



Organização
Internacional
do Trabalho



Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

► Princípios orientadores para a criação de centros de emprego eficazes nos países em desenvolvimento, com referência a regiões da África Subariana, do Médio Oriente e do Norte de África

Eamonn Davern e Michael Mwasikakata



© Organização Internacional do Trabalho 2023
Publicado pela primeira vez em 2021



Este trabalho está licenciado ao abrigo da *Creative Commons Attribution 4.0 International*. Ver: creativecommons.org/licenses/by/4.0. É permitida a reprodução, partilha (cópia e distribuição), adaptação (composição, alteração e transformação para criar um trabalho derivado), de acordo com o descrito na licença. O utilizador deve claramente indicar que a OIT é a fonte da obra e se foi feita qualquer alteração ao conteúdo original. Não é permitida a associação do símbolo, nome e logótipo da OIT a traduções, adaptações ou outros trabalhos derivados.

Atribuição – O utilizador deve indicar se foram feitas alterações e citar o trabalho como se segue: Princípios orientadores para a criação de centros de emprego eficazes nos países em desenvolvimento, com referência às regiões da África Subsariana, do Médio Oriente e do Norte de África, Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2023, © OIT.

Traduções – Tratando-se de uma tradução deste trabalho, a isenção de responsabilidade deve ser acompanhada da menção da fonte da obra: *Esta é uma tradução de um trabalho sob licença da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta tradução não foi realizada, revista ou aprovada pela OIT e não deve ser considerada uma tradução oficial da OIT. A OIT está isenta de qualquer responsabilidade pelo conteúdo e precisão da tradução. A responsabilidade recai exclusivamente sobre o/a autor/a(s) ou autores/as da tradução.*

Adaptações – Tratando-se de uma adaptação deste trabalho, a isenção de responsabilidade deve ser acompanhada da menção da fonte da obra: *Esta é uma adaptação de um trabalho sob licença da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta adaptação não foi realizada, revista ou aprovada pela OIT e não deve ser considerada uma adaptação oficial da OIT. A OIT está isenta de qualquer responsabilidade pelo conteúdo e precisão da adaptação. A responsabilidade recai exclusivamente sobre o/a autor/a(s) ou autores/as da adaptação.*

Obras de terceiros – Esta licença *Creative Commons* não se aplica a obras com direitos autorais não pertencentes à OIT incluídas nesta publicação. Se o material for atribuído a terceiros, o utilizador desse material é o responsável único pela obtenção das autorizações necessárias junto do titular dos direitos e por qualquer alegada violação.

Qualquer conflito relativo a esta licença que não possa ser resolvido de forma amigável será submetido à arbitragem de acordo com as Regras de Arbitragem da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). As partes estarão vinculadas por qualquer sentença arbitral proferida em resultado dessa arbitragem como decisão final desse conflito.

As dúvidas relativas a direitos autorais e licenças devem ser enviadas para: rights@ilo.org. Podem ser obtidas informações sobre as publicações e os produtos digitais da OIT em: www.ilo.org/publns.

Princípios orientadores para a criação de centros de emprego eficazes nos países em desenvolvimento, com referência às regiões da África Subsariana, do Médio Oriente e do Norte de África

ISBN: 978-972-704-514-3 (web PDF)

Também disponível em francês: *Directives portant sur la création d'agences pour l'emploi performantes dans les pays en développement, notamment d'Afrique subsaharienne et du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord*, ISBN: 9789220361160 (PDF web) e inglês: *Guidelines on the setting-up of effective job centres in developing countries with reference to Sub-Saharan Africa, the Middle East and North Africa regions* ISBN: 9789220360880 (PDF web).

As designações constantes das publicações e das bases de dados da OIT, que estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, e a apresentação do material nelas contido, não significam a expressão de qualquer juízo de valor por parte da OIT em relação ao estatuto jurídico de qualquer país, zona ou território ou das suas autoridades, ou à delimitação das suas fronteiras ou limites. Detalhes em: www.ilo.org/disclaimer.

As opiniões e pontos de vista expressos nesta publicação pertencem aos/às autores/as e não refletem necessariamente as opiniões, pontos de vista ou a política da OIT.

A referência ou a não referência a nomes de empresas, produtos ou processos comerciais não implica qualquer apreciação favorável ou desfavorável por parte da OIT.

► Índice

► Prefácio	07
► Agradecimentos	08
► Acrónimos e abreviaturas	09
► 1. Introdução	10
► 2. Mandato e enquadramento dos serviços públicos e privados de emprego	12
2.1 Quadro normativo das normas internacionais do trabalho	13
2.1.1 Convenção (N.º 88) sobre a Organização do Serviço de Emprego de 1948	13
2.1.2 Convenção (N.º 181) sobre as agências de emprego privadas de 1997	14
2.2 Quadro jurídico e de políticas nas regiões da AS e do MONA	16
2.3 Quadro organizacional e estruturas de gestão	16
2.4 O papel dos SPE na implementação da política nacional de emprego	17
2.5 Serviço Público de Emprego no contexto da COVID-19	18
► 3. Serviços públicos de emprego e políticas ativas do mercado de trabalho	19
3.1 Estatuto dos serviços de emprego	19
3.1.1 Transparência do mercado de trabalho	19
3.1.2 Importância acrescida e capacidade reforçada dos serviços públicos de emprego	20
3.2 Desafios e oportunidades de desenvolvimento	21
3.2.1 Políticas ativas do mercado de trabalho	21
3.2.2 Desafios enfrentados pelos candidatos a emprego	23
3.2.3 A economia informal	24
3.3 Estatuto dos grupos desfavorecidos no mercado de trabalho	24
3.3.1 Jovens	24
3.3.2 Mulheres	25
3.3.3 Pessoas com deficiência	26
3.3.4 Migrantes	26

► Índice

► 4. Quadro e protocolo de conceção dos serviços de emprego	27
4.1 Gestão de utentes	27
4.1.1 Compreender os desafios do mercado de trabalho	27
4.1.2 Estabelecer objetivos de políticas para satisfazer as necessidades do público-alvo	28
4.1.3 Oferta de serviços integrados para candidatos a emprego	28
(a) Mapeamento dos serviços e dos intervenientes na prestação de serviços	29
(b) Assistência na procura de emprego, correspondência e colocação	29
(c) Programas de encaminhamento para o mercado de trabalho	29
(d) Recolha e utilização de informações sobre os mercados de trabalho	30
(e) Administração dos subsídios de desemprego	30
(f) Cooperação com os empregadores	31
(g) Envolvimento com a economia informal	31
4.1.4 Protocolo de serviços integrados para candidatos a emprego	32
(a) Registo de utentes	32
(b) Rever e adaptar o percurso dos candidatos a emprego	32
(c) Segmentação e criação do perfil dos candidatos a emprego	32
(d) Manutenção dos registos de utentes	33
(e) <i>Feedback</i> do utente, do candidato a emprego e empregadores	33
4.1.5 Estratégias para os canais e percursos dos utentes	33
(a) Canais de contacto com o utente	33
(b) Estratégia de digitalização e inclusão	34
(c) Identificação e definição de prioridades da base de utentes candidatos a emprego/empregadores	35
4.1.6 Gestão de casos/serviços de aconselhamento para candidatos a emprego	36
4.2 Estrutura e processo dos centros de emprego	36
4.2.1 Decidir sobre a localização dos centros de emprego	36
4.2.2 Determinar o equilíbrio entre as zonas urbana/rural de localização dos centros de emprego	36
4.2.3 Planeamento das dotações orçamentais	37
(a) Infraestruturas	37
(b) Necessidades de pessoal	37
(c) Fontes de financiamento	37
4.2.4 Criação da estrutura e das funções do escritório	37
(a) Equipas responsáveis pela prestação de serviços	37
(b) Funções e âmbito	38
(I) Direção	38
(II) Técnico (conselheiro) de emprego	38
(III) Técnico de registo	38
(IV) Coordenação de serviço	39
4.2.5 Recrutamento da equipa do centro de emprego	39
4.2.6 Desenvolvimento das competências da equipa dos centros de emprego	39
4.2.7 Sistemas de informação dos centros de emprego	40

► Índice

4.3 Gestão do desempenho	40
4.3.1 Fluxo de trabalho	40
4.3.2 Quadro de resultados	41
4.3.3 Monitorização e avaliação do processo	41
4.3.4 Medição dos impactos	42
4.3.5 Cultura de gestão e comunicação	43
4.4 Prestação de serviços através de parcerias	44
4.4.1 Identificação de parceiros e áreas de cooperação	44
4.4.2 Criação de quadros regulamentares	45
4.4.3 Coordenação das parcerias e comunicação	45
4.4.4 Acompanhamento das parcerias	46
► 5. Conclusões	46
► 6. Referências e recursos adicionais	49
6.1 Referências	49
6.2 Recursos adicionais	51
6.3 Quadro normativo – documentos de normas e políticas	51
► Anexos	52
Anexo 1 – Referências cruzadas com o referencial (<i>Toolkit</i>) e outros recursos	52
Anexo 2 – Glossário	52

Prefácio

Estes *Princípios orientadores sobre como estabelecer centros de emprego* (centros de serviços de emprego) foram desenvolvidos em resposta aos apelos dos constituintes da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e dos países parceiros do Projeto *YouMatch* nas regiões da África Subsariana (AS) e do Médio Oriente e Norte de África (MONA). O *YouMatch* é um projeto que foi implementado pela *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH em nome do Ministério Federal Alemão para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (BMZ). A publicação fornece orientações para os respetivos países nestas regiões e faz parte de uma série de princípios orientadores da OIT desenvolvidos para diferentes regiões do mundo.

Há uma sensibilização e um reconhecimento crescentes do importante papel que os serviços de emprego desempenham na execução das políticas nacionais de emprego e do mercado de trabalho. Apoiam a criação de empregos produtivos e dignos, em especial para os jovens, aumentam a eficácia da correspondência (melhor qualidade e ritmo) entre a oferta e a procura de trabalho, promovem a inclusão e a igualdade e protegem os grupos vulneráveis durante os ajustamentos económicos e estruturais.

Os Princípios orientadores não poderiam surgir em melhor altura do que esta, quando os Estados-membros da OIT procuram implementar a *Declaração do Centenário da OIT* com o apoio da OIT para "continuar a desenvolver a sua abordagem centrada no ser humano em relação ao futuro do trabalho, reforçando as capacidades de todas as pessoas para beneficiarem das oportunidades de um mundo do trabalho em mutação, através de medidas eficazes para apoiar as pessoas nas transições que terão de enfrentar ao longo da sua vida profissional". Os serviços de emprego, prestados essencialmente através dos Serviços Públicos de Emprego (SPE), em colaboração com intervenientes do sector privado e do terceiro sector, fazem parte das principais instituições que apoiam as transições ao longo da vida no mercado de trabalho.

A criação de emprego remunerado para as pessoas em situação de desemprego, os subempregados, os jovens e os numerosos trabalhadores que entram no mercado de trabalho é a principal preocupação dos governos e das partes interessadas nas regiões da AS e da MONA. Isto é particularmente importante para estas regiões, dadas as potenciais implicações na paz e na coesão social. A OIT está a ajudar muitos países destas regiões a enfrentar o desafio do emprego através do desenvolvimento e implementação de políticas nacionais de emprego, estratégias de emprego para jovens e políticas do mercado de trabalho. Os SPE estão a ser desenvolvidos e reforçados e, em alguns países, estão a ser consolidados com as instituições de emprego para jovens, para que os objetivos da política nacional de emprego possam ser implementados de forma mais eficaz.

Os Princípios orientadores fornecem uma visão geral do contexto e da situação dos serviços de emprego nas regiões da AS e MONA, bem como das medidas a tomar para estabelecer e reforçar os SPE. Embora o foco seja colocado nos SPE, o objetivo é a prestação de serviços de emprego com financiamento público através de organizações públicas, privadas ou do terceiro sector. O público-alvo são os decisores políticos e os técnicos a todos os níveis dos SPE e dos ministérios responsáveis pelo trabalho, agências privadas de emprego (APE), empresas e intervenientes do terceiro sector que implementam serviços de emprego. Os Princípios orientadores são acompanhados de um Referencial pormenorizado OIT/*YouMatch*, publicado pela GIZ.

A OIT e a GIZ estão confiantes de que os constituintes da AS e do MONA, bem como os de outras regiões, os considerarão úteis e uma fonte de inspiração, à medida que aumentam a importante causa da criação de emprego remunerado e digno.

Agradecimentos

Estes princípios orientadores foram elaborados por Eamonn Davern (perito independente em serviços de emprego) e Michael Mwasikakata (OIT). Os autores gostariam de agradecer aos membros das Comunidades de Prática *YouMatch* sobre a criação de Centros de Emprego e Parcerias Público-Privadas para Serviços de Emprego que contribuíram com informações, forneceram contributos a diferentes níveis do desenvolvimento dos Princípios orientadores e reviram uma versão anterior.

Agradece-se o valioso apoio prestado pela equipa do *YouMatch* na revisão do manuscrito e na organização da edição, apresentação e formatação. Um agradecimento especial a Lyn Brown pela edição do manuscrito e à *New Office GmbH* pela redação e formatação do documento.

Os Princípios orientadores foram desenvolvidos no âmbito da cooperação da OIT com a Iniciativa Global sobre Serviços Inovadores de Emprego para Jovens – *YouMatch*, implementada pela GIZ em nome do Ministério Federal Alemão para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (BMZ).

Acrónimos e abreviaturas^{*NT}

AFD*	Agência Francesa de Desenvolvimento (Agence Française de Développement)
ANF	Análise das necessidades de formação
APE	Agência privada de emprego
AS	África Subsaariana
ATT	Agência de trabalho temporário
BA*	Agência Federal de Emprego Alemã (Bundesagentur für Arbeit)
BMZ*	Ministério Federal Alemão da Cooperação Económica e do Desenvolvimento
CEA	Comissão Económica para a África das Nações Unidas
GIZ	Agência Alemã para a Cooperação Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GmbH))
ISMT	Informações sobre o Mercado de Trabalho
MASPE	Método de autoavaliação para os Serviços Públicos de emprego
MONA	Médio Oriente e Norte de África
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não governamental
SMART*	(Objetivos) Específicos, mensuráveis, realistas, realizáveis e calendarizados
SPE	Serviço Público de Emprego
TI	Tecnologia da informação
WAPES*	Associação Mundial dos Serviços Públicos de Emprego (World Association of Public Employment Services (WAPES))

^{*NT} Acrónimos e abreviaturas da língua original.

1. Introdução

Os serviços públicos de emprego (SPE) têm sido um dos principais instrumentos dos países desenvolvidos para a implementação das políticas governamentais de emprego e do mercado de trabalho. Embora alguns países em desenvolvimento tenham criado os SPE no rescaldo da Segunda Guerra Mundial (por exemplo, a Índia), muitos deles tornaram-se inativos devido à alteração das condições do mercado de trabalho/prioridades políticas ou às políticas de ajustamento estrutural nos países em desenvolvimento na sequência das crises petrolíferas. No entanto, a situação está a mudar e muitos países em desenvolvimento estão agora a reativar ou a desenvolver novos sistemas de SPE para fazer face aos crescentes desafios em matéria de emprego – em especial para os grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, como os jovens, as mulheres e as pessoas com deficiência. Nas regiões da AS e do MONA, os SPE são vistos como parte de uma solução política e programática abrangente para combater o elevado desemprego entre os jovens e as mulheres, bem como a baixa qualidade do emprego formal. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) definiu os SPE como instituições governamentais cuja missão consiste em planear e executar muitas das políticas do mercado de trabalho que os governos utilizam para ajudar os trabalhadores a entrar no mercado de trabalho, facilitar os ajustamentos do mercado de trabalho e amortecer os impactos das transições do mercado de trabalho.¹

No entanto, na maioria dos países destas regiões, os SPE são institucionalmente frágeis e não dispõem de recursos suficientes. Enfrentam desafios significativos, como o aumento da população, o elevado desemprego, uma economia informal elevada e salários baixos. O mandato dos SPE, ao contribuir para fazer face a estes desafios, consiste em assegurar o bom funcionamento do mercado de trabalho. Para tal, é necessário dispor de boas informações sobre o mercado de trabalho (ISMT), prestar assistência profissional na procura de emprego, serviços de orientação profissional e de colocação, programas de mercado de trabalho bem geridos, instituições de formação para formar, reciclar e melhorar as competências dos cidadãos, uma gestão adequada dos subsídios de desemprego e uma prestação de serviços inclusiva e equitativa.

Na AS e no MONA, é necessário colocar o foco na adequação do emprego, tanto para os candidatos a emprego como para os empregadores, ajudando na transição do ensino para o mundo do trabalho, combatendo a inadequação entre as competências e as qualificações, reduzindo o elevado desemprego dos licenciados, assegurando a migração produtiva das zonas rurais para as zonas urbanas e ajudando as microempresas a desenvolverem-se. A intermediação no emprego é também necessária para apoiar a transição de uma economia informal para uma economia formal e para combater a desigualdade através do apoio a grupos vulneráveis (como as pessoas com deficiência).

Os centros de emprego, ou centros de serviços de emprego,² são o principal aparelho operacional dos SPE; existe uma procura crescente de conhecimentos sobre como criar e gerir eficazmente os SPE para prestar serviços centrados no utente. Fazem parte de um ecossistema mais vasto de serviços de apoio que envolve uma série de agências de apoio que devem contribuir para a prestação de serviços complementares. O desenvolvimento dos centros de emprego exige coordenação, uma abordagem sistemática e um planeamento cuidadoso. Os presentes princípios orientadores constituem uma resposta a esta necessidade. Os autores baseiam-se nas boas práticas dos modelos de prestação de SPE e na literatura relacionada para abordar as questões relacionadas com a criação de centros de emprego eficazes nos países da AS e do MONA. As equipas dos SPE, a vários níveis, podem utilizar o

1 OIT, 306.ª Sessão do Conselho de Administração, 2009.

2 O termo "centro de emprego" é utilizado nos presentes Princípios orientadores. Note-se que "centro de emprego" é sinónimo de "centro de serviços de emprego" e que estas designações são utilizadas indistintamente nos países para descrever os serviços locais dos SPE.



© GIZ / Dirk Ostermeier

Princípios orientadores como um recurso de informação e formação, e a direção pode utilizá-los para o planeamento estratégico e para assegurar que os seus SPE respondem às necessidades atuais e futuras das partes interessadas. Os *Princípios orientadores* também têm um papel crucial na definição da estratégia dos SPE e podem ajudar a fornecer um quadro de alto nível para a prestação eficaz e eficiente de serviços que operacionalizam a política de emprego. A gestão intermédia dos SPE com responsabilidade diária pelas operações da linha da frente pode utilizar os *Princípios orientadores* para ajudar a garantir que as unidades locais de prestação de serviços cumprem os seus objetivos, promovendo um retorno ótimo dos recursos disponíveis. O pessoal de primeira linha dos SPE pode aceder à informação contida nos *Princípios orientadores* para apoiar o seu papel de interface entre candidatos a emprego e empregadores. O documento pode também apoiar o pessoal individual dos SPE no reforço da qualidade do serviço que prestam – incluindo serviços de registo no contacto inicial e um maior apoio através do acompanhamento dos utentes candidatos a emprego que enfrentam obstáculos à integração no mercado de trabalho.

O Capítulo 2 dos *Princípios orientadores* apresenta uma visão geral do mandato dos serviços de emprego. Fornece igualmente o quadro jurídico e políticas destes serviços, incluindo as principais convenções e recomendações internacionais da OIT, o quadro organizacional dos SPE e o seu papel na implementação dos respetivos quadros nacionais de política de emprego. O capítulo aborda igualmente as implicações e as potenciais respostas dos SPE à pandemia de COVID-19.

O Capítulo 3 descreve sucintamente a situação dos serviços de emprego nas regiões da AS e do MONA e destaca os principais desafios do mercado de trabalho que estes países têm de superar para encontrar soluções.

O Capítulo 4 destaca um quadro concetual para a criação de centros de emprego e descreve um protocolo de oferta de serviços. O capítulo começa por apresentar os principais passos a dar e as questões a considerar aquando da criação dos centros de emprego em quatro áreas de intervenção fundamentais: conceção dos serviços de emprego e gestão de utentes; estrutura e processos dos

centros de emprego; gestão do desempenho e cooperação com as partes interessadas; e parcerias público-privadas. A segunda parte do capítulo centra-se na estrutura e nos processos do centro, incluindo a prestação de serviços e a gestão do desempenho. Os procedimentos de implementação descritos nas quatro áreas de intervenção principais são mais pormenorizados no Conjunto de ferramentas OIT/*YouMatch* que acompanha a presente publicação, **Princípios orientadores para a criação de centros de emprego eficazes nos países em desenvolvimento, com referência às regiões da África Subsaariana, do Médio Oriente e do Norte de África** (ver Anexo 1).

O capítulo final (**Capítulo 5**) apresenta uma síntese precisa das principais questões estratégicas a considerar, que permitirão reforçar e modernizar os serviços de emprego e maximizar os objetivos de emprego nas duas regiões.

O **Capítulo 6** apresenta uma lista exaustiva de referências, bem como recursos adicionais que incluem princípios orientadores e referenciais.

2. Mandato e enquadramento dos serviços públicos e privados de emprego

O mandato dos serviços de emprego – e dos serviços públicos em particular – decorre geralmente de instrumentos normativos internacionais, bem como de quadros jurídicos e políticas nacionais/locais. Os instrumentos internacionais referem-se principalmente às convenções e recomendações da OIT. As convenções estão abertas à ratificação pelos Estados-membros da OIT e tornam-se vinculativas para os Estados que as ratificam, enquanto as recomendações fornecem princípios orientadores de aplicação e não estão abertos à ratificação; além disso, não são vinculativos para os Estados-membros.³ A legislação nacional

sob a forma de atos do Parlamento, decretos ou proclamações e legislação subsidiária, como regulamentos e diretivas, fornecem o mandato necessário para o funcionamento dos serviços de emprego públicos e privados. Estes regulam igualmente a cooperação e a coordenação dos intervenientes no mercado de trabalho. Os países que ainda não ratificaram as convenções podem aplicar voluntariamente as suas disposições. Além disso, as políticas gerais de emprego – e as políticas de serviços de emprego em particular – fornecem orientações operacionais para os SPE e outros prestadores de serviços de emprego.

³ Na prática, dependendo do contexto nacional, os países podem ter de adaptar as convenções após a ratificação, antes de estas poderem ser utilizadas como lei a nível interno.

► 2.1 Quadro normativo das normas internacionais do trabalho

As principais normas internacionais do trabalho que fornecem o quadro normativo para os serviços de emprego públicos e privados são a Convenção (N.º 88) sobre a Organização do Serviço de Emprego de 1948 e a Convenção (N.º 181) sobre as agências de emprego privadas de 1997,⁴ bem como as Recomendações N.º 83 e N.º 188 que as acompanham, respetivamente. Outros instrumentos internacionais relevantes incluem a [Convenção \(N.º 122\) relativa à Política de Emprego de 1964](#) e a respetiva Recomendação N.º 122. Estes fornecem o quadro geral para políticas nacionais de promoção do emprego pleno e produtivo; a [Recommendation \(No 204\) Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015](#), [Recomendação (N.º 204) sobre a transição da economia formal para a economia informal], [Recomendação \(N.º 204\) sobre a transição da economia informal para a economia formal, 2015](#), e a Recomendação (N.º 205) sobre o Emprego e o Trabalho Digno para a Paz e a Resiliência [Recommendation \(No. 205\) Employment and Decent Work for Peace and Resilience, 2017](#) que fornece orientações adicionais.⁵

Resumimos a seguir as principais características das duas principais convenções; as outras convenções podem ser consultadas diretamente na base de dados *Normlex* da OIT, clicando nas hiperligações acima indicadas. É importante notar a evolução histórica da aceitação das agências privadas de emprego com fins lucrativos (APE) como parceiras no apoio a mercados de trabalho funcionais. Tem havido um abrandamento gradual da proibição total das APE com fins lucrativos (Convenção N.º 02 em 1919 e Convenção N.º 34 em 1933) para a proibição ou regulamentação facultativa (Convenção N.º 96 em 1949) e, finalmente, para a plena aceitação (com a adoção da Convenção N.º 181 em 1997). As convenções

preveem mecanismos regulamentares adequados que protegem os trabalhadores contra os abusos e, ao mesmo tempo, uniformizam as condições de concorrência para os prestadores de serviços.

2.1.1 Convenção (N.º 88) sobre a Organização do Serviço de Emprego de 1948

O Artigo 1.º da Convenção N.º 88 define o dever essencial dos SPE como "assegurar, em cooperação, se necessário, com outros organismos públicos e privados interessados, a melhor organização possível do mercado de trabalho, como parte integrante do programa nacional para a consecução e manutenção do pleno emprego e o desenvolvimento e utilização dos recursos produtivos".

Reconhecendo a necessidade de os SPE prestarem serviços acessíveis com uma cobertura geográfica adequada, o Artigo 2.º refere que a rede de SPE deve ser suficiente para servir cada área geográfica de um país, convenientemente localizada para empregadores e trabalhadores, e deve ser revista sempre que uma análise o revele necessário.

O Artigo 6.º especifica o objetivo da atividade dos SPE como:

- ajudar os trabalhadores a encontrar um emprego adequado e os empregadores a encontrar trabalhadores adequados, através do registo, da obtenção de informações sobre as ofertas de emprego por parte dos empregadores, do encaminhamento dos candidatos para empregos adequados e, quando necessário, do encaminhamento dos candidatos e das ofertas de emprego entre os centros de emprego;

4 Três convenções anteriores: *Unemployment Convention 1919* (No. 2), [Fee-Charging Employment Agencies Convention, 1933](#) (No. 34) e [Convenção sobre as Agências de Colocação Não Gratuitas de 1949](#) (n.º 96) são consideradas desatualizadas e estão a ser consideradas para revogação no âmbito do Mecanismo Tripartido de Revisão de Normas (MRE) da OIT.

5 A Convenção N.º 122 fornece um amplo quadro de políticas para a promoção do emprego, enquanto a recomendação que a acompanha sublinha, entre outras coisas, a importância dos serviços de emprego e das políticas ativas do mercado de trabalho como parte de medidas seletivas para enfrentar os desafios do desemprego, decorrentes do desemprego estrutural e conjuntural. As Recomendações N.º 204 e 205 fornecem um quadro para o papel dos serviços de emprego e das políticas/programas ativos do mercado de trabalho para facilitar as transições para a formalidade e para promover a paz e a resiliência através do emprego e do trabalho digno.

- adoção de medidas para facilitar a mobilidade profissional, a mobilidade geográfica, a mobilidade temporária para ajustar as perturbações a curto prazo da oferta ou da procura no mercado de trabalho e a deslocação de trabalhadores de um país para outro, desde que aprovadas pelos governos interessados;
- recolher e analisar informações sobre o mercado de trabalho (ISMT);
- cooperar na gestão do seguro de desemprego e de outras medidas de apoio às pessoas em situação de desemprego;
- assistir, se necessário, outros organismos públicos e privados a elaborar planos sociais e económicos para melhorar a situação do emprego.

A nível operacional, a Convenção apela à possível especialização dos diferentes SPE em função dos sectores e profissões e de grupos especiais do mercado de trabalho, como os jovens e as pessoas com deficiência. Além disso, a convenção compromete os governos a garantir a independência e a profissionalização das equipas dos SPE, independente de interferências políticas e de mudanças de administração. Promove também a cooperação com APE sem fins lucrativos.

2.1.2 Convenção (N.º 181) sobre as agências de emprego privadas de 1997

A Convenção N.º 181 sobre as agências de emprego privadas de 1997, reforça a cooperação entre os sectores público e privado, com base nas Convenções N.º 34 e N.º 96 da OIT. É o exemplo do reconhecimento progressivo do papel que as APE podem desempenhar num mercado de trabalho funcional e reforça a base da cooperação entre os SPE e as APE. Decorre assim a necessidade de uma proteção adequada dos trabalhadores contra os abusos. O objetivo da Convenção N.º 181 é, portanto, permitir o funcionamento das APE, bem como a proteção dos trabalhadores que recorrem aos seus serviços (Artigo 2.º).

As APE são definidas no Artigo 1.º como organizações que se inserem em três grupos distintos: (a) que oferecem serviços de correspondência entre ofertas e pedidos de emprego sem serem parte na relação de trabalho daí resultante (agências de trabalho temporário (ATT⁶)); (b) que empregam trabalhadores para os colocar à disposição de terceiros (empresas utilizadoras); e (c) que oferecem serviços relacionados com a procura de emprego determinados pela autoridade competente (e que não se destinam a corresponder a pedidos ou ofertas de emprego específicos).

O Artigo 2.º define o objetivo da Convenção N.º 181 como sendo permitir o funcionamento das APE e a proteção dos trabalhadores que utilizam os seus serviços. Para proteger os trabalhadores em geral (e particularmente os que trabalham em relações triangulares que envolvem empresas utilizadoras – definição b), a convenção prevê vários controlos. O Artigo 7.º proíbe que as APE cobrem, direta ou indiretamente, quaisquer taxas aos trabalhadores.⁷ O artigo também proíbe qualquer tipo de discriminação, exceto a discriminação positiva. A liberdade de associação deve ser garantida e os trabalhadores das agências de trabalho temporário devem beneficiar de todos os princípios fundamentais, direitos, condições e privilégios no ambiente de trabalho, tal como os trabalhadores diretamente recrutados. Além disso, o Estado regula a repartição das responsabilidades entre as APE e as empresas utilizadoras no que respeita a todas as condições e direitos acima referidos.

O Artigo 13.º define um quadro de políticas que promove uma colaboração mais estreita entre os SPE e as APE e apela aos países para que estabeleçam e revejam periodicamente as condições para promover a cooperação SPE-APE. No entanto, a autoridade pública continua a ser responsável pelas decisões relativas à formulação da política do mercado de trabalho e aos orçamentos de execução. Descreve igualmente o importante papel regulador dos SPE (se for a autoridade competente). Isto inclui a obtenção de informação para fins estatísticos e a garantia de que as APE funcionam de acordo com as condições e práticas nacionais.

6 Existem muitos termos para designar o trabalho temporário, sendo os trabalhadores referidos por títulos como trabalhadores contratados através de agências de trabalho temporário, trabalhadores de serviços de emprego temporário (SET) e trabalhadores temporários.

7 São permitidas exceções para determinadas categorias de trabalhadores ou tipos de serviços, se tal for do interesse dos trabalhadores e após consulta dos empregadores e dos trabalhadores. Um país é obrigado a justificar essas exceções junto da OIT.

► 2.2 Quadro jurídico e de políticas nas regiões da AS e do MONA

É necessário um mandato legal credível para que o SPE funcione legalmente e tenha legitimidade e aceitação entre a população e os utentes. A maioria dos países da AS e do MONA⁸ dispõe de leis nacionais sob a forma de leis do Parlamento ou de decretos que conferem o devido mandato e que são semelhantes às das economias mais desenvolvidas de outros países. Em alguns países das regiões da AS e do MONA, o mandato das organizações de SPE é muito mais alargado – incluindo a responsabilidade pelo desenvolvimento e implementação de políticas de emprego nacionais ou de grupos-alvo (como os jovens). O Fundo Nacional de Emprego⁹ dos Camarões e a Agência Nacional de Emprego¹⁰ do Benim têm mandatos comparáveis aos da Agência Federal de Emprego alemã (Bundesagentur für Arbeit (BA)) e o Serviço Federal de Emprego e Trabalho da Rússia (Rostrud). Dada a importância dos jovens na força de trabalho, muitos países da África francófona converteram os respetivos SPE em agências nacionais de juventude, como é

o caso da Agência Nacional para a Promoção do Emprego dos Jovens do Senegal.¹¹

O Fundo Palestino para o Emprego e a Proteção Social dos Trabalhadores tem um mandato alargado que se destina aos jovens. A Agência Nacional de Emprego do Quênia aproxima-se do modelo de mandato global de política de emprego na África anglófona, enquanto a África do Sul, a Tanzânia, Marrocos, a Tunísia e a Namíbia são exemplos de mandatos de SPE limitados à implementação das políticas nacionais de emprego relacionadas com a colocação no mercado de trabalho, o reforço da empregabilidade e o apoio à criação de emprego.

A escolha feita pelos países relativamente ao público-alvo reflete os desafios enfrentados pelos diferentes mercados de trabalho, tais como os desafios sectoriais em matéria de emprego e a taxa particularmente elevada do desemprego entre grupos como os jovens, os licenciados e as mulheres. Pode também refletir a atribuição de prioridades aos recursos quando o governo não dispõe de capacidade orçamental adequada.

► 2.3 Quadro organizacional e estruturas de gestão

Os centros de emprego não existem no vazio; pelo contrário, fazem parte do quadro geral dos serviços de emprego, sendo o ministério responsável pelo emprego geralmente o guardião da política, que se prolonga até um órgão administrativo responsável pelas operações dos SPE a nível nacional, regional e local (escritório no terreno). A conceitualização e o desenvolvimento de uma estrutura organizacional deste tipo são importantes para assegurar a coordenação

das atividades, a normalização dos serviços em todo o país, o fluxo de informação atempado e adequado entre os gabinetes no terreno e a sede. Esta estrutura é também essencial para estabelecer objetivos claros e um quadro de gestão do desempenho. O quadro organizacional pode também determinar a viabilidade, o tipo e o sucesso das parcerias que prestam serviços de emprego e reforçam a empregabilidade em

8 O Malawi não dispõe de um quadro jurídico para os SPE, enquanto no Ruanda o quadro jurídico dos SPE é muito fraco. Em ambos os países, os SPE decorrem do mandato geral das leis da função pública e dos procedimentos administrativos.

9 <https://www.fnecm.org/index.php/contacts>

10 https://anpe.bj/?option=com_content&view=article&id=9%3Astatuts-de-l-agence-nationale-pour-l-emploi-anpe&catid=35&Itemid=119

11 <http://www.jo.gouv.sn/spip.php?article10193>

colaboração com atores públicos, privados ou do terceiro sector (ver, por exemplo, OIT 2017).

Em termos gerais, existem três modelos de estrutura organizacional para os SPE: (a) como parte do ministério responsável pelo emprego e o trabalho como uma função distinta (a configuração mais prevalente) ou no âmbito da administração do trabalho; (b) como um organismo semiautónomo com personalidade jurídica e alguma independência financeira, mas responsável perante o ministério responsável pelo emprego (o ministério pode também influenciar as decisões relativas às equipas e ao funcionamento); (c) como um organismo independente e autónomo gerido por um conselho de administração, com o governo a definir objetivos políticos e a controlar a sua realização. Entre os exemplos de SPE que são colocados no ministério responsável pelo trabalho e pelo emprego contam-se a agência do Reino Unido *Job Centre Plus* no Ministério do Trabalho e das Pensões, o Serviço Nacional de Emprego do México sob a tutela da Secretaria Federal do Trabalho e da Previdência Social, o SPE da China sob a tutela do Ministério dos Recursos Humanos e da Segurança Social, o SPE da Etiópia sob a tutela do Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais e o SPE do Uganda sob a tutela do Ministério do Género, do Trabalho e do Desenvolvimento Social. Os SPE semiautónomos aumentam progressivamente, com reformas associadas aos SPE em curso em muitos países. Entre os exemplos contam-se a Agência Nacional de Emprego do Quênia, a Tanzânia, a Agência Nacional para a Promoção do Emprego dos Jovens do Senegal e a Agência Nacional para o Emprego e o Trabalho Independente da Tunísia. No entanto, os SPE com um estatuto totalmente autónomo continuam a ser poucos e raros. Os exemplos que mais se assemelham a este modelo são o BA da Alemanha e, em África, a Agência Nacional de Emprego do Benim. Um estudo recente sobre os SPE nas regiões da AS e do MONA (Davern 2020) revela que 40 por cento dos 15 países que responderam ao questionário do estudo tinham um estatuto semiautónomo, enquanto mais de metade tinham um SPE integrado no respetivo Ministério do Trabalho.

Outra consideração a ter em conta aquando da criação do SPE é o grau de descentralização do

sistema a nível local. Um SPE centralizado, onde todas as principais decisões sobre requisitos operacionais, definição de objetivos e gestão financeira e de desempenho são determinadas a partir do nível central, pode proporcionar uma implementação mais sistemática de serviços normalizados. Pode também aumentar o desempenho normalizado em todo o país. Em alternativa, os sistemas descentralizados podem ser mais conducentes a serviços personalizados a nível local, adequados às necessidades da população e às realidades do mercado de trabalho. A descentralização pode também melhorar a apropriação e a motivação das equipas e, por conseguinte, a eficiência e a eficácia da prestação de serviços; um SPE deste tipo pode também dar aos escritórios no terreno autonomia de decisão em matéria de gestão financeira (por exemplo, se os serviços são financiados e prestados internamente ou através de terceiros) e de questões operacionais (por exemplo, decidir sobre o tipo de programas a oferecer a pessoas em situação de desemprego). Na África do Sul, Namíbia, Tanzânia, Marrocos, Malawi e Ruanda os sistemas são centralizados. Inversamente, a China, o Uganda e o Quênia operam sistemas descentralizados. No entanto, na ausência de instituições fortes e de capacidade administrativa a nível local, a descentralização pode criar desafios ao desenvolvimento dos SPE. Por exemplo, no Quênia e no Uganda, a administração do trabalho tende a ser negligenciada ao nível dos condados e dos distritos e, na China, a desigualdade na prestação de serviços é uma preocupação.¹²

O envolvimento dos parceiros sociais nas operações dos SPE é fundamental para garantir a adesão dos empregadores e dos trabalhadores, de modo que sejam prestados serviços que respondam às necessidades dos constituintes. É igualmente importante que os parceiros sociais colaborem na execução dos programas aplicáveis. A Convenção N.º 88 da OIT exige que os Estados-membros que a ratificam consultem os representantes das organizações de empregadores e de trabalhadores na elaboração das políticas e nas operações dos SPE, bem como nos comités de desenvolvimento. A prática tem sido a criação de órgãos de direção tripartidos dos SPE, em que empregadores e trabalhadores

¹² Em 2018, o Governo chinês emitiu princípios orientadores para o reforço global dos SPE no país, prestando especial atenção às desigualdades entre regiões e entre zonas urbanas e rurais.

podem ter direitos iguais de representação. A Tanzânia, a Namíbia, a África do Sul e Marrocos são exemplos de países com organismos deste tipo nas regiões da AS e do MONA.

A escolha do modelo de organização e de gestão depende das circunstâncias nacionais; não há provas de que um modelo seja, *a priori*, melhor do que o outro. No entanto, provas recentes (Davern 2020) nas regiões da AS e do MONA mostraram que a modernização dos SPE (especialmente utilizando tecnologias de informação e comunicação) ocorreu frequentemente em países onde o SPE tem uma identidade jurídica separada do seu ministério de tutela. Trata-se muitas vezes de uma agência que funciona no âmbito de uma estrutura de governação tripartida com a participação dos parceiros sociais. A este respeito, o quadro institucional de alguns SPE pode ter sido um fator de progresso. Uma estrutura de governação que formalize os contributos das partes interessadas e que tenha uma política de emprego centrada

nas operações e na prestação de serviços poderá facilitar estes desenvolvimentos positivos.

Por outro lado, houve uma grande redução dos recursos para os SPE nos países africanos anglófonos, particularmente desde o início dos Programas de Ajustamento Estrutural na década de 1980. Os desafios dos SPE em muitos destes países refletem o "círculo vicioso" descrito por Schulz e Klemmer no seu relatório de 1998 da OIT, como tendo uma capacidade perpetuamente baixa e serviços ineficazes. Os SPE foram também considerados como tendo uma má reputação entre os candidatos a emprego e os empregadores.

Muitos dos SPE têm dificuldade em obter recursos quando estão integrados, mas não são considerados prioritários nos ministérios do trabalho. Nesses casos, os SPE só podem prestar os serviços mais básicos, e os serviços podem ser ainda mais degradados quando os recursos são redirecionados para outras funções, como a inspeção do trabalho.

► 2.4 O papel dos SPE na implementação da política nacional de emprego

A OIT descreve o mecanismo de implementação, acompanhamento e avaliação da política de emprego como sendo apoiado por dois sistemas indissociáveis: (a) Serviços Públicos de Emprego (SPE); e (b) Sistemas de Informação sobre o Mercado de Trabalho (SIMT).

À medida que as redes de SPE evoluem, podem dar um contributo vital para a avaliação do impacto e dos progressos na aplicação das políticas de emprego, tal como definidas nas políticas ou planos nacionais de emprego.

A Política Nacional de Emprego da Namíbia sublinha o empenho político na reforma e reconhece o importante papel do SPE enquanto órgão de coordenação das políticas e programas para o mercado de trabalho ativo. A política é também um agente de melhoria do funcionamento do mercado de trabalho que reforça a inclusão social e económica. No entanto, apesar do forte empenho do governo em melhorar os serviços,

tal não se traduziu num aumento substancial do investimento.

Com o apoio necessário do governo, os centros de emprego bem estabelecidos podem ser um instrumento para fornecer componentes essenciais de sistemas de emprego eficazes, tais como aconselhamento eficiente, recolha de dados, aconselhamento em matéria de política de emprego, correspondência entre emprego e colocação. Juntamente com os sistemas de informação sobre o mercado de trabalho, os centros de emprego apoiam a execução da política de emprego e constituem uma ferramenta para monitorizar o impacto das políticas relevantes.

Os SPE nos Camarões, no Benim e no Senegal têm mandatos explícitos para implementar políticas nacionais de emprego, na maioria dos casos dirigidas aos jovens. Estes SPE têm uma posição mais segura e estabelecida nos sistemas administrativos dos seus países, em comparação com os de muitos outros países africanos. Este

facto pode contribuir para o perfil mais elevado que estas organizações têm quando comparadas com outros SPE, colocando-as potencialmente numa posição mais forte para defender a necessidade de recursos para apoiar um aumento do seu mandato e capacidade.

Os sistemas de informação sobre o mercado de trabalho são apoiados por microdados recolhidos nas atividades dos centros de emprego. Os

sistemas sustentam as atividades do centro, fornecendo informações essenciais à equipa, bem como aos candidatos a emprego e aos empregadores. Através do SPE, os sistemas de informação sobre o mercado de trabalho fornecem um quadro para o planeamento da prestação de serviços e o apoio ao utente para cada candidato a emprego.

► 2.5 Serviço Público de Emprego no contexto da COVID-19

A nível mundial, a pandemia de COVID-19 criou perturbações significativas nos mercados de trabalho e, apesar da disponibilidade de vacinas, estas perturbações podem persistir a médio e longo prazo. Muitas empresas colocaram pessoas em contratos de curta duração ou despediram trabalhadores com o início da pandemia; estas medidas foram prolongadas ou reintroduzidas no contexto das vagas sucessivas que afetaram muitas regiões.

As enormes perturbações na economia global e nos mercados de trabalho obrigaram os SPE a aumentar a sua agilidade e flexibilidade. Tiveram de adaptar as prestações e as suas atividades para manter os serviços e aumentar as capacidades para fazer face ao aumento da procura de serviços essenciais.

A nível operacional, a existência de planos de continuidade de serviços eficazes tem sido fundamental para assegurar a continuidade operacional, manter a moral e a segurança das equipas e fazer face à procura adicional dos sectores de serviços essenciais. Os planos permitiram ajustamentos atempados nos recursos humanos e capacidades de sistemas.

Além disso, os canais de distribuição baseados na tecnologia provaram ser necessários para garantir que os escritórios dos SPE pudessem continuar a prestar serviços essenciais. Os SPE que já se tinham lançado na transformação digital antes da crise da COVID-19 estavam em melhor posição

para garantir o acesso remoto aos serviços, apesar dos protocolos de distanciamento físico impostos. O investimento na digitalização dos serviços deve ser considerado uma prioridade para os SPE, juntamente com as medidas necessárias para garantir a inclusão (OIT 2020c).¹³

No contexto mundial, os SPE de alguns países criaram portais específicos para apoiar a rápida reafecção profissional e física dos trabalhadores, o recrutamento rápido em sectores essenciais e propor vários serviços *online*. A China, a Índia, o Uruguai e a Rússia são exemplos de países onde isto foi feito.

Tanto os SPE como as APE são intervenientes importantes do mercado de trabalho que têm de desempenhar funções vitais incluindo a garantia de que o mercado de trabalho continua a funcionar durante a crise e a contribuição para a recuperação quando as medidas de emergência forem atenuadas. Os prestadores de serviços de emprego têm também de continuar a prestar serviços essenciais, apesar da falta de contactos diretos e do aumento da procura por parte dos utentes. É particularmente importante garantir que as pessoas em situação de desemprego continuem a procurar emprego, mesmo que o número de vagas tenha diminuído.

A análise do mercado de trabalho (ver Scarpetta et al. 2020) sugere que o impacto a curto prazo da COVID-19 foi a deslocação da procura de mão de obra entre sectores e regiões, o que pode levar a

13 https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_753447/lang--en/index.htm

reafecções permanentes. Os SPE têm, pois, de lidar com o aumento da procura dos seus serviços e, ao mesmo tempo, ajudar na reafecção dos candidatos a emprego para outras profissões (e possivelmente regiões).

Os SPE têm de ser ágeis na sua resposta operacional a estas circunstâncias, mas devem também obter SIMT adequados para apoiar o seu planeamento; devem ainda ter acesso a formação profissional que lhes permita dotar os seus utentes das competências necessárias para se adaptarem às mudanças no mercado de trabalho.

3. Serviços públicos de emprego e políticas ativas do mercado de trabalho

Este capítulo apresenta pormenores sobre os SPE e as políticas ativas do mercado de trabalho nas regiões da AS e do MONA

► 3.1 Estatuto dos serviços de emprego

O papel fundamental dos SPE é o de facilitador do mercado de trabalho (Koeltz e Torres 2016); os SPE proporcionam, assim, o contexto e as condições para melhorar as hipóteses de os candidatos a emprego encontrarem um emprego. No entanto, a principal responsabilidade pela procura de emprego continua a ser do candidato a emprego, e a procura de um trabalhador continua a ser da responsabilidade de uma empresa (Koeltz e Torres 2016).

3.1.1 Transparência do mercado de trabalho

A transparência do mercado de trabalho é uma característica essencial do funcionamento dos mercados de trabalho. Embora a evolução tecnológica esteja a aumentar a transparência do mercado de trabalho (Leroy e Struyven 2014),

nos países em desenvolvimento a transparência é insuficiente, tanto do lado da procura como da oferta do mercado de trabalho (Mazza 2017; OIT 2014, 2016). Esta falta de transparência constitui um obstáculo ao crescimento económico, à melhoria dos salários e a mais emprego seguro. Constitui, por conseguinte, um importante obstáculo à inclusão social. O reduzido nível de digitalização e a fragilidade das instituições do mercado de trabalho (especialmente os SPE) são fatores significativos que dificultam o funcionamento dos mercados de trabalho. Tendo em conta a má qualidade desta informação, os empregadores raramente anunciam as ofertas de emprego, o que se conjuga com práticas de contratação ineficazes – e frequentemente injustas. Em alguns casos, o mercado de trabalho é caracterizado pelo nepotismo (e, por vezes, pela contratação politizada), bem como por uma correspondência ineficaz que atua como um

entreve à produtividade e resulta em transições particularmente lentas (Mazza 2017).

O cruzamento de redes formais e informais de procura de emprego é uma característica aceite e geralmente positiva dos mercados de trabalho nos países desenvolvidos. Este cruzamento só é visto como um problema se servir para reforçar ou institucionalizar as desvantagens existentes. Nos países em desenvolvimento, predominam as redes informais e os dados relativos à contratação são extremamente limitados (e frequentemente inexistentes).

Angel-Urdinola et al. (2010), um inquérito do Banco Mundial sobre as políticas ativas do mercado de trabalho nos países do MONA, revelou que "[através de] amigos" era a resposta mais frequente a uma questão sobre a forma como as pessoas encontravam emprego. Do mesmo modo, o inquérito sobre a transição da escola para a vida ativa realizado pela OIT (OIT 2010, 2014) concluiu que a consulta de amigos e familiares era o método de procura de emprego predominante na região do MONA. No entanto, em comparação com outras regiões, incluindo a AS, os serviços de emprego estavam mais bem estabelecidos na região do MONA. Em média, 32 por cento dos inquiridos no inquérito da OIT estavam registados num centro, sendo as mulheres mais suscetíveis (41 por cento das mulheres participantes) do que os homens (24 por cento dos homens participantes) de utilizar os centros de emprego. Também se verificou uma variação entre os países incluídos na amostra, com metade dos inquiridos (e dois terços das mulheres) na Tunísia a utilizarem serviços de emprego, em comparação com 23 por cento no Egipto (OIT 2016). Na AS, a amostra do estudo da OIT de 2016 incluía países com instituições de serviços de emprego particularmente frágeis na altura; apenas 9,5 por cento dos inquiridos estavam registados em centros. No entanto, as reformas e o investimento nos SPE da Tanzânia ajudaram a criar confiança entre os candidatos a emprego. Esta confiança reflete-se no facto de 44 por cento dos inquiridos desempregados estarem registados nos centros. Apesar de os amigos, familiares e conhecidos continuarem a ser o método de procura de emprego predominante na Tanzânia, esta dependência era, em média, muito menor do que na região do MONA.

O estudo de Márquez e Ruiz-Tagle (2004) sobre o recrutamento na Venezuela concluiu que os trabalhadores do sector informal tinham mais tendência a utilizar redes informais de procura de emprego e a ficar presos a trabalhos mal pagos, informais e precários. Garcia e Nicodermo (2013), num estudo realizado na Colômbia, constataram que as redes de recrutamento informal estão particularmente concentradas nos bairros mais pobres, reforçando um ciclo de empregos de má qualidade. Contreras et al. (2007), ao estudar os padrões de emprego entre os indígenas na Bolívia, encontrou um desequilíbrio de género especialmente grave nas redes informais de procura de emprego. As mulheres (especialmente as que têm maiores responsabilidades domésticas) tiveram particular dificuldade em aceder ao tipo de redes formais de recrutamento que lhes poderiam dar acesso a um emprego assalariado relativamente seguro.

3.1.2 Importância acrescida e capacidade reforçada dos serviços públicos de emprego¹⁴

Os serviços públicos de emprego na AS (especialmente nos países francófonos) e no MONA têm vindo a ganhar importância nas últimas décadas, uma vez que são cada vez mais vistos nestas nações como instituições-chave para apoiar as estratégias de redução da pobreza e como veículos para a implementação de políticas pró-emprego. O papel dos SPE evoluiu para além da correspondência entre empregos, passando a incluir a gestão de programas públicos de emprego e programas de reinserção profissional. Proporcionam também um meio de promoção e criação de emprego e estão a assumir cada vez mais o papel de coordenação de SIMT para uma maior transparência do mercado de trabalho. Em alguns casos, o seu papel foi alargado através da cooperação com as APE no que respeita à implementação da política nacional de emprego. Nos países com SPE estabelecidos, verifica-se uma tendência para melhorar as relações com os utentes através de serviços e prestações de melhor qualidade. As ofertas de serviços localizados também estão a aumentar, apesar dos desafios em termos de recursos. Muitos SPE estão a tirar

14 Esta secção baseia-se em grande medida em Alix et al., 2016.

partido dos desenvolvimentos tecnológicos para ultrapassar os desafios e estão a oferecer serviços a potenciais utentes (determinados grupos do mercado de trabalho e pessoas em localizações geográficas mal servidas) sem acesso físico aos centros. Os principais canais utilizados incluem a tecnologia dos telemóveis – especialmente SMS e portais de emprego (12 dos 16 países analisados têm um portal de emprego). No entanto, a maioria dos portais está ainda numa fase inicial de desenvolvimento e oferece serviços limitados; existe também uma grande variação entre os países, com alguns deles ainda a tentar conciliar a sua forma de trabalhar com as novas ofertas de serviços *online*.

Um número crescente de SPE está também envolvido no reforço dos sistemas de ISMT, em resposta à crescente procura de dados nacionais sobre a execução e o acompanhamento das

políticas nacionais de emprego. Os observatórios do mercado de trabalho estão, por conseguinte, a ser cada vez mais desenvolvidos, quer no âmbito dos SPE quer independentemente deles. Foram observadas três tendências: (a) países que têm observatórios dentro dos SPE como departamentos ou divisões, por exemplo, o Benim, a Costa do Marfim e a República Centro-Africana; (b) países em que os observatórios estão em processo de descentralização, como os Camarões e o Mali; e (c) países em que os observatórios são independentes, por exemplo, o Burkina Faso e o Níger.

Na AS anglófona, o Quênia, Moçambique, Namíbia e África do Sul têm observatórios do mercado de trabalho nos respetivos ministérios dos SPE, enquanto no Ruanda a função de SIMT está localizada no Conselho de Desenvolvimento do Ruanda.

► 3.2 Desafios e oportunidades de desenvolvimento

3.2.1 Políticas ativas do mercado de trabalho

Há muito tempo que as políticas ativas do mercado de trabalho fazem parte dos pacotes de políticas dos governos da AS e do MONA. A maior parte dos pacotes inclui programas de emprego direto (público), formação e reforço da empregabilidade e trabalho independente (Livingstone 1989; Kanyenze et al. 2000). Em muitos países, os serviços de emprego ganharam um impulso e uma força consideráveis nas últimas duas décadas, particularmente na AS francófona e na região do MONA.

No seu estudo sobre trabalhadores desencorajados, Kanyenze et al. (2000) sublinhou o papel vital dos SPE no apoio à integração dos jovens desempregados em África, através da colocação, da informação e orientação profissional e de SIMT. Outros estudos (nomeadamente o de Schulz e Klemmer (1998)) apontam para níveis particularmente baixos de registo de jovens nos centros de emprego em África. Por conseguinte, a modernização dos serviços foi identificada como essencial para atrair os jovens, incluindo a

orientação profissional e os serviços de aconselhamento individual.

As tendências recentes mostram que os programas ativos do mercado de trabalho são em grande parte implementados como parte das políticas nacionais de emprego do governo com o objetivo de criar postos de trabalho para a crescente força de trabalho. O crescimento do desemprego é atribuído à baixa criação de empregos formais na economia, especialmente para os jovens (ver, por exemplo, Alix et al. 2016). Embora as regiões da AS e do MONA ainda se caracterizem por uma multiplicidade de intervenientes no mercado de trabalho que prestam serviços que se sobrepõem, verifica-se uma tendência positiva para quadros institucionais mais bem coordenados e para a oferta de políticas e programas ativos no mercado de trabalho. Nos países francófonos da AS, os governos criaram organizações públicas para a colocação e promoção do emprego dos jovens. Muitos destes países estão a avançar para a fusão das organizações ou para o reforço da sua coordenação e colaboração.

Os SPE desempenham atualmente um papel cada vez mais importante na execução dos programas do mercado de trabalho (em especial a formação

e a colocação). Alix et al. (2016) observam que os SPE na AS francófona (em colaboração com outras organizações públicas e privadas) estão mais envolvidos do que os seus homólogos dos países avançados na implementação de programas de trabalho independente.

Os estudos realizados na região do MONA mostram que as políticas e os programas ativos do mercado de trabalho são implementados tanto por entidades públicas como privadas, embora na Tunísia e em Marrocos haja uma preponderância da oferta pública. Mais de 90 por cento das políticas e programas ativos do mercado de trabalho envolvem formação (principalmente em sala de aula e dirigida a licenciados) e os serviços de colocação, o empreendedorismo e o trabalho independente representam, em conjunto, 9 por cento. A dependência excessiva da formação em sala de aula (em vez da formação no local de trabalho), o foco nas *hard skills* (em vez de *soft*) e a falta de serviços de colocação foram identificadas como algumas das principais deficiências destas políticas (Angel-Urdinola et al. 2013). O foco na mão de obra qualificada na região do MONA significa que os grupos vulneráveis são ignorados – incluindo os grupos com baixos rendimentos, as pessoas pouco qualificadas e as mulheres (que são objeto de apenas 10 por cento das políticas ativas do mercado de trabalho aplicadas a nível privado). No que se refere às políticas ativas do mercado de trabalho executadas por organismos públicos, a formação continua a ser a intervenção mais popular (com um total de 30 por cento), seguida dos serviços de colocação. De particular interesse é o facto de alguns programas serem executados sob a forma de um pacote que envolve formação, colocação, subsídios salariais, incentivos à criação de empresas e, em alguns casos, apoio ao rendimento em caso de inatividade. Os dados revelam que os programas ativos do mercado de trabalho apresentados como um pacote tendem a ser mais eficazes do que os que são apresentados isoladamente. Alguns programas ativos do mercado de trabalho incluem medidas de promoção do trabalho independente, programas públicos de emprego e intervenções especiais dirigidas a pessoas com deficiência. As intervenções de promoção do emprego são ainda raras (e só se encontram em Marrocos, na Tunísia e na Jordânia). É provável que a sua escassez se baseie nos elevados custos de implementação; no

entanto, é provável que a sua importância venha a aumentar.

Na AS anglófona, os programas ativos do mercado de trabalho estão dispersos por várias organizações e os SPE têm desempenhado um papel relativamente menor em programas que não a intermediação, incluindo o emprego no estrangeiro. Os programas de formação, o trabalho independente e os programas públicos de emprego são os mais comuns, muitas vezes realizados como iniciativas autónomas por diferentes partes interessadas e com pouca ou nenhuma coordenação. Embora existam exceções em alguns países (como a Maurícia e as Seicheles), a falta de coordenação conduziu à sua ineficácia, a duplicação e a dupla utilização pelos beneficiários. No entanto, existe atualmente uma perceção crescente da importância de uma abordagem coordenada. Por exemplo, no Ruanda, o governo desenvolveu o Programa Nacional de Emprego como um quadro de coordenação para a implementação de políticas e programas ativos do mercado de trabalho. O programa é coordenado ao mais alto nível e reúne sete ministérios que são todos responsáveis. Os programas ativos do mercado de trabalho incluem serviços de emprego, formação no mercado de trabalho (formação profissional, reconhecimento de aprendizagens anteriores, formação de resposta rápida), aprendizagem em contexto de trabalho e apoio ao empreendedorismo e às atividades independentes. Este último inclui uma vasta gama de programas de apoio, tais como o apoio a micro, pequenas e médias empresas para desenvolver projetos suscetíveis de obter acesso a financiamento, fornecimento de referenciais e equipamento de produção e reforço de competências e tecnologia em centros de incubação e comunitários (Mwasikakata 2017). No entanto, a falta de coordenação para a implementação de políticas e programas ativos do mercado de trabalho é comum nos países anglófonos da AS.

Um dos principais desafios da implementação de políticas e programas ativos do mercado de trabalho na AS e no MONA é a capacidade inadequada de realizar avaliações de impacto que possam ampliar a eficácia e a conceção dos programas (Alix et al. 2016). É pouco provável que as políticas e os programas ativos do mercado de trabalho sejam bem-sucedidos se se centrarem apenas nas tendências cíclicas negativas do

emprego a curto prazo ou se forem implementados isoladamente de outras tendências do mercado de trabalho. Para serem bem-sucedidas (ou seja, para promoverem o crescimento, combaterem a rigidez e resolverem os estrangulamentos estruturais do mercado de trabalho), as políticas/programas ativos do mercado de trabalho devem constituir uma ponte para as políticas de emprego a médio e longo prazo (Comissão Económica para a África das Nações Unidas (CEA) 2005).

A escassez de recursos em África significa que é especialmente útil orientar os esforços no sentido de financiar programas eficazes do mercado de trabalho (incluindo SPE). Betcherman et al. (2004) identificou sete categorias de programas do mercado de trabalho, nomeadamente: serviços de emprego; formação para pessoas em situação de desemprego; formação para trabalhadores em situações de despedimento coletivo; formação para jovens; obras públicas; subsídios ao salário/emprego; e apoio ao trabalho independente nos países em desenvolvimento. Destas categorias, apenas os programas de formação para jovens demonstraram ter um impacto positivo. No entanto, esta evidência baseou-se exclusivamente em estudos da América Latina e, até à data, não foram efetuados estudos suficientes para se poderem tirar conclusões sobre a eficácia das atividades independentes.

3.2.2 Desafios enfrentados pelos candidatos a emprego

Os níveis persistentemente elevados de desemprego e subemprego, as más condições de trabalho, as disparidades salariais e a discriminação são alguns dos desafios enfrentados pelos candidatos a emprego nos países em desenvolvimento (Banco Africano de Desenvolvimento, 2019). Por conseguinte, encontrar um emprego não garante condições de vida dignas nos países de baixos rendimentos.

Foram identificados cinco desafios principais em matéria de emprego nos países em desenvolvimento, nomeadamente: aumentar o emprego digno; melhorar o emprego dos jovens; alcançar a igualdade de género no local de trabalho; responder à crise ambiental; e eliminar o trabalho infantil.

As dificuldades decorrentes de más condições de trabalho são reconhecidas nos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS) das Nações Unidas através do ODS 8, que dá prioridade ao trabalho digno para todos. Um estudo da OIT de 2018 revelou que dois mil milhões de pessoas, representando 61 por cento da população ativa, trabalhavam na economia informal. O trabalho informal caracteriza-se pela ausência de proteção do emprego, pela falta de proteção social, por horários de trabalho longos, pelo incumprimento das normas de segurança e por salários baixos. Os países em desenvolvimento (onde a maior parte do emprego é informal) enfrentam o desafio de melhorar as condições no sector informal, enquanto procuram introduzir mecanismos de proteção social e fazer cumprir a regulamentação contra o trabalho infantil (OIT 2018).

Em 2020, um estudo mundial da OIT indicava que mais de 20 por cento dos jovens (com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos) estavam desempregados. Além disso, não estão a receber formação ou educação e são classificados como "sem emprego, educação ou formação". Além disso, cerca de 126 milhões de jovens trabalhadores vivem em situação de pobreza moderada ou extrema (OIT 2020a). Os efeitos negativos do desemprego de longa duração (e o desemprego de jovens em particular) exige que os governos abordem o desemprego de jovens como uma prioridade de política pública. Este facto é reconhecido pela *Iniciativa Global das Nações Unidas sobre Empregos Dignos para Jovens*, que apela à cooperação entre os intervenientes públicos e privados, à promoção de parcerias e, em especial, ao intercâmbio de informações para facilitar intervenções eficazes no mercado de trabalho.

Um estudo do Fórum Económico Mundial realizado em 2018 revelou uma diferença salarial média global de 32 por cento entre homens e mulheres (Fórum Económico Mundial, 2018); um estudo do Banco Mundial de 2012 indicou igualmente uma diferença de 26 por cento na participação no mercado de trabalho entre homens (77,7 por cento) e mulheres (51,8 por cento) (Banco Mundial, 2012).

3.2.3 A economia informal

O emprego informal continua a crescer nos países da AS e do MONA, pelo que os SPE devem adaptar

os seus serviços para responder às necessidades dos trabalhadores do sector informal. Assim, os SPE têm um papel crucial a desempenhar no apoio às estratégias de formalização das empresas e do emprego.

Um relatório de 2019 sobre a economia informal atribuiu a este sector a vulnerabilidade dos trabalhadores, apesar de também contribuir de forma significativa para o produto interno bruto dos países em desenvolvimento (The Conversation 2019). O sector não é, portanto, necessariamente desorganizado e, de facto, faz frequentemente parte de uma cadeia de abastecimento mais vasta (na sua maioria formalizada).

É extremamente difícil quantificar a economia informal; no entanto, esta não deve ser automática ou necessariamente associada a mercados paralelos, ocultos ou ilegais. Além disso, alguns trabalhos são classificados como informais devido a lacunas legislativas e complexidades administrativas.

Embora seja prioritário combater a exploração dos trabalhadores informais pobres (que muitas vezes têm uma educação escolar limitada), é importante

reconhecer que também há trabalhadores informais abastados que desempenham funções assistidas pela tecnologia. A formalização do emprego contribui para uma maior produção e para o aumento dos salários; no entanto, os instrumentos políticos que combatem a informalidade têm de ser cuidadosamente desenvolvidos com o contributo dos trabalhadores e dos empregadores.

O objetivo de formalizar a economia e o mercado de trabalho apresenta uma complexidade de problemas e uma série de questões para os decisores políticos e desafios para os SPE. As reformas devem fazer parte de uma reflexão mais ampla sobre direitos, proteção social e medidas de trabalho digno. As propostas de políticas devem ser consideradas no contexto de considerações locais (incluindo ambientais e sociais); fundamentalmente, essas propostas devem centrar-se nas necessidades e na posição das pessoas atualmente envolvidas no trabalho informal, incluindo muitos que transitam regularmente entre o emprego formal e o informal.

► 3.3 Estatuto dos grupos desfavorecidos no mercado de trabalho

3.3.1 Jovens

Os jovens dos países da AS e do MONA são consideravelmente desfavorecidos no mercado de trabalho. A região do MONA é particularmente afetada, com a taxa de desemprego dos jovens em 2020 no Norte de África a situar-se em cerca de 30 por cento e nos Estados Árabes em 23 por cento, em comparação com 9 por cento na AS (OIT 2020a). A nível mundial, os níveis de desemprego dos jovens são significativamente mais elevados do que os dos adultos – mais de 3 vezes a taxa dos adultos em 2019 (13,5 contra 4 por cento) (OIT 2020b). Prevê-se que a população jovem continue a crescer na próxima década. A incapacidade de resolver os problemas do emprego dos jovens em África terá profundas consequências socioeconómicas e políticas para a pobreza, a migração e a coesão social. Reconhecendo a

urgência da situação do desemprego dos jovens, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8 para o Trabalho Digno e o Crescimento Económico tem uma meta específica (meta 8.6).

Kolev e Sagel (2005) e a OIT (2006) identificaram um conjunto de questões relacionadas com a oferta e a procura que contribuem para taxas de desemprego jovem mais elevadas.

► **Último a entrar/primeiro a sair** – as empresas reagem frequentemente às recessões macroeconómicas reduzindo a sua mão-de-obra. Os jovens têm geralmente menos experiência de trabalho e, se forem os "últimos a entrar" nas empresas, é provável que sejam os "primeiros a sair". Com uma antiguidade mais curta, um menor investimento dos empregadores na sua formação, uma produtividade mais baixa

e uma maior probabilidade de contratos temporários, é geralmente mais barato para as empresas rescindirem primeiro com os jovens, por isso caem na categoria dos "primeiros a sair"; este é particularmente o caso onde os salários não se ajustam (diminuem) e o desemprego aumenta.

► **Falta de experiência na procura de emprego**

– Há uma maior probabilidade de os jovens não terem acesso a ISMT e, muitas vezes, não têm experiência suficiente na procura de emprego. Nos países em desenvolvimento, as colocações informais são especialmente importantes, geralmente feitas por familiares e amigos. É menos provável que os jovens obtenham referências de empregadores anteriores, mas também é pouco provável que tenham redes de contactos bem desenvolvidas.

► **Incapacidade de procurar emprego**

– Os jovens desempregados nos países em desenvolvimento têm muito menos probabilidades do que os jovens dos países mais prósperos de dispor de uma estrutura de apoio económico que lhes permita dedicar algum tempo à procura de um emprego adequado às suas habilitações e competências. Consequentemente, é mais provável que aceitem qualquer emprego disponível, independentemente das condições de trabalho ou do facto de o emprego corresponder às suas qualificações e competências. Este facto pode ser atribuído à falta de sistemas de assistência social abrangentes (especialmente prestações de seguro de desemprego e assistência).

e as normas sociais. A taxa de participação das mulheres na mão de obra foi identificada como um importante motor (e resultado) do crescimento e do desenvolvimento, com as mulheres a juntarem-se à mão de obra nos países em desenvolvimento como um mecanismo de resposta a choques. No entanto, nos países em desenvolvimento, as elevadas taxas de participação das mulheres na mão de obra refletem normalmente a pobreza; além disso, as mulheres ganham menos do que os homens e têm mais probabilidades de se dedicarem a trabalhos não protegidos, como o trabalho doméstico. A educação escolar aumenta tanto o salário de referência como as expectativas das mulheres, mas tem de ser acompanhada pela criação de emprego.

As disparidades salariais entre mulheres e homens na participação no mercado de trabalho são particularmente elevadas na região do MONA em comparação com a AS (embora a precariedade seja maior nesta última). De acordo com as Estimativas Modelares da OIT para 2020 (OIT 2020b), a taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho nos Estados Árabes é 59,3 pontos percentuais inferior à dos homens (18,2 e 77,5 por cento, respetivamente), enquanto o valor correspondente para os jovens é de 37,6 por cento. O Norte de África apresenta disparidades salariais entre mulheres e homens semelhantes (embora inferiores) às dos Estados Árabes, com 48,3 e 24,0 pontos percentuais para a população total e para os jovens, respetivamente. As normas culturais desempenham um papel significativo nas baixas taxas de participação feminina. A AS apresenta as taxas de participação mais elevadas para as mulheres (62,2 por cento contra 67,9 por cento para os homens) e as menores disparidades de género entre as três sub-regiões. A disparidade salarial total entre as mulheres e homens é comparativamente baixo, com 11,1 por cento, sendo ainda mais baixo entre os jovens, com 5,8 por cento.

Da mesma forma, as mulheres são mais vulneráveis às condições do nosso mercado do que os homens – o subemprego relacionado com o volume horário é o dobro das taxas masculinas para o total e para os jovens no Norte de África, com uma incidência muito mais elevada para os jovens (49,5 por cento por oposição a 35,4 por cento para todas as mulheres empregadas). Estas taxas são semelhantes às registadas nos

3.3.2 Mulheres

Os estudos realizados mostram que a participação das mulheres no mercado de trabalho tende a aumentar com o desenvolvimento económico. No entanto, num dos estudos sobre a participação da força de trabalho das mulheres nos países em desenvolvimento, Verick (2014) encontrou variações significativas desta tendência a nível nacional, com maiores variações da participação feminina bastante mais significativas. Esta situação foi atribuída a uma grande variedade de fatores económicos e sociais macro e individuais, incluindo o crescimento económico, os níveis de educação

Estados Árabes. O subemprego também prevalece na AS, mas com disparidades mulheres-homens muito menores, tanto para a população total como para a população jovem empregada. As taxas de desemprego registam tendências semelhantes.

3.3.3 Pessoas com deficiências

Mitra et al. (2011) identificou várias possíveis implicações políticas relevantes para os SPE nos países em desenvolvimento. Em primeiro lugar, as pessoas com deficiência estão em situação significativamente pior em várias dimensões do bem-estar económico. Em segundo lugar, na maior parte dos países em desenvolvimento, as pessoas com deficiência são vítimas de múltiplas privações. Em terceiro lugar, as ações destinadas a reduzir a pobreza entre as pessoas com deficiência (programas de emprego para melhorar o estatuto socioeconómico das pessoas com deficiência) devem ser específicas a cada país, devido às variações nos processos que relacionam a pobreza à deficiência. Por último, as políticas de promoção do emprego são particularmente importantes para o bem-estar das pessoas com deficiência e dos agregados familiares em que vivem. Na região do MONA, Angel-Urdinola et al. (2013) concluiu que apenas três por cento dos programas do mercado de trabalho eram dirigidos a pessoas com deficiência.

3.3.4 Migrantes

Tanto a *Addis Ababa Action Agenda de 2015* como a *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* reconhecem o contributo positivo dos migrantes para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento

sustentável nos países de origem, de trânsito e de destino. Um estudo de 2018 da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE)/OIT (OCDE 2018) concluiu que o impacto da imigração nos países em desenvolvimento era diverso e altamente contextual. No entanto, o estudo fez várias recomendações políticas que merecem ser aprofundadas pelos SPE dos países em desenvolvimento.

O estudo da OCDE de 2018 concluiu que a imigração poderia beneficiar os resultados do mercado de trabalho dos trabalhadores nativos em regiões com mais imigrantes economicamente ativos. Esta situação foi atribuída a fatores geográficos, com a maior parte da atividade produtiva a ocorrer numa única ou em algumas grandes áreas urbanas, onde os trabalhadores nativos podem ter poucas oportunidades de se deslocarem.

Verificou-se que o tempo passado no país de acolhimento afeta a forma como os imigrantes se integram no mercado de trabalho, sendo que os que chegaram há mais tempo se integram melhor devido a melhores competências linguísticas e outras competências do mercado de trabalho específicas do contexto local. A este respeito, as políticas de migração laboral que incentivam a integração, especialmente para os imigrantes recém-chegados, poderiam ser benéficas.

4. Quadro e protocolo de conceção dos serviços de emprego¹⁵

Este capítulo apresenta os principais passos a ter em conta na criação de centros de emprego, centrando-se na conceção política e estratégica, bem como em considerações práticas de carácter institucional e de recursos humanos.

O debate está estruturado nas seguintes quatro áreas temáticas, nomeadamente: (a) conceção de serviços de emprego e gestão de utentes candidatos a emprego/empregadores; (b) estrutura e processos dos centros de emprego; (c) realização de parcerias; e (d) gestão do desempenho.

► 4.1 Gestão de utentes

4.1.1 Compreender os desafios do mercado de trabalho

O aumento da capacidade institucional em matéria de SPE melhora a capacidade de um país para responder aos desafios do mercado de trabalho através da conceção e aplicação de políticas e programas adequados. Os desafios relevantes do mercado de trabalho incluem uma população em crescimento, uma elevada taxa de desemprego, um sector económico informal avultado informal e muitas pessoas que auferem salários baixos. O primeiro passo para a criação de centros de emprego é ter um conhecimento razoável do mercado de trabalho a nível local, regional e nacional. Este aspeto é importante para que os centros de emprego criados respondam às

necessidades do mercado de trabalho e dos seus participantes – ou seja, candidatos a emprego, empregadores, instituições de formação e outros. No contexto das regiões da AS e do MONA, por exemplo, o contraste entre as elevadas taxas de desemprego declarado (open unemployment) (especialmente entre os jovens na região do MONA) e o número de empregos disponíveis relativamente baixo, acompanhado de um elevado subemprego na região da AS, deve servir de base à conceção e à prestação de serviços em cada região. As variáveis significativas a considerar incluem as características da força de trabalho, incluindo o sexo; os tipos de grupos do mercado de trabalho; as dinâmicas da mão de obra (como o crescimento, a distribuição, as tendências, a educação e as competências); e o emprego (e, em particular, o desemprego ou o subemprego por

¹⁵ Este capítulo está relacionado com os Capítulos 4-7 do "Toolkit: Setting Up Effective Job Centres in Developing Countries with Reference to Sub-Saharan Africa, the Middle East and North Africa Regions" publicado pela GIZ em 2021: https://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/publications/WCMS_830655/lang--en/index.htm.

sector). Também é necessário compreender as profissões das pessoas que integram a força de trabalho. Outras variáveis a considerar incluem o crescimento ou o declínio dos sectores e o crescimento económico.

As fontes de informação podem incluir inquéritos à mão de obra, inquéritos às empresas, inquéritos aos agregados familiares e inquéritos sobre a pobreza, inquéritos de acompanhamento sobre a educação e relatórios analíticos a nível local, distrital e nacional. Os planos de desenvolvimento distrital podem ser uma boa fonte de informação sobre tendências e desafios, bem como sobre soluções propostas para políticas e programas. A análise dos planos de desenvolvimento pode revelar os desafios e as lacunas que precisam de ser colmatadas.

Muitos dos utentes candidatos a emprego que se registam nos centros de emprego têm baixos níveis de literacia e não concluíram o ensino secundário. Normalmente, não são qualificados e têm pouca (ou nenhuma) experiência de trabalho. Existem poucas oportunidades no mercado de trabalho livre para as pessoas com deficiência e pouca (ou nenhuma) informação disponível sobre temas importantes, como o aconselhamento sobre a criação de empresas e o empreendedorismo.

Os programas de emprego também raramente são concebidos para responder às necessidades das pessoas com obstáculos significativos à obtenção de informação sobre o mercado de trabalho, como as pessoas em situação de desemprego de longa duração, os trabalhadores mais velhos, os ex-reclusos e as pessoas com baixos níveis de competências. As mudanças no mundo do trabalho e os avanços tecnológicos estão a aumentar o fosso entre as competências dos candidatos a emprego e as exigências dos empregadores. Os candidatos a emprego nas zonas rurais podem enfrentar múltiplos obstáculos no acesso às oportunidades do mercado de trabalho formal devido à pobreza, à falta de infraestruturas, à localização remota, aos custos e à incapacidade de aceder aos meios digitais.

4.1.2 Estabelecer objetivos de políticas para satisfazer as necessidades do público-alvo

Enquanto agentes fundamentais para a execução da política de emprego, os SPE devem ter objetivos que reflitam as políticas nacionais de emprego e económicas para melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, contribuindo para a geração de crescimento e o desenvolvimento do capital humano. A definição de responsabilidades subordinadas pode ajudar a centrar a atividade dos SPE no aumento da participação dos grupos desfavorecidos no mercado de trabalho. Para dar prioridade às necessidades dos candidatos a emprego, especialmente os mais afastados do mercado de trabalho, os SPE têm frequentemente objetivos de colocação para mulheres, jovens, pessoas com deficiência, migrantes e desempregados de longa duração. Para melhorar a realização dos objetivos políticos nos países da AS e do MONA, os SPE podem igualmente integrar entre as suas funções as seguintes responsabilidades: aumentar o acesso às oportunidades de emprego; incentivar as transições do emprego informal para o emprego formal; promover programas ativos do mercado de trabalho para aumentar as competências e a empregabilidade; apoiar o crescimento do emprego nas zonas rurais; e melhorar a qualidade e a transparência de ISMT.

4.1.3 Oferta de serviços integrados para candidatos a emprego

Os candidatos a emprego necessitam de serviços que incluam assistência na procura de emprego, orientação profissional, serviços de colocação e acesso a ISMT para os ajudar na sua integração no mercado de trabalho. Os programas do mercado de trabalho podem ajudar os candidatos a emprego a melhorar a sua empregabilidade através da formação, da atualização de competências e da requalificação profissional. Os programas do mercado de trabalho podem também melhorar o acesso aos subsídios de desemprego e à assistência social. A experiência internacional mostra que o alcance, a qualidade e o potencial de integração da oferta de apoio dependem da capacidade e da sofisticação do respetivo centro

onde o candidato a emprego recebe assistência. Os centros de emprego devem, em geral, começar com uma oferta básica de serviços que inclua a correspondência e a colocação, acrescentando outros serviços e aumentando os níveis de integração e sofisticação à medida que o centro ganha experiência. Aconselha-se ainda que os serviços para os empregadores sejam concebidos e implementados de forma faseada, começando com o registo de vagas e a correspondência, e passando depois para serviços personalizados e aconselhamento em matéria de recrutamento e recursos humanos (especialmente para as pequenas e médias empresas). Nas economias em desenvolvimento e emergentes, o papel dos SPE no apoio aos trabalhadores e empregadores da economia informal é particularmente importante. Por conseguinte, é essencial que os centros tenham uma noção realista da sua capacidade de prestação de serviços, devendo ser elaborado uma gama de serviços em conformidade. Os centros devem também ter um plano claro para atingir o seu nível de serviço ideal (desejado).

(a) Mapeamento dos serviços e dos intervenientes na prestação de serviços

Alguns serviços podem ser mais bem prestados por um SPE e outros podem ser prestados de forma mais eficaz através de parceiros externos. Um SPE deve, por conseguinte, determinar quais os serviços que podem ser melhor prestados internamente, e quais os que devem ser externalizados para outras organizações. Os SPE terão, em primeiro lugar, de determinar se dispõem de recursos adequados para desempenhar as suas funções essenciais, nomeadamente o registo dos candidatos a emprego e a recolha de informações sobre o mercado de trabalho necessárias. Os SPE deverão então efetuar uma auditoria da capacidade de formação e de outros serviços de emprego/aconselhamento que operam na sua área geográfica.

Para os centros de emprego recém-criados, o levantamento dos serviços e prestadores de emprego deve fazer parte do primeiro passo – compreender o mercado de trabalho. Os resultados do exercício de mapeamento ajudarão o centro a determinar a oferta de serviços a que deve dar prioridade e identificarão oportunidades de colaboração com outros prestadores de serviços. Mais uma vez, é de notar que é sempre

aconselhável começar com pouco, expandindo a oferta de serviços e os canais de prestação de serviços à medida que o centro adquire experiência e conhecimentos.

(b) Assistência na procura de emprego, correspondência e colocação

O registo dos candidatos a emprego e das ofertas de emprego, bem como a adequação entre emprego e colocação são os serviços essenciais de qualquer SPE. Para tal, é necessário que haja, por um lado, candidatos a emprego com as competências e os atributos necessários e, por outro, ofertas de emprego. No entanto, o conjunto de competências exigido pelos empregadores para preencher as suas vagas pode não corresponder necessariamente às competências dos candidatos a emprego, uma vez que estes podem ter pouca empregabilidade/competências limitadas e não ter a capacidade de ultrapassar os obstáculos que os impedem de se integrarem com êxito no mercado de trabalho. Para os utentes candidatos a emprego que enfrentam tais barreiras, deve ser prestado aconselhamento para que sejam identificados e compreendidos os fatores que impedem o candidato a emprego de beneficiar de uma política/programa ativo do mercado de trabalho. Devem ser adotados planos específicos de ajuda para fazer face a estes obstáculos. O aconselhamento profissional, incluindo testes psicométricos, pode ser muito benéfico para os candidatos a emprego, a fim de identificar oportunidades de carreira e de formação/reconversão profissional. Isto pode ajudá-los a fazer face às rápidas mudanças tecnológicas no mercado de trabalho associadas à quarta revolução industrial. À medida que os SPE forem amadurecendo, poderão ser introduzidos serviços mais avançados, como o planeamento de ações personalizadas, feiras e clubes de emprego e apoio à mobilidade geográfica.

(c) Programas de encaminhamento para o mercado de trabalho

Para colmatar a lacuna entre a oferta e a procura de mão de obra, são necessários programas ativos do mercado de trabalho para melhorar a empregabilidade dos candidatos a emprego (oferta), facilitar a criação de emprego (procura) e melhorar a correspondência. Após a caracterização inicial, os candidatos a emprego devem ser

encaminhados pelos conselheiros para programas ativos do mercado de trabalho adequados, em função dos seus obstáculos específicos ao emprego. As pessoas que se deparam com obstáculos ao emprego (por exemplo, cuidados às crianças, consumo de drogas, pobreza) podem ser encaminhadas para programas passivos do mercado de trabalho, tais como programas de assistência social e de subsídio de desemprego (quando existem) ou apoio da segurança social. Os programas para o mercado de trabalho podem ser oferecidos internamente ou externamente por organizações especializadas em colaboração com os SPE. As políticas ativas do mercado de trabalho incluem a assistência e a intermediação na procura de emprego, a formação no mercado de trabalho, o apoio ao empreendedorismo e às atividades independentes, os programas públicos de emprego e os subsídios ao salário/contratação. Nos países com subsídios de desemprego, o apoio ativo pode ser combinado com o acompanhamento e podem ser aplicadas sanções se os beneficiários não participarem ativamente nos programas de procura de emprego.

(d) Recolha e utilização de informações sobre os mercados de trabalho

Para que as políticas de emprego sejam bem-sucedidas, os SPE têm de ter acesso a sistemas de IMT fiáveis e atualizados. Estes sistemas são necessários para avaliar a escassez de competências, recolher informações sobre a evolução da procura de mão de obra e ajudar no planeamento estratégico para responder às futuras exigências do mercado de trabalho. São utilizados por decisores políticos, SPE, empregadores e trabalhadores.

Os SPE são simultaneamente utilizadores e produtores de ISMT. As principais fontes de dados produzidos pelos SPE são as estatísticas administrativas geradas pela execução das atividades dos SPE, bem como os inquéritos e estudos realizados. Contudo, espera-se também que os SPE analisem dados de diferentes fontes para utilização pelos seus utentes candidatos a emprego e empregadores, bem como pelo público em geral. Em alguns países, os SPE são os guardiões das ISMT e têm a responsabilidade geral pela coordenação (como os SPE na Alemanha e no Quênia), enquanto noutros países fazem simplesmente parte do sistema de ISMT. Os

SPE enfrentam desafios no desenvolvimento de sistemas eficazes de SIMT devido a capacidades e instrumentos limitados, à incapacidade de cruzar informações de várias fontes, a recursos inadequados para programas estatísticos, à incapacidade de os produtores de informação coordenarem esforços e de os utilizadores especificarem necessidades. Mecanismos institucionais fracos dificultam a articulação das políticas, o que prejudica o desenvolvimento de ISMT.

As ISMT podem ser obtidas a partir de fontes quantitativas (por exemplo, dados do recenseamento da população, estatísticas dos SPE) e/ou qualitativas (como a consulta de empresas). Os SPE devem trabalhar com uma série de outros intervenientes, incluindo os serviços de estatística, os organismos de educação/formação e os parceiros sociais, para obter informações pertinentes.

Os serviços de emprego relacionados com as competências são fundamentais para melhorar a correspondência entre os candidatos a emprego e as ofertas no mercado de trabalho. Os SPE têm um papel crucial a desempenhar na antecipação das competências futuras. Para desempenharem esta função, precisam de rever as ISMT e apoiar-se nas análises para basear as suas estratégias de correspondência. Para obter informações sobre as tendências do mercado de trabalho, os SPE devem trabalhar em estreita colaboração com os empregadores, os parceiros sociais, o sistema de ensino e formação e os investigadores académicos.

Deverão ser comunicadas aos candidatos a emprego informações sólidas e atualizadas sobre as necessidades de competências, para os ajudar a tomar decisões sobre futuras escolhas e orientações profissionais. Este facto deve também moldar as estratégias de envolvimento dos empregadores dos SPE, identificando empresas em sectores em crescimento que possam constituir uma futura fonte de vagas.

(e) Administração dos subsídios de desemprego

Caracterizados principalmente pelos países desenvolvidos, os SPE podem administrar subsídios de desemprego às pessoas em situação de desemprego. Isto pode ser feito diretamente ou em colaboração com as instituições de

segurança social. Nas regiões da AS e do MONA, são ainda muito poucos os países que criaram regimes de proteção no desemprego, pelo que a estratégia de ativação tradicional utilizada nos países desenvolvidos não é aplicável.¹⁶ No entanto, os SPE nos países em desenvolvimento podem encaminhar os candidatos a emprego para vários programas de assistência social geridos pelo governo e pela sociedade civil para atenuar os seus obstáculos ao emprego não relacionados com o mercado de trabalho.

(f) Cooperação com os empregadores

Os SPE têm de colaborar com os empregadores e considerá-los como utentes principais, juntamente com os candidatos a emprego, para que seja possível uma correspondência e colocação eficazes.

Para desenvolver ligações eficazes com os empregadores, os SPE devem começar por convencer o sector privado de que pode beneficiar da utilização desses serviços. Os SPE devem também avaliar o mercado de trabalho local e procurar ativamente vagas adequadas às aptidões e competências dos candidatos a emprego inscritos. Além disso, devem proporcionar uma formação orientada para as necessidades dos empregadores. Os SPE devem, pois, procurar estabelecer ligações suficientemente fortes com os empregadores para criar vias de encaminhamento eficazes para os candidatos a emprego. Estabelecer e manter boas relações com os empregadores deve ser uma prioridade máxima para os centros de emprego. A este respeito, recomenda-se uma estratégia para envolver os empregadores, que deve ser eficazmente articulada com a estratégia global de comunicação dos SPE. Alguns SPE criam equipas específicas para os empregadores. Estas equipas estão normalmente sediadas em centros estratégicos nacionais, regionais ou locais que servem uma área de influência que inclui um conjunto de pequenos centros de emprego rurais que servem um número crítico de empregadores

A colaboração com os empregadores, enquanto parceiros, é essencial para os SPE, para que os programas ativos do mercado de trabalho se centrem na satisfação das necessidades dos empregadores. Os empregadores podem, sempre que possível, oferecer oportunidades através de estágios, experiência profissional e programas de emprego subsidiados. Os empregadores devem também participar na conceção dos currículos do ensino e da formação profissionais, a fim de garantir que os cursos aumentam a empregabilidade.

(g) Envolvimento com a economia informal

Embora os SPE tradicionalmente correspondam e coloquem os candidatos a emprego em postos de trabalho no sector formal, têm um papel fundamental a desempenhar nos países em desenvolvimento no apoio a estratégias de formalização do trabalho informal. Isto é especialmente importante tendo em conta a grande dimensão das economias informais nestes países. Ao envolverem-se com a economia informal, os SPE podem fornecer informações relevantes e desafiar as práticas de exploração dos trabalhadores.

Os SPE têm um papel vital a desempenhar na transição da economia informal para a economia formal, que é uma característica das regiões da AS e do MONA. Os SPE devem contribuir para os esforços de combate e eliminação das práticas de exploração laboral. Esta função deve ser desempenhada em diálogo com as partes interessadas, de modo que tanto os trabalhadores como os empregadores possam beneficiar da formalização das atividades. A publicidade nos meios de comunicação social/rádio dos serviços dos SPE e a realização de sessões de informação para as pessoas envolvidas no sector informal são exemplos de iniciativas que podem ser utilizadas para promover esta agenda.

¹⁶ O Banco Mundial estimou que apenas cinco países da região do MONA (Argélia, Barém, Egito, Irão e Kuwait) e quatro países da AS (África do Sul, Maurícia, Seicheles e Tanzânia) tinham regimes de proteção social em 2011 (Angel-Urdinola et al., 2012). Em 2016, Cabo Verde introduziu também um novo regime de subsídio de desemprego (Djankov & Georgieva, 2020).

4.1.4 Protocolo de serviços integrados para candidatos a emprego¹⁷

(a) Registo do utente

O registo num SPE por membros de grupos vulneráveis pode promover e facilitar a inclusão social, ajudando-os a encontrar um emprego estável. Por conseguinte, é importante que os candidatos a emprego, especialmente os que pertencem a esses grupos, sejam incentivados a registar-se. Os programas de sensibilização da comunidade e a partilha de histórias de sucesso podem incentivar o registo. Devem ser organizados eventos publicitários, de comunicação e promoção para familiarizar os membros de grupos vulneráveis com os serviços oferecidos por um SPE que os podem ajudar a encontrar emprego. São necessárias estratégias específicas de envolvimento dos utentes candidatos a emprego para os grupos vulneráveis, de modo que as suas necessidades específicas sejam plenamente consideradas.

É necessário compreender os pontos fortes e as barreiras ao emprego de um indivíduo para que possa ser criado um percurso personalizado para ele. A recolha de informações essenciais de um candidato a emprego inclui a obtenção de dados de residência e de contacto, o nível de educação/qualificação, as aptidões e competências profissionais e a experiência profissional anterior. A esses utentes deve ser atribuído um número de registo personalizado que será utilizado para a entrada das suas informações pessoais numa base de dados do SPE. Após a definição do perfil, deve ser desenvolvido um plano de integração personalizado. Isto é especialmente importante para os utentes com as maiores barreiras à integração no mercado de trabalho.

(b) Rever e adaptar o percurso dos candidatos a emprego

A eficiência e a eficácia dos percursos dos utentes candidatos a emprego com os SPE podem ser

melhoradas através da adoção da segmentação e da definição de perfis dos utentes (ver imediatamente a seguir). O desenvolvimento de parcerias com as partes interessadas, nomeadamente através de memorandos de entendimento, pode também garantir que todas as medidas necessárias estão em vigor para prestar o apoio necessário para uma passagem bem-sucedida do registo à integração. As parcerias e os contratos com outras agências devem centrar-se na prestação de apoio à integração que permita melhorar a empregabilidade; devem ser concebidos de forma a permitir a avaliação do seu impacto (ver secção 4.4 para se obter mais informações sobre parcerias). A análise das lacunas do percurso do candidato a emprego em relação à prestação de serviços identifica a forma como os percursos e as medidas podem ser melhorados; recomenda-se que esta análise seja efetuada periodicamente (ver secção 4.3 para obter mais informações sobre a gestão do desempenho).

(c) Segmentação e criação do perfil dos candidatos a emprego

A segmentação dos utentes candidatos a emprego em categorias específicas facilita a gestão do número de processos por parte das equipas.¹⁸ Os segmentos de utentes podem ser identificados por características que incluem o nível e a área de formação, a experiência profissional anterior, o sexo e a idade. Exemplos de segmentos de utentes são as pessoas com deficiência, os jovens candidatos a emprego, pessoas em situação de desemprego de longa duração/baixas qualificações/anteriormente inativos no mercado de trabalho, os migrantes, os candidatos a emprego em zonas rurais e as pessoas sem acesso à Internet.

A criação do perfil dos utentes candidatos a emprego permite aos centros de emprego compreender melhor a posição de cada indivíduo no mercado de trabalho. Para introduzir um sistema de criação de perfis, um SPE necessita de uma base de dados fiável que possa registar e manter/atualizar características importantes dos candidatos a emprego. Sistemas eficazes

¹⁷ Embora o foco seja colocado nos utentes candidatos a emprego, algumas das atividades também se aplicam aos utentes empregadores, em especial o registo de vagas, a segmentação de utentes (com base na dimensão, número de empregos criados/preenchidos, etc.) e o *feedback* dos utentes.

¹⁸ Os Segmentos de Utentes são categorias de utentes que podem receber diferentes níveis de apoio com base na sua situação e distância do mercado de trabalho.

de criação de perfis podem fornecer um serviço rápido e fiável aos empregadores que procuram trabalhadores. Os SPE devem dispor de recursos suficientes para poderem oferecer aos utentes opções de serviços adaptadas e percursos de (re)integração em função das suas circunstâncias individuais. A variedade de serviços oferecidos deve estar alinhada com as tendências reveladas pela caracterização dos utentes candidatos a emprego. Existem vários modelos diferentes de definição de perfis utilizados pelos SPE:

- Criação de perfis flexíveis com base na descrição do assistente social, em dados administrativos e em avaliações qualitativas/ /ferramentas de avaliação psicológica;
- Criação do perfil pelos conselheiros com base em avaliações subjetivas destes (com base na experiência) utilizando vários instrumentos de avaliação;
- Criação de perfis estatísticos com base em dados administrativos concretos e variáveis preditivas.

A escolha do método depende da capacidade dos SPE, dos objetivos políticos e dos interesses da direção e das equipas dos SPE.

Alguns SPE aplicam uma categorização e segmentação de "semáforos" aos candidatos a emprego com base nas suas necessidades de apoio avaliadas: "verde" (preparado para o emprego), "âmbar" (alguma assistência necessária) e "vermelho" (candidatos a emprego vulneráveis com maiores necessidades).

(d) Manutenção dos registos de utentes

São necessários sistemas seguros, fáceis de utilizar e flexíveis nos SPE para manter os registos dos utentes candidatos a emprego. Estes sistemas devem ser acessíveis ao pessoal e devem também interagir com outros sistemas de distribuição. O sistema de registo deve também ser de fácil utilização para garantir um autosserviço eficaz e deve ainda ter características de segurança robustas para a proteção dos dados dos utentes.

Os SPE devem dispor de protocolos para o acesso das equipas aos dados dos utentes que respeitem os quadros legais de proteção da informação pessoal. Assim, as orientações em matéria de procedimentos e de recursos humanos devem especificar protocolos para as equipas que acedem

aos dados dos utentes. Estas devem especificar as situações adequadas para aceder aos dados dos utentes e clarificar os requisitos para o seu registo. Os identificadores pessoais são, por conseguinte, necessários para permitir o acesso do utente e/ou das equipas do SPE aos registos.

Os centros de emprego devem ter controlos de segurança baseados no risco através dos quais a direção analisa periodicamente o acesso da equipa ao sistema para garantir que os procedimentos foram corretamente aplicados. As violações de segurança devem ser investigadas, os procedimentos devem ser revistos e, se necessário, devem ser alterados para reduzir a probabilidade de novos problemas.

(e) Feedback do utente, do candidato a emprego e empregadores

A utilização dos conhecimentos obtidos através do *feedback* dos utentes permite um planeamento mais eficaz dos serviços. A conceção dos SPE para responder às necessidades dos utentes torna o serviço mais atrativo tanto para os candidatos a emprego como para os empregadores. Isto também reduz a ineficiência do contacto com o utente sem valor acrescentado. Os inquéritos aos candidatos a emprego e aos empregadores devem ser realizados através de formulários de *feedback*; e os resultados dos inquéritos devem ser comunicados à direção dos SPE. Sempre que possível, devem ser realizados inquéritos pelo menos uma vez por ano para obter as perspetivas dos utentes sobre a utilidade do SPE.

4.1.5 Estratégias para os canais e percursos dos utentes

(a) Canais de contacto com o utente

Os canais de contacto adequados devem ser dedicados a grupos específicos de candidatos a emprego e de empregadores. Os SPE e outros prestadores de serviços de emprego têm à sua disposição uma variedade de canais para prestar serviços aos respetivos utentes. Estes canais incluem o contacto presencial no centro de emprego e a utilização de unidades móveis ou canais digitais como o telefone, SMS, e-mail, redes sociais, televisão/rádio e Internet. Com

base nas necessidades e nos recursos dos seus utentes, muitos SPE estão a adotar meios de comunicação digitais, mantendo simultaneamente a utilização de outros canais para a prestação de serviços específicos. Quando os canais de serviço estão integrados de forma que todos os serviços possam ser prestados através de todos os canais, ou se os canais puderem ser combinados para prestar serviços, diz-se que estão "integrados" ou "combinados" (Pieterse 2017). Os canais combinados devem ser orientados para responder às necessidades e aos desafios dos diferentes grupos e situações de utentes, e a tecnologia digital deve ser adotada de forma a não deixar para trás os utentes candidatos a emprego vulneráveis. As sessões de informação em grupo podem ser muito eficazes na transmissão de informações aos candidatos a emprego, enquanto os utentes com acesso à Internet, experiência profissional recente e competências mais procuradas estarão muitas vezes aptos a utilizar os serviços *online*. É importante encaminhar os candidatos a emprego para o sistema de contacto mais adequado à sua situação. As informações recolhidas durante a definição de perfis devem conter pormenores sobre as necessidades de acesso do candidato a emprego (incluindo se tem acesso à Internet ou competências digitais). O mapeamento de serviços também permite que os SPE orientem os candidatos a emprego para o percurso que melhor corresponde às suas necessidades. As categorias de utentes podem ser orientadas/encorajadas a utilizar os canais de contacto adequados, como o envio de grande volume de mensagens por telemóvel e e-mail. Os SPE podem utilizar as redes sociais, como as páginas do Facebook, os SMS e os grupos de WhatsApp.

Os canais de contacto com o utente podem assim ser desenvolvidos para satisfazer as necessidades dos segmentos identificados. Os percursos/trajetos dos utentes podem ajudar a identificar os passos das atividades individuais, as funções e responsabilidades da equipa, bem como os custos associados.

Os centros de recursos móveis podem ser utilizados pelos SPE para prestar serviços em zonas rurais remotas. As sessões de grupo podem permitir a prestação de informações importantes e de aconselhamento em matéria de procura de emprego aos candidatos a emprego (por exemplo, os recém-registados) quando os centros não têm capacidade para o fazer numa base individual.

Os SPE devem desenvolver infraestruturas digitais para que os utentes relativamente autossuficientes com acesso à Internet e competências relevantes possam, na medida do possível, conduzir as suas atividades nos SPE *online*. Deste modo, os SPE poderão dedicar os recursos relativamente dispendiosos dos conselheiros presenciais a utentes que possam necessitar de um apoio mais personalizado e mais exigente. Para garantir que as instalações e os serviços dos SPE possam ser utilizados por pessoas com deficiência, os gabinetes e os recursos devem ser adaptados. As adaptações incluem computadores com braille, sistemas ativados por voz e acesso aos edifícios em cadeira de rodas.

(b) Estratégia de digitalização e inclusão

É necessária uma estratégia integrada de afetação de recursos para desenvolver e manter os serviços digitais de emprego e, ao mesmo tempo, disponibilizar conselheiros de emprego para sinalizar e acompanhar os utentes candidatos a emprego ao longo dos respetivos percursos, de forma adequada e flexível. Isto deve incluir desenvolver e manter serviços digitais de emprego, disponibilizando também conselheiros de emprego.

Ao determinar a proporção de serviços dos SPE que deve ser conduzida *online* versus os métodos presenciais, os SPE devem recolher informações sobre o acesso e a capacidade de utilização de diferentes métodos de contacto por parte de um utente. Esta atividade deve fazer parte integrante das operações contínuas do funcionamento dos SPE.

A utilização de métodos de contacto digitais deve ser encorajada; além disso, os utentes que não conseguem utilizar sistemas digitais devem ser incentivados a frequentar cursos de formação que lhes permitam candidatar-se a empregos num mercado de trabalho em que as competências digitais são cada vez mais essenciais.

A informação *online* deve ser utilizada para informar os utentes sobre novas oportunidades de emprego; os utentes devem também receber convites digitais para reuniões (incluindo sessões de informação em grupo). Deve também ser desenvolvida uma estratégia de canais mistos para garantir que os utentes que não têm acesso e/ou competências digitais (frequentemente os

que mais necessitam de apoio personalizado à integração) não sejam prejudicados.

Os métodos de contacto digitais (e a sua coordenação com diferentes intervenientes) são a forma mais eficiente de prestar serviços. As sessões de grupo, os *webinars* e os *podcasts* podem também alargar o acesso dos utentes aos serviços dos SPE, tornando-os simultaneamente mais rentáveis.

Ao decidir quais os canais adequados para os grupos/situações dos utentes, os SPE devem introduzir processos no contacto inicial para conhecer os utentes e melhor compreender as respetivas experiências. Ao determinar quais os serviços que devem ser prestados em formato digital, os SPE devem ter em conta a informação sobre o nível geral de acesso digital dos utentes, as necessidades individuais e o grau de capacidade *online* em áreas/regiões específicas. O objetivo é garantir que os utentes não sejam excluídos do apoio ou recebam menos serviços por não poderem interagir com o SPE *online*.

Ao ponderar a prestação de serviços *online*, os SPE devem garantir que as necessidades da população-alvo são satisfeitas e que um serviço específico pode ser efetivamente prestado através de meios digitais. Ao desenvolverem a capacidade digital (incluindo a realização de seminários e *podcasts online*), os SPE devem estabelecer contactos com outras partes interessadas para obterem contributos de peritos, conforme necessário. Para apoiar os utentes sem acesso digital, os SPE devem desenvolver serviços de proximidade que garantam a prestação de apoio junto dos cidadãos. Os centros móveis (através de autocarros devidamente equipados) e as ligações Wi-Fi estabelecidas em centros de contacto específicos podem prestar serviços em zonas rurais e regiões remotas.

(c) Identificação e definição de prioridades da base de utentes candidatos a emprego/empregadores

Uma conceção organizacional bem-sucedida exige que os SPE identifiquem as pessoas e os processos necessários para prestar serviços definidos (por exemplo, determinar a quem "pertencem" as diferentes partes do percurso do utente e os respetivos custos). Estas informações são necessárias para determinar a equipa e outros requisitos que permitem a prestação de

serviços num centro de emprego. As necessidades de pessoal dependerão da gama e do âmbito dos serviços prestados por um determinado SPE; podem incluir equipas administrativas/ de acolhimento, conselheiros de emprego e de carreira, chefes de equipa e diretores de escritório.

Para definir e atribuir os recursos e direcioná-los para as necessidades prioritárias, é necessário identificar a base de utentes e os respetivos segmentos. Os segmentos de utentes (ver Secção 4.1.4) podem receber diferentes níveis de apoio com base na sua situação e distância do mercado de trabalho. Estes variam consoante o contexto de cada SPE, incluindo a base de candidatos a emprego/empregadores.

É preciso ter em conta que os centros de emprego podem ajudar as pessoas a encontrar trabalho, mas não a encontrar trabalho por elas. Por conseguinte, os SPE têm de ser facilitadores eficazes, o que pode ser conseguido através da prestação de serviços, incluindo aconselhamento em matéria de emprego, acesso à Internet para a procura de emprego, plataformas interativas de emprego, feiras de emprego e exposições.

O percurso de cada pessoa para se integrar no ambiente de trabalho é diferente. Para uma integração profissional bem-sucedida, são necessários passos que começam com o contacto inicial no momento do registo. Após a recolha de informações no contacto inicial, o candidato a emprego pode necessitar de ser encaminhado para um conselheiro para obter um apoio mais aprofundado para ultrapassar os obstáculos. Isto pode implicar o encaminhamento para apoio especializado prestado por outras organizações que trabalham em parceria com os SPE, ou de medidas contidas nos programas ativos do mercado de trabalho, como a formação. Os utentes prontos para contratar podem ser encaminhados para potenciais empregadores e, se possível, será oferecida alguma assistência após o recrutamento para resolver eventuais problemas iniciais.

Os passos e o tempo envolvidos no percurso de integração de um utente variam de pessoa para pessoa, em função das suas necessidades individuais e da distância que o separa do mercado de trabalho. As informações essenciais para apoiar o percurso de um utente devem incluir a autorreflexão e os seus interesses e motivações para a sua inserção no mercado de trabalho.

4.1.6 Gestão de casos/ /serviços de aconselhamento para candidatos a emprego

Os conselheiros têm uma função fundamental pois prestam aconselhamento e orientação aos candidatos a emprego. Embora eficazes na assistência aos candidatos a emprego, os conselheiros são um recurso dispendioso.

Por conseguinte, devem ser utilizados para prestar apoio personalizado e coordenar os serviços aos candidatos a emprego particularmente desfavorecidos. Isto pode incluir informações sobre os requisitos de empregos específicos e a verificação da aptidão de um candidato a emprego para uma determinada vaga com base nos critérios do posto. Os conselheiros podem entrar em contacto com peritos (por exemplo, prestadores de formação especializada ou peritos em matéria de acesso ao mercado de trabalho para pessoas

com deficiência) noutros serviços de apoio para coordenar as medidas de apoio aos utentes.

Os centros de emprego terão de estabelecer critérios para determinar quais os utentes candidatos a emprego que devem ter acesso a serviços de aconselhamento. Os critérios podem basear-se numa avaliação das necessidades após a definição inicial do perfil. Os utentes que têm algumas necessidades de apoio (mas que não se debatem com os obstáculos mais significativos à integração) podem ser encaminhados para conselheiros de referência do SPE. Os utentes mais preparados para o emprego/trabalho podem ser capazes (e preferem) auto-atender-se, enquanto os utentes com maiores necessidades de apoio podem beneficiar do encaminhamento para serviços especializados prestados por outras organizações. Estas categorias baseadas nas necessidades podem corresponder a categorias de utentes (ver Secção 4.1.4).

► 4.2 Estrutura e processo dos centros de emprego

4.2.1 Decidir sobre a localização dos centros de emprego

A implantação de um centro de emprego numa localização eficaz inclui considerar a afluência esperada,¹⁹ as condições do mercado de trabalho local e a composição da população. As decisões sobre a localização dos centros de emprego devem ainda basear-se no serviço ao utente e nas necessidades das empresas, e não em considerações políticas (embora estas últimas não possam ser totalmente excluídas).

Os fatores que devem ser considerados na localização de um centro incluem as respetivas dimensões da população local, da população ativa e da mão de obra local. Outros fatores incluem o número e a natureza das empresas, as taxas de desemprego/emprego, o número e o tipo de prestadores de serviços de apoio conexos (por exemplo, organismos de formação), o volume de

potenciais utentes, a base de empregadores locais e os níveis de pobreza da população. A disponibilidade ou ausência de infraestruturas, incluindo acesso à Internet e oferta de transportes (especialmente transportes públicos), é especialmente importante nas zonas rurais e deve ser um fator determinante para a localização de um centro.

4.2.2 Determinar o equilíbrio entre as zonas urbana/rural de localização dos centros de emprego

Os centros de emprego são necessários tanto nas zonas urbanas como nas rurais, e as dotações orçamentais devem ser suficientes para cobrir tanto o investimento de capital como os custos operacionais correntes.

Quer se trate do planeamento de novos escritórios ou da modernização de instalações existentes, é importante garantir a disponibilidade de

19 O número de pessoas que se espera que visitem/utilizem o serviço num determinado período.

financiamento suficiente. Para tal, é necessário garantir que foi afetado capital suficiente para concluir um projeto de desenvolvimento e realizar as melhorias previstas; os orçamentos operacionais em curso devem também ser adequados para cobrir os custos de funcionamento após a conclusão.

É importante que as redes de gabinetes dos SPE tenham cobertura nacional. Embora isto inclua tanto zonas urbanas como em zonas rurais, é relativamente dispendioso fornecer instalações para escritórios em zonas rurais menos densamente povoadas. A natureza do mercado de trabalho nas zonas rurais será uma consideração particularmente importante nas decisões sobre a localização dos escritórios. Se a base de emprego local numa zona rural for essencialmente agrícola, a disponibilidade de outras potenciais oportunidades de emprego será um fator que influenciará a decisão de abrir um centro de emprego. Se o emprego não agrícola estiver concentrado em certos sectores, como o turismo, os debates com as associações empresariais podem explorar a possibilidade de desenvolver pistas de recrutamento através da criação de ligações com os empregadores locais.

4.2.3 Planeamento das dotações orçamentais

(a) Infraestruturas

O planeamento orçamental dos centros de emprego deve considerar infraestruturas como edifícios e outras infraestruturas (incluindo a necessidade de salas de reunião), equipamento e tecnologias da informação (TI) adequadas para apoiar a prestação de serviços (incluindo ferramentas de medição do desempenho). O cálculo dos custos deve também ter em conta necessidades como a manutenção dos escritórios, a garantia da segurança no local de trabalho e a contratação de equipas (incluindo salários e formação). Devem igualmente ser afetados recursos suficientes para cobrir as despesas de comunicação. É igualmente necessário disponibilizar fundos para permitir o encaminhamento de utentes candidatos a emprego para organizações parceiras.

(b) Necessidades de pessoal

As necessidades de pessoal devem ser identificadas com base numa avaliação do volume de utentes e dos serviços a prestar.

Ao considerar as necessidades de pessoal, é particularmente importante analisar as estatísticas demográficas, especialmente a densidade de distribuição da população e o número de jovens. Os ISMT também devem ser estudados para determinar o número de empregadores, padrões de recrutamento, sectores profissionais e número de trabalhadores com emprego remunerado em relação ao número de independentes.

(c) Fontes de financiamento

O leque de fontes disponíveis para financiar os centros de emprego é influenciado pelo grau de descentralização, pelo mandato atribuído aos centros e pelos tipos de serviços a prestar. As fontes de financiamento incluem dotações do orçamento do governo nacional ou regional/local, fundos de emprego ou de formação, fundos de seguro de desemprego/emprego a nível nacional ou setorial e donativos do mundo empresarial. O financiamento pode também provir de fontes que incluem organizações não governamentais (ONG) ou particulares. Nalguns casos, os centros de emprego podem obter rendimentos de serviços especializados (não incluindo os serviços essenciais) oferecidos ao público e aos utentes do centro. É importante que as fontes e a utilização dos fundos estejam claramente estipuladas na legislação nacional, regional ou local, consoante o caso.

4.2.4 Criação da estrutura e das funções do escritório

(a) Equipas responsáveis pela prestação de serviços

Um centro de emprego deve ter quatro unidades de prestação de serviços distintas, conforme segue

- A **direção do escritório**, sendo o/a direto/a do escritório responsável pela prestação de serviços no estabelecimento;

- Uma **equipa de registo** que presta um serviço de acolhimento inicial e inscrição de utentes;
- **Serviços aos empregadores** que estabelecem a ligação com as empresas para colocar e preencher vagas e desenvolver parcerias de recrutamento através do centro de emprego;
- **Serviços de aconselhamento** que prestam apoio personalizado a utentes candidatos a emprego que necessitam de assistência abrangente para apoiar a sua integração no mercado de trabalho.

A prestação eficaz de serviços exige geralmente um mínimo de dois técnicos de emprego seniores, um especializado na prestação de serviços aos empregadores e outro que preste serviços de aconselhamento aos utentes candidatos a emprego. Em escritórios pequenos, será necessário que a equipa seja polivalente, pelo que deve ser formada para desempenhar ambas as funções, a fim de assegurar a continuidade do serviço. Além disso, quando a equipa dos gabinetes é pequena, o/a diretor/a pode ter de desempenhar também um papel de conselheiro/a (desde que tenha as competências necessárias). Isto implicaria tratar dos casos mais sensíveis e complicados, para além de assumir a função de coordenação principal.

A proporção de tempo a dedicar a cada função (especialmente em caso de ausência do pessoal) deve ser determinada pela direção, com base nas condições de trabalho presentes e nas exigências operacionais. O número efetivo de técnicos de emprego e a necessidade de funcionários de aconselhamento profissional dependerão do número de utentes e dos recursos disponíveis. Os conselheiros profissionais devem, em princípio, ser reservados para casos que exijam um apoio intensivo e podem, portanto, prestar os seus serviços a mais do que um centro de emprego.

As funções de registo podem ser desempenhadas por um técnico júnior de emprego responsável pelo acolhimento inicial. Esta função pode combinar a prestação de serviços de proximidade com a assistência necessária aos técnicos de emprego, substituindo-os, se necessário, quando tiverem adquirido experiência e conhecimentos suficientes.

(b) Funções e âmbito

Cada uma das unidades de prestação de serviços acima descritas é fundamental para o funcionamento eficaz dos centros de emprego.

As funções, as ligações e as responsabilidades partilhadas das várias funções devem ser claramente compreendidas. O pessoal deve ter descrições de funções claras que especifiquem o papel e as funções essenciais do posto de trabalho; as necessidades individuais de formação e desenvolvimento do trabalhador também devem ser tidas em conta. As funções básicas sugeridas são as seguintes.

(I) Direção

A direção é responsável pela prestação eficiente e eficaz de serviços do mercado de trabalho por um centro de emprego. O seu papel abrange o planeamento, a coordenação, a organização, a direção e o controlo da operação. São responsáveis pelas atividades financeiras, de recursos humanos e administrativas necessárias para apoiar os utentes (tanto candidatos a emprego como empregadores).

(II) Técnico (conselheiro) de emprego

Os técnicos de emprego servem essencialmente duas categorias de utentes principais, nomeadamente os candidatos a emprego e os empregadores. Prestam aconselhamento de base e informações aos candidatos a emprego para os ajudar na sua procura de emprego. Por vezes, também prestam orientação profissional quando existe capacidade suficiente e para satisfazer as necessidades identificadas dos candidatos a emprego. Os empregadores recebem informações e apoio em matéria de recrutamento e, em determinadas circunstâncias, informações e assistência noutras questões relacionadas com o emprego, tais como contratos e questões de recursos humanos. Os técnicos de emprego não são conselheiros profissionais, pelo que prestam aconselhamento não profissional para além da prestação de informações. Nos países em que a profissão de conselheiro está protegida por lei, é importante encontrar formas de distinguir o aconselhamento profissional do trabalho dos técnicos de emprego. Se tal não for feito, o trabalho dos serviços de emprego poderá ser afetado negativamente, uma vez que os centros de emprego poderão não ter capacidade para recrutar e manter conselheiros profissionais.

(III) Técnico de registo

Um técnico júnior de emprego/registo é responsável pelo contacto inicial com todos os utentes que visitam o centro de emprego. As

suas funções incluem receber os utentes (tanto candidatos a emprego como empregadores), responder a perguntas de rotina/gerais, fornecer informações a pedido e ajudar os candidatos a emprego a registarem-se. Esta função inclui a verificação, o controlo das informações fornecidas pelos utentes, a sua introdução na base de dados do SPE, a determinação da elegibilidade dos utentes para o apoio do SPE e a organização de aconselhamento e de outras entrevistas especializadas, conforme necessário. O técnico de registo deve também acompanhar os resultados do encaminhamento dos candidatos a emprego para as ofertas de emprego anunciadas pelos empregadores.

(IV) Coordenação de serviço

Enquanto parte de um ecossistema mais vasto de prestação de serviços de emprego, os SPE estão continuamente a fazer e a rever os seus acordos e parcerias com outras organizações de apoio para acrescentar valor, colmatar lacunas e consolidar as prestações de serviço para evitar a fragmentação na prestação de serviços. Para garantir que os acordos de trabalho com outras agências são eficientes e que quaisquer problemas quotidianos são resolvidos, pode ser útil nomear uma pessoa responsável pela ligação com os parceiros fornecedores de serviços e pelo acompanhamento da coordenação dos serviços.

4.2.5 Recrutamento da equipa do centro de emprego

Antes de determinar os diferentes serviços a oferecer, é imperativo dotar-se da capacidade de recrutar e formar os trabalhadores adequados assim como fazer uma avaliação realista da sua produtividade.

É importante aplicar uma metodologia sistemática aquando da criação dos centros de emprego. Os serviços devem ser desenvolvidos para apoiar a concretização da visão e da estratégia do SPE, e as funções da equipa devem ser definidas de modo a corresponder às necessidades dos beneficiários.

Deverá ser identificado o conjunto de aptidões e competências exigidas pelos empregadores numa área específica/e disponíveis entre os candidatos a emprego registados num determinado centro de emprego, e deverá ser realizada uma avaliação

do mercado de recrutamento local. Tal será necessário para verificar a disponibilidade de candidatos adequados e estabelecer requisitos para a produtividade do pessoal recém-recrutado. É igualmente necessário determinar as necessidades de formação dos membros da equipa para que, ao longo do tempo, possam desenvolver o seu potencial.

Após este trabalho preparatório, podem ser confirmadas as necessidades em termos de recursos humanos e deve ser elaborado um organograma. Finalmente, pode ser redigido um conjunto de descrições de funções, com papéis e responsabilidades claramente definidas, competências e qualificações necessárias para cada cargo.

4.2.6 Desenvolvimento das competências da equipa dos centros de emprego

O pessoal dos centros de emprego deve possuir as aptidões e competências adequadas para garantir a capacidade e a qualidade dos serviços necessários.

Na sequência de uma análise das necessidades de pessoal de um centro de emprego, os SPE devem desenvolver um programa para planear a prestação da formação técnica e profissional necessária ao pessoal, de modo que este possa desenvolver as suas próprias competências e aptidões.

Uma análise das necessidades de formação (ANF) é o primeiro passo para o desenvolvimento de um programa de formação da equipa; isto permitirá identificar as competências atuais existentes e as áreas a desenvolver. O plano de formação deve basear-se na estratégia de ANF e do SPE com módulos de formação adaptados para abordar questões relacionadas com o SPE. A formação específica conducente a certificação de técnico de emprego e de conselheiro poderia fazer parte do programa e contribuir para a introdução de uma referência de qualidade para a prestação de serviços dos SPE. Esta medida contribuiria para a profissionalização da profissão dos serviços de emprego, tal como previsto na Convenção n.º 88 Relativa à Organização do Serviço de Emprego de 1949, da OIT.

4.2.7 Sistemas de informação dos centros de emprego

Os SPE têm de garantir que os sistemas informáticos são adequados à sua finalidade, com a funcionalidade necessária para apoiar os requisitos de prestação de serviços; é essencial que existam sistemas de segurança para proteger os dados dos utentes e os fundos públicos. Devem ser considerados tanto os sistemas "prontos a utilizar" como os "sistemas feitos à medida", devendo ser identificada a melhor opção. A equipa de toda a organização do SPE deve estar envolvida em estudos para determinar os requisitos comerciais das TI. Devem também participar no teste e na experimentação de aplicações para garantir que os sistemas satisfazem as necessidades da organização e que são de fácil utilização, seguros e fiáveis.

As funcionalidades dos sistemas informáticos devem permitir a oferta de serviços de emprego digitais, incluindo portais de auto-atendimento. Para que os utentes possam tirar o máximo partido da utilização dos canais digitais, estes devem ser de fácil utilização. Um primeiro passo essencial é a criação de um portal em linha onde as vagas possam ser publicadas. Este deve ser concebido de modo a permitir que os utentes coloquem os seus perfis pessoais, se candidatem a vagas e, se possível, recebam atualizações e notificações de potenciais empregadores. As aplicações móveis e os portais informáticos que permitem aos utentes efetuar uma auto-avaliação de competências podem incentivar uma maior autonomia dos utentes e contribuir para uma recolha de informações mais eficiente para os SPE.

► 4.3 Gestão do desempenho

Armstrong (2017) descreveu a gestão do desempenho como:

"Um processo contínuo de melhoria do desempenho através da definição de objetivos individuais e de equipa que estão alinhados com os objetivos estratégicos da organização, do planeamento do desempenho para atingir os objetivos, da revisão e avaliação dos progressos e do desenvolvimento das competências e capacidades das pessoas. A gestão do desempenho da qualidade deve, por conseguinte, reunir várias atividades diferentes e integradas para formar um ciclo contínuo de gestão do desempenho".

4.3.1 Fluxo de trabalho

A avaliação do impacto das atividades dos SPE requer a criação de sistemas de gestão do desempenho que incentivem os comportamentos adequados da equipa para que os objetivos sejam atingidos. Os indicadores de desempenho devem ser desenvolvidos e devem basear-se nos processos dos centros de emprego.

São necessários sistemas eficazes de gestão do desempenho para avaliar a evolução das intervenções ao longo do tempo. Estes sistemas

também avaliam a eficácia das intervenções de serviços e programas, identificam lacunas entre os resultados esperados e os alcançados e medem a contribuição para os objetivos nacionais de emprego. Para ser eficaz, a monitorização do desempenho deve responder a quatro questões fundamentais:

- Os utentes candidatos a emprego têm um acesso justo e equitativo aos serviços?
- Os resultados desejados estão a ser alcançados?
- Os utentes (candidatos a emprego e empregadores) estão satisfeitos com os serviços propostos?
- Os serviços são prestados de forma eficiente?

Um dos principais desafios na criação de sistemas de gestão do desempenho pode ser o acesso suficiente a dados fiáveis. Embora os SPE disponham frequentemente de uma grande quantidade de informação que pode ser utilizada para desenvolver sistemas de medição do desempenho, os resultados do trabalho não são muitas vezes sistematizados. É o que acontece sobretudo quando os recursos são limitados e não se procede a uma recolha de dados normalizada;

nestas circunstâncias, a função de gestão do desempenho é ineficaz.

A gestão do desempenho deve basear-se em dados exaustivos e atuais que sejam considerados robustos e credíveis pela direção, pelo pessoal e pelas partes interessadas externas. Os custos e benefícios relativos da medição do desempenho e da recolha de dados devem ser cuidadosamente avaliados. Para fornecer informações úteis, o sistema deve centrar-se no fornecimento de medidas que avaliem os processos e as ações que contribuem para o resultado desejado – conhecido como gestão baseada em resultados.

A gestão baseada em resultados exige que vários fatores estejam presentes nos SPE, incluindo: objetivos estratégicos amplamente definidos; objetivos constantes; sistemas que reflitam o quadro institucional dos SPE; consideração das sensibilidades políticas; e uma abordagem coerente das intervenções no mercado de trabalho.

4.3.2 Quadro de resultados

Para medir o desempenho, é necessário que existam objetivos, metas/resultados, realizações e indicadores de desempenho.

Os principais **objetivos** de um SPE são contribuir para reduzir o desemprego, facilitar o emprego digno, promover a integração social e melhorar o nível de vida dos cidadãos. Os SPE têm medidas de **objetivos/resultados** intermédios (nível micro) e finais (nível macro). As medidas intermédias registam os resultados imediatos das atividades dos SPE, tais como a taxa de encaminhamento para colocação dos candidatos a emprego e as transições para vários tipos de emprego. As medidas finais registam a contribuição do SPE para a melhoria global do funcionamento do mercado de trabalho. São mais estratégicas e podem registar níveis de desemprego numa determinada área ou uma maior participação de grupos-alvo específicos no mercado de trabalho.

Para encorajar os comportamentos adequados da equipa para atingir os objetivos, devem ser desenvolvidos **indicadores de desempenho** baseados nos processos do centro de emprego. Os indicadores de desempenho permitem medir os progressos realizados na consecução das realizações, dos resultados e dos objetivos

ou metas globais, sendo necessários vários indicadores deste tipo. Estas devem ser comunicadas mensalmente, com resumos trimestrais, semestrais e anuais. Os SPE devem registar o número de inscrições, de candidatos a emprego inscritos, de candidatos a emprego encaminhados para empregos e de políticas/programas ativos do mercado de trabalho (tais como esquemas de formação), e vagas anunciadas e preenchidas pelos empregadores.

4.3.3 Monitorização e avaliação do processo

Os indicadores de desempenho que medem tanto os contributos como os resultados são utilizados nos SPE. Do mesmo modo, para que os centros de emprego funcionem eficazmente, necessitam de sistemas de gestão do desempenho que meçam os contributos, os resultados e os processos.

As medições de contributos permitem uma comparação da relação entre recursos e desempenho. Estas podem incluir medições do número de escritórios e de efetivos, bem como orçamentos para a equipa, programas e outras necessidades operacionais. As medidas de resultados podem incluir as taxas de penetração no mercado de trabalho, o número de candidatos a emprego registados e o número de planos de ação individuais concluídos para o regresso ao trabalho.

Para prestar serviços de forma eficaz, os SPE necessitam de um contributo suficiente para os seus processos de prestação de serviços, tais como orçamentos para a equipa, financiamento para estabelecer e executar programas de emprego e recursos para fornecer e manter infraestruturas de escritório (por exemplo, equipamento). Para desenvolver sistemas de avaliação do impacto dos SPE, um primeiro passo essencial consiste em identificar os serviços e os programas. A escala e o âmbito do apoio oferecido variam consoante os SPE. Uma oferta de base incluirá normalmente: registo dos candidatos a emprego; informação sobre vagas e correspondência entre empregos; encaminhamento dos candidatos a emprego para oportunidades de emprego; acompanhamento dos resultados dos encaminhamentos; e programas ativos do mercado de trabalho, tais como esquemas de formação. Os serviços podem

também incluir o registo através da Internet (auto-atendimento), a (pré-)seleção de candidatos para entrevistas e o apoio a outras agências que prestam serviços aos candidatos a emprego. Outros serviços (mais abrangentes) prestados pelos SPE podem incluir aconselhamento, orientação profissional, planeamento individual do emprego e feiras de emprego. Os SPE encaminham os utentes candidatos a emprego para vários programas, incluindo formação no mercado de trabalho, emprego subsidiado, apoio ao trabalho independente e trabalho no sector público.

Para avaliar os serviços e programas (ou seja, as atividades dos SPE), é necessário identificar as lacunas entre os resultados esperados e os resultados alcançados.

Os SPE devem atingir pelo menos um número mínimo de realizações para produzir os impactos políticos desejados.

A medição de resultados permite-nos registar o número e os tipos de atividades realizadas, tais como o número de vagas registadas, o número de entrevistas com candidatos a emprego concluídas ou o número de encaminhamentos para outros prestadores de serviços, por exemplo, organizações de formação. No entanto, não medem necessariamente o êxito destas atividades em termos de contribuição para a realização de objetivos de resultados, tais como o número de pessoas que entram para o mundo do trabalho.

4.3.4 Medição dos impactos

Convém recordar que os objetivos de resultados de desempenho são apenas um instrumento e que é aceitável não atingir alguns dos objetivos fixados.

Assim, os sistemas de medição do desempenho, e especificamente as metas e os indicadores, devem ser reconhecidos não como um fim em si mesmos, mas como facilitadores que fornecem os meios para ajudar as pessoas das equipas dos SPE, a direção e a organização em geral a apoiar um apoio eficaz ao funcionamento do mercado de trabalho.

Isto é conseguido através da consecução dos objetivos estabelecidos para os SPE que contribuem para a melhoria desejada dos resultados desejados. Os dados de desempenho fornecem informações essenciais sobre os pontos fortes dos

SPE e as áreas a melhorar; os dados são, assim, um motor que facilita uma cultura de aprendizagem demonstrada tendo em vista a melhoria contínua.

É necessário identificar, pelo menos, um número mínimo de objetivos essenciais/relevantes que proporcionem um sistema de orientação adequado à finalidade de um SPE. Os objetivos escolhidos devem permitir a apresentação compreensível dos dados de desempenho ao pessoal, diretores e outras partes interessadas do SPE. Os objetivos são utilizados para mostrar se os indicadores de desempenho foram atingidos. Os objetivos definidos devem ser desagregados por segmento de utentes, serviço prestado, categoria de programa de mercado de trabalho, tipo de emprego obtido pelos utentes, sector da oferta de emprego e diferentes níveis operacionais, por exemplo, se o gabinete é local ou regional.

Os sistemas de gestão por objetivos são essenciais para os SPE, pois permitem-lhes prestar serviços da forma mais eficiente e eficaz possível. Os sistemas de Gestão por Objetivos constituem o pilar central dos sistemas de gestão do desempenho dos SPE, uma vez que definem objetivos *SMART* (acrónimo em inglês – (specific, measurable, achievable, realistic e timebound) – específicos, mensuráveis, exequíveis relevantes e calendarizados), (Weishaupt, 2016). Os sistemas de desempenho *SMART* são, portanto, essenciais para que os SPE facilitem a realização dos objetivos dos SPE. Têm de especificar o que deve ser fornecido, a que nível e dentro de que prazo.

As categorias de informação sobre os utentes candidatos a emprego, necessárias para uma gestão eficaz do desempenho, incluem características como a idade, o sexo, o nível de habilitações, a experiência profissional anterior, a deficiência e os períodos de desemprego. São também recolhidas informações adicionais sobre os fatores que constituem obstáculos à integração do candidato a emprego no mercado de trabalho.

Do mesmo modo, para permitir a gestão do desempenho dos utentes empregadores, as características das ofertas de emprego devem ser registadas, incluindo o tipo (por conta de outrem ou trabalho independente), a duração do contrato, as remunerações médias, os requisitos de competências/registos de correspondência, a relação entre o regime de formação frequentado e a colocação profissional.

Do mesmo modo, a informação sobre as vagas colocadas no SPE deve incluir a profissão, o tipo e a dimensão da empresa, o sector económico, o grupo profissional, o tipo e o nível de qualificações exigidas para o cargo.

4.3.5 Cultura de gestão e comunicação

Para que os sistemas de medição do desempenho possam melhorar os resultados, é necessária uma cultura de apropriação, confiança e empenhamento numa organização.

Para beneficiar de uma infraestrutura de gestão do desempenho eficaz, o SPE deve, portanto, promover ativamente uma cultura de transparência a todos os níveis da organização; o foco deve ser colocado na obtenção dos melhores resultados para os utentes. A responsabilização de cada membro do pessoal e das equipas deve ser clara e deve ser acompanhada de um forte sentido de apropriação e de responsabilidade. No entanto, a colaboração entre os membros do pessoal e entre as equipas também deve ser incentivada. As práticas de mobilização de equipas, o reconhecimento e a motivação adequados e o envolvimento do pessoal a todos os níveis nos processos de planeamento podem promover um maior envolvimento e empenho do pessoal. A responsabilização, incentivando o pessoal da linha da frente a inovar e a propor melhorias nos sistemas e processos, pode contribuir para a obtenção de resultados de elevada qualidade e para a melhoria dos serviços.

É igualmente importante limitar o potencial de criação de incentivos perversos e de declarações da direção. Assim, as medidas de desempenho devem ser concebidas de modo a abordar estas questões e as políticas de recursos humanos devem desencorajar fortemente a manipulação (*gaming*) dos objetivos.²⁰

As comunicações para a equipa devem motivá-la a cumprir a missão de serviço público do SPE e, ao mesmo tempo, encorajá-la a empenhar-se no aumento da eficácia, eficiência e produtividade dos serviços modernizados.

Uma componente fundamental da melhoria contínua do desempenho é um diálogo aberto entre a direção e a equipa, bem como aprender com os erros. Assim, devem ser organizados diálogos regulares sobre o desempenho, a fim de incentivar o *feedback* e um fluxo de informação bidirecional entre a direção e a equipa. Devem ser utilizados diversos meios de comunicação para divulgar informações sobre o desempenho a diferentes níveis da organização. Estas podem incluir boletins eletrónicos, círculos de qualidade, painéis de desempenho que fornecem análises contextuais e reuniões de equipa, com inquéritos regulares de satisfação da equipa interna e a possibilidade de utilizar a avaliação 360 graus.

A avaliação comparativa interna entre grupos de agências pode ser utilizada para promover a aprendizagem e o intercâmbio de boas práticas; esta abordagem pode também ser utilizada para identificar problemas anteriormente não reconhecidos que necessitem de atenção. A melhoria contínua do desempenho é essencial para garantir a obtenção e a melhoria sustentadas dos resultados e dos processos. Muitos SPE introduziram programas de melhoria contínua que utilizam abordagens de gestão da qualidade. Estes baseiam-se no desenvolvimento de sistemas de SPE alimentados pelo *feedback* sobre a satisfação das necessidades dos utentes (candidatos a emprego e empregadores). Os indicadores de desempenho são frequentemente revistos para identificar os pontos fortes e as áreas a melhorar. As prioridades para a melhoria organizacional podem ser desenvolvidas a partir da análise dos dados de desempenho e das boas práticas partilhadas através da transferência de conhecimentos. O impacto das alterações operacionais/processuais no desempenho em diferentes locais pode ser comparado através de exercícios de aferição do desempenho.

Foram desenvolvidos vários instrumentos para ajudar os SPE a medir continuamente o seu desempenho e a melhorar a prestação de serviços. A OIT está a desenvolver e a testar uma ferramenta de diagnóstico dos SPE que mede o desempenho em cinco pilares (nomeadamente: política e estratégia; recursos humanos e capacidade de gestão; recursos, incluindo infraestruturas; trabalho em parceria; e oferta

²⁰ O *gaming* é a manipulação artificial das medidas de resultados, enquanto os incentivos perversos incluem o "creaming" e o "parking", que se referem a evitar conscientemente inscrever utentes desfavorecidos (candidatos a emprego) (OCDE, 2005).

de serviços²¹). Além disso, a *World Association of Public Employment Services* (WAPES) elaborou um projeto de modelo para a autoavaliação dos SPE (MASPE). A ferramenta MASPE destina-se a fornecer uma metodologia para a análise dos aspetos qualitativos da prestação de serviços dos SPE; o MASPE avalia o impacto que estes

aspetos qualitativos dos SPE têm nos resultados quantitativos dos mesmos. A ferramenta estava a ser testada em oito países, mas o programa foi alargado a mais vinte países africanos. Consultar o anexo 1 e o conjunto de ferramentas OIT/*YouMatch* que o acompanha para obter mais informações.

► 4.4 Prestação de serviços através de parcerias

4.4.1 Identificação de parceiros e áreas de cooperação

Os centros de emprego são intervenientes importantes no ecossistema dos serviços de emprego; no entanto, outros prestadores de serviços também têm de ser envolvidos.

Os SPE devem garantir que dispõem de mecanismos para encaminhar os utentes candidatos a emprego para outras organizações, sempre que necessário; isto é necessário para que os utentes recebam todo o apoio necessário para uma transição bem-sucedida para o mercado de trabalho. Os SPE terão, por conseguinte, de colaborar com outras organizações públicas, ONG, instituições de formação, APE (tanto em escritório como *online*) e parceiros sociais. O mapeamento dos serviços e das instituições que os prestam a nível local, regional e nacional é um passo fundamental neste domínio.

Para otimizar a capacidade e a utilização dos orçamentos, os SPE devem combinar e coordenar serviços com outros intervenientes que prestam serviços de apoio ao emprego. Através da colaboração com outras partes interessadas, os SPE podem reunir conhecimentos especializados e aumentar a cobertura dos serviços, especialmente nas zonas rurais.

Os SPE devem dotar-se de uma estratégia de parceria que os ajude a decidir que serviços de emprego poderão ser considerados para prestação por outros intervenientes que

trabalhem em parceria com os SPE. São necessárias várias etapas para identificar as organizações parceiras adequadas, as áreas de cooperação e os objetivos das parcerias. Ao seguir estes passos, os SPE terão de rever sistematicamente a sua capacidade de prestar serviços essenciais. Os SPE terão de determinar onde existem lacunas e áreas para potencial expansão, e terão depois de determinar as melhores organizações parceiras para as abordar. Os principais critérios a ter em conta incluem o potencial para alcançar a sustentabilidade e os resultados, respetivamente, bem como a probabilidade de poder integrar o trabalho em parceria.

É necessário um equilíbrio entre a prestação interna e a prestação por terceiros através de parcerias para fornecer serviços de emprego eficientes. O mapeamento de serviços deve ser realizado para identificar silos de serviços e recursos, duplicações e lacunas, de modo que os parceiros possam otimizar as suas respetivas contribuições para melhorar o serviço ao utente. Para otimizar a capacidade de serviço para um determinado recurso, os SPE devem assim determinar quais os serviços que poderão ser prestados pela sua equipa baseada nos Centros de Emprego e quais os serviços que devem ser prestados por outras agências de apoio.

A prestação de serviços através de parcerias deve ser encorajada porque o contributo de outras organizações tem o potencial de melhorar a eficiência, especialmente através de um melhor acesso à informação que, por sua vez, proporcionará um melhor serviço ao utente. As parcerias também têm o potencial de trazer

21 Zulum Avila e Javier Omar Rodrigue. 2021. "Public employment services diagnostic tool and guide." OIT, Genebra. https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_829545/lang--en/index.htm

conhecimentos especializados adicionais, como a formação, e de abordar barreiras específicas no mercado de trabalho. As parcerias devem, assim, ser consideradas sempre que a oferta existente ofereça uma oportunidade de obter conhecimentos especializados para prestar serviços de formação e apoio a grupos mais vulneráveis com barreiras à integração no mercado de trabalho, como as pessoas com deficiência e os migrantes.

As partes interessadas devem ser encorajadas a explorar as vantagens da cooperação e das parcerias com os SPE. A mobilização de potenciais parceiros e o início da cooperação são, por conseguinte, passos importantes no estabelecimento de parcerias.

Para promover os benefícios das parcerias com outros atores, os SPE devem explicar como os seus interesses e os dos potenciais parceiros estão direta e implicitamente alinhados. Para o conseguir, os SPE podem realçar o valor que podem acrescentar, por exemplo, encaminhando os utentes candidatos a emprego para os outros parceiros. Para o efeito, os SPE deverão identificar previamente as necessidades de apoio especializado dos candidatos a emprego, através de uma identificação inicial da sua situação no mercado de trabalho. Especificamente, deverá ser identificada a adequação das suas competências e qualificações aos empregos disponíveis.

4.4.2 Criação de quadros regulamentares

Os acordos de governação das parcerias podem ser formais, informais ou contratuais. Independentemente dos acordos escolhidos, para funcionar eficazmente, as parcerias devem ser orientadas para os resultados e os objetivos e as responsabilidades dos parceiros devem ser claramente definidos. Na criação de uma parceria, os SPE devem confirmar tanto a base contratual (governação) preferida para a parceria como as respetivas responsabilidades dos vários parceiros. Existe um requisito específico para regular eficazmente as atividades das APE e das ATT, a fim de garantir o melhor resultado para os utentes dos serviços de emprego.

Para garantir a adesão, os interesses de todos os parceiros devem estar alinhados. As disposições formais e contratuais/legais de governação podem sobrepor-se. Embora os contratos legais não sejam necessários para gerir as ligações não comerciais²² entre os SPE e outras organizações, as declarações de intenção e os memorandos de entendimento acrescentam frequentemente valor.

O quadro regulamentar para o trabalho em parceria deve fazer parte do quadro regulamentar global da APE e deve estar alinhado com os regulamentos relativos aos contratos públicos de serviços. Do mesmo modo, os regulamentos e políticas mais amplos em matéria de contratos públicos para a prestação de serviços públicos a nível nacional podem ser aplicados ao quadro de um SPE.

4.4.3 Coordenação das parcerias e comunicação

As parcerias bem-sucedidas exigem que os contributos dos parceiros sejam coordenados e que as decisões sejam claramente comunicadas a todas as organizações participantes.

Para uma coordenação eficaz, é necessário que os parceiros cheguem a acordo sobre as respetivas contribuições e compromissos recíprocos, que devem ser registados num formato adequado ao acordo específico. Para um acordo informal, pode ser suficiente uma declaração geral de intenção de cooperação, sendo introduzidos acordos mais pormenorizados/formalizados para registar colaborações mais estreitas.

Qualquer acordo de governação da parceria deve incluir a criação de um comité diretor. As estruturas/organizações representadas no comité diretor podem incluir organismos representativos dos empregadores e organizações dos sectores da educação e da formação. As funções do comité devem incluir a comunicação e o acompanhamento e avaliação (qualitativa) dos resultados dos programas de emprego geridos em conjunto, que deverá ser divulgada nas organizações participantes e junto das partes interessadas externas (incluindo os utentes dos SPE).

²² As parcerias comerciais implicam que um SPE compre serviços a terceiros; é necessário um acordo de governação contratual para essas parcerias. As parcerias não comerciais significam que não existe uma relação comprador-fornecedor.

4.4.4 Acompanhamento das parcerias

É imperativo que as parcerias produzam valor e que os resultados das colaborações justifiquem o investimento de recursos na cooperação entre as partes interessadas. Para tirar o máximo partido do trabalho em parceria, é necessário avaliar continuamente o desempenho, registar as boas práticas e acompanhar os progressos.

Nos casos em que os acordos envolvem ligações operacionais entre os SPE e outros parceiros, os acordos devem registar a quantidade e a qualidade esperadas do envolvimento dos utentes na interface entre os SPE e outras agências de apoio. Sempre que possível, devem ser utilizados objetivos SMART (ver secção 4.3.4) para medir o envolvimento nestas interfaces.

Será também necessário aplicar medidas adequadas, como os objetivos SMART, para avaliar os progressos e harmonizar o *feedback* às organizações que participam nas parcerias. Estas medidas podem também ser utilizadas para identificar exemplos de trabalho em parceria particularmente bem-sucedido. Os objetivos devem refletir os objetivos dos parceiros com base na participação numa parceria e, por conseguinte,

devem ser aplicáveis tanto às organizações parceiras individuais como ao acompanhamento das relações de trabalho conjuntas.

Para determinar se uma parceria continua a acrescentar valor, o seu papel, governação e objetivos devem ser periodicamente revistos pelos comités diretores.

Os comités diretores das parcerias devem reunir-se regularmente com o objetivo principal de analisar os resultados para avaliar a eficácia e o valor acrescentado das operações de parceria. Devem ser estabelecidos canais de diálogo permanente (conforme necessário) para resolver quaisquer questões que surjam no dia a dia. As reuniões do comité diretor devem ser realizadas trimestralmente, se possível, com revisões oficiais das parcerias efetuadas pelo menos uma vez por ano.

Uma revisão formal da parceria deve incluir uma avaliação completa do valor acrescentado conjunto da relação de trabalho. A revisão deve também registar os sucessos e as áreas a melhorar, qualquer necessidade de alterações significativas e deve decidir, em última análise, sobre o funcionamento futuro de uma parceria específica de partes interessadas.

5. Conclusões

Os SPE nas regiões AS e MONA enfrentam desafios significativos decorrentes do aumento da população, do elevado nível de desemprego, de uma grande economia informal, de salários baixos e de recursos insuficientes. O mandato dos SPE, ao contribuírem para as políticas dos respetivos governos para fazer face a estes desafios, consiste em assegurar o bom funcionamento do mercado de trabalho. Para tal, é necessário dispor de bons SIMT, de apoio profissional na procura de emprego, de serviços de orientação profissional e de colocação, de programas de mercado de trabalho bem geridos, de centros de formação para formar e melhorar as competências dos

cidadãos, e de uma boa gestão dos subsídios de desemprego (se for caso disso) e propor serviços de forma inclusiva e equitativa.

Na AS e no MONA, é necessário colocar o foco na mediação do emprego, tanto para os candidatos a emprego como para os empregadores, ajudando nas transições do ensino para o mercado de trabalho, resolvendo o problema das competências insuficientes/inadequadas e reduzindo o elevado desemprego dos diplomados. É igualmente necessário assegurar a migração produtiva das zonas rurais para as zonas urbanas, ajudar as microempresas a desenvolverem-se, apoiar a transição da economia informal para a economia

formal e combater as desigualdades através do apoio aos grupos vulneráveis (como as pessoas com deficiência).

Os centros de emprego devem ser estabelecidos como componentes vitais na prestação de serviços de emprego ou, nos casos em que já estão estabelecidos, devem ser reforçados para que possam prestar serviços de forma eficaz. Os centros fazem parte de um ecossistema mais vasto de serviços de apoio que envolve uma série de agências que têm como missão contribuir para a prestação de serviços complementares. O desenvolvimento dos centros de emprego exige coordenação, uma abordagem sistemática e um planeamento cuidadoso.

Devem ser identificados e disponibilizados recursos adequados para o investimento em novos serviços, bem como para a sua prestação contínua. Os serviços devem ser avaliados em termos de custos para garantir a existência de infraestruturas suficientes para a execução de planos de serviços coerentes com os compromissos assumidos.

Para obter o melhor retorno possível sobre os recursos escassos, os SPE devem considerar se a prestação de alguns serviços através de outros intervenientes pode melhorar a realização dos objetivos. Quando as parcerias são adequadas, um SPE deve reunir os seus recursos com os das organizações parceiras através de parcerias bem geridas e sistemáticas que permitam a todas as partes interessadas concentrarem-se nos aspetos em que os seus conhecimentos especializados podem acrescentar mais valor. Os serviços e o máximo de apoio possível devem ser dedicados aos utentes que necessitam de uma assistência presencial mais aprofundada. Isto pode ser facilitado através do desenvolvimento de serviços digitais que ofereçam mais opções de livre serviço para os utentes que estão satisfeitos e são capazes de os utilizar; os que querem utilizar estes serviços, mas precisam de ajuda para adquirir as competências necessárias para aceder aos serviços digitais. Os recursos humanos podem assim ser libertados para ajudar os utentes que mais necessitam de apoio intensivo.

As funções das equipas devem ser claramente definidas, com objetivos transparentes e realistas, centradas na melhoria dos serviços prestados aos utentes. A participação e o *feedback* devem ser incentivados, devendo as pessoas da linha

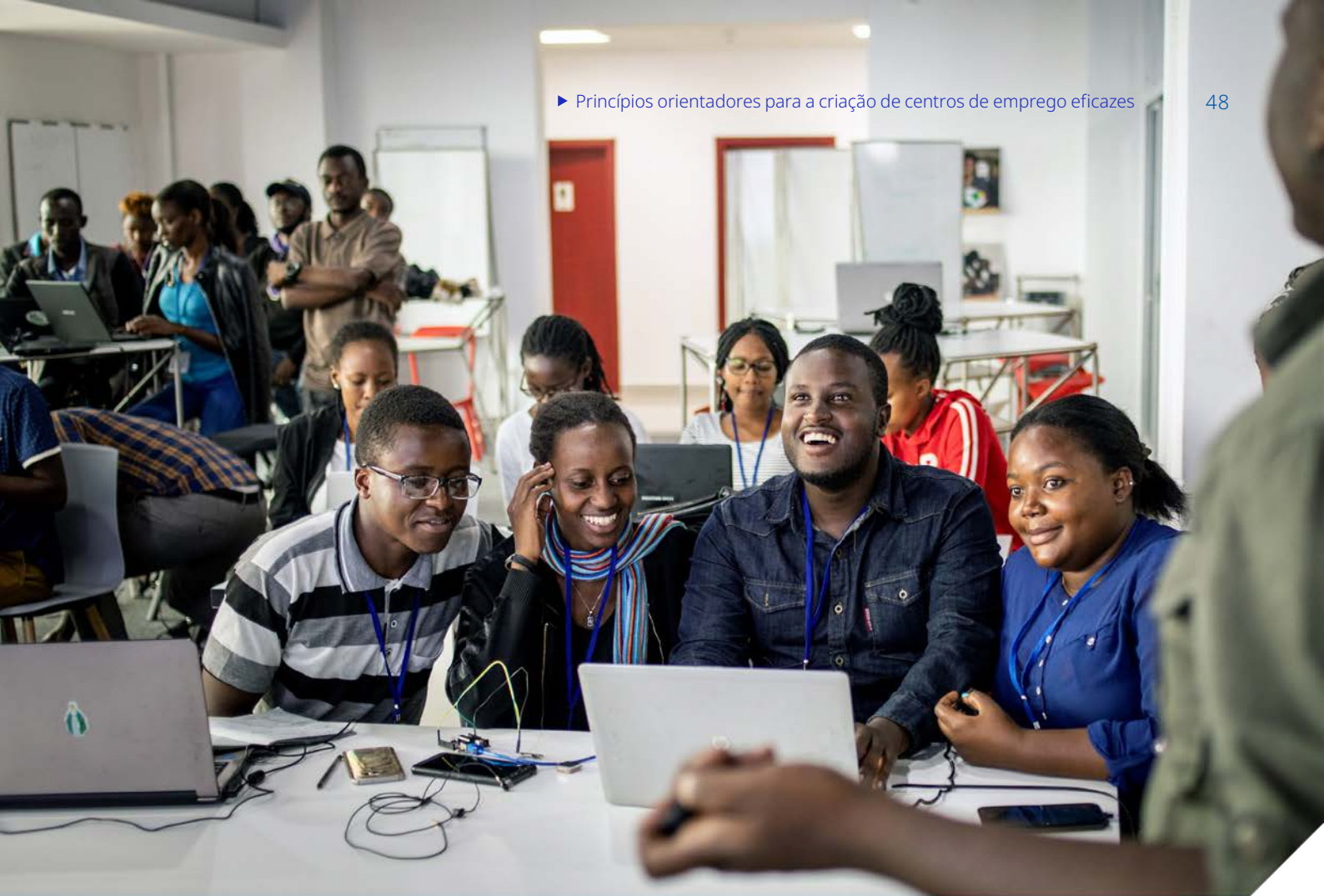
da frente ser autorizadas a inovar e a propor melhorias nos serviços que desenvolvem a partir das suas experiências de trabalho direto com os utentes.

O envolvimento efetivo dos SPE com os empregadores é essencial. Com base no *feedback* deste compromisso, os sistemas de SPE devem identificar as aptidões do utente, competências e necessidades de formação que lhes permita responder às exigências do mercado de trabalho local. Os SPE devem entrar em contacto com os organismos de formação para garantir que o desenvolvimento de competências se centra na satisfação das necessidades dos empregadores locais. Os empregadores devem estar envolvidos na conceção dos currículos do ensino e da formação profissionais, a fim de garantir que os módulos reforçam a empregabilidade.

Nos casos em que os SPE possam demonstrar aos empregadores que podem fornecer candidatos devidamente qualificados para preencher as vagas, os empregadores serão incentivados a trabalhar mais estreitamente com os centros de emprego (nomeadamente colocando ofertas de emprego nos centros). Os candidatos a emprego serão também encorajados a registar-se nos SPE quando virem que os centros de emprego são uma fonte para encontrar bons empregos.

Os SPE devem traçar o perfil dos utentes candidatos a emprego, a fim de obter os dados necessários para os orientar para o percurso de integração mais adequado e fornecer dados para os SIMT. A base de utentes deve ser segmentada para permitir que os serviços correspondam às necessidades das classes de grupos de utentes prioritários.

Devem ser introduzidos sistemas eficazes de gestão do desempenho para avaliar os progressos, identificar os pontos fortes e as áreas a melhorar nos SPE e nos centros de emprego associados. As medidas *SMART* que decorrem das estratégias orientadas para o utente devem ser aplicadas para formar uma cadeia de valor baseada em resultados que é utilizada para monitorizar se os passos dos percursos individuais dos utentes candidatos a emprego terminam ou não nos resultados desejados da política de emprego. Os objetivos devem registar os resultados do trabalho mais do que as contribuições. Para ilustrar melhor a boa utilização do financiamento



© GIZ / Mali Lazell

público e aumentar a reputação e a legitimidade de um SPE, devem ser aplicados, sempre que possível, indicadores de custos, a fim de integrar a melhoria contínua da prestação de serviços destinada a reforçar o funcionamento do mercado de trabalho. O *feedback* e os conhecimentos dos utentes, tanto dos candidatos a emprego como dos empregadores, devem fazer parte do conjunto de medidas de desempenho.

Os SPE têm um papel vital a desempenhar no apoio à transição da economia informal para a economia formal; devem incentivar tanto os empregadores como os trabalhadores do sector informal a formalizar acordos que promovam benefícios mútuos, combatendo ao mesmo tempo ativamente as práticas de exploração dos trabalhadores que afetam os cidadãos vulneráveis.

6. Referências e recursos adicionais

► 6.1 Referências

- Alix, J.P., J.P. Barbier, e S. Rasendra .2016. *Les Services Publics de l'emploi en Afrique Francophone: Défis et Enjeux de Leur Modernisation*. OIT, Genebra.
- Angel-Urdinola D.F., A. Semlali, e S. Brodman. 2010. *Non-public Provision of Active Labor market Programs in Arab-Mediterranean Countries: An Inventory of Youth Programs, Social Protection Discussion Paper No. 1005 Banco Mundial*, Washington DC.
- Angel-Urdinola, D.F., A. Kuddo, e A. Semlali. 2012. *Public Employment Services in the Middle East and North Africa*. Banco Mundial.
- Angel-Urdinola, D.F., S. Belghazi, e A. Hilger. 2013. *Building Effective Employment Programs for Unemployed Youth in the Middle East and North Africa*. Banco Mundial, Washington DC.
- Armstrong, M. 2017. *Handbook of Performance Management: An Evidence-Based Guide to Delivering High Performance*. Kogan Page Ltd, Londres.
- Auer, P.E., Ü. Efendioglu, e J. Leschke .2005. *Active Labour Market Policies Around the World: Coping with the Consequences of Globalization. Second edition*. OIT, Genebra.
- Banco Africano de Desenvolvimento. 2019. *Creating Decent Jobs: Strategies, Policies and Instruments*. Banco Africano de Desenvolvimento.
- Banco Mundial. 2006. *Youth in Africa's Labour Market. Vols I e II. Marito Garcia and Jean Fares, eds*. Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial. 2012. *World Development Report: Gender Equality and Development*. Banco Mundial, Washington DC.
- Betcherman, G., K. Olivas, e A. Dar. 2004. *Impact of Active Labour Market Programmes: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. Social Protection Discussion Paper Series 402*. Banco Mundial, Washington DC.
- CEA (Comissão Económica das Nações Unidas para a África). 2005. *Economic Report on Africa: Meeting the Challenge of Unemployment and Poverty in Africa*. CEA, Addis Ababa.
- Davern, E. 2020. *Trends and New Developments in Employment Services and Transitions in SSA and MENA Regions*. OIT/GIZ, Genebra.
- Djankov, S., e D. Georgieva. 2020. *It's Time to Expand Unemployment Protections: Let's Talk Development*. Banco Mundial.
- Forum Económico Mundial. 2018. *The Global Gender Gap Report*, FEM, Genebra.
- Kanyenze G., G. Mhone, e T. Sparreboom. 2000. "Strategies to Combat Youth Unemployment and Marginalisation in Anglophone Africa". OIT/ SAMAT *Discussion Paper* 14. OIT, Harare.
- Koeltz, D., e C. Torres. 2016. *Practitioners' Guides on Employment Service Centres*. Volumes I-IV. OIT, Bangucoque.
- Kolev, A., e C. Sagel. 2005. "Understanding Youth Labour Market Disadvantages: Evidence from South-East Europe". *International Labour Review*, 144: 2.
- Livingstone, I. 1989. " Unemployed Youth Alternative Approaches to an African Crisis". *International Labour Review*, 128: 389-407.

- Márquez, G., e C. Ruiz-Tagle. 2004. *Search Methods and Outcomes in Developing Countries: The Case of Venezuela. Research Department Publications 4383, Inter-American Development Bank, Research Department.*
- Mitra, S., A. Posarac, e B. Vick. 2011. "Disability and Poverty in Developing Countries: A Snapshot from the World Health Survey". *Social Protection Discussion Paper 1109*. Banco Mundial, Washington DC.
- Mwasikakata, M. 2017. "Assessment of Public Employment Services and Active Labour Market Policies in Rwanda". *ILO Employment Working Paper No. 232*. OIT, Genebra.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico). 2005. "Public Employment Services: Managing Performance". *OECD Employment Outlook*. OCDE, Paris.
- OCDE / OIT (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico/Organização Internacional do Trabalho). 2018. *OCDE/ OIT Study: How Migrants Contribute to Developing Countries' Economies*. OCDE/OIT, Paris.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2006. *Global Employment Trends for Youth*. OIT, Genebra.
- . 2010. "Characterizing the School-to-work Transitions of Young Men and Women: Evidence from the ILO School-to-work Transition Surveys". *Employment Working Paper No. 51*. OIT, Genebra.
- . 2014. *Labour Market Transitions of Young Women and Men in Sub-Saharan Africa. Work4Youth Publication Series No. 9*. OIT, Genebra.
- . 2016. *Labour Market Transitions of Young Women and Men in Middle East and North Africa. Work4Youth Publication Series No. 44*. OIT, Genebra.
- . 2017. "Partnerships and Contractors in the Delivery of Employment Services and ALMPs: A Literature Review". *Employment Working Paper No. 226*.
- . 2018. *Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Picture*. OIT, Genebra.
- . 2020a. *Global Employment Trends for Youth 2020*. OIT, Genebra.
- . 2020 b. *ILO-modelled Estimates*, Novembro 2020. Consultado em 3 de maio 2021.
- . 2020c. *Policy Brief – COVID-19: Public Employment Services and Labour Market Policy Responses*. Agosto 2020. OIT.
- . 2021. *Forthcoming. Public Employment Service Scan: Measuring Service Readiness and Responsiveness*. OIT, Genebra.
- Pieterse, W. 2017. "Multi-channel Management in PES: From Blending to Omni-Channelling". *Analytical Paper*. Comissão Europeia.
- Ratha, D., e W. Shaw. 2007. "South-South Migration and Remittances". *World Bank Working Paper No. 102*. Banco Mundial, Washington DC.
- Salvini, A., M. Bruni, e E. Castagnone. 2016. "Measures to Increase Employment of Nationals in Expatriate Dominated Occupations and Promote Decent Work". Escritório do Sri Lanka e Maldivas.
- Scarpetta, S., M. Kese, A. Luringson, S. Garcia-Mandico, e K. Langenbucher. 2020. "Public Employment Services in the Frontline for Employees, Jobseekers, and Employers". *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID 19)*. OCDE. <http://hdl.voced.edu.au/10707/553416>.
- Schulz, G., e B. Klemmer. 1998. *Public Employment Services in English Speaking Africa: Proposals for Re-organisation*. ARLAC (African Regional Labour Administration Centre)/OIT, Harare.
- Sen, A.K. 2009. *Inequality Re-examined*. Harvard University Press, Cambridge.
- The Conversation. 2019. "Five Myths about the Informal Economy that Need Debunking". <https://theconversation.com/five-myths-about-the-informal-economy-that-need-debunking-117612>, acedido a 13 de julho, 2021.
- Thuy, P., E. Hansen, e D. Price. 2001. *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*. OIT, Genebra.
- Verick, S. 2014. "Female Labor Force Participation in Developing Countries". IZA World of Labor 87 doi: 10.15185/izawol.87
- Weishaupt, Prof. T. 2016. *Establishing and Operating Performance Management in Public Employment Services*. European Union, in collaboration with ICF International, PES Network Analytical Paper. University of Gottingen.

► 6.2 Recursos adicionais

Andersen, T., L. Feler, e G. Schulz. 2015. "The Role of Employment Service Providers: Guide to Anticipating and Matching Skills and Jobs". Vol. 4. Fundação Europeia para a Formação/Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional/OIT.

ETF (Fundação Europeia para a Formação). 2017. "Labour Market Information Systems: Collecting Information on Data and Labour Market Trends". *ETF Skills Anticipation Background Note*, Fevereiro 2017.

OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2019. *Public Employment Services: Joined-up Services for People Facing Labour Market Disadvantage. ILO Brief on Employment Services and ALMPs Issue No. 1*, OIT.

FEM (Fórum Económico Mundial). 2016. *The Future of Jobs, Employment Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution* (Colónia). Disponível em: www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf (26 de março de 2018).

► 6.3 Quadro normativo – documentos de normas e políticas

[Convenção \(N.º 88\) Relativa à Organização do Serviço de Emprego de 1948 da OIT](#) – desenvolveu plenamente o papel dos SPE a nível internacional.

[Convenção \(N.º 181\) sobre as agências de emprego privadas de 1997 da OIT](#) e a Recomendação (n.º 188) que a acompanha – reconhecem as contribuições positivas do desenvolvimento de APE para a prestação de serviços num mercado de trabalho flexível e em rápida expansão.

[Global Jobs Pact de 2009 da OIT](#) – salienta o importante papel que os serviços de emprego desempenham na contribuição para uma recuperação sustentada.

[International Standard Classification of Occupations \(ISCO-08\) da OIT](#) – apresenta a estrutura e as definições de todos os grupos profissionais na d ISCO 08 e inclui quadros de correspondência com versões anteriores.

Anexos

► Anexo 1 – Referências cruzadas com o referencial (*Toolkit*) e outros recursos

As informações relativas aos procedimentos de execução contidas no Capítulo 4 dos presentes princípios orientadores estão diretamente relacionadas com os Capítulos 4 a 7 do referencial OIT/YouMatch que os acompanha: ***Setting Up Effective Job Centres in Developing Countries with Particular Reference to Sub-Saharan Africa, the Middle East and North Africa Regions***: https://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/publications/WCMS_830655/lang--en/index.htm. Estas abrangem os quatro principais conjuntos de atividades facilitadoras, nomeadamente: conceção de serviços de emprego e gestão de utentes; estrutura e processos dos centros de emprego; gestão do desempenho; e cooperação entre as partes interessadas e parcerias público-privadas. Todos estes elementos são necessários para a conceção e execução de uma operação de SPE a realizar através de um centro de emprego.

A WAPES elaborou um modelo para MASPE. A metodologia foi concebida para permitir que os SPE desenvolvam serviços de qualidade, progredindo em temas-chave que colocam o utente no centro do seu conceito de prestação de serviços. A ferramenta MASPE permite um acompanhamento sistemático do desempenho, tendo em conta os progressos realizados na concretização de vários fatores de desempenho para cada um dos temas-chave. O conjunto de ferramentas fornece mais detalhes sobre a abordagem MASPE e explica como esta se relaciona diretamente com as quatro atividades facilitadoras e pode, portanto, ser usada para rever as estruturas dos SPE. A OIT também desenvolveu e atualizou a sua ferramenta de análise dos SPE: https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_829545/lang--en/index.htm.

► Anexo 2 – Glossário

Políticas ativas do mercado de trabalho – fazem parte do referencial para os decisores políticos. Estas políticas combinam pagamentos de transferências com atividades de trabalho ou de formação (Auer et al., 2005).

Deficiência – definida pelo Artigo 1.º, parágrafo 2, da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência como uma incapacidade física, mental, intelectual ou sensorial de longa duração que, em interação com diversas barreiras, pode impedir a sua participação plena e efetiva na sociedade em condições de igualdade com os outros.

Emprego – as pessoas empregadas são definidas pela OIT como as pessoas acima de uma idade especificada que, durante um período curto especificado (uma semana ou um dia), exerceram uma atividade remunerada ou de trabalho independente (*Resolution Concerning Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment* da OIT adotadas pela 13.ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho,

A **taxa de emprego** – definida pelo *ILOSTAT* como a proporção da população em idade ativa de um país, que está empregada.

A **força de trabalho** (anteriormente conhecida como população economicamente ativa) – definida pelo *ILOSTAT* como a soma do número de pessoas empregadas e o número de pessoas em situação de desemprego.

Desemprego de longa duração – definido pelo *ILOSTAT* como todas as pessoas em situação de desemprego com períodos contínuos de desemprego que se prolongam por um ano ou mais (52 semanas ou mais).

Uma **agência privada de emprego** – definida na Convenção (N.º 181) relativa às Agências de Emprego Privadas (APE) de 1997, da OIT – engloba uma empresa ou pessoa, independente das autoridades públicas, que presta uma ou mais das seguintes funções no mercado de trabalho: (a) serviços de correspondência entre ofertas e pedidos de emprego; (b) serviços de contratação de trabalhadores com vista à sua disponibilização a terceiros ("empresa utilizadora"); e/ou (c) outros serviços relacionados com a procura de emprego.

Serviços públicos de emprego (SPE) – as principais instituições governamentais responsáveis pela implementação de uma variedade de programas ativos do mercado de trabalho, incluindo a prestação de serviços de orientação profissional e de colocação (OIT <https://www.ilo.org>).

Desemprego – as pessoas em situação de desemprego são definidas pela OIT como sendo aquelas que não têm emprego (não trabalharam pelo menos uma hora durante a semana de referência), tendo procurado ativamente trabalho nas últimas quatro semanas e estão disponíveis para começar a trabalhar nas próximas duas semanas, ou, tendo estado desempregadas, encontraram um emprego e estão dispostas a começar a trabalhar nos próximos três meses.

A **taxa de desemprego** – definida pelo *ILOSTAT* como o número de pessoas em situação de desemprego em percentagem do número total de pessoas na população ativa.

A **população em idade ativa** – definida pelo *ILOSTAT* como pessoas com 15 ou mais anos (embora os limites de idade possam variar de país para país).

Desemprego jovem – definido pela OIT como a percentagem da população ativa com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos sem trabalho, mas disponível e à procura de um emprego.

ilo.org

Organização Internacional do Trabalho
Route des Morillons 4
1211 Genebra 22
Suíça

Tradução para português financiada por:



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL



Gabinete de Estratégia
e Planeamento

MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL