela 2).

No período anterior à crise, a taxa de desemprego em Portugal registava um aumento constante e assinalável, tendo partido em 2000 de uma percentagem muito inferior à da média europeia e alcançado o nível europeu em 2006 (UE-27/Zona Euro-16). Em França, pelo contrário, os níveis de desemprego aproximaram-se da média europeia ao longo de todo o período. Entre 2007 e 2009, as taxas de desemprego em ambos os países foram quase idênticas e ligeiramente superiores à média registada na UE/Zona Euro. Neste contexto, é de salientar que Portugal quase duplicou os seus níveis de desemprego **no período anterior** à crise (de 4,0% em 2000 para 7,7% em 2008) (Tabela 3).

Em Portugal, antes da atual crise, a taxa de desemprego feminino era bastante mais elevada do que o desemprego total, mas em 2009 essa diferença diminuiu consideravelmente, uma vez que o desemprego masculino aumentou 2,4 pontos percentuais (feminino 1,3), em grande medida devido à perda de quase 100.000 postos de

¹ O autor agradece a Nádya Nogueira Simões (DINAMIA-CET/ISCTE-IUL, Lisboa) pela sua ajuda na redação deste documento.

trabalho nos sectores da construção civil e da indústria. Em França, a diminuição da disparidade entre géneros já se havia iniciado antes da crise. Em ambos os países, os trabalhadores jovens (com menos de 25 anos) foram particularmente afetados pelo desemprego (Tabelas 4 e 5).

Entre o terceiro trimestre de 2008 (período imediatamente anterior à crise) e o terceiro trimestre de 2009, a perda de emprego em Portugal totalizou 169.000 postos de trabalho. A taxa de variação negativa foi mais elevada nos sectores da construção civil, hotelaria e restauração, atividades financeiras e de consultoria, e atividades científicas e técnicas (entre 10% e 12,5%). As atividades imobiliárias foram o único sector a registar um aumento de dois dígitos (+25,5%) (Tabela 6). A grande maioria daqueles que perderam os seus empregos tinha contratos de trabalho temporários.² O número de trabalhadores temporários diminuiu de 120.000, em 2008, para 100.000 em 2009.³ Ao longo de 2009, as dispensas em massa contribuíram para a diminuição do emprego com aproximadamente 10.000 trabalhadores efetivamente despedidos. No mesmo ano, os empregadores pediram autorização para avançar com o despedimento coletivo de mais 20.000 trabalhadores.⁴

A evolução do desemprego de longa duração indica que os problemas estruturais do mercado de trabalho português são mais graves do que os sentidos em França e na UE em geral. Ao longo da última década, o desemprego de longa duração diminuiu um ponto percentual na UE-27 (de 4,0% em 2000 para 3,0% em 2009), tendo, pelo contrário, mais do que duplicado em Portugal (de 1,7% para 4,3%). Em 2000, Portugal tinha cerca de metade da percentagem de desempregados de longa duração existentes em França. Atualmente, a taxa portuguesa situa-se um ponto percentual acima da francesa (Tabela 7).

2. AVALIAÇÃO DA MEDIDA DE POLÍTICA

Os regimes contratuais de redução do tempo de trabalho, ou de atividade parcial, são medidas importantes para apoiar as empresas na manutenção da sua mão-de-obra permanente qualificada durante um período de tempo limitado de dificuldades económicas. No contexto de um choque externo excepcional, uma extensão temporária deste tipo de instrumento poderá ser útil. Em França, a reforma dos regimes de *lay-off* constitui uma resposta a esta necessidade. É particularmente positivo que sejam envidados esforços no sentido de articular os regimes contratuais de redução do

² Banco de Portugal, Relatório Anual 2009.

³ In «Relatório sobre atividade de trabalho temporário é hoje apresentado», OJE, 15 de abril de 2010.

⁴ Ministério do Trabalho, Boletim Estatístico, julho de 2010.

tempo de trabalho com a participação em ações de ensino e formação profissionais (EFP), o que coloca a questão de como, e em que medida, manter esta articulação a longo prazo com custos menores.

Por uma questão de princípio da política pública, a regulação dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho deve ser simples e transparente e deve envolver os parceiros sociais nas decisões relevantes. A reforma francesa foi objeto de concertação social, muito embora não seja ideal em termos de simplicidade e transparência.

Tal como sucede em qualquer processo de intervenção no mercado de trabalho, os custos deste tipo de regimes devem ser proporcionais aos benefícios esperados e ao orçamento total para as políticas de emprego. Acresce que os encargos financeiros têm de ser partilhados de modo equitativo entre o Estado, as entidades empregadoras e os trabalhadores. Deve ser dada especial atenção ao facto de estes regimes beneficiarem, por norma, os trabalhadores permanentes, enquanto os trabalhadores com contratos precários, particularmente vulneráveis em períodos de recessão económica, tendem a ser excluídos. Deste ponto de vista, a extensão do modelo francês ao trabalho temporário⁵ é bastante positiva.

Os custos devem ser avaliados periodicamente tendo em conta que o contribuinte não deve custear situações que constituam riscos normais em qualquer economia de mercado, ou seja, que os subsídios públicos devem ser a exceção e não a regra. A reforma francesa resulta num aumento considerável das despesas a cargo do Estado. Valerá a pena discutir se estes custos se adequam às necessidades da atual crise, sendo certo que são demasiado elevados para serem mantidos a longo prazo.

2.1. Comparação entre França e Portugal

Em Portugal, os regimes contratuais de redução do tempo de trabalho existem desde 1983 sob a designação legal de «Redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão do contrato de trabalho».⁶ A legislação mais recente, nomeadamente o Código do Trabalho (Lei 99/2003) e a sua revisão (Lei 7/2009), não introduziu alterações significativas nesta área. Nos seus objetivos e linhas gerais, o modelo português para este tipo de regimes é semelhante ao francês, embora se verifiquem diferenças importantes, designadamente o facto de em Portugal o Estado reembolsar apenas 70% da compensação paga aos trabalhadores, sendo o remanescente (30%) pago pela empresa que implementa a medida ou contratual.

⁵ Em inglês, *TAW – temporary agency work*

⁶ Estes instrumentos não devem ser confundidos com o «desemprego parcial», designação que descreve uma situação completamente diferente, em que uma pessoa desempregada aceita um emprego a tempo parcial e continua a receber parte do seu subsídio de desemprego.

Ao contrário do que sucedeu em França, a recente situação de crise não levou o Governo português a ampliar os regimes de atividade parcial ou a introduzir alterações significativas na sua regulamentação. A Ficha País sobre França afirma que em «muitos países da UE» os governos alargaram o número de horas de trabalho autorizadas, o período de vigência e os sectores abrangidos, ampliaram o universo de beneficiários, aumentaram o nível das compensações e articularam a redução do tempo de trabalho com ações de formação profissional. Contrariando esta tendência, o Governo português não procedeu a qualquer alteração substancial no seu regime geral de *lay-off*, o que poderá dever-se, sobretudo, ao facto de o modelo português já incluir parâmetros mais elevados do que noutros países. A comparação entre algumas características do primeiro nível do regime francês (anterior à reforma) e o regime geral português é elucidativa. Neste último caso, a compensação para os trabalhadores abrangidos por processos de *lay-off* (dois terços do salário ilíquido) encontra-se muito próxima do valor do subsídio de desemprego, sendo consideravelmente mais baixa em França. No que se refere aos grupos-alvo e critérios de elegibilidade, o regime geral português foi, desde o início (1983), menos rígido do que o modelo francês. Aplica-se a todos os trabalhadores assalariados⁷ (produção e de serviços), de todos os sectores e a todo o país. A redução do tempo de trabalho não é calculada por referência ao período legal de trabalho (que em Portugal é de 40 horas semanais), mas sim relativamente ao período normal de trabalho estipulado no contrato individual de trabalho, que poderá ser inferior a 40 horas semanais. A duração máxima do regime (redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão do contrato de trabalho) é, ainda hoje, maior do que em França. Pode durar até seis meses⁸ e a empresa pode candidatar-se a uma extensão de seis meses. O procedimento para a implementação deste tipo de regimes também parece ser mais simplificado em Portugal.

2.2. Medidas similares

A única medida portuguesa em conformidade com a tendência de dilatação destes regimes verificada na Europa foi a criação de um importante programa temporário que articula a redução do tempo de trabalho, ou suspensão do contrato de trabalho, com ações de ensino e formação profissionais (EFP). O Programa Qualificação-Emprego (PQE) aumentou os níveis das compensações atribuídas a trabalhadores e entidades empregadoras, estimulando assim a utilização dos períodos de *lay-off* para a realização de ações de formação qualificantes nas empresas. O programa teve uma duração limitada (o período de candidatura teve início em fevereiro de 2009 e terminou em junho de 2010⁹), adotou critérios de elegibilidade mais apertados e destinava-se

⁷ Com a exceção dos membros de órgãos de gestão das empresas.

⁸ Em casos muito específicos (catástrofes) o regime de *lay-off* pode durar até um ano, extensível por um período máximo de seis meses.

⁹ A Portaria 765/2009 fixou o prazo máximo para a apresentação de candidaturas até 31 de dezembro de 2010, mas uma portaria subsequente (Portaria 353/2010) antecipa o final do programa (prazo para candidaturas: final de junho de 2010).

a empresas competitivas produtoras de bens materiais, embora não excluísse outros sectores. Nesta perspetiva, correspondia à exigência feita na Revisão de Cambridge de 2009 citada na Ficha País.¹⁰ No quadro do PQE, a comparticipação do Estado na compensação retributiva paga ao trabalhador é de 85% ou superior (70% no regime geral) e a compensação global pode chegar a 100% da renumeração (compensação retributiva em regime de *lay-off* normal de dois terços acrescida de um incentivo à qualificação até um terço). Estas disposições podem atingir valores tão elevados quanto os praticados nos segundo e terceiro níveis do modelo francês.

2.3. Síntese

Os dados estatísticos comprovam que a participação das empresas portuguesas neste tipo de regimes durante o período de crise registou um aumento muito significativo (Tabela 8). Em 2009, o número de trabalhadores abrangidos foi 15 vezes superior ao do ano anterior, tendo a despesa da Segurança Social com este tipo de regimes crescido dez vezes. O regime especial do PQE duplicou o número de trabalhadores abrangidos por regimes de *lay-off* face ao número de trabalhadores afetados pelo regime geral em 2008 (Tabela 9). Esta mudança drástica indica que o *lay-off* do regime geral em Portugal não necessitou de alterações ao seu enquadramento legislativo para fazer face à crise económica, e que o modelo do PQE produziu resultados assinaláveis. O facto de a administração da Segurança Social, responsável pelo financiamento do *lay-off* do regime geral, ter anunciado a fiscalização extraordinária de 400 empresas abrangidas por estes regimes¹¹ pode ser um indicador da preocupação do Governo quanto à natureza da recente onda de adesão a processos de *lay-off* no regime geral.

3. AVALIAÇÃO DOS FACTORES DE SUCESSO E DA TRANSFERIBILIDADE

À luz das observações feitas nas secções 1 e 2, a questão não parece ser como aplicar e transferir os fatores de sucesso para Portugal, mas sim se **deverá** o modelo francês ser transferido, sobretudo tendo em conta as seguintes três questões:

¹⁰ «Os regimes contratuais de redução do tempo de trabalho, sobretudo quando combinados com ações de formação, mantêm a sua utilidade até que os níveis de desemprego comecem a baixar – mas apenas quando aplicados a empresas/sectores sustentáveis e com revisões regulares dos critérios de elegibilidade adotados».

¹¹ «Segurança Social fiscaliza 400 empresas em situação de *lay-off*», in *Vida Económica*, 26 de fevereiro de 2010 (internet).

3.1. Até que ponto difere a medida francesa da prática vigente em Portugal? O que mudaria se o modelo francês fosse transferido para Portugal?

Tal como ficou demonstrado, o regime de *lay-off* tradicional em Portugal é, sob muitos aspetos, pelo menos tão avançado quanto o modelo francês reformulado. A reforma francesa pode sugerir algumas alterações específicas (de âmbito limitado) em Portugal, mas não parece ter potencial para fomentar uma reforma mais abrangente.

3.2. A medida francesa adequa-se às necessidades específicas do mercado de trabalho português?

Os problemas da economia portuguesa são mais estruturais do que cíclicos. Verifica-se um atraso substancial na passagem de um modelo competitivo tradicional assente em baixas remunerações para uma economia moderna baseada no conhecimento. O aumento constante do desemprego ao longo da última década, e em particular do desemprego de longa duração, são claros indicadores. Neste sentido, uma ampla extensão de medidas (por exemplo, do regime de *lay-off*) que deem resposta a problemas cíclicos não será uma prioridade.

3.3. O modelo francês enquadra-se na estratégia nacional para o emprego e é economicamente viável?

Desde 2005, o Governo português tem vindo a implementar um programa que procura resolver algumas das questões mais prementes no desenvolvimento do país. Começou por remover alguns dos principais obstáculos ao desenvolvimento do sector empresarial (por exemplo, promovendo o governo eletrónico e procedendo à simplificação dos procedimentos administrativos), modernizou a I&D e tem feito investimentos importantes no aumento global e sustentável das qualificações da sua mão-de-obra. O desenvolvimento de medidas que deem resposta a problemas cíclicos é importante, mas está subordinado à estratégia governamental, direcionada para questões de carácter estratégico. O Programa Qualificação-Emprego é um exemplo proeminente deste contexto.

4. QUESTÕES

1. A extensão dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho aos trabalhadores temporários é um dos aspetos da reforma francesa que poderá ter

interesse para o debate em Portugal. Seria útil reunir mais informações acerca da experiência desta medida.

2. A reforma francesa garante a compensação mais elevada aos trabalhadores afetados pela «atividade parcial de longa duração»? Não será esta medida demasiado onerosa?
3. Em Portugal, existe uma autoridade responsável pelo financiamento do *lay-off* do regime geral (a Segurança Social). O mesmo se aplica ao PQE, que foi financiado pelo IEFP. O regime geral é supervisionado pela Segurança Social e pela Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), tendo o PQE sido monitorizado por uma comissão criada para o efeito sob a direção do IEFP (onde se incluem representantes da Segurança Social, da ACT/Ministério do Trabalho). Em França, o financiamento e a supervisão dos regimes contratuais de redução do tempo de trabalho parece ser da responsabilidade de um maior número de organismos. Existem planos para simplificar o sistema?
4. Quais foram os custos da reforma em França? É possível calcular a despesa do Estado decorrente das diferentes medidas de redução do tempo de trabalho ao longo de 2009?

ANEXO 1: QUADRO RESUMO

SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO PAÍS PARTICIPANTE
<ul style="list-style-type: none">• A crise atingiu a economia portuguesa de forma menos acentuada do que noutros países europeus. Todavia, em virtude dos seus problemas estruturais, a recuperação do país tem sido mais lenta do que na Zona Euro.• Antes da crise, Portugal registava já um enorme aumento no desemprego (de 4,0% em 2000 para 7,7% em 2008), em particular entre os desempregados de longa duração (de 1,7% para 4,3%).• Devido a um forte aumento no desemprego masculino durante a crise (2,4 p.p.), a disparidade entre géneros diminuiu em Portugal• Em Portugal, a perda de emprego durante o período de crise ascendeu a 169.000 postos de trabalho, com uma taxa de variação negativa mais elevada nos sectores da construção civil, hotelaria e restauração, atividades financeiras e atividades de consultoria, científicas e técnicas (entre 10% e 12,5%).• A evolução do desemprego de longa duração (bastante mais negativa do que a nível europeu) indica que os problemas estruturais do mercado de trabalho português são mais graves do que os sentidos em França e na UE/Zona Euro em termos globais.
AVALIAÇÃO DA MEDIDA DE POLÍTICA
<ul style="list-style-type: none">• As medidas de redução do tempo de trabalho podem constituir um instrumento útil em períodos de crise económica e a sua utilização deve limitar-se a situações excecionais. Deste ponto de vista, faz sentido que alguns aspetos da reforma francesa sejam temporários.• Em Portugal, o <i>lay-off</i> do regime geral é, sob muitos aspetos, tão «generoso» quanto o modelo francês reformulado.• O único ponto comum entre a atuação dos governos português e francês durante a crise económica é a articulação da redução do tempo de trabalho com o ensino e a formação profissionais (EFP).• A extensão do regime francês de redução do tempo de trabalho aos trabalhadores temporários parece constituir uma importante tentativa de favorecer os trabalhadores geralmente mais afetados pela crise.• Durante a mais recente crise, o crescimento explosivo do número de trabalhadores afetados por reduções do tempo de trabalho sob o regime de <i>lay-off</i> geral indica que o modelo português de regulação tem capacidade para reagir a alterações cíclicas.
AVALIAÇÃO DOS FATORES DE SUCESSO E DA TRANSFERIBILIDADE
<ul style="list-style-type: none">• A reforma francesa pode sugerir algumas alterações (de âmbito limitado) a aplicar em Portugal, mas não parece ter potencial para fomentar uma reforma mais abrangente.• Dado que os problemas da economia portuguesa são sobretudo de natureza estrutural e não cíclica, a extensão de medidas (como, por exemplo, o regime de <i>lay-off</i>) que deem resposta a problemas cíclicos não parece ir ao encontro das necessidades específicas do mercado de trabalho português.• A estratégia do governo português visa solucionar os problemas estruturais da economia e do mercado de trabalho com um forte enfoque no EFP. Estes regimes contratuais, tal como outras medidas de combate a alterações cíclicas, é importante, mas está estritamente subordinada a esta prioridade.
QUESTÕES
<ul style="list-style-type: none">• É necessária mais informação sobre a extensão destes regimes contratuais aos trabalhadores temporários.• As elevadas compensações da «atividade parcial de longa duração» são demasiado dispendiosas?• Existem planos para simplificar o sistema francês de financiamento e monitorização destes regimes?• Quais foram os custos da reforma de 2009?

ANEXO 2: TABELAS

TABELA 1: CRESCIMENTO DO PIB EM PORTUGAL E NA ZONA EURO (%)

ZONA/PERÍODO	2008	2009	2010	2011
Portugal	0	-2,6	0,9	0,2
EUR (previsões negativas 2010-2011)	0,6	-4,1	1,4	0,5
EUR (previsões positivas 2010-2011)	0,6	-4,1	1,8	2,3

Fonte: Banco de Portugal

TABELA 2: CRESCIMENTO DO PIB EM PORTUGAL, FRANÇA, UE-27 E ZONA EURO (2000: ÍNDICE = 100)

ZONA/DATA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	20011
União Europeia (27 países)	100,0	102,3	104,9	105,3	107,7	109,9	112,2	115,3	115,9	114,6	---	---
Zona Euro (16 países)	100,0	102,6	105,2	107,6	109,4	111,3	113,1	115,6	118,3	120,0	---	---
França	100,0	102,4	105,0	107,1	108,4	110,7	112,9	115,9	118,9	120,0	120,9	122,7
Portugal	100,0	103,3	106,7	109,4	111,9	113,8	116,0	119,4	122,0	123,3	124,6	126,5

Fonte: Eurostat

TABELA 3: EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO EM PORTUGAL, FRANÇA, UE-27 E ZONA EURO (%)

ZONA/DATA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
União Europeia (27 países)	8,7	8,5	8,9	9,0	9,1	8,9	8,2	7,1	7,0	8,9
Zona Euro (16 países)	8,4	8,0	8,4	8,8	9,0	9,0	8,3	7,5	7,5	9,4
França	9,0	8,3	8,6	9,0	9,3	9,3	9,2	8,4	7,8	9,5
Portugal	4,0	4,1	5,1	6,4	6,7	7,7	7,8	8,1	7,7	9,6

Fonte: Eurostat

TABELA 4: EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE DESEMPREGO FEMININO/MASCULINO EM PORTUGAL

ZONA/DATA	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Portugal (feminino)	10,3	9,0	9,7	9,1	8,8	7,7	7,3	6,1	5,1	5,0
Portugal (masculino)	9,0	6,6	6,7	6,6	6,8	5,9	5,6	4,2	3,2	3,2
PT feminino/masculino	1,1	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5	1,6	1,6
PT feminino-masculino	1,3	2,4	3,0	2,5	2,0	1,8	1,7	1,9	1,9	1,8

Fonte: EUROSTAT e cálculos efetuados pelo autor

TABELA 5: EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE DESEMPREGO TOTAL/DESEMPREGO JOVEM EM PORTUGAL E FRANÇA

ZONA/DATA	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Portugal (total)	9,6	7,7	8,1	7,8	7,7	6,7	6,4	5,1	4,1	4,0
Portugal (<25)	20,0	16,4	16,6	16,3	16,1	15,3	14,5	11,6	9,4	8,6
França (total)	9,5	7,8	8,4	9,2	9,3	9,3	9,0	8,6	8,3	9,0
França (<25)	23,3	19,1	19,6	22,1	21,1	20,6	19,2	19,3	18,9	19,6

TABELA 6: EMPREGO POR RAMO DE ATIVIDADE ECONÓMICA (MILHARES)

SECTOR/PERÍODO	III 2008	IV 2008	I 2009	II 2009	III 2009	TAXA DE VARIACÃO GLOBAL III2008-III 2009
A: Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	589,4	572,2	558,9	551,3	567,2	-3,8
C: Indústrias transformadoras	885,6	880,3	867,3	863,6	844,3	-4,7
F: Construção	559,2	540,9	514,6	513,5	503,1	-10,0
G: Comércio por grosso e a retalho	756,1	765,2	779,6	771,9	746,4	-1,3
H: Transportes e armazenagem	179	174,7	173,5	183,7	177,7	-0,7
I: Alojamento, restauração e similares	327,9	324,3	307,8	297,3	291,6	-11,1
J: Atividades de informação e de comunicação	97,1	96	93,6	90,6	90,2	-7,1
K: Atividades financeiras e de seguros	97,2	89,8	90,8	94,1	85,7	-11,8
L: Atividades imobiliárias	25,9	31,7	31,2	34,8	32,5	25,5
M: Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	182	185,1	184,8	172,6	159,2	-12,5
N: Atividades administrativas e dos serviços de apoio	137,8	133	134,4	134,1	136,5	-0,9
O: Administração pública, Defesa e Segurança Social obrigatória	328,8	342,2	334,5	327,3	345,4	5,0
P: Educação	335,5	364,6	355,3	360,9	351,9	4,9
Q: Atividades da saúde humana e apoio social	306,2	301,7	300	314,9	328,7	7,3
R: Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas	48,1	43,3	48,3	48,2	46,6	-3,1
S a U: Outros serviços	264,6	254,6	251,3	250	244,4	-7,6
Total	5.120,4	5.099,6	5.025,9	5.008,8	4.951,4	-169,0

Fonte: Estatísticas nacionais (in Simões/Naumann, *Restructuring in Portugal*) e cálculos do autor

TABELA 7: EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO DE LONGA DURAÇÃO EM PORTUGAL, FRANÇA, UE-27 E ZONA EURO (%)

ZONA/DATA	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
União Europeia (27 países)	3,0	2,6	3,1	3,7	---	4,2	4,1	4,0	3,9	4,0
Zona Euro (16 países)	3,4	3,0	3,3	3,9	4,1	4,2	4,0	3,7	3,7	4,1
França	3,3	2,9	3,4	3,9	3,8	3,8	3,5	3,0	2,9	3,5
Portugal	4,3	3,7	3,8	3,9	3,7	3,0	2,2	1,8	1,5	1,7

TABELA 8: EVOLUÇÃO DA REDUÇÃO TEMPORÁRIA DA ATIVIDADE E SUSPENSÃO DO CONTRATO DE TRABALHO/REGIME GERAL EM PORTUGAL

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Trabalhadores afetados	---	---	---	---	---	---	---	---	---	2.208	2.088	3.804	4.128	61.740
Total de custos (000 €)	137	109	114	204	511	194	692	1.989	1.200	1.331	903	1.502	1.662	16.696

Fonte: Ministério do Trabalho, LPM-DGERT-IGFSS

TABELA 9: REDUÇÃO TEMPORÁRIA DA ATIVIDADE E SUSPENSÃO DO CONTRATO DE TRABALHO/REGIME GERAL E PQE EM PORTUGAL (2009)

Trabalhadores afetados – regime geral	61.740
Trabalhadores afetados – regime especial PQE	9.046
Total de trabalhadores em <i>lay-off</i>	70.786
Percentagem do PQE (%)	12,8

Fonte: Ministério do Trabalho e IEFEP

**REVISÃO DE PARES (ESCÓCIA)
AS BOAS PRÁTICAS FAZEM A PERFEIÇÃO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE A FINALIDADE
E O VALOR DE UMA REDE DE APRENDIZAGEM
PARA A EMPREGABILIDADE**

1 234

**REVISÃO DE PARES (ESCÓCIA)
- RESUMO**

Resumo da Revisão de Pares sobre

«As boas práticas fazem a perfeição: considerações sobre a finalidade e o valor de uma rede de aprendizagem para a empregabilidade»

Escócia, 11-12 de abril de 2011

1. INTRODUÇÃO

A Revisão de Pares intitulada «As boas práticas fazem a perfeição: considerações sobre a finalidade e o valor de uma rede de aprendizagem para a empregabilidade» decorreu nos dias 25 e 26 de abril, em Glasgow, na Escócia, tendo sido organizada pelo Governo escocês. A boa prática destacada pelo país anfitrião foi a rede escocesa de aprendizagem para a empregabilidade (*ELN – Employability Learning Network*¹), instituída desde o outono de 2009. O encontro reuniu representantes ministeriais e peritos independentes oriundos de oito países participantes (República Checa, Estónia, Irlanda, Holanda, Portugal, Sérvia, Espanha e Turquia), bem como representantes da Direcção-Geral para o Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades² da Comissão Europeia.

As várias apresentações demonstraram os resultados alcançados pela rede ELN em prol da partilha de experiências e aprendizagens entre as autoridades locais responsáveis pela execução da estratégia escocesa de empregabilidade. A rede ELN tem a seu cargo uma série de atividades de capacitação e divulgação, nomeadamente a manutenção do seu sítio da internet e a produção de um boletim eletrónico periódico, bem como a coordenação da elaboração de guias práticos e conjuntos de ferramentas, dois dos quais foram apresentados em pormenor durante a reunião. No âmbito das parcerias locais para a empregabilidade (*LEP – Local Employability Partnerships*), foi igualmente abordada a perspetiva do utilizador, dando conta do uso e aplicação prática dos apoios e ferramentas desenvolvidos pela rede. Os participantes visitaram ainda um dos locais onde decorrerão os Jogos da Commonwealth 2014, a realizar em Glasgow, com o objetivo de conhecerem duas vertentes de empregabilidade desenvolvidas no âmbito nas atividades de preparação para os Jogos – as Contrapartidas para a Comunidade (*Community Benefits*), cláusulas que passaram a ser incluídas no regime de contratação pública, e o Programa de Aprendizagem dos Jogos da Commonwealth (*Commonwealth Games Apprenticeship Scheme*).

¹ <http://www.employabilityinscotland.com/employabilitylearningnetwork.aspx>.

² À data de publicação, Direcção-Geral para o Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão.

Este resumo resulta dos contributos apresentados pelos peritos temáticos e representantes governamentais durante a reunião. Os documentos preparados previamente pelos peritos independentes do país anfitrião e dos países participantes oferecem uma perspetiva mais detalhada das questões abordadas neste resumo. Estes documentos podem ser consultados no sítio do Programa de Aprendizagem Mútua, em <http://www.mutual-learning-employment.net/>, tal como um quadro resumo da apreciação da medida de política do país anfitrião pelos peritos temáticos independentes dos países participantes.

2. CONTEXTO POLÍTICO EUROPEU

A Estratégia Europa 2020, a estratégia de crescimento da UE para a próxima década, estabelece três áreas prioritárias centrais: crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Assente num conjunto de ações concretas a nível europeu e nacional inscritas nestas três prioridades, a estratégia define cinco grandes objetivos a alcançar até 2020, entre eles a meta de aumentar para 75% a taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos. A nível europeu, estas ações serão coordenadas ao abrigo de sete iniciativas emblemáticas. A iniciativa «Uma agenda para novas qualificações e novos empregos» foi considerada particularmente relevante, uma vez que define as linhas orientadoras da UE rumo ao seu objetivo de pleno emprego.

A taxa de desemprego europeia situa-se presentemente nos 10%, correspondendo a um total de 23 milhões de pessoas afetadas em toda a UE. A crise económica fez descer a taxa de emprego para os 68,4%, em resultado da perda de 5,5 milhões de postos de trabalho nos últimos dois anos. Paradoxalmente, alguns empregadores têm dificuldade em recrutar trabalhadores com as necessárias competências, em particular nas profissões altamente qualificadas que serão alvo de maior procura no futuro.

Existem outros fatores em jogo. As alterações demográficas e a diminuição das taxas de fertilidade irão reduzir o universo da população ativa nos próximos anos. Simultaneamente, o número de pessoas em idade de reforma tem registado um rápido aumento. A combinação entre a redução da população ativa e uma maior percentagem de reformados irá exercer uma pressão adicional sobre os sistemas de segurança social. É necessário aumentar a participação no mercado de trabalho para que os sistemas possam fazer face a este cenário.

A iniciativa «Uma agenda para novas qualificações e novos empregos» visa apoiar a prioridade do crescimento inclusivo, estabelecida na Estratégia Europa 2020, através de: aumento dos níveis de emprego com a criação de mais e melhores postos de trabalho; apoio a todas as faixas etárias na antecipação e gestão da mudança, dotando-as das qualificações e competências certas; modernização dos mercados de trabalho e dos sistemas de segurança social; e garantia de que as vantagens do crescimento se estendem a toda a UE. No total, são propostas 13 ações específicas ao nível da UE, a

concretizar em parceria com os respetivos governos nacionais, parceiros sociais e sociedade civil. Estas ações estão agrupadas em quatro áreas principais:

- melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho da UE (flexigurança);
- dotar os indivíduos das qualificações adequadas para os atuais e futuros postos de trabalho;
- reforçar a qualidade do emprego e das condições de trabalho;
- melhorar as condições para a criação de emprego.

As ações propostas ao nível da UE incluem, entre outras, a criação de um Panorama de Competências Europeu *online*, com previsões atualizadas da oferta e procura de qualificações no mercado de trabalho até 2020; a conclusão do Quadro Europeu de Qualificações, Competências e Profissões (ESCO), que visa facultar uma linguagem comum de modo a colmatar o fosso entre o ensino e o mundo empresarial; e uma revisão das Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho relativas à organização do tempo de trabalho³ e ao destacamento de trabalhadores⁴.

O sucesso desta agenda dependerá da participação, do empenho e da cooperação dos principais intervenientes, tanto a nível nacional e europeu, como a nível local e regional, nomeadamente os parceiros sociais, os serviços públicos de emprego (SPE), os serviços sociais, as instituições de ensino e formação profissionais e as organizações da sociedade civil.

Em 2014, a Comissão irá rever as prioridades da Agenda e ajustá-las ao novo Quadro Financeiro Plurianual. Até lá, prestará informações sobre os progressos alcançados nos Inquéritos Anuais sobre o Crescimento, no quadro da Estratégia Europa 2020.

3. A EXPERIÊNCIA DO PAÍS ANFITRIÃO

A rede ELN é um instrumento essencial de apoio ao quadro político de empregabilidade escocês. Na Escócia, o conceito de empregabilidade engloba *«todos os aspetos que permitem aumentar as oportunidades de emprego de um indivíduo, a manutenção do seu posto de trabalho e a sua progressão profissional»*.

Esta definição é instrumental na abordagem escocesa às políticas de empregabilidade. O seu objetivo é reconhecer que o apoio à empregabilidade deve não só incidir sobre todo um leque de questões que podem influir nas oportunidades de entrada no mercado de trabalho, como estender esse apoio à manutenção do emprego e à progressão na carreira.

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:299:0009:0019:PT:PDF>.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:PT:HTML>.

A Escócia possui um parlamento autónomo desde 1999. Segundo o quadro legislativo escocês, todos os poderes são transferidos para o governo escocês, exceto os «reservados» ao Governo britânico. As políticas globais de emprego e de segurança social estão sob a alçada do Reino Unido, mas o Governo escocês é responsável pela grande maioria de outras questões relacionadas com a empregabilidade, tais como as qualificações, o desenvolvimento económico, a saúde, a educação e a reabilitação.

O programa «*Workforce Plus*: um quadro de empregabilidade para a Escócia⁵» configura a principal estratégia de emprego escocesa. Nele se reconhece a necessidade de uma ação em parceria mais coordenada, a fim de evitar a duplicação de serviços e garantir a sua maior eficácia. Todavia, o quadro do programa foi publicado em 2006 e, desde então, ocorreram inúmeras mudanças na área da empregabilidade: um maior enfoque, ao nível do Reino Unido, numa política «ativa» de segurança social, com maiores condicionalismos e sanções; o reconhecimento crescente da necessidade de concentrar o apoio à empregabilidade nos grupos com maiores dificuldades de acesso ao mercado de trabalho; e, evidentemente, a crise económica, que teve fortes repercussões no mercado de trabalho escocês, tal como sucedeu noutros países. Se a estratégia deste programa incidia na preparação dos indivíduos para o emprego então disponível, o seu foco está agora em preparar para o emprego quando a recessão terminar. A Escócia retirou ilações da anterior recessão, altura em que se considerou que muitas pessoas foram «deixadas para trás». Existe o particular receio de que os jovens afetados pela recessão venham a transformar-se numa «geração perdida», sobretudo num clima de recessão em que é mais difícil atender aos grupos mais vulneráveis, dada a escassez de ofertas de emprego (as entidades empregadoras estão mais inclinadas a recrutar trabalhadores mais «próximos» do mercado de trabalho).

A rede ELN é uma iniciativa do Governo escocês que visa prestar apoio às 32 parcerias LEP instituídas em cada área de administração local. Estabelecida em resposta a um novo contexto político – designadamente o supracitado quadro *Workforce Plus* e a introdução dos acordos de resultados (*Single Outcome Agreements*), desenvolvidos a nível local pelas parcerias para o planeamento local (*Community Planning Partnerships*) – esta rede procura abordar uma série de questões, nomeadamente o emprego. A finalidade da rede ELN é ajudar a capacitar os parceiros responsáveis pela execução de políticas, dando primazia à sua função estratégica em detrimento da função de gestão.

O papel das parcerias LEP é desenvolver um «percurso de empregabilidade local», onde são sinalizados todos os serviços úteis para quem está desempregado. Estas parcerias reúnem os intervenientes locais relevantes, que podem assim combinar/alinhar os seus recursos de modo a garantir que os serviços prestados vão ao encontro das necessidades do mercado de trabalho local.

⁵ <http://www.wfplus.org/>. Para uma descrição do papel do quadro *Workforce Plus*, consultar o Anexo 2 do Documento do País Anfitrião (Escócia).

A estrutura criada a nível nacional para apoiar a implementação do quadro *Workforce Plus* é constituída pelo *Scottish Employability Forum (SEF)*⁶ e pelo o *National Delivery Group (NDG)*⁷. Estas duas plataformas estabelecem a ligação entre os parceiros locais de execução (as parcerias LEP) e os parceiros estratégicos a nível nacional. O NDG é constituído pelos parceiros dos grupos de empregabilidade local e pelos parceiros nacionais. Tem uma forte vertente prática e faz a ponte entre as parcerias LEP e as instâncias superiores. O SEF atua a um nível político superior, reunindo os quadros superiores de várias instituições, entre elas o Governo escocês, o portal *Jobcentre Plus*⁸, o *Skills Development Scotland*⁹, o serviço nacional de saúde escocês e o *Scottish Funding Council*¹⁰, bem como representantes do terceiro sector¹¹ e das entidades empregadoras. O NDG reporta superiormente ao SEF, quando, por exemplo, são identificados desafios/entraves à implementação de políticas nacionais pelas parcerias LEP. Para além do NDG e do SEF, existe igualmente um fórum de empregabilidade do terceiro sector e um grupo de execução para a saúde e a empregabilidade.

A estratégia *Workforce Plus* tinha inicialmente um objetivo central – reduzir em 26% o número de beneficiários de prestações sociais em sete áreas locais prioritárias –, cuja concretização se revelou impossível no contexto da recessão económica. Não existe qualquer avaliação nacional formal da estratégia, mas estão em curso processos locais de avaliação que têm contabilizado um conjunto de resultados: não apenas o número de pessoas assistidas na procura de emprego ou que efetivamente conseguem emprego, mas também o número de pessoas que mantêm o emprego após a sua colocação. As metas estabelecidas a nível local não se referem somente ao emprego, mas também a um conjunto de resultados-chave definidos nos acordos de resultados e no quadro nacional de desempenho (*National Performance Framework*).

A rede ELN apoia-se nos conhecimentos e na experiência dos seus membros, simultaneamente reconhecendo e tirando o máximo proveito de outros recursos e conhecimentos especializados existentes na Escócia e no Reino Unido. Pretende-se que seja orientada para a procura e elimine a duplicação de serviços entre as diversas localidades escocesas (isto é, não faz sentido desenvolver 32 ferramentas diferentes a nível local, quando é possível desenvolver uma única ferramenta nacional de referência). A finalidade desta rede é recolher exemplos de boas práticas e eficácia, recorrendo às seguintes atividades:

⁶ A principal função do *Scottish Employability Forum* é a supervisão de abordagens que contribuam para aumentar o emprego sustentável e reduzir a população dependente na Escócia. O seu papel é fundamental na concretização das metas de participação, coesão e solidariedade do Governo escocês, estabelecidas no Quadro de Desempenho Nacional, bem como na otimização do contributo de todos os intervenientes na prestação de serviços à população desempregada.

⁷ O grupo de implementação nacional (*National Delivery Group*) foi criado em resposta às solicitações dos profissionais e gestores da empregabilidade a nível local no que se refere à partilha da informação disponível. Estabelecido desde setembro de 2006, reúne os principais agentes de empregabilidade de cada uma das 32 autoridades locais escocesas, bem como os seus parceiros. As organizações nacionais envolvidas nas políticas de empregabilidade, tais como o *Jobcentre Plus* ou o *Skills Development Scotland*, também participam no grupo.

⁸ Para uma descrição do papel do *Jobcentre Plus*, consultar o Anexo 2 do documento do País Anfitrião.

⁹ Para uma descrição do papel do *Skills Development Scotland*, consultar o Anexo 2 do Documento do País Anfitrião (Escócia).

¹⁰ Para uma descrição do papel do *Scottish Further and Higher Education Funding Council*, mais conhecido como *Scottish Funding Council (SFC)*, consultar o Anexo 2 do Documento do País Anfitrião (Escócia).

¹¹ Para uma descrição do papel desempenhado pelas instituições do terceiro sector, consultar o Anexo 2 do Documento do País Anfitrião (Escócia).

- organização de ações de capacitação, designadamente eventos para apresentar boas práticas e fomentar a aprendizagem através do contacto com especialistas;
- um sítio com disponibilização de recursos *online*, permitindo a partilha de ideias, aprendizagens e recursos através da internet;
- encomenda de novos instrumentos, recursos e investigação;
- oferta de acesso a conhecimento especializado;
- uma plataforma *web* que permita a interação *online* entre os membros da rede.

A rede ELN disponibiliza um boletim eletrónico mensal, gratuito, que inclui informação sobre o desenvolvimento de políticas no domínio da empregabilidade. No contexto da recessão económica e da mudança de governo no Reino Unido, com consequentes e rápidas mudanças nas políticas e programas públicos, este boletim tem-se revelado particularmente útil para manter os profissionais locais atualizados quanto aos desenvolvimentos mais recentes.

Uma das páginas do sítio tem ajudado a estimular a participação no seio das LEP. Trata-se do «mapa interativo», que fornece um mapa de todas as autoridades locais da Escócia. Cada autoridade local é convidada a disponibilizar informação na sua própria página, à qual se acede clicando na respetiva área do mapa. Pensa-se que esta página tem incentivado as parcerias LEP a agir, ao introduzir um elemento de competição no que respeita ao conteúdo das diferentes páginas.

Um representante da parceria para o planeamento local de North Ayrshire deu um exemplo da utilidade da rede ELN a nível local. O município de North Ayrshire tem uma população total de 135.500 habitantes, divididos entre o território continental e a ilha de Arran. Nesta região, o emprego concentra-se nos sectores industrial (território continental) e rural. O desemprego tem mantido níveis persistentemente elevados, atingindo 6,5% da população (a percentagem mais elevada de todas as autoridades locais da Escócia). Paralelamente, muitas pessoas têm requerido outros benefícios não-decorrentes do trabalho, por exemplo de apoio à doença. A taxa de privação da região também é consideravelmente superior à média nacional.

Com vista a garantir a sua participação na estratégia *Workforce Plus 2006*, o município de North Ayrshire procedeu à introdução de uma estratégia local, cuja conceção se baseou na avaliação de anteriores programas locais de empregabilidade. Concluiu-se que os programas anteriormente implementados na região estavam vocacionados para o apoio a indivíduos que já se encontravam próximos do mercado de trabalho, não apoiando os mais excluídos. Além disso, o apoio cessava após a obtenção de emprego, uma vez que o seu objetivo era a formação profissional, não indo além do reforço de qualificações com vista à obtenção de emprego.

Foi assim desenvolvido um programa de empregabilidade continuada (*Employability Continuum*), compreendendo dez fases, onde são delineadas as várias etapas de um percurso individual rumo ao emprego sustentável. Presentemente, reconhece-se que o compromisso de acompanhamento individual deve necessariamente prolongar-se por um período de cerca de dois anos e que um único percurso profissional pode exigir múltiplas intervenções.

Foi criado um sistema de gestão da informação para «agrupar» os diversos aspetos relacionados com a empregabilidade continuada. A rede ELN foi crucial no desenvolvimento deste sistema em North Ayrshire, encomendado e desenvolvido com recurso aos apoios disponibilizados pela rede. De especial utilidade foi o conjunto de ferramentas relevantes desenvolvidas pela rede, as recomendações da rede para a definição de um conjunto nuclear de dados a utilizar por todos os sistemas locais, e ainda um fórum presidido pela rede, cujo objetivo foi assegurar a partilha de boas práticas na sua utilização.

Em North Ayrshire, o apoio da rede ELN também foi importante no sentido de vincular a estratégia de empregabilidade local aos domínios social e da saúde. A rede criou e divulgou os melhores materiais de formação em empregabilidade junto dos serviços de saúde e assistência social, trabalhou em conjunto com o SNS escocês para desenvolver relações de empregabilidade e ofereceu apoio especializado a todas as parcerias locais para a saúde/empregabilidade.

O apoio da rede ELN também foi útil no que se refere ao envolvimento dos empregadores. A rede estimulou a partilha de material de divulgação e de investigação através dos seus membros, trabalhou fora dos limites territoriais do município de modo a abarcar a área geográfica de recrutamento utilizada pelos empregadores locais, e novamente presidiu a um fórum para garantir a aplicação de boas práticas na oferta de apoio prestada pelos empregadores locais. Atualmente, com o apoio da rede, as entidades empregadoras ajudam a desenvolver programas locais e identificam as qualificações que devem ser disponibilizadas aos indivíduos desempregados.

Na experiência do município de North Ayrshire, um dos aspetos fundamentais do sucesso da rede ELN é a disponibilidade dos parceiros envolvidos para a partilha de informação – tanto de boas práticas, como de experiências mal sucedidas. O sítio da internet foi considerado uma fonte de informação vital para os parceiros locais. Uma área a melhorar – em termos de participação – são os fóruns de discussão *online*, que até à data não tiveram uma adesão muito elevada.

Embora não tenha ainda sido realizada uma avaliação da rede à escala nacional, é contudo possível refletir acerca do seu bom funcionamento em função de alguns indicadores. Entre eles, contam-se a informação quantitativa sobre a escala e nível de utilização dos seus serviços, tais como o sítio da internet (35.000 visitas desde o seu lançamento) e o boletim eletrónico (atualmente com 1.300 subscritores). A informação qualitativa também é indicadora de uma boa receção pelos seus utilizadores – o retorno global dos participantes é, até à data, positivo, tal como demonstra o caso de North Ayrshire.

O desenvolvimento desta rede conheceu alguns desafios, nomeadamente a necessidade de estabelecer a sua credibilidade inicial, de comunicar a sua finalidade e natureza, de garantir que uma organização proeminente a faz avançar, de manter um fluxo de informação de elevada qualidade e de manter o equilíbrio no seu foco. Houve ainda que identificar boas práticas (e não apenas «práticas»), acompanhar o acelerado ritmo de mudança e garantir que a rede é relevante para todos os seus membros.

Até ao momento, a rede ELN tem enfrentado estes desafios com relativo êxito. Os seus fatores de sucesso podem ser divididos em duas categorias: os relacionados com os seus serviços e mecanismos (por exemplo, a relevância das questões cobertas pela rede, a sua forte aposta no apoio de caráter prático, o esforço em prol da rápida divulgação de desenvolvimentos recentes), e os relacionados com a sua abordagem e implementação (uma abordagem fortemente direcionada para os seus membros, que cultivou entre estes um sentimento de apropriação, e a capacidade de liderança e os recursos disponibilizados pela Equipa de Empregabilidade do Governo escocês, entre outras organizações).

Um bom exemplo do apoio prático prestado pela rede são os dois conjuntos de ferramentas encomendados à Universidade de Glasgow, cuja finalidade é apoiar não só as equipas de atendimento no domínio da saúde, assistência social, habitação e justiça criminal¹², como as equipas que trabalham com minorias étnicas¹³. Estas ferramentas destinam-se a ser utilizadas tanto pelas equipas de atendimento, como pelo pessoal afeto às parcerias LEP. A sua conceção fundamentou-se em informação recolhida junto de outros projetos e especialistas e ambas foram testadas por equipas e parceiros da área de empregabilidade. Estes conjuntos de ferramentas sublinham a importância do trabalho em parceria, dando pistas para o seu reforço no futuro. Estão disponíveis no sítio da rede ELN e também podem ser utilizados como recurso para a formação profissional e o planeamento.

Para além da sua participação no debate sobre a rede ELN, os participantes da revisão de pares foram convidados a visitar um dos locais de acolhimento dos Jogos da Commonwealth 2014, que decorrerão em Glasgow. O trabalho de preparação para os Jogos tem concentrado os seus esforços em garantir que o evento deixa um legado positivo à cidade. Neste sentido, foram apresentados dois projetos de empregabilidade que integram este trabalho. O primeiro, a política de contrapartidas em prol da comunidade (*Community Benefit Policy*), desenvolvida pela Câmara Municipal de Glasgow, visa otimizar as oportunidades de investimento previstas, destinando 10% da avaliação de todos os contratos públicos ao princípio de «contrapartida para a comunidade», ou seja, a contrapartida económica e social das candidaturas apresentadas em prol dos residentes e das empresas de Glasgow. Estas contrapartidas incluem, por exemplo, a obrigação de contratação seletiva e formação específica a nível local, a

¹² *Frontline Workers Toolkit*.

¹³ *Working with Ethnic Minority Clients: a Toolkit for Employability Partnerships and Projects*.

promoção das PME e empresas sociais da região e a disponibilização de recursos para iniciativas da comunidade local. O segundo projeto apresentado foi a *Commonwealth Games Apprenticeship Initiative*, um programa de aprendizagem cujo objetivo é ajudar a combater os efeitos da recessão sobre a oferta de estágios profissionais para jovens e o emprego jovem em geral. A sua finalidade é encorajar as empresas envolvidas no trabalho de preparação para os Jogos a promoverem estágios profissionais, preferencialmente em áreas de atividade diversas (por exemplo, na área administrativa, ou financeira), mas também em áreas de aprendizagem mais tradicionais (por exemplo, na construção civil). Para além de conceder aos empregadores um incentivo financeiro à participação, o programa também disponibiliza um serviço de recrutamento e de apoio à procura do candidato certo para a vaga de estágio disponível, trabalhando ainda no sentido de assegurar o constante envolvimento dos jovens recrutados no programa e a adequação da sua preparação ao estágio que irão iniciar.

Os Jogos da Commonwealth constituíram assim uma oportunidade de trabalho conjunto com o sector privado no sentido de garantir um retorno positivo para a comunidade de Glasgow, desde a preparação do evento até à sua realização. O sucesso de ambos os projetos será medido não só em termos de postos de trabalho criados ou contratos celebrados, mas também em termos do seu legado mais amplo para a cidade de Glasgow (pensa-se, por exemplo, que quem venha a obter emprego através destes projetos criará laços mais fortes com a cidade e estará mais disponível para «retribuir», por exemplo, através de ações de voluntariado).

4. DISCUSSÃO E APRENDIZAGEM

O debate incidiu sobre um conjunto de questões relativas ao sucesso do trabalho em parceria e ao papel de uma rede de aprendizagem mútua como a ELN. Ficou claro que a extensão da replicação do modelo da rede noutros países depende, em grande medida, dos respetivos contextos e quadros de governação nacionais (por exemplo, se existe uma perspetiva centralizada ou descentralizada das políticas de emprego, qual a definição de empregabilidade adotada, etc.). Entre outras questões, discutiram-se ainda as barreiras culturais e sistémicas ao trabalho em parceria e a importância da liderança para um efetivo funcionamento quer do trabalho em parceria, quer de uma rede a nível nacional. Os resultados destas discussões são resumidos em seguida.

A importância do contexto nacional

Vários delegados manifestaram o receio de que a rede ELN não seja transferível para os seus países, dada a sua inaplicabilidade ao contexto e infraestruturas nacionais. Em Espanha, por exemplo, a dimensão e a diversidade do mercado de trabalho,

o elevado nível de desemprego e a enorme disparidade entre regiões (as quais possuem autonomia na implementação de medidas ativas de política de emprego) conferem uma maior complexidade ao trabalho em parceria e em rede. Espanha regista enormes diferenças a nível nacional, regional e local devido ao seu elevado número de autoridades administrativas locais (existem 17 administrações regionais, mas mais de 8.000 municípios), pelo que seria muito difícil constituir uma rede nacional que abrangesse todo o país. Deste modo, o quadro institucional espanhol onde são implementadas as medidas ativas de política de emprego constitui simultaneamente um enorme desafio e um forte incentivo ao estabelecimento de várias redes. Um dos participantes sugeriu que Espanha poderia ser, com efeito, uma verdadeira «mina de ouro» no que toca a boas práticas, dada a diversidade de regiões e municípios com capacidade para implementar os seus próprios programas e políticas de empregabilidade.

Noutros países, considerou-se que as estruturas políticas existentes impedem a transferência do modelo ELN. Portugal também tem muitos municípios (308), mas não existe qualquer estrutura política intermédia entre estes e o Governo central. Na República Checa e na Turquia, pelo contrário, o desafio é a abordagem centralizada da estratégia nacional de empregabilidade. Quando os agentes regionais ou locais não têm autonomia para desenvolver e implementar uma política de empregabilidade, a margem para a partilha de boas práticas e experiências é muito reduzida. Na Escócia, considera-se que o sucesso da rede ELN se deve justamente ao reconhecimento, a nível nacional, de que as decisões devem ser tomadas a nível local.

Barreiras culturais e sistémicas ao trabalho em parceria

Reconheceu-se que existem em todos os países barreiras culturais e sistémicas ao trabalho em parceria que devem ser ultrapassadas. No que respeita às barreiras culturais, um participante sugeriu que «o trabalho em parceria não acontece naturalmente». É, portanto, crucial identificar o modo como os parceiros individuais podem tirar partido do seu envolvimento na parceria. A título de exemplo, o país anfitrião referiu a dificuldade em envolver o sector da educação, uma vez que as universidades não sentem necessidade de estabelecer parcerias, dado o elevado nível de procura que os seus cursos têm presentemente. Neste caso, as parcerias LEP devem ser criativas na identificação das vantagens que a parceria pode trazer ao sector, incidindo nos benefícios a médio e longo prazo. O «percurso de empregabilidade» é considerado um instrumento importante para o efetivo funcionamento das parcerias locais, pois permite que os parceiros percebam o seu potencial papel na prestação de um apoio abrangente à empregabilidade. Assim, para além da liderança a nível nacional, é essencial que exista um compromisso a nível local no sentido de apoiar a parceria ou a rede na prossecução dos seus objetivos.

Uma barreira sistémica à eficácia do trabalho em parceria a nível local poderá ser a falta de autonomia nas decisões de afetação de fundos. A contratação pública

conjunta significa que os parceiros podem conjugar os seus recursos e garantir que a sua prestação se ajusta às necessidades locais. É, portanto, importante que os fundos disponíveis não sejam delimitados por área de despesa para que o trabalho das parcerias locais funcione.

Considerou-se que a existência destas barreiras deve ser reconhecida e que será necessário tempo (e recursos) para estabelecer e manter eficazmente uma parceria ou rede. Refira-se que parte do processo de desenvolvimento destas parcerias consiste em garantir que os diferentes parceiros compreendem bem a função que lhes é atribuída. Na Escócia, a participação nas LEP tem um carácter voluntário – pelo que os participantes precisam de ter uma boa noção dos potenciais benefícios/possibilidades de poupança do trabalho em parceria. Algumas parcerias são apoiadas financeiramente, o que pode funcionar como incentivo à participação.

O trabalho em parceria é mais eficaz e rentável

Todos os participantes foram unânimes no reconhecimento de que os serviços não estão articulados e de que existe falta de cooperação entre as várias instituições cujo apoio à empregabilidade é essencial, tanto a nível nacional, como a nível das organizações que operam «no terreno». O trabalho em parceria foi considerado um instrumento eficaz no apoio à obtenção de emprego. A título de exemplo, refira-se que parte da lógica subjacente à estratégia escocesa *Workforce Plus* é a eliminação da duplicação de serviços verificada, resultante da proliferação de «silos funcionais», assegurando-se assim uma prestação de serviços mais eficaz e rentável. No contexto da crise económica, o trabalho em parceria é importante para gerir da melhor maneira os apertados orçamentos disponíveis, permitindo que os parceiros congreguem recursos e evitem a duplicação de esforços. A co-localização de serviços, que implica uma poupança significativa em termos de partilha de custos (instalações e outras despesas gerais), pode ser o passo em frente.

Houve algum debate quanto à questão de o apoio à empregabilidade dever ou não ser da exclusiva responsabilidade dos SPE. Os representantes do país anfitrião consideraram que os SPE não têm capacidade para cobrir toda a multiplicidade de situações associada à empregabilidade, nomeadamente as barreiras linguísticas, a saúde, a habitação, etc. Exige-se uma abordagem holística capaz de abarcar todos estes aspetos.

Em Portugal, a perspetiva é ligeiramente diferente, já que uma rede nacional seria útil para fazer face ao problema premente da falta de emprego (a taxa de emprego em Portugal, de 66,3%, é bastante mais baixa do que a taxa escocesa, de 71,1%). Uma rede portuguesa poderia assim concentrar-se no desenvolvimento económico local, e menos na empregabilidade. No entanto, tal como foi referido, a última recessão escocesa revelou a importância de manter o apoio à empregabilidade durante o período

de crise, de modo a que os desempregados tenham condições de regressar ao trabalho quando a economia recuperar.

Uma outra questão importante é o custo da inatividade – sem apoio à empregabilidade, pode ocorrer um efeito (e custo) multiplicador na procura de outros serviços, designadamente na área da saúde e do apoio social. Por vezes, para «vender» a empregabilidade, é necessário clarificar os seus benefícios junto dessas instituições. Por exemplo, é preciso explicar ao serviço de saúde as vantagens de se envolver na empregabilidade, uma vez que as ações para capacitar mais pessoas para o emprego aumentarão a reserva de mão-de-obra local para os serviços de saúde.

A função de uma rede de informação nacional

A principal função da rede ELN é estabelecer a ligação entre políticas e práticas. Além disso, a rede presta apoio ao reforço de capacidades e ao trabalho em parceria a nível local.

O sítio da internet da ELN foi considerado essencial para a partilha de informação e de boas práticas. Os conjuntos de ferramentas constituem igualmente um meio importante para orientar as equipas que operam no terreno, dotando-as das competências necessárias para apoiar a população desempregada. Considerou-se que estas ferramentas são potencialmente transferíveis para outros países, nomeadamente para a Sérvia, onde poderão ser úteis aos conselhos de emprego.

Tal como referido anteriormente, um dos fatores de sucesso da rede ELN é o facto de ser orientada para a procura. Muitos dos recursos divulgados pela rede são criados no seio das próprias parcerias LEP. Através do sítio da internet, do boletim eletrónico e de outras ferramentas, a ELN fornece uma plataforma para a partilha de aprendizagem e de informação entre as autoridades locais, dispensando a realização de reuniões, conferências, etc. Para que uma rede deste tipo seja eficaz, é muito importante que os seus membros estejam dispostos a partilhar as suas experiências e práticas (boas e más). Tal como referido, o mapa que identifica as boas práticas por área tem sido essencial para estimular a participação das diferentes parcerias locais no sítio da ELN, criando um fator de competitividade entre as diversas parcerias. Não obstante, a responsabilidade pelo grosso do conteúdo do sítio é da equipa de implementação da ELN.

Um outro papel atribuído às redes nacionais é a «criação de competição» entre diferentes regiões/localidades e, nesse sentido, estas redes podem impulsionar melhorias na prestação de serviços e no desempenho. Na Holanda, por exemplo, a AKO-Kernteam (Equipa de Apoio à Transição), cujo objetivo é melhorar a qualidade dos serviços locais de uma rede nacional constituída por 100 centros de emprego, produz relatórios de autoavaliação regulares, posteriormente divulgados no seu sítio da in-

ternet, onde um mapa do país com pontos vermelhos, azuis e verdes revela o nível de desempenho de cada centro de emprego. Considerou-se que este sistema de autoavaliação pode ter potencial de transferibilidade para o contexto da Estónia.

A rede ELN tem capacidade para prestar serviços aos seus membros a custo zero, uma vez que beneficia de fundos específicos e de pessoal especializado financiados pelo Governo escocês. Na Holanda, a rede Divosa, constituída por diretores de departamentos de Assuntos Sociais e do Emprego, é financiada através de contributos dos seus membros. Os países participantes mencionaram outras fontes de financiamento, entre elas a extinta Iniciativa Comunitária EQUAL e o programa do FSE.

Partilhar a aprendizagem e estimular a revisão de pares

Um dos objetivos da rede ELN é garantir a transferibilidade da aprendizagem entre diferentes localidades (desta forma evitando a «reinvenção da roda»). Um dos exemplos apresentados foi a criação, pela LEP da região de Angus, de uma brochura sobre a oferta local, destinada aos empregadores, e intitulada «Angus Works»¹⁴. Esta brochura foi posteriormente replicada em várias outras autoridades locais, representando uma poupança no trabalho desenvolvido.

Houve algum debate sobre como proceder à identificação de boas práticas. O sistema de revisão de pares foi considerado importante, pelo que deve ser implementada uma rede para facilitar este processo. Na Escócia, a identificação de boas práticas cabe sobretudo às parcerias e equipas de implementação a nível local. Por vezes, as práticas são debatidas em reuniões do fórum, ou no grupo de implementação nacional (NDG), embora se trate de um processo informal. Entre as ideias sugeridas para a sua identificação, contam-se a atribuição de prémios anuais ou a elaboração de estudos de caso sobre as melhores práticas em categorias específicas.

Houve consenso quanto à importância de partilhar as boas e as más experiências, de modo a que os parceiros/membros da rede possam evitar os problemas encontrados pelos seus pares. Tal como seria de esperar, a equipa ELN deparou com algumas dificuldades iniciais em estimular uma atitude honesta e aberta por parte dos membros da rede no que respeita à partilha dos seus insucessos – de um modo geral, as organizações com responsabilidades de implementação receiam ver cortado o seu financiamento ao reconhecer o seu insucesso. Um fator de êxito na alteração desta situação foi o desenvolvimento de estreitas relações profissionais com os parceiros locais e de um clima de confiança entre estes e a equipa ELN.

O envolvimento do meio académico não está formalizado ou sistematizado a nível nacional, mas considerou-se que a investigação e a avaliação académica têm, com

¹⁴ <http://www.angusahead.com/nmsruntime/saveasdialog.asp?IID=12358&SID=23575>.

efeito, um importante papel a desempenhar na informação das políticas e práticas aplicadas a nível nacional e local. Foi ainda referido que as parcerias LEP partilham as conclusões das avaliações realizadas a nível local através da rede ELN.

Concluiu-se que a inexistência de avaliações sobre as medidas de empregabilidade é comum a todos os países participantes. Em muitos países, a falta de dados de monitorização tem constituído um dos principais entraves ao sucesso das avaliações. No entanto, alguns países começam agora a introduzir melhorias, tornando a avaliação mais exequível. É difícil medir os progressos dos indivíduos mais vulneráveis no mercado de trabalho – as metas mais difíceis, como a obtenção de emprego, nem sempre são alcançadas, ou necessitam de tempo para o efeito. Este aspeto pode desincentivar o trabalho com os grupos mais vulneráveis, sobretudo num altura em que as atuais medidas de austeridade pressionam cada vez mais os organismos públicos a apresentar «trabalho feito».

A importância da liderança

A apresentação do exemplo de política do país anfitrião sublinhou o papel preponderante do Governo escocês na condução da rede ELN. Para além de uma equipa de política, a Equipa de Empregabilidade inclui uma pequena equipa executiva responsável pela implementação da ELN. A constituição de uma equipa diretamente responsável pela implementação de uma medida foi considerada bastante singular, bem como determinante para o sucesso da rede. Este compromisso, assumido do topo para a base, foi considerado essencial por muitos dos países participantes, tendo vários delegados manifestado a sua apreensão quanto ao facto de os seus governos não demonstrarem este nível de comprometimento, ou afirmado desconhecem estruturas capazes de assumir esse compromisso.

As parcerias locais também necessitam de um «líder» que as impulsione e garanta que todos os parceiros trabalham em conjunto rumo a uma visão partilhada. Durante o debate, destacou-se a importância de uma forte liderança para assegurar uma aplicação consistente da política nacional a nível local, evitando o risco de ocorrência de desigualdades entre diferentes localidades (ou seja, que certos tipos de apoio estejam mais acessíveis numa região/localidade do que noutra – uma espécie de «lotaria postal»). No entanto, sublinhou-se que a ideia subjacente ao conceito de «percurso» de empregabilidade é a de que todos os indivíduos têm direito a apoio personalizado, pelo que existirão sempre diferenças nos montantes e tipos de apoio que cada indivíduo recebe. O mais importante é garantir que a gestão de processos dispõe de procedimentos e orientações sólidos para assegurar uma aplicação consistente.

Foi sugerido que, dada a natureza transitória dos cargos políticos («mudam os políticos, mantêm-se os problemas»), talvez faça mais sentido atribuir a liderança

das parcerias a organizações que não possam ser afetadas por mudanças no Governo. Não obstante, o Governo deve continuar a desempenhar o seu papel em todas as parcerias. Concordou-se ainda em que a informação/aprendizagem obtidas através da experiência devem ser empregues para informar o desenvolvimento de políticas. Na Escócia, esta ligação entre política e prática é facilitada pelo fórum para a empregabilidade (SEF) e o grupo nacional de implementação (NDG) anteriormente referidos.

Composição das parcerias e redes

As parcerias a nível local ou regional devem incluir uma série de parceiros, designadamente os SPE, o terceiro sector (que pode estar envolvido na prestação de serviços), as entidades empregadoras e outros intervenientes relevantes, tais como os parceiros sociais, as entidades locais prestadoras de ensino e formação profissionais e os serviços de saúde e de habitação. Foi sugerido que, para assegurar a sua sustentabilidade, as parcerias devem adaptar-se às mudanças – devem ajustar os seus serviços à situação do momento.

Na Escócia, existem outras plataformas que congregam parceiros com um interesse comum específico. Existem, por exemplo, interfaces específicos, onde mensalmente se reúnem organizações do terceiro sector para discutir questões que pretendem ver solucionadas e impulsionadas. Uma dessas organizações pode estar representada nas parcerias locais para o planeamento ou para a empregabilidade e apresentar as questões colocadas no interface. Além disso, as LEP podem constituir subgrupos ou grupos de trabalho temporários para solucionar questões específicas, tais como o envolvimento das entidades empregadoras.

Alguns países potenciam a cooperação entre parceiros através de diferentes métodos. Em Espanha, por exemplo, existem acordos territoriais que reúnem os parceiros sociais, os empregadores, as autoridades para o desenvolvimento local, etc. Na Holanda, existem balcões únicos onde são prestados todos os serviços relacionados com o desemprego. Considerou-se que este tipo de abordagem é o método ideal para o trabalho em parceria.

É crucial que os empregadores sejam envolvidos neste tipo de parcerias se o seu objetivo é oferecer oportunidades de emprego a quem está desempregado, mas a maioria dos países considera que a participação dos empregadores é um dos seus principais desafios. Mais uma vez, é importante que os benefícios que os empregadores podem retirar das parcerias sejam claramente identificados. O desenvolvimento de boas relações interpessoais é absolutamente determinante para um envolvimento bem-sucedido, tal como o êxito de uma primeira parceria é fundamental para assegurar parcerias futuras. Na Irlanda, por exemplo, os desempregados recebem formação específica para suprir as necessidades das entidades empregadoras locais, e são disponibilizados serviços de formação pré-emprego e entrevistas de pré-seleção para apoiar os empregadores no recrutamento

de indivíduos desempregados. Além disso, a Irlanda possui mecanismos tripartidos bem implantados para chamar os empregadores a participar neste processo, embora seja evidente que muitos deles não têm uma noção clara das suas necessidades de qualificações e manifestem particulares dificuldades em antecipar as necessidades futuras.

5. CONCLUSÕES

Durante as discussões finais, foram identificadas algumas conclusões principais, descritas em seguida:

A empregabilidade é uma questão transversal. Para que as parcerias entre diversos organismos sejam eficazes na sua abordagem à agenda para a empregabilidade, os parceiros envolvidos devem ter um entendimento partilhado do termo «empregabilidade». Esta definição deve reconhecer a empregabilidade como questão transversal que exige uma abordagem integrada no apoio ao seu grupo-alvo. Também é importante reconhecer que o conceito de empregabilidade ultrapassa o processo de obtenção de emprego, estendendo-se à manutenção do posto de trabalho e à progressão na carreira. As parcerias locais para o emprego devem assim incluir representantes dos SPE, dos serviços sociais e de saúde, do sector do ensino e da formação profissionais, do terceiro sector, das autoridades locais, das entidades empregadoras e os próprios beneficiários.

É importante identificar e dar resposta às necessidades locais e aos seus grupos-alvo. O trabalho em parceria deve concentrar-se no cliente e no compromisso de identificar e dar resposta às suas necessidades individuais, e não nos serviços de apoio que as instituições parceiras estão habilitadas a prestar. A criação de um percurso ou *continuum* que sinalize o leque de apoios necessários à transição para um emprego permite que as organizações parceiras identifiquem os serviços que podem disponibilizar em diferentes fases desse percurso. É igualmente importante que os parceiros trabalhem em conjunto no sentido de identificar e solucionar as necessidades específicas do contexto local em que se inserem. Idealmente, deveria existir uma delegação de responsabilidades para a contratação de serviços a nível local, de modo que este processo permita a procura de soluções locais para necessidades locais.

Uma estratégia ou «desígnio» nacional deve fazer-se acompanhar da capacidade de execução e compromisso a nível local. Para que os parceiros possam colaborar a nível local, é importante que exista um compromisso nacional para com o trabalho em parceria, tanto na implementação de uma estratégia nacional, como na definição de um «desígnio» nacional. Além disso, o sistema de trabalho transversal a nível nacional (por exemplo, entre os ministérios responsáveis pelo emprego, educação, saúde e habitação) é importante para desincentivar a divisão funcional do trabalho («silos funcionais»). Um outro aspeto importante para garantir a adesão local e o compromisso para

com o funcionamento das parcerias é a demonstração da viabilidade do trabalho conjunto, apontando os seus potenciais benefícios e economia de custos, ou, talvez mais eficazmente, os custos adicionais associados ao não estabelecimento de parcerias.

O trabalho em parceria necessita de tempo. Tanto a nível nacional como local poderá não existir ainda uma cultura de trabalho em parceria, e a sua construção requer o tempo e o esforço de todos os envolvidos. A transição de uma postura de «cada um por si» para a ideia de trabalho conjunto rumo a uma meta comum pode ser demorada. Neste sentido, é importante proporcionar tempo de desenvolvimento e proceder ao reforço de capacidades através, por exemplo, da partilha de ideias sobre o que «funciona» nas parcerias existentes.

A aprendizagem mútua pode ajudar a evitar a «reinvenção da roda». O objetivo não é necessariamente a partilha de boas práticas, mas sim a partilha de «aprendizagens», uma vez que podem ser tiradas ilações dos insucessos. Os contributos de base para um «banco de aprendizagem» são importantes, tal como o estímulo à «competição regional» – por exemplo, através da criação de um banco de estudos de caso para cada região do país –, podem garantir a participação de todos os membros da rede. O processo de avaliação é importante para identificar as boas e as melhores práticas, mas não deve desencorajar o avançar de medidas que não tenham sido «testadas» por uma apreciação externa.

Os profissionais e os empregadores devem ser envolvidos na agenda para a empregabilidade. É importante que os membros das equipas de atendimento também tenham a oportunidade de contribuir para a agenda de empregabilidade, por exemplo através do seu retorno, em fóruns de profissionais, sobre o funcionamento de determinada medida «no terreno». Os empregadores podem ser envolvidos através de vários serviços e incentivos, nomeadamente no apoio ao recrutamento, subsídios ao recrutamento de certos grupos-alvo, etc. Uma medida inovadora adotada na preparação dos Jogos da Commonwealth, em Glasgow, mostra como os regimes de contratação pública podem ser empregues para incentivar os empregadores a contribuir para a comunidade com contrapartidas em prol da comunidade.

Os serviços e conjuntos de ferramentas disponibilizados *online* são uma forma eficaz de chegar aos públicos-alvo. Tal como demonstra o sítio da ELN, é evidente que um recurso *online* pode ser utilizado para fornecer um repositório de boas práticas de fácil acesso. No entanto, há muito trabalho por fazer no que respeita à exploração do potencial dos fóruns interativos de discussão *online*, que até à data têm registado níveis de adesão baixos. Para os profissionais de sectores como a saúde, a habitação e a educação, que tradicionalmente não se veem como elemento do percurso de empregabilidade, os conjuntos de ferramentas constituíram um método eficaz de aquisição de conhecimentos, competências e, sobretudo, de confiança para desenvolverem o seu novo papel.

1234

DOCUMENTO DO PAÍS ANFITRIÃO (ESCÓCIA)

Documento de discussão do país anfitrião – Escócia

«As boas práticas fazem a perfeição: considerações sobre a finalidade e o valor de uma rede de aprendizagem para a empregabilidade»

Documento submetido por David Smart em consórcio com a GHK Consulting Ltd. e o CERGE-EI¹

Data: 3 de março de 2011

1. BREVE RESUMO

Este documento foi preparado para uma revisão de pares no quadro do Programa de Aprendizagem Mútua e contém informação sobre a medida de política do país anfitrião – neste caso, a Escócia. Para mais informações sobre as posições dos países participantes, consultar os respetivos documentos da revisão de pares.

1.1. Contexto e antecedentes

O presente documento propõe-se analisar a evolução, o nível de sucesso e a pertinência da rede escocesa de aprendizagem para a empregabilidade (*ELN – Employability Learning Network*), no contexto mais amplo da política de empregabilidade da Escócia. Assente em diversas ações, coordenadas por parcerias estabelecidas a nível local e nacional, a política de empregabilidade escocesa visa prestar apoio aos grupos mais desfavorecidos e com maiores dificuldades no acesso ao mercado de trabalho. O principal grupo coordenador a nível nacional, o *National Delivery Group (NDG)*, acordou na criação da rede ELN no âmbito da sua missão de capacitação. Atualmente, a rede constitui um mecanismo fortemente vocacionado para a partilha de experiências e boas práticas entre autoridades locais, fornecendo aos seus participantes guias práticos e conjuntos de ferramentas, bem como informação atualizada sobre um contexto político em rápida evolução.

Estas atividades têm lugar num contexto de mercado de trabalho mais amplo que aponta para que, após um período sustentado de crescimento do emprego até 2008, a recessão tenha tido repercussões significativas nos níveis de emprego da Escócia. Embora a economia escocesa pareça emergir lentamente da recessão, os últimos indicadores trimestrais de crescimento geram alguma incerteza quanto à viabilidade de uma futura recuperação total.

¹ Center for Economic Research & Graduate Education – Economics Institute.

1.2. Execução local da estratégia de empregabilidade

As parcerias locais para a empregabilidade (*LEP – Local Employability Partnerships*) foram desenvolvidas a nível local para promover a execução da estratégia. Os contornos precisos das atividades desenvolvidas variam de área para área, mas todas têm uma base comum, assente numa série de ações coordenadas, designadamente: a criação de percursos locais de empregabilidade; a criação de mapas de serviços, onde se incluem todas as intervenções relevantes postas em prática pelas agências parceiras; o desenvolvimento de processos específicos que visam abranger os grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho; a criação de sistemas locais de gestão da informação partilhados; o desenvolvimento de uma oferta de serviços de empregabilidade mais coerente para os empregadores; e a combinação de recursos no apoio à criação de novos serviços para colmatar lacunas identificadas.

1.3. Principais características da rede de aprendizagem para a empregabilidade

A rede ELN foi estabelecida no outono de 2009 e presta atualmente uma variedade de serviços:

- um sítio da internet próprio, cujo conteúdo inclui uma crescente diversidade de informações: conjuntos de ferramentas para apoiar a ação prática, estudos de caso sobre boas práticas, notícias sobre evoluções relevantes e uma biblioteca de informação sobre publicações relevantes;
- um boletim eletrónico mensal, distribuído entre uma ampla rede de subscritores nos sectores público, privado e de voluntariado, bem como uma síntese semanal, de carácter proactivo, sobre os progressos recentes mais relevantes para a agenda da empregabilidade;
- organização de eventos onde os membros da rede e outros parceiros podem debater questões de política e de financiamento mais prementes;
- a disponibilização de um fórum de discussão interativa *online* sobre questões e progressos relevantes para os membros da rede e, mais recentemente, a realização de testes para a divulgação de oportunidades nas redes sociais, através do *Twitter*;
- a constituição de subgrupos de carácter temporário para dar prosseguimento a questões relevantes mais específicas.

1.4. Reflexões sobre o desenvolvimento da rede ELN até ao momento

Em termos globais, a rede ELN evoluiu bastante num período de tempo relativamente curto. As taxas de participação registadas nos vários serviços são bastante elevadas, tendo em conta o contexto escocês, e continuam a aumentar. Os materiais fornecidos têm qualidade e são relevantes para os parceiros a nível local e regional, bem como para os profissionais que operam no terreno. Desde o início, tem sido dado um forte incentivo à produção de conteúdos que visam auxiliar os participantes nas suas ações concretas, com base nos materiais produzidos diretamente pela rede ou identificados por outras fontes. A celeridade e a clareza na disponibilização de informação mais recente têm sido igualmente importantes.

Para além do conteúdo dos serviços prestados, há que sublinhar a importância da abordagem ao desenvolvimento da rede. Desde o começo, a sua estrutura e o seu funcionamento foram pensados como um mecanismo que «pertence» e é conduzido pelos seus participantes. Esta abordagem tem contribuído para fomentar um fluxo consistente de informação de elevada qualidade por parte dos parceiros locais e nacionais. O patrocínio e o apoio do, então já consolidado, NDG foi – e continua a ser – um fator crítico de apoio ao desenvolvimento da rede, a par dos recursos facultados pelo Governo escocês para a condução e coordenação de atividades. O acesso gratuito às atividades da rede constitui um outro fator de sucesso, bem como a possibilidade de os participantes poderem usar os seus serviços no momento e com a frequência que melhor se adequa às suas necessidades. O facto de a rede continuar a desenvolver-se sob a orientação dos seus participantes é revelador.

1.5. Potencial de transferibilidade

Várias características da abordagem escocesa às questões de empregabilidade são potencialmente relevantes noutros países da UE. Os fatores de sucesso que têm sustentado os progressos alcançados são descritos em pormenor na Secção 6.1. Da mesma forma, o desenvolvimento de uma medida idêntica à rede ELN também parece ter valor e potencial de transferibilidade para outros Estados-Membros. Para esse efeito, seriam necessárias estruturas de suporte mais amplas, equivalentes às que serviram de apoio ao desenvolvimento da rede – em particular, a definição de um parceiro responsável pela coordenação. A dimensão relativamente pequena da Escócia e a solidez das relações existentes entre parceiros têm constituído um elemento coadjuvante. Os países de maiores dimensões enfrentarão desafios de outra natureza. Por fim, a experiência da rede ELN parece apontar para a viabilidade e os potenciais benefícios de uma articulação com redes similares de outros países, com vista à criação uma comunidade de aprendizagem mais ampla.

2. SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO PAÍS ANFITRIÃO

2.1. Introdução

Esta secção apresenta uma visão global do contexto do mercado de trabalho escocês, bem como dados oficiais sobre os principais grupos-alvo com maiores barreiras de empregabilidade à entrada no mercado de trabalho.

2.2. Panorama económico

Com uma população de quase 5,1 milhões, a Escócia tem uma economia com características distintas e muito diversificada. Cerca de 94% do território nacional é predominantemente rural², embora 82% da população resida e trabalhe em áreas urbanas. A sua infraestrutura industrial e sectorial e o seu perfil socioeconómico também denotam muitos contrastes, com bolsas da população enfrentando desafios únicos resultantes de várias circunstâncias de natureza estrutural, espacial e cultural.

À semelhança de outros países do Reino Unido e da Europa, a Escócia foi significativamente afetada pela recente recessão económica. Embora o ritmo de recuperação seja ainda incerto, são visíveis alguns sinais de melhoria, apesar de relativamente modestos e denotando um padrão de evolução aparentemente pouco linear. É possível estabelecer comparações interessantes com os desenvolvimentos registados noutros «pequenos Estados da UE»³:

- A queda mais acentuada do PIB ocorreu nos primeiros três trimestres de 2009, mas o nível de redução da Escócia, de 4,3%, não foi tão severo quanto o de outros pequenos países da UE, onde a taxa global foi de 5,2%.
- No entanto, entre meados de 2009 e meados de 2010, o declínio escocês parece ter-se mantido por mais tempo, apresentando uma redução do PIB de 1,7% face a 1,3% noutros países comparáveis. Esta tendência manteve-se: no terceiro trimestre de 2010, enquanto outros pequenos países da UE retomaram um crescimento do PIB de 1%, o PIB escocês mantinha um declínio de 0,1%.
- A recuperação da Escócia é ainda incerta – embora o segundo trimestre de 2010 tenha registado a mais elevada taxa de crescimento desde 2006 (1,3%), esta voltou a abrandar para 0,5% no terceiro trimestre do mesmo ano.

² *Rural Scotland Key Facts 2010*, Governo escocês: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2010/09/17092437/2>.

³ *Produto Interno Bruto – Crescimento do PIB: Comparação UE*, Governo escocês. Os pequenos Estados independentes da UE são a Áustria, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal e Suécia. As taxas de crescimento anuais do PIB na Escócia e nos Pequenos Países da UE são calculadas com base numa média móvel de 4 trimestres. <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/Economy/TrendData>.

As principais dúvidas quanto ao ritmo e à dimensão da recuperação escocesa estão relacionadas com o vigor da retoma económica em todo o Reino Unido. Embora enfrente uma recessão mais superficial do que a sentida no Reino Unido, a Escócia registou, desde o início da retoma, um menor crescimento em comparação com a economia britânica.

2.3. Mercado de trabalho

No quarto trimestre de 2010, a Escócia registava uma taxa de emprego de 71,1%⁴, a mais elevada dos quatro países do Reino Unido e superior à taxa de emprego da UE⁵.

Embora a recessão tenha tido repercussões nas condições do mercado de trabalho escocês e britânico, o padrão de deterioração variou entre as duas economias. A Escócia registou uma queda mais acentuada no emprego e um maior aumento do desemprego.

Em comparação com o pico anterior à recessão, entre março e maio de 2008, os dados do último trimestre de 2010 mostram que:

- na Escócia, os níveis de emprego baixaram 2,9% (uma queda de 73.700);
- a taxa de emprego do grupo etário 16-64 decaiu 3,6%;
- a taxa de desemprego segundo a OIT⁶ é 4,1% mais elevada (um aumento de 111.700).

Os mais recentes indicadores oficiais para o quarto trimestre de 2010⁷ mostram que:

- A taxa de emprego era de 71,1%, correspondendo a 2.940.000 indivíduos empregados.
- A taxa de desemprego segundo a OIT era de 8,0%, totalizando 216.000 desempregados.
- A taxa de inatividade económica era de 22,6%, contabilizando 769.000 indivíduos inativos.

⁴ *Labour Market Monthly Briefing*. Fevereiro de 2011, Governo escocês, Análise de Empregabilidade, Aprendizagem ao Longo da Vida e Qualificações.

⁵ Os dados do Eurostat mostram que, em 2009, a taxa de emprego na Europa a 25 era de 65,0% e no Reino Unido de 69,9%. A taxa comparável (baseada na taxa europeia calculada para o grupo etário dos 15 aos 64 com emprego) na Escócia era de 70,6% em 2009. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

⁶ A OIT e o *claimant count* britânico medem o desemprego de forma diferente. Ver nota 8.

⁷ *Labour Market Statistics Scotland*. Fevereiro de 2011, Boletim Estatístico do *Office for National Statistics* (Reino Unido).

- A taxa de desemprego do *Claimant Count Change*⁸ era de 5,0%, contabilizando 139.700 pessoas (esta taxa registou um aumento em seis dos últimos sete meses, atingindo atualmente os níveis mais elevados desde o início da recessão).
- Na Escócia, 20.775 pessoas são requerentes do subsídio de apoio à procura de emprego (*JSA – Job Seekers Allowance*) há 12 meses ou mais, um aumento de 12,0% ao longo do ano, e de 142,6% nos dois anos anteriores a janeiro de 2011.
- A proporção dos requerentes contabilizados no *Claimant Count Change* há mais de 12 meses aumentou de 7,9% em janeiro de 2009 para 14,3% em janeiro de 2011.
- A proporção dos requerentes contabilizados no *Claimant Count Change* há mais de 24 meses aumentou de 1,6% em janeiro de 2009 para 3,3% em janeiro de 2011.
- O grupo etário dos 18 aos 24 anos registou o maior aumento na taxa de desemprego do *Claimant Count Change*, tendo aumentado de 2,2% para 16,4% ao longo do ano.
- Na Escócia, aproximadamente 490.700 pessoas requereram subsídios de inatividade em maio de 2009, uma redução de cerca de 2.500 indivíduos face ao período homólogo de 2009.

2.4. Pobreza e privação

- Em 2008/2009, 860.000 escoceses (17% da população) vivam em condições de pobreza relativa (antes da dedução dos custos de habitação) e 540.000 (11% da população) em condições de pobreza absoluta (após a dedução dos custos de habitação).⁹
- 18% dos residentes em áreas urbanas viviam em condições de pobreza relativa (antes da dedução dos custos de habitação), enquanto nas zonas rurais este valor desce para os 13%.
- A pobreza apresenta uma concentração geográfica: na região centro oeste da Escócia concentra-se nas zonas urbanas e nas comunidades mais carenciadas.
- 459.495 indivíduos em idade ativa residem em 15% das zonas mais carenciadas da Escócia¹⁰, dos quais 121.725 (26%) estão privados de emprego.

⁸ N. da T. O *Claimant Count Change* é a medida alternativa de emprego do Reino Unido. O relatório mede mensalmente o número de pessoas que requer prestações de desemprego, mas continua a procurar emprego ativamente (ou seja, unicamente os requerentes do *Job Seekers Allowance*), e é um dos principais indicadores da economia britânica.

⁹ *Poverty and Income Inequality in Scotland: 2008/2009*. Para mais informação, consultar o Anexo 2.

¹⁰ *Scottish Index of Multiple Deprivation, 2009*.

2.5. Principais grupos-alvo

A Estratégia Nacional de Emprego *Workforce Plus*¹¹ identificou uma série de grupos com maior probabilidade de desemprego e que exigiam maior atenção. Contam-se entre eles¹²:

- **os indivíduos sem qualificações:** este grupo representou 13,3% da população em idade ativa (grupo etário 16-64) em 2009. As taxas de inatividade atingem o seu pico entre o grupo de «baixas ou nenhuma qualificações», com 48,7% (247.000). Os indivíduos sem qualificações representam pouco mais de 35% da população inativa.¹³
- **os desempregados de longa duração:** quanto mais tempo um indivíduo permanece em situação de desemprego, maior é a tendência para se manter inativo. Cerca de dois terços do grupo de pessoas inativas não trabalhavam há mais de três anos ou nunca tinham trabalhado.
- **as famílias monoparentais:** existem 174.000 famílias monoparentais na Escócia (92% das quais são constituídas por mulheres). Em maio de 2010, 54.780 famílias monoparentais haviam requerido apoios sociais ao rendimento (*Income Support*). Entre as mães solteiras em idade ativa, 2% criaram o próprio emprego, 8% estão desempregadas e procuram ativamente emprego, 4% ingressaram no ensino superior ou contínuo e 4% são portadoras de doença ou deficiência.
- **as pessoas com dependentes a cargo:** em maio de 2010, 38.780 pessoas requereram o subsídio para pessoas com dependentes a cargo (*Carers Allowance*).
- **portadores de deficiência ou doença crónica** (em particular de doença mental): mais de metade do grupo de indivíduos inativos declarou um problema de saúde¹⁴, designadamente lesões músculo-esqueléticas, uso indevido de drogas, problemas de alcoolismo, lesões resultantes ou não de acidentes de trabalho e uma diversidade de problemas de saúde mental, representando estes últimos uma parcela significativa deste grupo. Além disso:

o Em maio de 2010, havia 37.700 requerentes de subsídio por deficiência (*Disability Living Allowance*).¹⁵

¹¹ O quadro *Workforce Plus* é descrito em pormenor na Secção 3.

¹² O grupo etário dos jovens entre os 16-19 anos também foi considerado prioritário, mas os problemas que lhe estão subjacentes foram abordados na estratégia *More Choices, More Chances*.

¹³ *Report of the Workless Client Group Workstream, An Employability Framework for Scotland, 2006.*

¹⁴ *Report of the Workless Client Group Workstream, An Employability Framework for Scotland, 2006.*

¹⁵ Estatísticas do Ministério do Emprego e das Pensões britânico: população em idade ativa por grupo estatístico.

- o Em 2008, as autoridades locais registavam 25.252 adultos com dificuldades de aprendizagem, correspondendo a aproximadamente 5,9 adultos com dificuldades de aprendizagem por 1.000 habitantes.¹⁶
- o A Escócia tem registado uma subida crescente no número de prescrições de medicamentos antidepressivos¹⁷ – de 1.160.000 em 1992/1993, para 4.010.000 em 2007/2008. A utilização diária estimada de antidepressivos entre a população com idades compreendidas entre os 15 e os 90 aumentou de 1,9% em 1992/1993, para 9,7% em 2007/2008.
- o Na Escócia, em 2009/2010, existiam 96.900 pessoas entre os 16-64 anos portadoras de incapacidade para o trabalho, com uma taxa de desemprego de 13,4% face à taxa de 7,1% entre a restante população em idade ativa.¹⁸
- o 18.600 pessoas com problemas de depressão, dificuldades de aprendizagem e perturbações do sistema nervoso estavam desempregadas, com uma taxa de desemprego de 9,5%.¹⁹
- **ex-reclusos:** foram condenados 120.800 indivíduos nos tribunais escoceses entre 2009 e 2010.²⁰ A maioria (60%) das condenações resultou em pagamentos de coimas, enquanto quase 13% (15.700) resultaram em pena de prisão e 13% (16.300) em penas de trabalho a favor da comunidade. Os restantes 14% resultaram sobretudo em penas de advertência. Na Escócia, entre 2009 e 2010, foram libertados 20.371 reclusos. A taxa de desemprego entre os ex-reclusos não é conhecida, mas a investigação ao nível do Reino Unido sugere que os ex-reclusos têm uma probabilidade de desemprego 13 vezes mais elevada do que a população em geral.
- **toxicodependentes:** em 2009/2010 foram registados 10.325 «novos» consumidores na *Scottish Drug Misuse Database*, número que corresponde a uma taxa de 211 indivíduos por cada 100.000 habitantes.
- **sem-abrigo:** em 2009/2010, 56.669 agregados familiares apresentaram candidaturas a habitação nas respetivas autoridades locais.²¹

Reconhece-se igualmente que muitas destas pessoas são afetadas simultaneamente por várias destas questões.

¹⁶ *Statistics Release: Adults with Learning Disabilities*, Grupo de Implementação Nacional "The Same as You?", Escócia 2008.

¹⁷ *Health of Scotland's Population: Mental Health*, Estatísticas do Governo Escocês sobre Saúde e Cuidados de Saúde.

¹⁸ *Office for National Statistics*, grau de deficiência por atividade económica. Annual Population Survey, junho de 2009 a junho de 2010.

¹⁹ *Office for National Statistics*, atividade económica de indivíduos com problemas de saúde. Annual Population Survey, junho de 2009 a junho de 2010.

²⁰ *Scottish Government Criminal Justice Statistics, Criminal Proceedings in Scottish Courts*, 2009-2010.

²¹ *Shelter Scotland Homelessness Statistics*, 2009-2010.

Boa parte dos processos de recolha de dados sobre a dimensão e a natureza dos grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho foram desencadeados pelo desenvolvimento da Estratégia Nacional de Empregabilidade *Workforce Plus*. Esse trabalho constituiu uma plataforma para o trabalho subsequente das parcerias locais e nacionais, bem como um ponto de convergência de muitas das prioridades da rede de aprendizagem para a empregabilidade no que se refere a atividades de aprendizagem.

3. MEDIDA DE POLÍTICA

3.1. Introdução e definições

Esta secção considera, em primeiro lugar, o quadro mais amplo da política de empregabilidade da Escócia e as estruturas a nível nacional²² e local através das quais tem sido desenvolvida, detendo-se em seguida sobre o contributo da rede de aprendizagem para a empregabilidade no apoio a estes desenvolvimentos.

No contexto escocês, a rede ELN define o conceito de empregabilidade como *«todos os aspetos que permitem aumentar as oportunidades de emprego de um indivíduo, a manutenção do seu posto de trabalho e a sua progressão profissional»*.²³ Os principais pontos de desenvolvimento contidos nesta definição são, em primeiro lugar, o reconhecimento de que o apoio à empregabilidade deve abranger todas as questões que influenciam a capacidade de um indivíduo para progredir no mercado de trabalho e, em segundo lugar, o reconhecimento de que esse apoio deve ser disponibilizado desde o início desse percurso individual, até à manutenção e progressão no emprego. Estes dois fatores determinam boa parte do trabalho desenvolvido a nível nacional e local que em seguida se descreve.

3.2. O quadro político – *Workforce Plus*

A Escócia possui um parlamento autónomo desde 1999, sediado em Edimburgo. O quadro legislativo determina que todos os poderes são transferidos para o Governo escocês, à exceção das áreas de política «reservadas» ao Governo do Reino Unido. A política de emprego global inscreve-se nesta última categoria, bem como a responsabilidade pelas prestações sociais. No entanto, a grande maioria de outras questões relacionadas com a empregabilidade são da responsabilidade do Governo escocês, nomeadamente as qualificações, o desenvolvimento económico, a saúde,

²² Tal como será referido em seguida neste documento, a Escócia possui um parlamento autónomo no quadro de governação global do Reino Unido. O termo «nacional» é empregue neste documento para designar o contexto da Escócia.

²³ Definição extraída do sítio da internet da ELN: <http://www.employabilityinscotland.com/employabilitylearningnetwork.aspx>.

a educação e a reabilitação. É importante compreender este contexto para se poder perceber a evolução e a execução da estratégia de empregabilidade na Escócia.

No Reino Unido, o Governo que tomou posse em 1997 desencadeou uma série de iniciativas no âmbito da sua política global de transição do apoio social para o emprego (*Welfare to Work*), sinalizando uma abordagem mais proativa relativamente às intervenções no mercado de trabalho que, através da articulação entre medidas de apoio e o aumento dos condicionalismos a que estão sujeitos os apoios sociais, procurou integrar muito mais indivíduos desocupados no mercado de trabalho. O Governo de coligação do Reino Unido, eleito em maio de 2010, procedeu à reforma e à extensão desta abordagem através da sua consolidação num único e novo programa (*Work Programme*²⁴), do aumento das condições de acesso a prestações sociais e de uma significativa reforma do sistema de segurança social.

Neste contexto, o principal documento onde estão refletidos os progressos mais recentes em termos de políticas e práticas desenvolvidas na Escócia é o quadro *Workforce Plus – Um Quadro de Empregabilidade para a Escócia*²⁵. Publicada em junho de 2006, esta estratégia reconhecia o muito que havia a fazer, a nível local e nacional, no sentido de prestar apoio aos cerca de 168.000 escoceses desempregados que procuram ativamente emprego. Apesar de reconhecidos os progressos positivos alcançados, designadamente um investimento em todas as agências estimado em 515 milhões de libras por ano²⁶, este trabalho teve muitas vezes um caráter fragmentário e descoordenado nas várias agências envolvidas. Havia a necessidade de entender melhor a natureza e as necessidades de quem requer apoio social e de criar uma forte base de evidências sobre o tipo de intervenções mais eficaz. O quadro *Workforce Plus* também frisou a necessidade de desenvolver vínculos entre os diferentes domínios políticos, reforçando a ligação entre os sectores da empregabilidade, da saúde, da justiça e da educação.

Com base nesta análise, o quadro *Workforce Plus* identificou a necessidade de intervenção, a nível local e nacional, em seis domínios: a importância de uma intervenção atempada; a necessidade de orientar a ação para os indivíduos afetados; a necessidade de desenvolver mecanismos para um forte envolvimento dos empregadores; a importância de estender os apoios à manutenção e progressão no emprego; a necessidade de uma melhor articulação e planeamento dos serviços; e a necessidade de procurar e medir a eficácia dos resultados obtidos.

²⁴ O conteúdo do *Work Programme* é explicado no Anexo 2.

²⁵ Governo escocês, junho de 2006: *Workforce Plus: an Employability Framework for Scotland*. Este quadro fez-se acompanhar de um outro documento – *More Choices, More Chances* – que configura um outro aspeto relevante do Quadro de Empregabilidade Escocês, visando o desafio de reduzir o número de jovens (16–19) sem emprego, educação ou formação profissional (*NEET – not in employment, education or training*).

²⁶ Cálculo para os períodos de 2003/2004 e 2004/2005, reconhecidamente subestimado face aos orçamentos totais relevantes. A Escócia tem uma população de aproximadamente 5.100.000 indivíduos.

3.3. Grupos-alvo e áreas prioritárias

O quadro *Workforce Plus* procedeu à identificação de uma série de grupos com maiores probabilidades de desemprego e que, enquanto tal, exigiam uma atenção redobrada. Tal como referido na Secção 2, são eles: os indivíduos sem qualificações; os desempregados de longa duração; as famílias monoparentais; as pessoas com dependentes a cargo; os portadores de deficiência ou doença crónica (em particular, doença mental); os ex-reclusos; os toxicodependentes; e os sem-abrigo. Foi ainda reconhecido que muitas pessoas acumulam em simultâneo várias destas condições, o que aumenta as potenciais barreiras à sua entrada no mercado de trabalho.

Esta análise também sublinhou a existência de regiões com uma concentração geográfica de índices de desemprego muito significativa. Nesse sentido, foram constituídas sete áreas geográficas de intervenção prioritária que beneficiam de pequenos montantes de financiamento direto suplementar no âmbito do programa *Workforce Plus*²⁷.

3.4. Atribuições e composição das estruturas nacionais de apoio à empregabilidade

A criação de estruturas de suporte assentes em parcerias nacionais e locais, bem como a relação entre estas, têm sido reconhecidas como mecanismo principal para a prossecução dos objetivos do quadro *Workforce Plus*. Ao nível da Escócia, estas estruturas incluem presentemente:

- Um grupo de implementação nacional (*NDG – National Delivery Group*) composto pelos principais intervenientes, nomeadamente as sedes das parcerias locais para a empregabilidade, agências de apoio nacionais e o Governo escocês. O NDG tem uma vertente assumidamente prática e procura promover as melhores práticas, fomentar a partilha de informação e aprendizagem entre as diversas áreas, proceder à identificação de potenciais barreiras às metas estabelecidas e assumir um papel preponderante no trabalho desenvolvido nas áreas prioritárias.
- Um fórum escocês para a empregabilidade (*SEF – Scottish Employability Forum*), que atua a um nível político superior, reunindo os contributos dos quadros superiores de várias instituições, entre elas o Governo escocês, o *Jobcentre Plus*, o *Skills Development Scotland*, o serviço nacional de saúde e o *Scottish Funding Council*²⁸, bem como representantes do Terceiro Sector²⁹ e das entidades em-

²⁷ São elas: Glasgow, North Lanarkshire, South Lanarkshire, Dundee, Renfrewshire, West Dunbartonshire e Inverclyde, todas situadas na região centro oeste do país, à exceção de Dundee. Os recursos suplementares iniciais foram comparativamente reduzidos, no valor de 800.000 libras por ano para cada região. O principal foco de atenção do programa é fomentar o melhor funcionamento dos recursos existentes no sistema.

²⁸ O Anexo 2 apresenta uma síntese do papel de todas estas agências.

²⁹ Para uma descrição do papel desempenhado pelo Terceiro Sector, consultar o Anexo 2 deste documento.

pregadoras. O SEF dedica-se a questões de política transversais com impacto na empregabilidade, frequentemente sinalizadas pelo NDG.

- Um fórum de empregabilidade do sector terciário (*Third Sector Employability Forum*), que visa apoiar a capacitação e faz a ligação ao importante contributo do Terceiro Sector para as questões de empregabilidade.
- Um grupo de execução para a saúde e a empregabilidade (*Health & Employability Delivery Group*), que articula e incorpora a ligação essencial entre as agendas da empregabilidade e da saúde.

3.5. Desenvolvimento das parcerias locais para a empregabilidade

As estruturas nacionais referidas são complementadas por um conjunto de parcerias locais para a empregabilidade (*LEP – Local Employability Partnerships*), instituídas nas 32 áreas da administração local escocesa³⁰. As atribuições concretas e a composição das parcerias LEP variam de região para região, mas assentam na prossecução das metas de intervenção local definidas no quadro *Workforce Plus*. A sua composição inclui, por norma, representantes da autoridade de administração local, do *Skills Development Scotland*, do *Jobcentre Plus*, do SNS escocês, de instituições do ensino superior, das organizações de voluntariado locais, dos fóruns de empregadores a nível local e, menos frequentemente, da agência *Scottish Enterprise*. As principais atividades das parcerias LEP incluem:

O desenvolvimento de um «percurso» de empregabilidade³¹ que defina a natureza do trajeto do indivíduo envolvido segundo fases sequenciais, desde o contacto inicial com as instâncias de apoio até ao emprego sustentado. Estes percursos configuram o reconhecimento de que as pessoas que procuram apoio ao emprego partem de diferentes fases do processo, necessitam de níveis de apoio diferentes e progridem rumo ao emprego com ritmos diversos. A definição concreta das diferentes fases deste percurso é variável. Porém, todas abrangem, por norma: o encaminhamento/envolvimento do indivíduo em causa; apoio pré-empregabilidade e remoção de barreiras à entrada no mercado de trabalho; atividades de orientação profissional; harmonização do apoio/envolvimento/posto de trabalho dos empregadores; apoio e acompanhamento pós-emprego. A relevância do conceito de percurso no âmbito do trabalho desenvolvido pelas parcerias LEP não deve ser subestimada. A par do mapeamento dos serviços disponíveis, este conceito constitui um elemento essencial para avaliar o ponto a partir do qual as parcerias devem intervir; analisar as necessidades es-

³⁰ Em algumas destas áreas as parcerias LEP também desenvolvem o trabalho local relacionado com a estratégia *More Choices, More Chances*.

³¹ As diferentes autoridades locais utilizam terminologias diferentes – «percurso» (*pathway*), «conduta» (*pipeline*) ou «continuum» – mas cujos princípios básicos são idênticos.

pecíficas dos grupos não abrangidos; identificar os serviços existentes que possam colmatar essas necessidades; identificar as lacunas existentes; e, com base nestes elementos, desenvolver as iniciativas mais adequadas. Uma recente avaliação do percurso desenvolvido em North Ayrshire sintetizou o valor desta abordagem: «...o percurso de empregabilidade alterou o modo como os serviços de empregabilidade são concebidos e executados a nível local, reduzindo a sobreposição e duplicação de serviços e garantindo que todos os parceiros e organizações responsáveis pela execução conhecem e compreendem a natureza dos serviços prestados e quem está a prestá-los. Ao alterar as perceções e práticas de trabalho, este percurso teve um impacto muito significativo, cujo alcance vai muito além dos números obtidos nos processos de evolução e transição para o emprego.»³²

Mapeamento de todos os serviços relevantes prestados pelas agências parceiras em função do percurso de empregabilidade definido, de modo a garantir que todos os parceiros e potenciais clientes compreendem a oferta coletiva de serviços. Esta iniciativa tem, em geral, conduzido à elaboração de diretórios e bases de dados de serviços, utilizados pelas equipas de desenvolvimento e estratégia para o planeamento de novas ofertas de serviços, bem como pelos profissionais que operam no terreno com vista a introduzir melhorias na sinalização dos vários serviços.

Desenvolvimento de processos específicos com vista ao envolvimento dos grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho. Muitas parcerias LEP concentraram esforços significativos na identificação e implementação de abordagens inovadoras com vista a incentivar o envolvimento de grupos que, por norma, não recorrem aos serviços de apoio. Um exemplo deste tipo de abordagem é o desenvolvimento de uma rede de «serviços de ligação» (*Bridging Services*), em Glasgow, que procura envolver os grupos mais vulneráveis, trabalhando de perto com todas as questões relacionadas com a empregabilidade, a saúde, as dependências, a assistência social, a justiça criminal e os problemas dos sem-abrigo. Para além de prestarem apoio direto no momento de captação desses grupos, os serviços de ligação desenvolveram projetos-piloto para testar novas abordagens e conduziram um programa de capacitação de larga escala, que reúne pessoal afeto ao atendimento ao público nas diversas áreas de política e no sector de voluntariado, para discussão de interesses comuns e partilha de informação. Esta experiência reforçou a necessidade de: articular claramente os interesses comuns no desenvolvimento das intervenções de empregabilidade; partilhar informação sem «pressupor» conhecimentos adquiridos; utilizar todos os prováveis pontos de contacto inicial (isto é, serviços de saúde ou de assistência social) como base para a introdução gradual dos serviços de empregabilidade³³.

³² *Review fo the North Ayrshire Employability Continuum*, Unidade de Investigação em Formação Profissional e Emprego da Universidade de Glasgow, dezembro de 2010.

³³ *Review of Glasgow Bridging Services: Final Report*, Eddy Adams Consultants Ltd. e Smart Consultancy (agosto de 2009). Estes serviços de ligação implementaram e consolidaram uma anterior iniciativa, a *Equal Access Initiative*.

Criação, a nível local, de sistemas partilhados de gestão da informação com vista a melhorar a monitorização dos clientes e o registo dos resultados das intervenções dos parceiros locais. Cinco parcerias LEP receberam um financiamento específico para o desenvolvimento de sistemas de informação. Estes sistemas permitiram monitorizar a eficácia das intervenções a nível local e acompanhar melhor a trajetória dos indivíduos ao longo dos diversos apoios à empregabilidade disponíveis. A sua conceção implicou um acordo entre as diversas agências quanto à definição de um percurso de serviços, bem como um compromisso claro para o desenvolvimento de trabalho em parceria. Atualmente, a rede ELN presta apoio à partilha dos ensinamentos resultantes deste trabalho com outras parcerias LEP, tendo assim promovido o lançamento de outros sistemas de gestão de informação locais. A opção pela adaptação dos sistemas existentes, evitando a criação de sistemas novos, deixa antever uma poupança de custos significativa.

Desenvolvimento e articulação de uma oferta mais coerente de serviços de empregabilidade destinados aos empregadores. Várias parcerias LEP têm trabalhado em prol de uma oferta de serviços mais coerente e integrada às entidades empregadoras, procurando reorganizar um conjunto de serviços desordenado e confuso – o mesmo empregador é abordado diversas vezes por cada um dos muitos parceiros do sector público. Em muitas áreas locais foi, assim, formalmente articulada uma «oferta de serviços ao empregador» que procura reunir, de forma simples, toda a informação sobre os apoios à empregabilidade de que os empregadores podem dispor a nível local. Entre as fontes de informação produzidas, contam-se um diretório de serviços destinado ao pessoal dos organismos de apoio, que permite melhorar a sinalização dos apoios relevantes disponibilizados pelos parceiros, bem como uma breve síntese dos serviços disponíveis para uso direto dos empregadores.

Articulação de recursos para a criação de novos serviços destinados a colmatar algumas lacunas identificadas. Entre as fontes de financiamento das parcerias LEP contam-se as verbas do orçamento das diversas autoridades locais (empregabilidade, reabilitação, iniciativas de combate à pobreza, etc.); o *Skills Development Scotland*; o *Jobcentre Plus*; fundos específicos geridos a nível local, provenientes dos orçamentos dos Governos escocês e britânico, tais como o *Fairer Scotland Fund*³⁴ e o *Future Jobs Fund*³⁵; verbas do serviço nacional de saúde; e o *Big Lottery Fund*³⁶. Muitas destas verbas têm sido usadas como participação em projetos cofinanciados pelo FSE e pelo FEDER. Em Glasgow, Edimburgo e Dundee foram usados, nos últimos anos, fundos adicionais do Ministério do Emprego e das Pensões britânico como parte do programa *City Strategy Pathfinder*³⁷. O nível de plena integração destas fontes de

³⁴ N. da T. Fundo atribuído às autoridades locais para iniciativas de combate à pobreza e apoio às comunidades mais carenciadas.

³⁵ N. da T. Fundo atribuído às autoridades locais destinado a criar empregos temporários nas comunidades locais para jovens com maior vulnerabilidade no acesso ao mercado de trabalho, visando a aquisição de experiência profissional e o aumento da sua empregabilidade.

³⁶ N. da T. Fundo de distribuição da lotaria nacional.

³⁷ N. da T. Projeto destinado a combater a inatividade nas comunidades mais desfavorecidas do Reino Unido, concentradas sobretudo nas principais cidades e áreas urbanas.

financiamento varia consideravelmente. Em algumas áreas de parceria menos desenvolvidas, não vai além de serviços desenvolvidos e financiados por parceiros individuais que procuram assegurar que, na prática, trabalham em conjunto. Atualmente, os modelos mais ambiciosos incluem a encomenda, conceção e contratação conjunta de serviços. Em Glasgow, por exemplo, a celebração de um «Memorando de Entendimento» entre organismos parceiros tem servido de base à articulação dos recursos disponíveis, à definição das especificações dos serviços a prestar, ao convite à apresentação de propostas e à posterior gestão dos fornecedores contratados. Embora de mais difícil concretização, este modelo constitui uma abordagem mais profunda e mais integrada ao trabalho em parceria.

3.6. A Rede Escocesa para a Empregabilidade – antecedentes e princípios básicos

A rede ELN, criada no final de 2009 para levar por diante os objetivos do grupo nacional de implementação (NDG) em termos de capacitação e aprendizagem, é uma iniciativa, transversal a todo o Governo, que visa:

- partilhar aprendizagens com pessoas e organizações que enfrentem os mesmos problemas;
- tornar acessíveis e divulgar boas práticas e exemplos de bom funcionamento;
- trabalhar com uma carteira de peritos qualificados que prestem aconselhamento e partilhem a sua experiência através de *master classes*, encontros, seminários e *workshops*;
- desenvolver e disponibilizar recursos, tais como conjuntos de ferramentas, programas de aprendizagem *online* e guias práticos;
- identificar, junto dos membros da rede, a necessidade de novos projetos de investigação, instrumentos ou recursos e, com base na informação recolhida, encomendar o necessário trabalho de modo a suprir esses requisitos.

3.7. Serviços e atividades da rede ELN

Presentemente, a rede ELN fornece uma gama de serviços e atividades onde se incluem:

- um sítio da internet específico, cujo conteúdo inclui uma crescente diversidade de informações: conjuntos de ferramentas para apoiar a ação prática, estudos de caso sobre boas práticas, notícias sobre evoluções relevantes e uma biblioteca

de informação sobre publicações relevantes. Uma secção criada recentemente permite que cada área local «exiba» as suas estruturas, os seus progressos e boas práticas.

- um boletim eletrónico mensal, distribuído entre uma ampla rede de subscritores nos sectores público, privado e de voluntariado – destaca os principais progressos, anuncia os próximos eventos e partilha boas práticas.
- uma síntese semanal recentemente criada, que visa informar proativamente os seus subscritores sobre os últimos progressos relevantes para a agenda da empregabilidade.
- a organização de eventos destinados aos membros da rede e outros parceiros, centrados em questões de política e de financiamento mais prementes. Os últimos eventos incluíram, entre outros encontros, uma reunião de representantes das parcerias LEP e potenciais organizações prestadoras de serviços, integradas no novo programa britânico *Work Programme*; o debate entre as vertentes locais e nacionais da nova Prioridade 5 da UE para maximizar o planeamento e o impacto dos recursos financeiros disponibilizados.
- a disponibilização de um fórum de discussão interativa *online* sobre questões e progressos relevantes para os membros da rede e, mais recentemente, a realização de testes para a divulgação de oportunidades nas redes sociais, através do *Twitter*³⁸.
- a constituição de subgrupos de carácter temporário para dar seguimento a questões relevantes mais específicas. Estes subgrupos recrutam membros da rede com conhecimentos específicos em tópicos determinantes com vista a desenvolver e partilhar práticas. Recentemente, foram criados subgrupos para os sistemas locais de gestão da informação e para o envolvimento das entidades empregadoras; em breve, será criado um novo subgrupo para análise das questões de empregabilidade em zonas rurais.

Para além dos serviços prestados, o modo como a rede funciona também é determinante para entender a sua abordagem. A sua conceção e funcionamento foram pensados como um mecanismo que é liderado pelos seus membros e a eles reage, o que significa que as suas atividades continuam a evoluir em resposta às solicitações dos seus membros e às mudanças no seu contexto de desenvolvimento. Para além do retorno dos participantes, estes processos também são apoiados pela ligação contínua com o NDG.

³⁸ <https://twitter.com/employinscot>.

3.8. Participação e recursos da rede ELN

A participação na rede ELN está aberta a todos os interessados em contribuir para as questões da empregabilidade na Escócia, quer a nível profissional, quer a nível de política. O seu núcleo é constituído por membros das parcerias LEP, mas também inclui pessoal de organizações nacionais e do Terceiro Sector. O acesso ao sítio da internet, tal como a participação em todas as atividades da rede, é gratuito.

A rede ELN é coordenada e administrada pela Equipa de Empregabilidade do Governo escocês. Embora todos os membros desta equipa contribuam para o trabalho da rede, dois elementos dedicam-se especificamente ao seu desenvolvimento – um gestor de rede e um funcionário de apoio. A rede tem acesso a um orçamento específico atribuído pelo Governo escocês a esta equipa para encomendar projetos concretos e apoiar atividades mais amplas, mas também depende fortemente das contribuições «em espécie» dos seus participantes. Não sendo possível atribuir um valor monetário a este tipo de recursos, os seus custos são porém significativos. A rede não é apoiada por qualquer financiamento direto da União Europeia.

4. RESULTADOS

4.1. Introdução

Esta secção considera, em primeiro lugar, o impacto global comprovado do Quadro de Empregabilidade Escocês, procurando em seguida identificar o nível de eficácia e a relevância da rede de aprendizagem para a empregabilidade.

4.2. Avaliação do impacto do Quadro de Empregabilidade da Escócia

O quadro *Workforce Plus* visa uma única meta de desempenho específica: procurar reduzir o número de beneficiários de prestações sociais em idade ativa em 66.000, nas sete áreas locais prioritárias definidas, entre 2006 e 2010. Esta meta representa uma redução de 26% nos requerentes de prestações sociais nessas áreas específicas. Outras áreas foram convidadas a rever as suas atividades e a fixar metas adequadas, por norma em articulação com acordos de resultados mais amplos celebrados a nível local, os designados *Single Outcome Agreements (SOA)*, mecanismos que procuram identificar metas de desempenho claras em todas as vertentes do investimento no sector público³⁹.

³⁹ Os acordos de resultados (SOA) estão associados aos indicadores nacionais de desempenho e às estruturas das parcerias para o planeamento local (CPP). Ambos são brevemente definidos no Anexo 2.

O facto de não ter sido publicada qualquer avaliação nacional formal sobre os progressos alcançados na perseguição destas metas pode ter duas justificações relevantes: em primeiro lugar, a informação sobre estes indicadores é, em grande medida, antecipada a nível local através dos acordos de resultados e, em segundo, o mercado de trabalho no seio do qual a estratégia de empregabilidade tem sido desenvolvida deteriorou-se rapidamente a partir de 2006. O quadro *Workforce Plus* desenvolveu-se no final de um período sustentado de crescimento do emprego e não antecipou as repercussões muito significativas da recessão verificadas nos últimos anos. Neste contexto, as expectativas de desempenho tiveram de ser revistas em baixa.

Não obstante, foi desenvolvido algum trabalho de avaliação a nível local que permite uma perspetiva sobre os métodos de medição e avaliação do desempenho, embora não seja de todo exaustivo no que se refere às áreas cobertas. As avaliações externas formais têm sido relativamente raras no âmbito das parcerias LEP⁴⁰. Os estudos que em seguida se destacam, realizados a nível local, são elucidativos do tipo de dados contabilizados e têm informado desenvolvimentos posteriores nas áreas abrangidas. Todavia, devem ser utilizados com muitas ressalvas antes de poderem ser tiradas conclusões a nível nacional. Uma das principais razões para a criação das parcerias LEP foi justamente o facto de cada área se debater com desafios e circunstâncias diferentes, pelo que as respostas variaram consideravelmente, limitando a possibilidade de estabelecer comparações diretas.

4.3. Parcerias Locais para a Empregabilidade – resultados de avaliações

A parceria para a empregabilidade de North Lanarkshire é promovida sob a designação de *North Lanarkshire's Working (NLW)*. Trata-se de uma ampla e ambiciosa parceria, construída com base numa longa história de trabalho interinstitucional nesta região. Um estudo de avaliação publicado em finais de 2010⁴¹ concluiu que, no período entre 2008 e 2010:

- 7.174 indivíduos foram abrangidos pelos serviços da parceria NLW – um número significativamente superior à meta estabelecida inicialmente;
- 2.294 indivíduos (30,5%) transitaram para o emprego;
- 57% dos envolvidos mantiveram o emprego durante pelo menos 26 semanas;
- 48% das pessoas que receberam apoio estavam oficialmente registadas como desempregadas há menos de seis meses e 14% há mais de três anos (na sua maioria mulheres);

⁴⁰ Por norma, a informação sobre os progressos registados a nível local face às metas estabelecidas será de algum modo transposta para os acordos de resultados.

⁴¹ *Evaluation of North Lanarkshire's Working*, Eddy Adams e David Smart, novembro de 2010.

- as barreiras mais comuns à progressão dos adultos apoiados eram (por esta ordem): a falta de qualificações; a falta de experiência profissional; incapacidade para o trabalho.
- 39% dos indivíduos apoiados pertenciam às comunidades mais desfavorecidas – um valor significativamente inferior à meta inicial de 60%.

A parceria para a empregabilidade de North Ayrshire reviu recentemente o impacto do seu *employability continuum*⁴² – a terminologia local para o conceito de «percurso» de empregabilidade. Os dados analisados indicaram que, no período de 2008/2009:

- foram registadas no programa 2.033 pessoas;
- 558 indivíduos transitaram para o emprego;
- 239 indivíduos transitaram para um emprego de transição;
- 533 pessoas transitaram para a formação ou ensino profissionais;
- 433 trabalhadores contratados receberam apoio de um programa de «rotatividade profissional» e tiveram acesso a novas oportunidades de formação e desenvolvimento profissional;
- 106 pessoas ingressaram em oportunidades de voluntariado;
- foram apoiadas 44 empresas sociais.

4.4. Um quadro para a avaliação do impacto da rede ELN

A avaliação do impacto da rede ELN não se pode basear neste tipo de medição. O papel da rede não é prestar apoio direto à transição para o emprego, mas sim disponibilizar um mecanismo para a partilha de informação, para o desenvolvimento de ferramentas de apoio e para a divulgação de exemplos de boas práticas em todas as estruturas que procuram prestar apoio direto nesse domínio. Por conseguinte, o seu nível de desempenho tem de ser avaliado com base numa combinação de várias medidas.

A informação quantitativa disponível sobre a escala e o uso dos diversos serviços da rede ELN. Nos 16 meses que se seguiram ao lançamento do sítio da internet, foram registadas 35.000 visitas e visionadas 160.000 páginas. Trinta por cento dos visitantes utilizam o sítio regularmente. Além disso, o boletim eletrónico duplicou o número de subscritores para 1.300 e mais de 250 pessoas leem a síntese semanal. O conteúdo do sítio inclui 11

⁴² *Review fo the North Ayrshire Employability Continuum*, Unidade de Investigação em Formação Profissional e Emprego da Universidade de Glasgow, dezembro de 2010.

áreas temáticas de empregabilidade e disponibiliza mais de 30 conjuntos de ferramentas práticas.

Reflexões de caráter qualitativo sobre a relevância e a qualidade das atividades promovidas pela rede. O sítio tem uma boa apresentação e é de fácil navegação. O seu conteúdo é visivelmente relevante para os desafios colocados pela ampla estratégia de empregabilidade da Escócia. Os eventos organizados têm constituído um ponto de reunião e de discussão sobre o alinhamento prático dos progressos previstos para um vasto leque de intervenientes. O retorno dos participantes, apesar de esporádico, parece confirmar o valor da rede. Os comentários sublinham o «... excelente recurso», enquanto um membro de uma LEP nota que «...até à data, obtivemos boa parte da informação necessária na rede...». Um profissional local referiu mais concretamente que, através do envolvimento na rede, «...aprendemos a dar mais atenção aos grupos prioritários e ao modo como as instituições podem trabalhar em conjunto.»

Em que medida a abordagem global da rede ELN aparenta estar correta. A ELN opera com base nos contributos significativos de uma série de parceiros e membros. O apoio e a liderança do Governo escocês têm sido seguramente importantes, mas a sustentabilidade da rede só se mantém se os seus participantes continuarem a prestar uma multiplicidade de informações de caráter prático e de elevada qualidade. Desde o início, a abordagem adotada tem por isso incidido neste processo participativo, conduzido com propriedade pelos seus membros. Existem muitas opções em aberto justamente para que os participantes induzam e influenciem o constante desenvolvimento da rede.

5. DIFICULDADES E CONSTRANGIMENTOS

5.1. Execução da Estratégia de Empregabilidade Escocesa

A estratégia de empregabilidade escocesa não foi ainda formalmente avaliada na sua globalidade, mas os seus progressos e o seu processo de desenvolvimento estão em curso através das várias estruturas anteriormente referidas. A experiência destas organizações e das parcerias locais sugere a existência de algumas dificuldades e constrangimentos comuns, aqui abordados muito sucintamente. Não dispensando uma análise mais aprofundada, esta lista visa avaliar em que medida a rede tem vindo a apoiar a comunidade que trabalha na área da empregabilidade na resolução destes desafios:

- **O mercado de trabalho escocês registou um declínio significativo desde a publicação inicial do quadro Workforce Plus, em 2006.** As taxas de desemprego registaram um forte aumento e a recuperação prevista das oportunidades de emprego não é ainda aparente. Tornou-se bastante mais difícil encontrar oportunidades de emprego para os grupos mais marginalizados num mercado de trabalho cada vez mais competitivo.

- **Os consideráveis cortes orçamentais impostos ao sector público** têm tido repercussões em todas as instituições responsáveis pelo financiamento de intervenções no domínio da empregabilidade, sendo de prever que venham a manter-se num futuro próximo. A redução do orçamento individual de cada parceiro gera novos desafios ao trabalho conjunto, mas também exige um alinhamento de serviços cada vez mais estreito, que garanta a prestação global de serviços num contexto de recursos mais limitados.
- **Na Escócia, a evolução das questões relacionadas com a empregabilidade deve procurar um alinhamento adequado entre as políticas definidas a nível nacional e no Reino Unido.** No que respeita às parcerias LEP, o principal organismo de ligação é, em geral, o *Jobcentre Plus*, a principal organização parceira financiada por verbas do orçamento britânico, e não do Governo escocês. Embora existam boas relações na maioria dos domínios, a viabilidade de uma boa articulação entre os progressos alcançados nos diferentes níveis está ainda a ser analisada. A atual introdução do *Work Programme*, ao nível do reino Unido, é um bom exemplo deste desafio.
- **O trabalho em parceria, transversal a uma grande diversidade de áreas, não é linear.** Em geral, os parceiros têm sistemas de implementação, mecanismos de informação, limites geográficos de ação, prioridades de desempenho e culturas muito diferentes. A compreensão que cada parceiro tem do papel e das atribuições de todos os outros agentes é frequentemente limitada ou está desatualizada. A eficácia do trabalho conjunto não é um dado adquirido, pelo que o esforço de capacitação para o trabalho em parceria tem sido, e continuará a ser, um elemento importante no trabalho das parcerias LEP.
- **Encontrar mecanismos relevantes, eficazes e integrados para incentivar o envolvimento das entidades empregadoras ainda é um desafio.** Uma parte considerável do bom trabalho desenvolvido é visível em todo o país, mas ainda existem muitas áreas em que os empregadores consideram que o serviço coletivo de empregabilidade é pouco claro e desarticulado.
- **A criação de sistemas comuns de gestão da informação tem levantado dificuldades de ordem prática.** Enquanto algumas áreas foram pioneiras no desenvolvimento de novos sistemas, outras fizeram poucos progressos. Acresce que a articulação de informação proveniente dos serviços financiados quer a nível local, quer a nível nacional ou do Reino Unido, continua a ser bastante difícil.
- **Há ainda muito a fazer para articular a agenda para a empregabilidade com outros domínios de política,** nomeadamente a saúde, a justiça e a educação, apesar dos progressos significativos registados nos últimos anos.

- **As parcerias LEP referem dificuldades persistentes em abranger os grupos mais marginalizados do mercado de trabalho**, em particular os beneficiários de prestações por doença de longo prazo. Tem sido investido um esforço significativo na conceção e teste de abordagens inovadoras neste domínio, mas os desafios mantêm-se. Em muitas áreas, as metas estabelecidas inicialmente com vista a envolver uma percentagem específica de clientes nas comunidades mais carenciadas não foram alcançadas.

5.2. Desenvolvimento da rede ELN

A evolução da rede ELN enfrentou vários desafios, designadamente:

Estabelecer a credibilidade inicial da rede. A implementação de uma rede desta natureza coloca diversos desafios. Uma rede não sobrevive sem participantes, mas o nível de participação é, em geral, um aspeto crítico do seu envolvimento. O rápido desenvolvimento de uma «massa crítica» é vital. O facto de a rede ELN ter sido criada a partir do já consolidado NDG foi crucial para ultrapassar este obstáculo.

Comunicar a finalidade e a natureza da rede. A simples consolidação da designação da rede não conduziu automaticamente a que todos os potenciais participantes compreendessem de imediato a sua finalidade ou o motivo por que deveriam envolver-se. A clara e consistente transmissão do propósito e da natureza da rede, bem como do papel pedido a todos participantes, foi muito importante.

Garantir que um organismo coordenador impulsiona os progressos da rede. A capacidade de liderança e de estímulo, em particular nos primeiros estágios de desenvolvimento, são críticos. Sem os recursos fornecidos por um organismo credível no seio da comunidade de empregabilidade, a rede não teria avançado ao ritmo que logrou alcançar.

Manter um fluxo de informação de elevada qualidade. Foi necessário estabelecer rapidamente uma reputação de elevada qualidade, relevância e fiabilidade no que respeita ao fornecimento de informação, com utilidade prática, aos participantes da rede. A colaboração das necessárias fontes foi, e continua a ser, um grande desafio – é necessário reforçar continuamente a ideia de que a solidez da rede depende do compromisso dos seus membros em contribuir com materiais adequados.

Manter um equilíbrio correto na orientação da rede. Dado que a rede está em contínua evolução, é inevitável que um dos seus maiores desafios seja assegurar a sua correta orientação. Compreende-se a importância de disponibilizar um volume de informação significativo e abrangente, mas este deve concentrar-se nas questões mais relevantes. Da mesma forma, a determinação do correto equilíbrio entre a divul-

gação de notícias e a disponibilização de guias e ferramentas práticos exigirá ainda alguma ponderação.

Distinguir «práticas» de «boas práticas». Um dos principais objetivos da rede é promover iniciativas que «funcionem», motivo pelo qual procura apresentar «boas práticas». Porém, o consenso quanto ao que pode constituir uma boa prática e quais as atividades a promover pode vir a constituir uma questão algo sensível.

Acompanhar o ritmo de um contexto em rápida evolução. O ritmo de mudança do contexto de empregabilidade escocês ou britânico é acelerado, dificultando a compreensão da relação entre as várias evoluções. Estas circunstâncias colocaram desafios adicionais à implementação da rede ELN, mas a sua discussão configura um importante recurso para muitos membros da rede.

Assegurar a relevância dos serviços prestados pela rede e do seu conteúdo para todos os participantes e áreas. Embora tenha uma população relativamente pequena, a Escócia é um país de contrastes. No contexto da empregabilidade, dois fatores são particularmente importantes: em primeiro lugar, as significativas variações a nível local em termos de prosperidade e privação económicas. Em segundo lugar, as disparidades entre os densos perfis populacionais dos principais aglomerados urbanos da Escócia e as suas vastas e remotas regiões rurais. Uma rede verdadeiramente «nacional» deve atender a todas estas circunstâncias locais.

6. FATORES DE SUCESSO E TRANSFERIBILIDADE

6.1. A Estratégia de Empregabilidade Escocesa

Esta secção aborda principalmente as conclusões retiradas da experiência da rede ELN, mas, em primeiro lugar, são sugeridos alguns aspetos da estratégia de empregabilidade escocesa com relevância e potencial de aplicabilidade noutros Estados-Membros. Entre eles, destaca-se a necessidade/importância de:

- desenvolver abordagens no âmbito de um quadro político nacional mais amplo;
- definir e desenvolver claramente estruturas que estabeleçam uma ligação entre as ações levadas a cabo a nível local e nacional e que abordem desenvolvimentos de política;
- firmar e comunicar uma definição abrangente de «empregabilidade», onde seja reconhecida a importância das intervenções de um vasto leque de domínios de política – em particular, a saúde, educação, justiça e desenvolvimento e aprendizagem local;

- desenvolver parcerias entre diversas instituições – locais e nacionais – onde sejam envolvidos os principais intervenientes e organismos de financiamento;
- procurar uma liderança inequívoca para as parcerias locais – em geral, as LEP são dirigidas pelas autoridades locais, embora também possam ser presididas por representantes de outros parceiros⁴³;
- construir as ações das parcerias locais sobre atividades «de base» essenciais – a configuração de um percurso de serviços; o mapeamento de todos os serviços existentes relevantes; o estabelecimento de acordos quanto ao alinhamento e recolha de informação de gestão em todas as intervenções dos parceiros;
- alinhar, integrar e combinar os recursos disponíveis para maximizar o seu impacto e mitigar os efeitos da redução de recursos generalizada e muito significativa.

6.2. A Rede de Aprendizagem para a Empregabilidade – fatores de sucesso

A rede ELN é uma iniciativa relativamente recente. Quando este documento foi escrito, estava em funcionamento há cerca de 16 meses. Presentemente continua a desenvolver-se e a crescer. No entanto, apesar do seu ainda curto tempo de vida, tem evidenciado progressos significativos. Vários fatores cruciais contribuíram para o seu sucesso.

Fatores de sucesso dos serviços prestados e mecanismos disponibilizados:

- A rede criou um conjunto sólido de atividades e serviços que se apoiam mutuamente – fomentando a ligação entre a política e a prática.
- As questões prioritárias cobertas pelos diversos mecanismos da rede são nitidamente relevantes no contexto da empregabilidade e dos desafios colocados pela mais ampla estratégia nacional.
- Foi dado grande relevo à oferta consistente de orientação prática através da criação de conjuntos de ferramentas e da apresentação de boas práticas. Os membros dispõem de meios de aprendizagem fortemente vocacionados para a ação prática.
- Os serviços prestados são claros e acessíveis, com destaque para a boa apresentação e fácil navegação do sítio da internet.
- A rede ELN instituiu a sua credibilidade enquanto fórum que congrega os principais atores, organizando eventos onde foi possível discutir a relação entre os

⁴³ Em Glasgow, a organização que integra o trabalho das parcerias LEP é a *Glasgow Works*, presidida por um proeminente empresário escocês. O efeito positivo do seu contributo no trabalho do grupo – adotando uma perspetiva substancialmente diferente da de outros participantes do sector público – tem sido amplamente reconhecido.

desenvolvimentos de política do Reino Unido e da Escócia, abordar a integração dos problemas de âmbito nacional e local e promover o contacto dos participantes com experiências e conhecimento especializado.

- Foram envidados esforços consideráveis em prol de uma rápida disseminação de informação sobre os progressos e mudanças políticas mais recentes, designadamente através do boletim eletrónico mensal e das sínteses semanais. Dada a complexidade e o ritmo das mais recentes evoluções, a compilação desta informação numa única fonte é de extrema utilidade para os profissionais e atores políticos.
- A rede ELN continua a ampliar e a testar novos meios de comunicação mais interativos, nomeadamente o fórum de discussão *online* e a rede social *Twitter*, esperando assim vir a aumentar o nível de participação no futuro.

Fatores de sucesso da abordagem adotada pela rede e sua implementação:

- A ambição, desde o início da sua implementação, de criar uma rede que opere em resposta aos seus participantes e que neles estimule um sentimento de apropriação – um objetivo continuamente transmitido aos seus membros e que tem ajudado a garantir a atual pertinência das suas atividades.
- A preparação de materiais promocionais bem estruturados sobre o papel da ELN, onde se articula a oferta prestada pela rede com o contributo esperado dos seus participantes⁴⁴.
- A rápida consolidação de níveis de participação significativos – um fator essencial para uma ideia inicial de viabilidade e para a criação de uma «massa crítica».
- O desenvolvimento de abordagens que estimularam os membros da rede a contribuir com informação, e cuja base inicial foi a boa vontade e o patrocínio do consolidado Grupo de Implementação Nacional. Mais recentemente, a criação de uma página virtual local para cada parceria LEP constituiu uma plataforma adicional para o destaque de boas práticas, simultaneamente introduzindo um elemento de salutar competição entre as diversas áreas locais.
- A liderança e os recursos disponibilizados pela Equipa de Empregabilidade do Governo escocês para operacionalizar a rede. Embora a rede dependa dos contributos dos seus membros, seria muito improvável que tivesse crescido e mantido o seu atual dinamismo sem o impulso inicial dessa equipa.
- A importância que o Governo escocês conferiu à rede, ao estabelecê-la como iniciativa transversal a todos os ministérios, assim fortalecendo a relação entre diferentes domínios políticos.

⁴⁴ A título de exemplo, refira-se o folheto promocional e o *ELN Members Guide*, ambos disponíveis no sítio da rede ELN.

- A possibilidade de os membros poderem envolver-se de diversos modos, em períodos diferentes e com níveis variáveis de intensidade. A rede ELN não utiliza qualquer sistema formal de adesão, atendendo a que um sistema inicial mais rígido poderá ter dissuadido algumas pessoas de participar.
- A participação e acesso gratuitos. Não são conhecidas as implicações que um regime de acesso pago teria tido no atual nível de participação, mas é de prever que tivesse limitado a taxa de participação e a dimensão dos contributos dos membros.
- O compromisso de assegurar a relevância das atividades da rede em todas as regiões da Escócia – por exemplo, a criação de um subgrupo para o desenvolvimento das questões de empregabilidade nas zonas rurais.

6.3. A Rede de Aprendizagem para a Empregabilidade – potencial de transferibilidade

Com base no presente documento, um desenvolvimento de política semelhante à rede ELN parece constituir uma opção potencialmente relevante e transferível noutros países da UE. Os benefícios da abordagem adotada e o tipo de serviços prestados, desde que devidamente adaptados, podem constituir uma base comum. Embora se vislumbrem poucos desafios técnicos, será contudo necessário averiguar até que ponto as estruturas de apoio nacionais e locais são replicáveis, bem como se existe abertura para a adoção do conceito de empregabilidade mais abrangente adotado na Escócia. Será igualmente necessário encontrar um organismo de liderança e de financiamento comparável ao disponibilizado pelo Governo escocês – em particular no arranque inicial e nos vários estágios de evolução.

Uma outra questão importante é a escala. A Escócia é um país relativamente pequeno, com pouco mais de 5 milhões de habitantes – boa parte dos quais se concentram na populosa «faixa central» entre as principais cidades, Glasgow e Edimburgo. Estas circunstâncias possibilitaram o desenvolvimento de relações estreitas e duradouras entre muitos dos atores principais dos organismos parceiros. Os países de maiores dimensões enfrentarão uma situação diferente, que acarretará novos desafios e porventura a necessidade de equacionar o desenvolvimento de iniciativas a nível regional.

Uma outra oportunidade que merece reflexão é a possibilidade de redes similares, estabelecidas noutros Estados-Membros, poderem interligar-se, deste modo criando um fórum mais vasto para a partilha de boas práticas. Criar-se-ia um «atalho» no acesso a informação relevante e de elevada qualidade entre diversos países – concretizando-se a aplicação dos princípios básicos da rede ELN numa área geográfica muito mais vasta.

ANEXO 1: QUADRO RESUMO

SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO PAÍS ANFITRIÃO
<ul style="list-style-type: none">• Uma taxa de emprego global de 71,1% - acima das médias do Reino Unido e da UE.• Desde o pico observado no período anterior à crise, na primavera de 2008, os níveis de emprego caíram 2,9% (queda de 73.700) e a taxa de desemprego segundo a OIT subiu 4,1% (aumento de 111.700).• Um amplo leque de grupos desfavorecidos com taxas de participação no mercado de trabalho significativamente inferiores à média global.• Padrão lento e variável na recuperação do PIB desde o início de 2010.
PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA MEDIDA DE POLÍTICA
<ul style="list-style-type: none">• Desenvolvimento de uma estratégia de empregabilidade nacional orientada para a ação em parceria com vista a apoiar o retorno ao trabalho de grupos desfavorecidos identificados.• Desenvolvimento de uma rede de aprendizagem para a empregabilidade (ELN) para a partilha de boas práticas, prestação de apoio prático e capacitação no âmbito da comunidade de empregabilidade escocesa.• Desenvolvimento de uma rede assente num forte sentido de propriedade e na participação dos seus membros.
RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none">• Desde finais de 2009, foram registadas 35.000 visitas ao sítio da internet, o boletim eletrónico tem 1.300 subscritores e 164 participantes recebem a síntese semanal.• Disponibilização de mais de 30 conjuntos de ferramentas práticas através da rede.• Informação de elevada qualidade, acessível e de fácil navegação, claramente relevante no âmbito dos desafios definidos na estratégia nacional.
DIFICULDADES E CONSTRANGIMENTOS
<ul style="list-style-type: none">• Estabelecer a credibilidade inicial e a escala de utilização da rede.• Comunicar claramente o papel da rede aos potenciais participantes, bem como o contributo que deles se espera no fornecimento de informação relevante e exemplos de boas práticas.• Determinar o correto equilíbrio entre a divulgação de «notícias» e de ferramentas de apoio prático.• As sensibilidades envolvidas na identificação de «boas» práticas.
FATORES DE SUCESSO E TRANSFERIBILIDADE
<ul style="list-style-type: none">• O pacote global de serviços prestados e atividades da rede ELN.• As funções de liderança e suporte da equipa de apoio disponibilizada pelo Governo escocês e do <i>National Delivery Group</i>.• Acesso gratuito e flexível à participação na rede.• Potencial de transferibilidade para outros países, uma vez reconhecida a necessidade de replicar estruturas de suporte equivalentes e considerada a dimensão relativamente reduzida da Escócia.• Oportunidades de articulação com redes similares de outros países.

ANEXO 2: ORGANIZAÇÕES PARCEIRAS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EMPREGABILIDADE NA ESCÓCIA

Esta secção descreve resumidamente o papel desempenhado pelas várias instituições mencionadas neste documento e fornece informação adicional sobre alguns conceitos relevantes no contexto da empregabilidade.

Agências parceiras

Governo Escocês. É o órgão superior da administração pública autónoma da Escócia e responde perante o Parlamento Escocês. É responsável pela maioria das questões respeitantes ao quotidiano da população escocesa, nomeadamente a saúde, educação, justiça, ambiente e assuntos rurais, e transportes.

Autoridades locais. A Escócia possui 32 autoridades locais democraticamente eleitas, responsáveis pela prestação de uma diversidade de serviços essenciais. O seu financiamento resulta da combinação de um «Imposto Municipal» local e de uma subvenção do Governo escocês. As suas funções principais incluem a gestão local das questões relacionadas com a educação, assistência social, habitação, serviços ambientais ou de transportes. As autoridades locais também prestam serviços de desenvolvimento económico, reabilitação e empregabilidade a nível local.

Jobcentre Plus. É a agência executiva do Ministério do Emprego e das Pensões do Governo britânico. Presta serviços de apoio à transição dos regimes de proteção social para o emprego à população em idade ativa e apoia as entidades empregadoras no preenchimento das ofertas de emprego disponíveis. A Escócia constitui uma das seis regiões de atuação do Jobcentre Plus em todo o Reino Unido. A agência engloba atualmente seis regiões operacionais, mas em breve serão reduzidas a quatro.

Skills Development Scotland (SDS). É a principal agência nacional responsável pela promoção e atribuição de competências aos indivíduos e às empresas. Presta uma diversidade de serviços, desde a formação profissional, ao aconselhamento e orientação profissional e aprendizagem ao longo da vida. A SDS atua em cinco regiões operacionais, mas pretende desenvolver e integrar a prestação de serviços em articulação com as autoridades locais.

Serviço Nacional de Saúde Escocês. É o organismo responsável por todos os serviços de saúde primários e secundários prestados na Escócia. Estes serviços são principalmente prestados e geridos por 14 conselhos locais.

Terceiro Sector. Termo genérico para designar o crescente número de serviços e empresas escocesas que operam como organizações sem fins lucrativos, entre elas organizações de voluntariado, empresas sociais e cooperativas.

Scottish Funding Council. É o organismo estratégico nacional responsável pelo financiamento do ensino, da aprendizagem e da investigação desenvolvidos nas 43 faculdades e 20 universidades e instituições de ensino superior existentes na Escócia.

Scottish Enterprise. É a principal agência escocesa de desenvolvimento económico. Trabalha em conjunto com as empresas visando estimular o crescimento económico e melhorar o clima empresarial.

Outros conceitos/iniciativas relevantes

Community Planning Partnerships (CPP). As parcerias para o planeamento local, criadas por lei em 2003, são conduzidas pela respetiva autoridade local e permitem que um amplo conjunto de intervenientes do sector público local possa unir-se e planear uma prestação de serviços coletiva em todas as áreas de serviços relevantes. Este processo é, em grande medida, informado pelos progressos e resultados obtidos por via dos acordos de resultados (SOA, ver em baixo). Por norma, as parcerias para a empregabilidade local (LEP) reportam através das estruturas locais das CPP.

Single Outcome Agreements (SOA). Os acordos de resultados estão associados às parcerias CPP e requerem que cada localidade organize todas as intervenções financiadas previstas em função de um conjunto de resultados bem definido. Estes resultados, definidos a nível local, devem ser consistentes com o quadro nacional de resultados definido pelo Governo escocês. Os progressos a alcançar pelas parcerias LEP em termos de empregabilidade são integrados nos SOA.

Work Programme. Trata-se do programa do Ministério do Emprego e das Pensões britânico, implementado em todo o Reino Unido, que será introduzido no verão de 2011. Visa consolidar um conjunto de programas existentes num único pacote, que ofereça apoio no acesso ao mercado de trabalho a um maior número de pessoas. Irá apoiar, em particular, um processo que visa colocar um maior número de beneficiários de subsídios por doença de longo prazo em situação de procura ativa de emprego. O *Work Programme* será executado através da contratação dos principais prestadores de serviços dos sectores privado e de voluntariado.

Integrated Employment and Skills (IES). Iniciativa desenvolvida ao nível do Reino Unido, mas que na Escócia tem uma dimensão distinta. Envolveu principalmente uma estreita colaboração entre o *Jobcentre Plus* e o *Skills Development Scotland* no sentido de facultar à população um mais fácil acesso ao pacote integrado de serviços de apoio na procura de emprego, ao desenvolvimento de competências, serviços de orientação e aconselhamento profissional e de apoio à literacia e numeracia. Após diversos projetos-piloto, esta iniciativa está a ser multiplicada em toda a Escócia e espera-se que possa vir a integrar gradualmente o trabalho das parcerias LEP.

Conceitos de pobreza

Os Governos escocês e britânico utilizam essencialmente dois tipos de medição da pobreza, ambos reveladores de informação ligeiramente diferente sobre a evolução do conceito de pobreza ao longo do tempo: o conceito de pobreza relativa e o conceito de pobreza absoluta.

Pobreza relativa: indivíduos cujo agregado familiar tem um rendimento por adulto equivalente inferior a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente no Reino Unido nesse ano. Esta medida pretende avaliar se as famílias com menores rendimentos estão a acompanhar o crescimento do rendimento na economia em termos globais. Em 2008/2009, o limiar de pobreza relativa para um casal sem filhos correspondia a um rendimento de £244/semana, proveniente de todas as fontes (rendimento de todas as fontes, antes da dedução dos custos de habitação e após dedução dos impostos devidos, das contribuições sociais, etc.). Para um casal com filhos, o limiar seria superior, sendo inferior para uma pessoa solteira (sem filhos).

Pobreza absoluta: indivíduos cujo agregado familiar tem um rendimento por adulto equivalente inferior a 60% da mediana do rendimento (ajustado à inflação) por adulto equivalente na Grã-Bretanha em 1998/1999. Esta medida pretende avaliar se as famílias com menores rendimentos veem o seu rendimento aumentar em termos reais. Em 2008/2009, o limiar de pobreza absoluta para um casal sem filhos correspondia a um rendimento de £209/semana, proveniente de todas as fontes (rendimento de todas as fontes, antes da dedução dos custos de habitação, e após dedução dos impostos devidos, das contribuições sociais, etc.).

1234

**COMENTÁRIOS DOS PAÍSES PARTICIPANTES
- RESUMO**

QUADRO RESUMO – COMENTÁRIOS DOS PAÍSES PARTICIPANTES

ESPANHA	SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO PAÍS PARTICIPANTE	AVALIAÇÃO DA MEDIDA DE POLÍTICA	AVALIAÇÃO DOS FATORES DE SUCESSO E DA TRANSFERIBILIDADE	QUESTÕES
ESPANHA	<ul style="list-style-type: none"> • A mão-de-obra espanhola totaliza 18,5 milhões de trabalhadores e existem 4,6 milhões de desempregados (valores médios de 2010), respetivamente 8 e 21 vezes superiores aos números escoceses. • A taxa de emprego desceu 7 p.p. em resultado da crise e mantém-se abaixo dos 60% (11 p.p. inferior à escocesa). Os trabalhadores temporários representam 25,4% da mão-de-obra total, um valor 11 p.p. superior à média da UE no terceiro trimestre de 2010. • A organização jurídica e administrativa que regula as ações de estímulo ao mercado de trabalho assenta principalmente na descentralização e na autonomia regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Embora a crise económica tenha tido um impacto significativo no mercado de trabalho espanhol, foram implementadas algumas melhorias inovadoras no estabelecimento de redes entre vários níveis e instituições. • A experiência no estabelecimento de redes a nível nacional tem-se concentrado na inclusão social e nos indivíduos excluídos do mercado de trabalho. A Iniciativa Comunitária EQUAL tem dado um enorme impulso ao desenvolvimento deste tipo de configurações territoriais. • Os principais entraves estão relacionados com a complexidade de níveis da estrutura institucional espanhola e com a imensa diversidade de problemas e estratégias de intervenção regionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para poderem aplicar alguns elementos da rede ELN, os atores sociais espanhóis e o sector público devem criar estratégias relacionais articuladas entre os níveis regional e local. No entanto, não existem em Espanha instituições capazes de impulsionar os níveis intermédios e assim melhorar a eficácia das iniciativas da rede. • De qualquer modo, uma estratégia abrangente deve envolver o nível regional como campo de coordenação ideal, sobretudo tendo em conta que os serviços de emprego, entre outros, foram transferidos para este nível. • A abordagem transversal pode estar condenada ao fracasso devido a entraves de ordem jurídica e administrativa e à ausência de cooperação entre os departamentos governamentais e outros atores. • A experiência escocesa deve encorajar os atores espanhóis a concentrar os seus esforços a nível regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • De que a forma a rede ELN atribui funções e fomenta o envolvimento dos seus membros? • Quais os principais instrumentos de incentivo à participação de atores mais informais? • Como foi possível obter consenso entre os serviços de emprego e os serviços sociais locais para a implementação de uma estratégia de empregabilidade holística como a ELN? • Que mecanismos de avaliação foram criados? Como é avaliada a qualidade dos materiais?
ESTÓNIA	<ul style="list-style-type: none"> • A Estónia foi gravemente afetada pela crise, embora a recuperação tenha sido notável. • Ao longo do último ano, o desemprego diminuiu de 20% para 14%. • O PIB cresceu 7% no último trimestre de 2010. • Apesar dos sinais de recuperação, a situação do mercado de trabalho continuará tensa, pelo menos durante os próximos dois a três anos 	<ul style="list-style-type: none"> • Na Estónia, o Centro Nacional de Recursos para a Orientação Profissional visa ampliar os conhecimentos dos prestadores de serviços de orientação profissional através da manutenção de uma rede, da organização de ações de formação e do desenvolvimento (e apoio ao desenvolvimento) de metodologias e de informação sobre gestão de carreiras. • Esta iniciativa aumenta a qualidade da orientação profissional entre os prestadores de serviços pertencentes a diferentes instituições do governo central/local ou a ONG. 	<ul style="list-style-type: none"> • A ELN escocesa constitui um exemplo muito interessante de uma rede eficaz. • Quanto ao seu potencial de transferibilidade, a atual capacidade administrativa das pequenas autoridades locais da Estónia será um provável entrave se a rede se basear essencialmente no contributo de experiência e conhecimento dos membros da rede. • Todavia, durante a recente crise, duas ou três autoridades da administração local de maior dimensão tiveram uma experiência bastante intensiva na área da empregabilidade, pelo que poderão dar um contributo valioso para a rede. • Com ligeiras adaptações no sistema de coordenação, este tipo de iniciativa pode constituir um instrumento importante no aumento da empregabilidade da população estónia. 	<ul style="list-style-type: none"> • A rede ELN foi uma iniciativa impulsionada sobretudo pelo governo escocês, ou foi essencialmente liderada pelos atores locais? • Em que medida a capacidade administrativa e a experiência acumulada das Parcerias Locais para a Empregabilidade (LEP) foi um pré-requisito para o estabelecimento da rede ELN? • O que pode ser feito para identificar as melhores práticas no aumento da empregabilidade de entre a longa lista de atividades regularmente implementadas?

continua →

<p>HOLANDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A taxa de desemprego nacional é atualmente inferior a 5,2% e prevê-se uma descida para 4,2% em 2012. • Todavia, existem vários desafios: apenas 60% dos trabalhadores das grandes cidades participa no emprego e verifica-se uma representação excessiva de beneficiários de origem não-europeia nas listas da segurança social. • O combate ao desemprego jovem colheu algum sucesso devido a uma abordagem mais descentralizada. • Nos próximos dois a três anos esperam-se grandes mudanças resultantes da evolução demográfica (reforma da geração <i>baby-boom</i>). É de prever a abertura de oportunidades de emprego em vários sectores e em todos os níveis do mercado de trabalho, com a criação de um número substancial de oportunidades para os que procuram o primeiro emprego (empregos de baixas qualificações). 	<ul style="list-style-type: none"> • A medida de política do governo escocês – o estabelecimento da rede ELN – é um bom exemplo do apoio prestado a todos os parceiros relevantes à escala local/regional, dotando-os de um instrumento para o desenvolvimento de novas respostas às questões do emprego. • Na Holanda, estão em funcionamento, desde há alguns anos, várias organizações em rede com um carácter mais institucional. • Os serviços prestados pela rede ELN também são disponibilizados na Holanda. • O grande elemento diferenciador da ELN é o nível de abertura da sua composição e o modo como está estruturada, permitindo a criação de parcerias com agências, organizações intermédias, empregadores, etc. Não obstante, parece não haver lugar para clientes individuais, ou um seu representante. Na Holanda, existe uma forte tradição de envolvimento deste tipo de membros. • O facto de o envolvimento dos empregadores ser considerado um fator crítico para o sucesso de uma parceria é um aspeto realmente inovador. É importante que estes sejam integrados na rede, mas a sua integração prática constitui um verdadeiro desafio. Sendo uma estrutura burocratizada e com financiamento público, não é fácil adotar uma perspetiva mais empresarial na avaliação das situações. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estando criadas as organizações de nível intermédio, é importante criar uma base/acordo comum assente num conceito de empregabilidade mais amplo, com vista à definição do papel, nível de envolvimento e contributo de cada parceiro. • O segundo fator de sucesso é a ligação entre política e prática. • A transversalidade da rede ELN constitui outro fator de sucesso com potencial de aplicabilidade na Holanda. Hoje em dia, é cada vez mais claro que a resolução das situações problemáticas do país passa por uma abordagem mais holística. • Um outro fator importante seria a gratuidade dos serviços prestados pela rede. • Um dos fatores de sucesso que seguramente resultaria na Holanda é a prestação de orientação prática através da criação de conjuntos de ferramentas e da divulgação de boas práticas. • Um outro fator de sucesso seria a disponibilização de informação de qualidade sobre os progressos e mudanças políticas mais recentes. • A promoção do sentimento de apropriação da rede pelos participantes constituiria uma abordagem inteiramente nova na Holanda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Como garantir que a informação prestada pela rede (por exemplo, sobre a situação do mercado de trabalho) é constantemente atualizada? • Embora as cidades/municípios holandeses gozem de muita liberdade, parece quase impossível sentar as pessoas certas à mesma mesa. A verdadeira questão está em saber como conseguiram tornar a rede tão atrativa para os parceiros envolvidos? • Face ao envolvimento de um grande número de pessoas e agências, algumas regiões holandesas optaram por criar «círculos internos» nas suas redes regionais. Como evitar esta tendência com vista a estabelecer uma rede transversal a todos os departamentos e organizações? • Na Holanda, não foi estabelecido qualquer sistema comum de gestão da informação para servir os parceiros envolvidos. Este sistema é realmente necessário? A sua criação exigiria muito tempo (e desperdício de dinheiro e energia), uma vez que já foram implantados diversos sistemas. • Seria interessante perceber de que forma a participação de grupos ou painéis de clientes poderia contribuir para a rede. Existe alguma opinião formada sobre este assunto? • O envolvimento dos empregadores é um dos principais fatores de sucesso. Como estabelecer relações positivas e sustentáveis com os empresários? Qual é o segredo, aparentemente escondido? Como fomentar o envolvimento dos empregadores?
-----------------------	---	--	---	--

continua →

<p>IRLANDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O PIB irlandês caiu 3,5% em 2008 e 7,6% em 2009, devendo continuar em queda durante 2010 (0,3%) antes de começar a recuperar, com um crescimento previsto de 1% em 2011. • A taxa de emprego masculina baixou para 63,1% em 2010, tendo partido de níveis de 77% e superiores em 2006 e 2007. Entre as mulheres, a taxa de emprego desceu para 55,7% em 2010. • A taxa de desemprego foi de 14,7%, com ajuste sazonal, no quarto trimestre de 2010. O desemprego de longa duração contabilizou 51,5% do desemprego total em 2010. Em 2009, quase um terço (31,4%) dos agregados familiares sem emprego estavam em risco de pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Na Irlanda, a situação do emprego e do mercado de trabalho é, em muitos aspectos, semelhante à da Escócia. Ambos os países são economias pequenas, que atravessam uma recessão precedida por um período de crescimento. Ambos adotaram estratégias destinadas a estimular o crescimento do emprego e a sustentabilidade das empresas. • A política do governo irlandês visa apoiar medidas de ativação para candidatos a emprego e fomentar o compromisso sistemático dos serviços de emprego para com os desempregados • A Irlanda implementou um sistema abrangente de apoio ao emprego local e à inclusão social que apresenta muitas semelhanças com as parcerias LEP, sendo as boas práticas partilhadas a nível local. • Até à data, a Irlanda não desenvolveu um quadro nacional para a coordenação deste tipo de aprendizagem, tal como não dispõe de um mecanismo de partilha de aprendizagem a nível nacional (como é o caso da ELN) que faça a ponte entre os diversos intervenientes. No entanto, este tipo de abordagem pode ser desenvolvido na Irlanda com base na experiência e conhecimento especializado existente a nível local. 	<ul style="list-style-type: none"> • No que se refere à transferibilidade, a Irlanda, tal como a Escócia, atravessa sérias dificuldades na concretização das suas metas para o mercado de trabalho, embora ambos os países possuam uma longa experiência de trabalho interinstitucional no domínio do emprego. • Os principais desafios à adoção desta abordagem na Irlanda são: a indisponibilidade de recursos para financiar uma iniciativa desta dimensão; a identificação da melhor forma de desenvolver estruturas de ligação eficazes entre agentes nacionais e locais; a identificação de um líder nacional para a condução desta iniciativa; e a criação de um quadro adequado ao seu funcionamento. • Os principais fatores de suporte à adoção desta abordagem na Irlanda são: o reconhecimento de que a recuperação económica deve assentar numa estratégia de emprego inclusiva e na necessidade de definir o conceito de empregabilidade de forma mais abrangente; a possibilidade de estabelecer parcerias entre diversas instituições e de desenvolver e monitorizar novas iniciativas a nível local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Como foi conseguido o envolvimento da estrutura nacional que sustenta a rede? • Como é mantido o elevado nível de participação necessário à manutenção de uma rede eficaz? • Qual o ponto comum de ligação para a interação na rede e como se associam a ele os outros intervenientes? • Como se assegura o pleno envolvimento dos empregadores na rede? • Como são identificadas as boas práticas? • Quais os custos envolvidos na implementação da rede <i>online</i> e na sua atualização? • Como funciona o trabalho conjunto dos parceiros locais e nacionais e quais são os seus fatores de sucesso? • Como participam no processo os candidatos a emprego que não têm acesso a TIC? • Que tipo e nível de resultados são esperados da rede ELN?
<p>PORTUGAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de emprego global ligeiramente superior à média da UE (2009: 66,3%), mas bastante inferior à taxa escocesa de 71,1%. • No período anterior à recessão (2008), segundo a OIT, taxa de desemprego de 7,7% (próxima da média da UE); forte aumento em 2009 e 2010, atingindo os 11,2% (quarto trimestre de 2010; Escócia 8,0%). • Taxa de desemprego de longa duração muito elevada (2009: 4,3%). • Recuperação lenta do PIB em 2009 e entrada em recessão desde o final de 2010. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estratégia nacional de empregabilidade orientada para o esforço generalizado de aumento do nível educacional e das qualificações de todos os trabalhadores. • Não existem estruturas de apoio local para o desenvolvimento de uma medida como a ELN. • Desenvolvimentos dramáticos resultantes da crise da dívida e da recessão concentram esforços no desenvolvimento/investimento económico, em detrimento da empregabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • A falta de estruturas de apoio a nível local ou regional significa que um dos elementos centrais da rede ELN está ausente. • A recessão transfere o foco de atenção da empregabilidade para os postos de trabalho (cada vez mais pessoas com potencial de empregabilidade têm dificuldade em encontrar um emprego adequado porque as empresas estão a fechar). 	<ul style="list-style-type: none"> • De que recursos dispõem as autoridades locais escocesas (competências legais, financiamento)? • Estas investem uma parte considerável dos seus recursos em atividades de emprego? • Qual a ligação entre empregabilidade e desenvolvimento/investimento económico?

continua →

<p>REPÚBLICA CHECA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de emprego de 65,5%, representando um total de 4.918.800 empregados. • Taxa de desemprego de 9,6%, representando um total de 561.551 desempregados. • Taxa de inatividade de 41,4% (3.700.000 de pessoas inativas). • 885.000 pessoas (8,9% da população) em situação de pobreza relativa e 4,6% da população em situação de pobreza absoluta. • A taxa de pobreza relativa mais elevada concentra-se nas regiões NUTS II da Morávia-Silésia (12,1%), Noroeste (11,6%) e Morávia Central (11,0%). Estas três regiões concentram 35,2% da mão-de-obra global nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escócia e República Checa têm definições de empregabilidade, grupos-alvo e desafios no mercado de trabalho bastante similares, mas modelos e estruturas de apoio para lidar com estas questões substancialmente diferentes. • Fraca ou inexistente cultura de parcerias interinstitucionais que apresentem potencial de utilização e de capacitação a longo prazo para dar resposta aos desafios da empregabilidade. • Pouco ou nenhum apoio das parcerias locais/regionais para a empregabilidade na definição das estratégias nacionais de emprego existentes ou em preparação, ou na reforma dos serviços de emprego, com início em abril de 2011. • Papel importante do FSE na formulação e implementação à escala reduzida de soluções de parceria para o mercado de trabalho. • Está em curso a conceção de um modelo orientado da base para o topo para o primeiro pacto territorial para o emprego na região da Morávia-Silésia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de parcerias locais de empregabilidade e respetiva rede de aprendizagem é globalmente transferível. • É necessário criar certas condições, desde uma cultura de parcerias no desenvolvimento de estratégias nacionais ou regionais, ao reforço de capacidades das parcerias múltiplas. • Estas condições ainda não foram criadas na República Checa. • No entanto, a transferência de um modelo similar já está a ser testada na região da Morávia-Silésia (um exemplo do estabelecimento das condições necessárias), bem como a transferência de um modelo inspirado na rede de aprendizagem global do Programa LEED da OCDE sobre parcerias e governação local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Qual a sustentabilidade das parcerias LEP e da sua rede de aprendizagem num período de significativos cortes orçamentais no sector público? • Qual a influência do do Work Programme britânico¹ no trabalho das parcerias LEP e da rede ELN? • Existe sobreposição das atividades desenvolvidas pelo portal <i>Jobcentre Plus</i> e pelas parcerias LEP? • Existe capacitação a longo prazo e recurso a agências do sector privado no quadro das parcerias LEP no que se refere à legislação sobre contratação pública? • Existe algum tipo de cooperação com o Programa LEED da OCDE para as parcerias e a governação local?
<p>SÉRVIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Baixo nível de emprego – a estrutura de emprego desfavorável e o elevado desemprego são as principais características do mercado de trabalho da Sérvia. • À medida que a crise económica avançou, o emprego diminuiu muito mais do que a atividade económica, com a elasticidade do emprego a apresentar um nível muito superior a 2. • Em abril de 2010, o emprego global da população em idade ativa atingiu um mínimo recorde e a correspondente taxa de emprego caiu para 47,2%. A taxa de desemprego excedeu os 20%. • Esta evolução negativa abrandou na segunda metade de 2010, mas mantém-se a profunda discrepância entre os principais indicadores dos mercados de trabalho da Sérvia e da UE. 	<ul style="list-style-type: none"> • O ministro da Economia e do Desenvolvimento Regional, responsável pela pasta do emprego, tem dado prioridade à formulação de políticas de emprego baseadas em evidências, com particular ênfase no trabalho em parceria entre diferentes níveis. • Está previsto na lei, através do trabalho dos Conselhos Locais para o Emprego (CLE), um mecanismo para uma abordagem integrada na coordenação de estratégias económicas e sociais e na condução de iniciativas de emprego. • Na Sérvia, existem 126 CLE formalmente instituídos. No entanto, um inquérito recente da OIT, em coordenação com o Serviço Nacional de Emprego, revelou que os papéis e funções destes conselhos são bastante variáveis. • Presentemente, os Centros para o Trabalho Social e os serviços de atendimento do Serviço Nacional de Emprego não têm serviços e programas integrados para oferecer aos grupos mais vulneráveis de desempregados. 	<ul style="list-style-type: none"> • A experiência do país anfitrião constitui um exemplo potencialmente útil para apoiar o esforço de trazer o emprego para o centro das políticas económicas e sociais, bem como para apoiar a capacidade institucional de formulação e implementação de metas de emprego. • À semelhança do que sucede com a rede ELN na Escócia, os CLE da Sérvia podem consubstanciar um instrumento de orientação para muitas iniciativas de emprego a nível local e de partilha de boas práticas. • Todavia, existem limitações ao potencial de transferibilidade da experiência escocesa. Por um lado, o trabalho em parceria, transversal a um vasto leque de áreas, não é simples e, por outro, há muito a fazer no sentido de articular a agenda para a empregabilidade com outras áreas de política. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dado que o desemprego na Sérvia é generalizado, seria interessante analisar a melhor forma de colmatar as lacunas na oferta de empregabilidade através da criação de parcerias mais abrangentes. • Como bem fomentar e reforçar as parcerias múltiplas para a empregabilidade? • Com vista a um adequado planeamento, seria essencial saber em que momento o apoio prestado pelas parcerias mais maduras começa a ter impacto no direcionamento dos mais vulneráveis para o emprego?

continua →

¹ Para uma descrição do papel do *Work Programme*, consultar o Anexo 2 do Documento do País Anfitrião (Escócia).

<p>TURQUIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de emprego global de 48,8% – inferior à média do Reino Unido e da UE. • O número de pessoas empregadas em 2010 aumentou 1,317 milhões face ao ano anterior. • Em 2010, a taxa de desemprego foi de 11,9%, representando um decréscimo de 2,1 pontos percentuais face ao ano anterior. O número de desempregados é de 3 milhões. • Em comparação com a UE e o Reino Unido, a taxa de crescimento da Turquia (7,5%) é bastante elevada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existem semelhanças no que se refere à participação nas estruturas multilaterais a nível nacional. • Os Conselhos do Emprego e da Formação Profissional são responsáveis pela formulação de políticas de emprego e formação profissional a nível local. • A agência ISKUR² e as suas delegações começaram a ser equipadas com um sistema de registo eletrónico e um sistema informático de consulta. • Não existe qualquer rede estruturada a nível nacional semelhante à ELN. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para que esta rede seja transferível para a Turquia, é necessário melhorar a infraestrutura da ISKUR para o mercado de trabalho. • O mapeamento de todos os serviços relevantes é transferível. • O maior desafio que a Turquia enfrenta em termos de aumento do emprego é a falta de redes estruturadas que possam agilizar o fluxo de informação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quais os agentes que devem acompanhar desde o início e supervisionar todo o sistema? • Como é a parceria selecionada e por quem? • Como reforçar o nível de utilização da rede?
-----------------------	---	--	---	---

² N. da T. Agência nacional de recrutamento e de promoção do emprego.

1234

COMENTÁRIOS DE PORTUGAL

Comentários do país participante – Portugal

Não há parceiros para uma rede local, não há emprego para trabalhadores com potencial de empregabilidade: más condições para a transferência da Rede de Aprendizagem para a Empregabilidade em Portugal

Documento submetido por Reinhard Naumann em consórcio com a GHK Consulting Ltd. e o CERGE-EI

Data: 23 de março de 2011

1. SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO PAÍS PARTICIPANTE

Este documento foi preparado para uma revisão de pares no quadro do Programa de Aprendizagem Mútua e contém informação sobre os comentários de Portugal acerca da medida de política do país anfitrião. Para mais informações, consultar o Documento do País Anfitrião.

O impacto imediato da crise financeira global e da subsequente recessão mundial na economia portuguesa foi menos significativo do que na maioria dos outros países europeus. Todavia, devido aos seus problemas estruturais, a recuperação em 2010 foi mais lenta do que na Zona Euro (Tabela 1).

TABELA 1: CRESCIMENTO DO PIB EM PORTUGAL E NA ZONA EURO (%)

ZONA/DATA	2008	2009	2010	2011	2012
Portugal	0	-2,5	1,4	-1,3	0,6
EUR [previsões negativas 2011/2012]	0,6	-4,1	1,7	1,3	0,8
EUR [previsões positivas 2011/2012]	0,6	-4,1	1,7	2,1	2,8

Fonte: Banco de Portugal

Mais recentemente, a situação agravou-se de forma dramática em Portugal. A crise da dívida forçou o Governo a implementar um duro pacote de programas de austeridade e a economia portuguesa entrou em recessão.

No período anterior à crise, a taxa de desemprego em Portugal registava um aumento constante e assinalável, tendo partido em 2000 de uma percentagem muito inferior à da média da UE-27/Zona Euro (4,0%) e alcançado o nível europeu em 2008 (7,7%). Desde então, a taxa de desemprego aumentou rapidamente, tendo atingido os 11,2% no último trimestre de 2010 (Tabela 2).

TABELA 2: EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO EM PORTUGAL, NA UE-27 E NA ZONA-EURO (%)

ZONA/DATA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
União Europeia (27 países)	8,7	8,5	8,9	9,0	9,1	8,9	8,2	7,1	7,0	8,9
Zona Euro (16 países)	8,4	8,0	8,4	8,8	9,0	9,0	8,3	7,5	7,5	9,4
Portugal	4,0	4,1	5,1	6,4	6,7	7,7	7,8	8,1	7,7	9,6

Fonte: EUROSTAT

No período anterior à crise, o desemprego feminino em Portugal era bastante mais elevado do que o desemprego total, mas em 2009 esta diferença diminuiu de forma acentuada com o aumento de 2,4 pontos percentuais no desemprego masculino (feminino 1,3). Em 2010, o desemprego feminino aumentou cerca de 2 pontos percentuais, encerrando-se o breve período em que a disparidade do desemprego entre géneros diminuiu (Tabela 3).

TABELA 3: EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE DESEMPREGO MASCULINO/FEMININO EM PORTUGAL

ZONA/DATA	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Portugal (feminino)	12,1	10,3	9,0	9,7	9,1	8,8	7,7	7,3	6,1	5,1	5,0
Portugal (masculino)	10	9,0	6,6	6,7	6,6	6,8	5,9	5,6	4,2	3,2	3,2
PT feminino/masculino	1,2	1,1	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5	1,6	1,6
PT feminino-masculino	2,1	1,3	2,4	3,0	2,5	2,0	1,8	1,7	1,9	1,9	1,8

Fonte: EUROSTAT e cálculos do autor

Os trabalhadores jovens (com menos de 25 anos) foram particularmente afetados pelo desemprego (Tabela 4).

TABELA 4: EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE DESEMPREGO TOTAL/DESEMPREGO JOVEM EM PORTUGAL

ZONA/DATA	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Portugal (total)	9,6	7,7	8,1	7,8	7,7	6,7	6,4	5,1	4,1	4,0
Portugal <25	20,0	16,4	16,6	16,3	16,1	15,3	14,5	11,6	9,4	8,6

Fonte: EUROSTAT

A evolução do desemprego de longa duração indica que os problemas estruturais do mercado de trabalho português são mais graves do que os sentidos globalmente na UE/Zona Euro. Ao longo da última década, o desemprego de longa duração diminuiu um ponto percentual na UE-27 (de 4,0% em 2000, para 3,0% em 2009), tendo mais do que duplicado em Portugal (de 1,7% para 4,3%) (Tabela 5).

TABELA 5: EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO DE LONGA DURAÇÃO EM PORTUGAL, NA UE-27 E NA ZONA EURO (%)

ZONA/DATA	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
União Europeia (27 países)	3,0	2,6	3,1	3,7	:	4,2	4,1	4,0	3,9	4,0
Zona Euro (16 países)	3,4	3,0	3,3	3,9	4,1	4,2	4,0	3,7	3,7	4,1
Portugal	4,3	3,7	3,8	3,9	3,7	3,0	2,2	1,8	1,5	1,7

Fonte: EUROSTAT

A taxa de emprego em Portugal (2009: 66,3%) é superior à média europeia, sendo no entanto muito inferior à taxa de 71,1% registada na Escócia (2010). Acresce que o impacto da recessão no mercado de trabalho português é muito mais severo do que o sentido na Escócia, registando-se uma enorme diferença entre as taxas de desemprego de ambos os países no último trimestre de 2010: 11,2% em Portugal, face a 8,0% na Escócia.

2. AVALIAÇÃO DA MEDIDA DE POLÍTICA

Os resultados apresentados no Documento do País Anfitrião indicam que a criação de uma rede de aprendizagem para a empregabilidade (*ELN – Employability Learning Network*), enquanto instrumento para a coordenação do trabalho desenvolvido pelas parcerias locais para a empregabilidade (*LEP – Local Employability Partnerships*) e por organismos nacionais, provou ser uma medida adequada no contexto do esforço do Governo escocês em prol da «promoção de uma maior integração, tanto a nível local como nacional, com vista a auxiliar mais pessoas a transitar para o emprego».

A afetação dos recursos de um organismo da administração central (a Equipa de Empregabilidade do Governo escocês) à rede ELN, bem como a existência de um elevado número de parceiros locais (LEP) que para ela contribuem com «recursos em espécie», são cruciais para o sucesso da medida. Este último aspeto (as parcerias LEP), em particular, constitui uma especificidade do quadro político escocês que poderá não encontrar muitos equivalentes na Europa.

A estrutura da rede ELN é simples e transparente (sítio da internet, boletim eletrónico, eventos, fórum comunitário e subgrupos), condição que poderá ser determinante para um envolvimento bem-sucedido dos seus participantes.

A rede ELN parece ser uma medida bem concebida e bem-sucedida, com uma boa relação entre investimento e resultados obtidos, adequada às necessidades dos diversos intervenientes no contexto escocês.

2.1. O quadro político em Portugal

Portugal tem aproximadamente o dobro da população escocesa. O território nacional é marcado por vincadas disparidades. O Estado português tem uma estrutura centralista. Não existem organismos intermédios autónomos entre o governo central e os seus 308 municípios. O valor do PIB nacional *per capita* (€15,591) corresponde a pouco mais de metade do PIB escocês (€28,086).

A responsabilidade pelas políticas de emprego está nas mãos do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS)¹. O Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e o Instituto da Segurança Social (ISS) são os instrumentos centrais do MTSS neste domínio.

O papel do Ministério da Educação (ME)² é particularmente relevante no domínio das políticas de emprego, uma vez que o défice de qualificações da mão-de-obra portuguesa (incluindo a classe empresarial) tem sido identificado como um dos mais graves problemas do país.

As câmaras municipais não dispõem de recursos legais e financeiros que lhes permitam desempenhar um papel relevante no domínio das políticas de emprego, tal como não participam na definição de estratégias e medidas, ou na sua implementação.

2.2. Prioridades da política de emprego em Portugal

A iniciativa Novas Oportunidades é a mais importante medida implementada nos últimos anos. As suas principais prioridades são:

- alargar até ao 12.º ano de escolaridade (qualificação de entrada no ensino superior) o referencial mínimo de formação para os jovens;
- integrar metade dos alunos das escolas secundárias em cursos tecnológicos e profissionais;
- ministrar ensino e formação a um milhão de trabalhadores ativos (até 2010).

Existem 454 Centros Novas Oportunidades a nível local, cuja coordenação é da responsabilidade da Agência Nacional para a Qualificação (ANQ)³. A ANQ encontra-se sob a tutela conjunta do MTSS e do ME.

O aumento da empregabilidade dos grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho é o objetivo comum do IEFP e do ISS. Os indivíduos desempregados são beneficiários de prestações pagas pelo ISS, designadamente:

¹ À data de publicação, Ministério da Economia e do Emprego (MEE).

² À data de publicação, Ministério da Educação e Ciência (MEC).

³ À data de publicação, Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP).

- o subsídio de desemprego (indivíduos com um contrato de trabalho anterior que preencham certos critérios, nomeadamente a prestação efetiva de trabalho durante pelo menos 450 dias nos 24 meses imediatamente anteriores à data em que ficaram desempregados);
- o subsídio social de desemprego (indivíduos com um contrato de trabalho anterior que não preencham os critérios para beneficiarem da prestação de desemprego, bem como anteriores beneficiários do subsídio de desemprego);
- o Rendimento Social de Inserção (RSI, destinado a pessoas ou famílias em situação de «carência económica grave»).

Qualquer indivíduo com capacidade para o trabalho e que pretenda requerer um destes apoios (pagos pelos Centros de Segurança Social a nível local) tem de estar registado no Centro de Emprego da sua localidade. No que respeita aos beneficiários do RSI, existem Núcleos Locais de Inserção (NLI), responsáveis pela coordenação e ajustamento das respostas de várias entidades (segurança social, ensino e formação profissionais, educação, saúde e autoridades locais, incluindo, em alguns casos, a habitação) às necessidades individuais de cada beneficiário. Estes núcleos são coordenados pelos Centros de Segurança Social a nível local.

2.3. Comparação entre Portugal e Escócia – estruturas

A rede ELN funciona eficazmente, pois conta com o apoio das parcerias LEP, «estruturas estabelecidas na maioria das 32 autoridades de administração local da Escócia (ver Documento do País Anfitrião). Tal como referido anteriormente, Portugal tem 308 municípios e não existem estruturas políticas intermédias entre estes e o Governo central. Quer isto dizer que as autoridades locais portuguesas têm uma dimensão muito reduzida, provavelmente demasiado pequena para assumirem as funções que as suas homólogas escocesas estão aptas a desempenhar.

A criação de estruturas políticas regionais e a descentralização das funções do Estado têm constituído um tópico recorrente no debate político em Portugal, mas este processo tem sofrido vários e sérios retrocessos.

Durante a segunda metade da década de 1990, o ministério responsável pela área do emprego criou um conjunto de Redes Regionais para o Emprego, cada uma abrangendo diversos municípios e envolvendo a participação não apenas de entidades públicas, mas também de organizações da sociedade civil. O projeto foi concebido para criar uma estrutura intermédia entre o Governo e os municípios de determinada área. Todavia, revelou-se ineficaz face à resistência da administração central em prescindir do seu poder de decisão, tal como não resistiu à mudança de Governo ocorrida em 2002, entre outros fatores. Consequentemente, Portugal não dispõe de estruturas políticas e administrativas semelhantes às parcerias LEP.

2.4. Comparação entre Portugal e Escócia – problemas e prioridades

No início da recente recessão mundial, os níveis de emprego e de desemprego em Portugal eram bastante menos favoráveis do que na Escócia. Ao longo da crise, o fosso entre ambos os países acentuou-se e os desenvolvimentos dramáticos provocados pela crise da dívida portuguesa indiciam que esta disparidade permanecerá num futuro próximo.

Desde 1995, Portugal tem feito um esforço assinalável para aumentar o nível educacional da população e a qualificação da mão-de-obra. Uma parcela considerável da nova geração de jovens qualificados no mercado de trabalho não tem conseguido encontrar emprego adequado às suas qualificações, uma vez que não existem empresas suficientemente modernas onde possam aplicar os seus conhecimentos. A presente crise ameaça contribuir para o agravamento desta situação e conduzir à emigração de boa parte dos trabalhadores mais qualificados.

O aumento da empregabilidade dos trabalhadores, em geral, e de alguns grupos problemáticos, em particular, continuará certamente a constituir uma prioridade do Governo português. No entanto, o seu maior problema, presentemente e num futuro próximo, é de outra natureza – como aumentar o investimento num contexto de recessão e de severa austeridade.

3. AVALIAÇÃO DOS FACTORES DE SUCESSO E DA TRANSFERIBILIDADE

Existem profundas diferenças nas estruturas políticas e na definição de prioridades entre Portugal e a Escócia. Em Portugal, a implementação de uma medida como a ELN implica a criação de uma estrutura semelhante à das parcerias LEP na Escócia. Porém, embora uma tal estrutura seja desejável (sobretudo com vista à criação de parcerias regionais mais voltadas para o desenvolvimento e o investimento, do que para o aumento da empregabilidade), não existem sinais concretos de que o atual Governo português venha a envidar sérios esforços neste sentido.

As estruturas políticas e administrativas portuguesas sugerem a viabilidade, a nível central, de um acordo para «uma definição abrangente de “empregabilidade”, que reconheça a importância das intervenções de outros domínios políticos». Os documentos oficiais sobre a política pública de emprego sugerem que este objetivo terá sido alcançado (pelo menos em parte) nas áreas da formação profissional, do ensino e da saúde. Presentemente, existem parcerias relevantes entre diversos organismos dos ministérios responsáveis pelo emprego e pela educação.

Num futuro próximo, a existência de parcerias locais não parece ser viável, não só porque as estruturas existentes (municípios) não têm os meios (nem provavelmente a dimensão) necessários para desempenhar esta função, mas também porque a criação de novas estruturas alternativas não faz parte da agenda política.

Deste ponto de vista, a avaliação da viabilidade da aplicação e da transferência dos fatores críticos de sucesso da rede ELN em Portugal é essencialmente especulativa. A inexistência de estruturas locais ou regionais que possam integrar uma rede como a ELN limita desde logo o potencial de transferibilidade da medida para Portugal.

Quanto à identificação de possíveis «candidatos» para o estabelecimento de futuras parcerias LEP em Portugal, a solução mais promissora parecem ser os 86 Centros de Emprego do IEFP, que já trabalham em cooperação com diferentes organismos da sua área geográfica e poderiam tornar-se potenciais líderes locais de uma futura rede de parcerias LEP. Os Centros de Emprego têm relações de cooperação com os chamados Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) – organismos financiados pelo IEFP e geridos pelas autarquias locais, entidades do terceiro sector e outras organizações relevantes para o desenvolvimento local, associações de imigrantes, organizações sindicais, associações de empregadores ou escolas secundárias que ministram formação profissional. Os GIP visam apoiar os desempregados (jovens e adultos) na definição e desenvolvimento de um percurso de (re)inserção no mercado de trabalho. Em 2009, o IEFP registava a existência de 400 GIP, integrados em cerca de 80 municípios. A direção do IEFP determinou que o número total de GIP não poderá exceder o limite de 425 gabinetes (25 serão obrigatoriamente geridos pelo Alto Comissariado para a Imigração).

No presente contexto português, uma medida como a rede ELN poderia ser viável se os Centros de Emprego do IEFP (ou outros organismos ainda não identificados) envidassem esforços sistemáticos em prol da criação de um modelo de parceria local para o emprego. No atual cenário de crise económica, o foco de atenção destas parcerias seria transferido para o desenvolvimento local/regional (necessidade de investimento), em detrimento da empregabilidade. Tratar-se-ia de uma medida diferente, resultante das condições e desafios muito diversos que distinguem ambos os países.

4. QUESTÕES

1. Uma medida como a rede ELN é concebível face à ausência de autoridades locais eleitas?
2. Serão as autoridades locais de dimensão idêntica à dos municípios portugueses (308 num país com dez milhões de habitantes) suficientemente grandes para integrarem ativamente uma rede como a ELN?
3. Quais são as competências legais das autoridades locais escocesas no domínio da política de emprego?
4. Qual o montante da receita fiscal total atribuído às autoridades locais escocesas (Reino Unido, Escócia e autoridades locais)?
5. Que parcela da receita total das autoridades locais escocesas é investida em atividades no domínio do emprego e da empregabilidade?
6. Qual a relação entre as atividades das parcerias LEP no domínio da empregabilidade e a mais ampla política local para o desenvolvimento económico?
7. As organizações sindicais foram convidadas a integrar as parcerias LEP?

ANEXO 1: QUADRO RESUMO

SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO PAÍS PARTICIPANTE
<ul style="list-style-type: none">• Uma taxa de emprego global ligeiramente acima da média europeia (2009: 66,3%), mas muito inferior à taxa escocesa de 71,1%.• No cenário de pré-recessão (2008), taxa de desemprego segundo a OIT de 7,7% (próxima da média europeia); em 2009 e 2010, uma acentuada subida para os 11,2% (quarto trimestre de 2010; Escócia com 8,0%).• Taxa de desemprego de longa duração muito elevada (2009: 4,3%).• Recuperação lenta do PIB em 2009 e entrada em recessão desde o final de 2010.
AVALIAÇÃO DA MEDIDA DE POLÍTICA
<ul style="list-style-type: none">• Estratégia Nacional para a Empregabilidade assente no esforço generalizado para aumentar os parâmetros de educação e qualificação da mão-de-obra (atual e futura) no seu todo (trabalhadores ativos e jovens a frequentar o ensino).• Não existem estruturas de suporte locais para a implementação de uma medida como a rede ELN.• Desenvolvimentos dramáticos em resultado da crise da dívida e da recessão – transferência do foco de atenção da empregabilidade para o desenvolvimento/investimento económico. cíclicas.
AVALIAÇÃO DOS FATORES DE SUCESSO E DA TRANSFERIBILIDADE
<ul style="list-style-type: none">• A falta de estruturas de apoio a nível local/regional significa que um dos elementos centrais de uma rede ELN está ausente.• A recessão transfere o foco de atenção da empregabilidade para os postos de trabalho (cada vez mais pessoas com potencial de empregabilidade não encontram um emprego adequado porque as empresas estão a encerrar).
QUESTÕES
<ul style="list-style-type: none">• De que recursos dispõem as autoridades locais escocesas (competências legais, financiamento)?• As autoridades locais escocesas investem uma parte considerável dos seus recursos em atividades de emprego?• Qual a ligação entre empregabilidade e desenvolvimento/investimento económico?

A presente publicação contém os resultados de duas revisões de pares promovidas no âmbito do Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade Social (PROGRESS 2007-2013), gerido pela Direcção-Geral para o Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia. Este programa destina-se a apoiar financeiramente a consecução dos objetivos da União Europeia em matéria de emprego e assuntos sociais, tal como definidos na Agenda Social Europeia, e deste modo contribuir para a concretização das metas da Estratégia de Lisboa nestes domínios.

Com uma duração prevista de sete anos, o programa PROGRESS está aberto a todos os intervenientes aptos a contribuir para o desenvolvimento de legislação e políticas adequadas e eficazes nos domínios do emprego e dos assuntos sociais em toda a UE-27, nos países da EFTA/EEE e nos países candidatos e candidatos potenciais à adesão à UE.

A missão do programa é reforçar a contribuição da UE no apoio aos compromissos e esforços dos Estados-Membros em prol da criação de mais e melhores empregos e da construção de uma sociedade mais coesa. Para este efeito, o programa PROGRESS será instrumental para:

- fornecer análises e aconselhamento político sobre as áreas de política do programa;
- monitorizar e acompanhar a aplicação da legislação e das políticas comunitárias nas suas áreas de política;
- promover o intercâmbio de políticas, a aprendizagem mútua e a divulgação de boas práticas entre os Estados-Membros no que respeita aos objetivos e prioridades da UE; e
- garantir um debate produtivo entre todos os intervenientes e a sociedade em geral.

Para mais informações, consultar: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=pt>.