

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2023-09-22

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Capucha, L. (2001). Estratégia europeia para o emprego: Um novo ciclo que se avizinha. In Luís Capucha, Teresa Paixão (Ed.), Plano nacional de emprego 2001: Portugal e a estratégia europeia para o emprego. (pp. 13-16). Lisboa: Departamento de Estudos Prospectiva e Planeamento.

Further information on publisher's website:

--

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Capucha, L. (2001). Estratégia europeia para o emprego: Um novo ciclo que se avizinha. In Luís Capucha, Teresa Paixão (Ed.), Plano nacional de emprego 2001: Portugal e a estratégia europeia para o emprego. (pp. 13-16). Lisboa: Departamento de Estudos Prospectiva e Planeamento.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

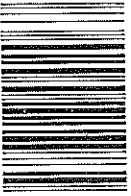
The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Plano Nacional de Emprego 2001

Portugal
para o futuro



ISBN 972-704-206-6



www.deppmts.gov.pt

PLANO NACIONAL DE EMPREGO 2001

PORTUGAL E A ESTRATÉGIA EUROPEIA PARA O EMPREGO

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS, PROSPECTIVA E PLANEAMENTO

© Ministério do Trabalho e da Solidariedade,
Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento, 2001

Plano Nacional de Emprego 2001:
Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego

Edição: MTS/DEPP, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento
Coordenação: Luís Capucha e Teresa Paixão

Apoios: Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional
e Instituto do Emprego e Formação Profissional

Primeira edição: Julho de 2001
Tiragem: 3.000 exemplares

ISBN: 972-704-206-6
D.l.: 156969/00

Composição (em caracteres Palatino, corpo 10): Celta Editora
Capa: Celta Editora
Impressão e acabamentos: Grafis, CRL, Portugal

Cópia e difusão livres de direitos, de acordo com a legislação em vigor,
agradecendo-se a indicação de fonte.

MTS/DEPP, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento
Rua Castilho, 24, 2.º, 1250-069 Lisboa
Tel.: (+351) 213.114.900
Fax: (+351) 213.114.949
E-mail: depp@deppmts.gov.pt
Página: www.deppmts.gov.pt

ÍNDICE

PREFÁCIO

Consolidar o triângulo de Lisboa: um passo na estratégia
para o novo pleno emprego 3
Paulo Pedrosa (Ministro do Trabalho e da Solidariedade)

Novo ciclo da política de emprego e participação dos parceiros 7
António Dornelas (Secretário de Estado do Trabalho e Formação)

A | PORTUGAL E A ESTRATÉGIA EUROPEIA PARA O EMPREGO

I Estratégia europeia para o emprego: um novo ciclo
que se avizinha 13
Luís Capucha (Coordenador Nacional do Plano Nacional de Emprego)

II A aprendizagem ao longo da vida 17
Maria Cândida Soares (Directora-Geral do Emprego e Formação Profissional)

III Algumas reflexões sobre INSERJOVEM e REAGE 21
*Mário Caldeira Dias (Presidente do Instituto do Emprego
e Formação Profissional)*

B | BALANÇO DO PNE EM 2000 E REVISÃO PARA 2001

I Aspectos gerais 27
1 Enquadramento macroeconómico 27
2 A política de emprego 30
3 Outros objectivos transversais 37

II	Secção temática	41
1	Empregabilidade	41
2	Espírito empresarial	51
3	Adaptabilidade	55
4	Igualdade de oportunidades	57
	Anexo. Informação estatística	61
C	PLANO NACIONAL DE EMPREGO 2001	
	Sinopse	65
I	Enquadramento	69
1	Introdução	69
2	Enquadramento macroeconómico	70
3	Situação do mercado de emprego	73
4	Traços estruturais do sistema de emprego	89
5	Os objectivos gerais do Plano	94
6	As linhas de estratégia	94
7	Os pressupostos para o desenvolvimento do Plano	95
8	O desenvolvimento nacional do PNE	96
9	Os quatro pilares: a situação nacional e as prioridades	100
10	Os grandes objectivos do PNE para 2001	104
11	O enquadramento financeiro	107
12	A promoção e o acompanhamento do Plano	108
II	Linhas directrizes	109
	Objectivos horizontais: criar condições para o pleno emprego numa sociedade de conhecimento	109
	Pilar 1. Melhorar a empregabilidade	121
	Pilar 2. Desenvolver o espírito empresarial e a criação de emprego	143
	Pilar 3. Incentivar a adaptabilidade das empresas e seus trabalhadores .	159
	Pilar 4. Reforçar as políticas de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres	166
	Anexo. Declaração conjunta dos Parceiros Sociais sobre o Plano Nacional de Emprego	177
D	ANEXOS	
I	Plano Nacional de Emprego e a Estratégia para a Aprendizagem ao Longo da Vida	183
	Introdução	183
1	Os princípios e os conceitos	185
2	A situação de partida	187
3	Os pressupostos e os grandes objectivos nacionais	192
4	Os objectivos e a estratégia	194
5	Os principais actores	211
6	As actividades de suporte	215
II	O Plano Nacional de Emprego e a estratégia nacional de criação de empregos no sector dos serviços	219
1	Introdução	219
2	O sector dos serviços em Portugal: evolução, caracterização e potencialidades	220
3	Os objectivos gerais e a estratégia para o desenvolvimento do sector dos serviços e fomento da criação de empregos de alta e média qualificação	226
4	Programa integrado de apoio à inovação — PROINOV	230
III	Plano Regional de Emprego para Trás-os-Montes e Alto Douro ..	237
	Nota	237
I	Enquadramento do Plano Regional de Emprego	237
II	Plano Regional de Emprego	254
III	Instrumentos específicos de actuação	262
IV	Dispositivos de gestão e acompanhamento	268

justificar-se que seja dada uma atenção particular ao desenvolvimento de melhores condições de higiene, saúde e segurança no trabalho.

Um outro aspecto, que importa aqui sublinhar, centra-se nas questões da qualificação, em particular na formação contínua e na educação e formação de adultos, no quadro da estratégia para a Aprendizagem ao Longo da Vida, e muito concretamente no seu ajustamento à modernização económica.

Em Portugal, ao contrário do que acontece com outros Estados-membros, as necessidades de formação ultrapassam a reciclagem ou o aperfeiçoamento profissionais; elas requerem ainda um grande esforço de formação de nível básico, o que pressupõe uma estreita articulação com o sistema de educação, designadamente com o ensino recorrente. Neste sentido, tanto o PNE como o Acordo sobre Política de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação reforçam o apoio à formação contínua, na dupla perspectiva da formação ao longo da vida dos indivíduos e do desenvolvimento da adaptabilidade das empresas às mudanças estruturais da economia, com particular atenção aos domínios das tecnologias da informação e da comunicação.

De facto, este Acordo traduz um compromisso de conjugação de esforços — do Governo e da totalidade dos Parceiros Sociais — no desenvolvimento de uma estratégia sustentável e sustentada de promoção da qualidade do emprego e tem como prioridades o combate aos défices de escolarização e qualificação profissional, a promoção da qualidade e a intervenção através de políticas activas integradas de emprego, formação e trabalho. É neste quadro que sublinharia apenas as seguintes metas:

- desenvolvimento do sistema de formação contínua de modo permanente e sustentado, garantindo em 2003 que todos os trabalhadores tenham um número mínimo de 20 horas de formação certificada por ano e de 35 em 2006, podendo essas horas ser no máximo transformadas em créditos acumuláveis ao longo de 3 anos;
- introdução de uma cláusula de formação nos contratos de trabalho dos jovens menores de 18 anos que não tenham qualquer qualificação profissional, de modo a que os mesmos tenham obrigatoriamente de incorporar uma componente formativa que lhes permita adquirir essa qualificação;
- desenvolvimento da Rede Nacional de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, de modo a resolver os problemas de subcertificação que marcam o nosso país e que, contribuem para a penalização do reconhecimento social e económico que a educação e formação tradicionalmente têm merecido.

É minha convicção que a articulação desta revisão do PNE com a aplicação dos acordos de concertação social celebrados este ano permite dar passos muito significativos a favor da qualificação do emprego, da qualidade do emprego e da qualidade das condições de trabalho.

I ESTRATÉGIA EUROPEIA PARA O EMPREGO

Um novo ciclo que se avizinha

Lúís Capucha

Coordenador Nacional do Plano Nacional de Emprego

O Plano Nacional de Emprego constitui a resposta dada por Portugal às directivas acordadas entre os Estados-membros da União Europeia nas quais se consubstancia a estratégia europeia para o emprego. Desde a Cimeira do Luxemburgo em 1997 até hoje esta estratégia tem feito um percurso reconhecidamente bem sucedido. As taxas de emprego têm vindo a crescer em toda a União, o desemprego tem vindo a descer e novos objectivos, ambiciosos, foram fixados na Cimeira de Lisboa.

Os Estados-membros da UE têm aproveitado o ciclo de crescimento económico em que temos vivido para lançar um conjunto de reformas nas políticas e nos mercados de emprego, incluindo, para além das políticas específicas de emprego e formação, domínios como o desenvolvimento do espírito empresarial, as políticas fiscais, de protecção social, de aprendizagem ao longo da vida, de combate à exclusão social e de promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Estas políticas têm, por sua vez, contribuído para qualificar os recursos humanos, alargar a participação na vida económica e social e sustentar o ciclo positivo de crescimento e promoção do bem-estar que se tem vivido.

A estratégia europeia para o emprego deu uma visibilidade alargada e um novo significado, simultaneamente mais geral mais abrangente, à noção de estado social activo, através do qual o modelo de sociedade europeia tem vindo a adaptar-se às condições do mundo moderno. Entre outras, há duas razões fundamentais pelas quais a estratégia europeia para o emprego tem vindo a revelar-se eficaz.

Uma consiste na justeza dos seus conteúdos substantivos. A promoção da empregabilidade, o desenvolvimento do espírito empresarial e a criação de emprego, a criação de um quadro facilitador da adaptabilidade das empresas e dos trabalhadores às mudanças que ocorrem na economia e na sociedade, a eleição da igualdade de oportunidades como uma prioridade em todos os domínios de política, constituem matérias centrais para o desenvolvimento e a qualidade de vida na Europa.

em acções de aprendizagem ao longo da vida não indiciam uma recuperação rápida dos atrasos, sendo pelo contrário inferiores aos dos nossos parceiros. Acresce que o sistema de verificação, reconhecimento e validação de competências é demasiado jovem para ter tido tempo de superar a subcertificação que existe. Em função da situação de pleno emprego que se vive, começam a emergir no nosso mercado certos estrangulamentos, com défices em certos sectores e categorias profissionais e qualificacionais que colocam novas exigências às respostas de adequação da oferta e da procura. É ainda conhecida a segmentação do mercado de trabalho e do tecido empresarial, que marca a clivagem entre as empresas modernas e competitivas e as que subsistem com base em formas de organização do trabalho mais tradicionais, empregadoras intensivas de trabalho pouco qualificado, baseadas em empregos de pequena qualidade e cujos factores de competitividade são pouco seguros a prazo. Este conjunto de problemas é acentuado pelas dificuldades que enfrenta o sistema de relações industriais, nomeadamente a negociação colectiva entre os Parceiros Sociais, para os enfrentar de modo eficiente. A persistência de níveis relativamente elevados, embora em declínio, de situações de pobreza e a segregação de género, que subsiste apesar de Portugal ser dos países europeus onde as mulheres mais participam no mercado de trabalho, constitui outros problemas objecto da reforma corporizada pelo PNE.

Este diagnóstico justifica a acentuação de critérios de qualidade nas prioridades nacionais que informam a presente versão do PNE. Elas são, como se evidencia, coincidentes com a ênfase reforçada na qualificação dos recursos humanos como factor chave para a competitividade e para a empregabilidade e para a adaptação dos trabalhadores e das empresas, na qualidade do emprego, no reforço da assumpção de responsabilidade por parte de todos os agentes relevantes, no combate aos estrangulamentos no mercado de emprego e no equilíbrio entre os pilares, incluindo o da igualdade de oportunidades, que as directrizes europeias para 2001 consagram.

Assim, o PNE 2001 dá prioridade à regulação do mercado no quadro do combate a todas as formas de trabalho ilegal e de aprofundamento do conhecimento sobre os contratos a prazo e o estímulo à passagem a contratos sem prazo. O PNE comporta ainda o recentramento das políticas activas na promoção da empregabilidade de modo a assegurar como até agora a prevenção e a intervenção precoce sobre o desemprego e a actuação junto dos grupos excluídos, mas também a introduzir a prioridade do combate aos desajustamentos no mercado de trabalho.

Também o conjunto de medidas para a aprendizagem ao longo da vida foram reforçadas, com a definição de uma estratégia compreensiva que inclui a melhoria do sistema educativo, nomeadamente através da diversificação das saídas e da generalização progressiva das formações profissionalmente qualificantes, da adequação da formação de professores a novos conteúdos curriculares, do fortalecimento da formação — inicial e contínua —, da

A outra tem a ver com o método de coordenação aberta desenvolvido no processo do Luxemburgo e consagrado na Cimeira de Lisboa como um instrumento decisivo para avançar na construção de uma Europa economicamente competitiva e socialmente coesa. A definição de objectivos e directrizes comuns que cada Estado-membro converte no seu Plano de Acção Nacional, a revisão anual desses planos e dos resultados alcançados pelo exame dos pares e a consequente elaboração de um relatório conjunto e de recomendações a cada Estado-membro, o acompanhamento do processo através de um sistema de indicadores que permite medir a aproximação às metas acordadas e, ainda, a transferência das boas práticas, têm possibilitado, simultaneamente, (i) promover a convergência real em domínios de subsidiariedade da União, (ii) lançar um processo de estímulo e de emulação no sentido de se alcançar em cada Estado-membro os desempenhos de referência (na lógica do *benchmarking*) e (iii) considerar a especificidade de cada Estado-membro de modo a conseguir a *policy-mix* mais adequada a cada situação concreta.

A participação activa no processo do Luxemburgo constitui, na verdade, uma experiência enriquecedora para o nosso país, como se comprova uma vez mais este ano pelo ajustamento entre as directrizes europeias para o emprego de 2001 e as prioridades do Plano Nacional de Emprego.

Na verdade, as directrizes para 2001 introduziram na estratégia um conjunto de dimensões horizontais na sequência da avaliação de meio percurso realizada em 1999/2000 e das prioridades definidas na Cimeira de Lisboa. Elas versam sobre tópicos que são centrais para o nosso país, como o da aprendizagem ao longo da vida e o da intensificação do papel dos Parceiros Sociais a todos os níveis (regional, nacional e europeu), para referir os mais relevantes. Na última revisão das directrizes, foram ainda introduzidos os temas do combate aos estrangulamentos do mercado de trabalho, da qualidade do emprego e da higiene e segurança no trabalho.

As anteriores versões do PNE tinham uma abordagem abrangente e compreensiva do conjunto de áreas de política incluídas nos quatro pilares. Visando responder às questões básicas que em 1997/98 se colocavam ao mercado de emprego em Portugal, ele acentuava uma óptica da prevenção do desemprego e do desemprego de longa duração e de reinserção dos excluídos, com resultados notáveis nos níveis de emprego e desemprego. Atingidos patamares quantitativos elevados, sem se abandonarem os esforços destinados a reforçá-los e melhorá-los, a prioridade passou a ser colocada nas questões da qualidade.

Trata-se de responder de forma adequada aos problemas como eles se manifestam actualmente. O nível médio das qualificações dos portugueses é baixo, principalmente entre a população adulta. Mas entre os jovens, cujos níveis médios estão próximos da norma europeia, continua a verificar-se um fluxo relevante de saídas para o mercado sem a qualificação necessária a uma inserção de qualidade e sustentável. Por outro lado, os níveis de participação

educação e formação de adultos, da atenção particular aos conteúdos destinados a promover a adaptabilidade à economia do conhecimento e à sociedade da informação e da verificação, reconhecimento e certificação de competências adquiridas em meio informal e não-formal.

Por fim, e como se tem tornado claro com o empenhamento do governo na conclusão e na implementação de acordos de concertação tripartida com os Parceiros Sociais, o PNE encoraja a abordagem em parceria das questões relacionadas com a modernização da organização do trabalho, a qualificação dos activos e a preparação das condições de transição para o novo paradigma económico.

Impõe-se ainda uma referência suplementar à relação entre orientações europeias e prioridades nacionais tendo a qualidade como pano de fundo a respeito da importância que os fundos estruturais possuem para as políticas nacionais de emprego e formação. O peso das políticas co-financiadas no quadro do FSE e do FEDER nos diversos domínios de política do PNE tem sido muito significativo. Os fundos permitiram a Portugal expandir domínios de actuação estratégicos, inovar, criar estruturas e rotinas.

A nova versão do PNE pode contar, pela primeira vez, com um Quadro Comunitário de Apoio, e especificamente com o Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, desenhados em função dele. Isto significa que se exigirá uma maior qualidade e melhor focalização na utilização dos fundos. Admito que a forma como os meios disponíveis chegarão às empresas e aos seus trabalhadores, com particular destaque para aquelas em que actualmente isso não acontece, para a promoção da formação contínua, constituirá nos próximos anos um dos principais desafios a enfrentar.

Entre o verão deste ano e os primeiros meses de 2002 a aplicação da estratégia europeia para o emprego em Portugal será avaliada de forma sistemática, no âmbito de um processo Europeu de avaliação do processo do Luxemburgo. Poderemos depois falar com maior propriedade dos efeitos efectivos das opções que temos vindo a prosseguir. Não se tratar apenas de verificar a respectiva justeza, claramente indicada pelo acompanhamento de que o PNE tem sido objecto. Trata-se de proceder a um balanço de fundo para iniciar um novo ciclo. A articulação entre as políticas de crescimento económico, de emprego e de combate à exclusão social e a incorporação das temáticas do desenvolvimento sustentável e da dimensão regional da construção europeia, deverão com certeza emergir dessa avaliação como tópicos centrais a prosseguir nesse novo ciclo de construção de uma Europa a favor da qualidade de vida dos seus cidadãos, na qual queremos participar de forma tão empenhada como até aqui.

II A APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA

Maria Cândida Soares

Directora-Geral do Emprego e Formação Profissional

A Cimeira de Lisboa, de Março de 2000, marcou uma nova etapa para a União Europeia ao traçar um novo objectivo estratégico de longo prazo com vista a torná-la no espaço mais dinâmico e competitivo do mundo, baseado numa sociedade de conhecimento e capaz de garantir mais e melhores empregos, com maior coesão social.

A prossecução deste objectivo passa por uma estratégia na qual as pessoas constituem o "principal trunfo da Europa" o que exige um grande investimento nos recursos humanos, uma adaptação dos sistemas educativo e de formação às exigências da sociedade do conhecimento bem como à necessidade de um maior nível e qualidade do emprego e à criação de oportunidades de formação para todos, numa linha de construção de um espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida.

O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira deu igualmente novo impulso a esta questão ao adoptar o Plano de Acção e-Europa 2002 através do qual todos os Estados-membros levarão a cabo medidas conducentes ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, que facilitem as mudanças quer a nível individual quer a nível colectivo.

Como resposta a estes desafios destacam-se:

- a introdução de novos conteúdos nas linhas directrizes para o emprego/2001;
- a elaboração do Memorando de Aprendizagem ao Longo da Vida que se encontra em discussão ao nível dos Estados-membros, com vista à preparação de um Plano de Acção a apresentar à Cimeira de Sevilha, na Primavera de 2002;
- a iniciativa e-learning que conjuga o Plano de Acção e-Europa, as linhas directrizes para o emprego e outras acções comunitárias relacionadas com a temática da sociedade da informação. Esta iniciativa integra quatro linhas de acção fundamentais que se traduzem na facilitação do