

Coletânea de textos comunitários institucionais

A ECONOMIA SOCIAL NAS POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO E DE EMPREGO

GERAL

# ÍNDICE

## A Economia Social nas Políticas de Desenvolvimento e de Emprego Geral

	<b>Página</b>
1987 - Resolução sobre a contribuição das cooperativas para o desenvolvimento regional	<b>4</b>
1994 - Parecer do Comité Económico e Social sobre o contributo das cooperativas para o desenvolvimento regional	<b>8</b>
1994 - Resolução sobre a contribuição das cooperativas para o desenvolvimento regional	<b>14</b>
1995 - Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Uma estratégia europeia de incentivo às iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego	<b>18</b>
1996 - Resolução sobre a comunicação da Comissão relativa a uma estratégia europeia de incentivo às iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego	<b>39</b>
1996 - Parecer do CESE sobre as iniciativas locais de desenvolvimento e política regional	<b>44</b>
2000 - Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Ação local em prol do emprego - Uma dimensão local para a estratégia europeia de emprego	<b>56</b>
2000 - Resolução do Parlamento Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Ação local em prol do emprego - Uma dimensão local para a estratégia europeia de emprego	<b>81</b>
2001 - Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Ação local em prol do emprego - Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego»	<b>87</b>
2001 - Parecer do Comité das Regiões sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Ação Local em prol do Emprego - Uma Dimensão Local para a Estratégia Europeia de Emprego»	<b>95</b>

# ÍNDICE

## A Economia Social nas Políticas de Desenvolvimento e de Emprego Geral

	<b>Página</b>
2002 - Parecer do Comité das Regiões sobre «Parcerias entre o poder local e regional e organizações da economia social: contribuição para o emprego, o desenvolvimento local e a coesão social»	<b>102</b>
2001 - Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego	<b>110</b>
2002 - Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego»	<b>143</b>
2002 - Parecer do Comité das Regiões sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões “Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego”»	<b>148</b>
2003 - Resolução do Parlamento Europeu sobre a Comunicação da Comissão - Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego	<b>155</b>

## INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO SOCIAL

Resolução sobre a contribuição das cooperativas  
para o desenvolvimento regional  
[JO C 246 de 14.9.1987, p. 94]

---

### **13. Sociedades cooperativas e desenvolvimento regional**

— doc. A 2-12/87

#### **RESOLUÇÃO**

#### **sobre a contribuição das cooperativas para o desenvolvimento regional**

*O Parlamento Europeu,*

- Tendo em conta a proposta de resolução des Srs. Poettering e Sakellariou sobre a contribuição das cooperativas para o desenvolvimento regional (doc. 2-1311/84),
- Tendo em conta a sua resolução de 13 de Abril de 1983 sobre as cooperativas na Comunidades Europeia <sup>(1)</sup>,

---

<sup>(1)</sup> JO nº C 128 de 16. 5. 1983, p. 51.

Quinta-feira, 9 de Julho de 1987

- Tendo em conta o relatório Mihr sobre o movimento cooperativo na Comunidade Europeia (doc. 1-849/82),
- Tendo em conta os estudos da Comissão sobre o futuro das cooperativas de trabalhadores na Europa,
- Tendo em conta o relatório da Comissão sobre as iniciativas locais em matéria de emprego (V/146/85, estudo n.º 83/2),
- Tendo em conta o 1.º relatório da Comissão da Política Regional e do Ordenamento Territorial (doc. A 2-51/86),
- Tendo em conta o 2.º relatório da Comissão da Política Regional e do Ordenamento Territorial (doc. A 2-12/87),

1. Recorda que as cooperativas, com a sua forma de organização e funções — que permitem uma participação directa dos seus membros no desenvolvimento económico da empresa —, podem contribuir para mitigar as consequências negativas que eventualmente advenham do livre jogo das forças de mercado, bem como para superar de forma mais eficiente as consequências da recessão económica;
2. Está convicto de que as características da actividade cooperativista permitem uma reacção adequada ao objectivo prioritário que a Comunidade se propôs, que é o do que o crescimento económico através de uma estratégia de expansão das cooperativas conduza à criação de mais postos de trabalho;
3. É de opinião que as cooperativas poderão prestar um contributo decisivo na abertura de novos caminhos da política regional da Comunidade, em particular nas regiões economicamente débeis, concretamente através da criação e garantia de postos de trabalho, de variados tipos de infra-estruturas socioeconómicas, actividades dos sectores secundário e terciário, bem como pelo reinvestimento dos lucros nos locais em que foram obtidos, estratégia pela qual será evitado o êxodo das populações das regiões economicamente desfavorecidas;
4. Salaria que a possibilidade da troca de experiências dentro do movimento cooperativista representa um alto potencial inovador, podendo também ser utilizada, a nível europeu, para a transferência de tecnologias e de resultados da investigação;
5. É de opinião que deveriam ser apoiadas as relações económicas — sobretudo as relações comerciais entre cooperativa — a nível regional, nacional e comunitário;
6. Sublinha que as organizações cooperativistas, com a sua experiência e eficiência, poderão, em pequenas e médias empresas, alcançar uma alta produtividade, promover o progresso social e contribuir, de forma adequada, para o desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas da CEE;
7. Verifica que no decurso da última década, marcada por um aumento constante do desemprego, as cooperativas — especialmente as cooperativas de produção artesanal — conseguiram frequentemente criar novas empresas e oferecer novos postos de trabalho, bem como garantir um número significativo dos já existentes; os postos de trabalho nas cooperativas — que são, em grande parte, PME —, parecem, de resto, ser mais seguros e resistentes às crises; manifesta-se, por esta razão, convicto de que as cooperativas actuam, de modo especial, como motor do desenvolvimento das regiões comunitárias particularmente débeis do ponto de vista económico;
8. É de opinião que o movimento cooperativista apoia e aproveita, dum modo particularmente adequado, as forças próprias duma região, na medida em que o seu empenhamento promove os laços regionais, ajuda o desenvolvimento de formas democráticas de comportamento e fortalece o interesse pela Comunidade;
9. Chama a atenção para o facto de que as cooperativas não podem possuir estruturas uniformes, face às realidades socioeconómicas e às especificidades dos diferentes países; a diversidade das funções das empresas consoante se trate da actividade de sectores de produção industrial ou agrícola, dos serviços, do comércio ou do artesanato, requerem tipos de cooperativas muito diversificados;

Quinta-feira, 9 de Julho de 1987

10. Verifica que a coordenação dos diversos sectores e movimentos nacionais em determinados países é ainda pouco marcada e que não existe ainda uma estratégia à altura das suas possibilidades e que as legislações, regulamentos e práticas em vigor no que respeita à concessão de créditos em certos sectores são insuficientes para um apoio ao desenvolvimento das cooperativas;
11. Está convicto de que a actividade económica das cooperativas ainda não atingiu um estágio de evolução suficiente em todos os Estados-membros da Comunidade, e muito menos ainda nas regiões mais desfavorecidas; considera, pois, como dever das organizações cooperativistas que estas providenciem, de modo oportuno e eficaz, para que a função do espírito cooperativo, com todos as suas potencialidades, seja reconhecida na Europa;
12. É, pois, de opinião que, de acordo com os princípios expressos acima e no quadro destes, as cooperativas deverão ser incentivadas e apoiadas pelos organismos locais, nacionais e europeus, especialmente quando elas prosseguem objectivos progressistas, nos sectores económico e social, no quadro da política regional europeia;
13. Saliencia que a integração das cooperativas numa federação trará vantagens, sobretudo relativamente às zonas que revelem deficiências estruturais, uma vez que ela lhes permitirá recorrer a uma rede de serviços administrativos, de formação profissional, de inovação, *know-how* e assistência técnica;
14. Solicita à Comissão que ponha em execução um programa de desenvolvimento a nível comunitário de difusão do espírito cooperativista nas regiões menos desenvolvidas; este programa deverá ser inscrito no âmbito da execução dos fundos comunitários;
15. Saliencia que este programa deverá prever, particularmente, um auxílio comunitário destinado, por um lado, a medidas de formação dos membros das cooperativas (sobretudo dos responsáveis) nas novas técnicas administrativas e, por outro lado, ao apoio técnico das cooperativas recém-criadas em questões jurídicas, contabilísticas e administrativas;
16. Propõe à Comissão que estabeleça contactos permanentes com os organismos dirigentes das federações de cooperativas;
17. Exorta a Comissão a apoiar a colaboração de grupos de representantes das diversas organizações de cooperativas europeias nos comités que se ocupam da política comunitária, especialmente nos domínios em que as cooperativas já tenham podido demonstrar êxitos assinaláveis;
18. Recomenda à Comissão que, na execução das políticas estruturais, apoie o desenvolvimento das cooperativas actantes no sector agrícola e industrial, e facilite a criação de associações de cooperativas, especialmente nos sectores da prestação de serviços e das novas tecnologias;
19. Convida a Comissão a destinar às pequenas e médias empresas organizadas em moldes cooperativos uma determinada quota-parte dos subsídios dos fundos estruturais destinados a investimentos produtivos;
20. Solicita à Comissão que crie um «Fundo Europeu de Garantia», o qual assegure, em colaboração com os organismos nacionais competentes, o financiamento dos investimentos, de modo a que estas tenham acesso ao financiamento comunitário;
21. Convida o Conselho e a Comissão a elaborar um Código Europeu das Cooperativas que permita a uniformização das respectivas legislações nacionais;
22. Exorta a Comissão a apoiar financeiramente as cooperativas na execução de programas de formação e reciclagem profissional;
23. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho à Comissão e aos Parlamentos dos Estados-membros.

## GERAL

Parecer do Comité Económico e Social  
sobre o contributo das cooperativas para o  
desenvolvimento regional  
[JO C 298 de 27.11.1989, p. 59-63]

## **Parecer sobre o contributo das cooperativas para o desenvolvimento regional**

(89/C 298/16)

Em 31 de Maio de 1988, a Mesa do Comité Económico e Social, em conformidade com o 3º parágrafo do artigo 20º do regulamento interno, decidiu preparar um parecer sobre o: contributo das cooperativas para o desenvolvimento regional.

A Secção de Desenvolvimento Regional, do Ordenamento do Território e do Urbanismo, encarregada de preparar os trabalhos na matéria, elaborou o seu parecer em 29 de Junho de 1989 (relator: José Bento Gonçalves).

O Comité Económico e Social, na sua 269ª reunião plenária (sessão de 28 de Setembro de 1989) adoptou, por unanimidade o seguinte parecer.

### **1. Introdução**

1.1. A realização dos objectivos do « Livro Branco », apresentado na Cimeira de Milão em 1985 e a aplicação das regras de decisão introduzidas pelo Acto Único Europeu, que entrou em vigor em 1987, deverão conduzir à construção do Mercado Único.

1.2. Os princípios da livre-circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais, que são o fundamento dum espaço sem fronteiras, implicam um conjunto de agentes socioeconómicos incluindo os do sector cooperativo.

1.3. De uma forma muito genérica, o artigo 100º do Tratado da CEE fornece uma base no que respeita à cooperação e o artigo 58º, no seu parágrafo 2º, visa expressamente as cooperativas na medida da sua incidência directa sobre o estabelecimento e o funcionamento do Mercado Comum.

1.4. Neste contexto, o Comité Económico e Social regozija-se pelo reconhecimento do sector cooperativo pela Comissão, iniciativa concretizada pelas conclusões da Conferência Europeia sobre o sector cooperativo, mutualista e associativo, que teve lugar em 20 e 21 de Novembro de 1986, e que foi organizada em conjunto pelo Comité de Coordenação das Associações de Cooperativas da CEE e pelo Comité Económico e Social e ainda pelos esforços do Parlamento Europeu, através dos relatórios Mihr, Avgerinos e Trivelli.

### **2. Construção do mercado interno e o desenvolvimento regional**

2.1. A construção da Europa dos cidadãos e a realização do Acto Único Europeu são objectivos que convidam os responsáveis pelas instituições comunitárias a um empenhamento activo na criação de condições para que os agentes sociais e económicos, através das suas diversas formas de organização, onde as cooperativas

têm uma grande relevância, promovam a realização daqueles objectivos cujas principais acções se encontram inscritas no « Livro Branco ».

2.2. O alargamento da Comunidade Europeia à Grécia, Espanha e Portugal aumentou a dimensão das regiões menos desenvolvidas e modificou a sua articulação territorial, sobretudo certas regiões continentais interiores e as regiões insulares.

2.3. A construção do Mercado Interno Europeu pode fazer com que as assimetrias regionais sejam maiores, a menos que sejam empreendidas medidas que possam contribuir para a redução do impacto sobre as economias mais débeis, onde a acção dos agentes económicos e sociais desempenham um papel determinante.

2.4. As políticas regionais e de desenvolvimento realizadas pela Comissão e pelos Estados-membros, através da reforma dos fundos estruturais e que irão ser aumentadas tendo por objectivo a redução das diferenças das dinâmicas de crescimento económico e de bem-estar obtiveram resultados positivos, mas ainda muito limitados, na difusão territorial e foram insuficientes em relação à dinâmica do conjunto das economias nacionais, já que pouco envolveram os principais agentes das diferentes regiões.

### 3. O peso das cooperativas e o seu papel dinâmico na construção do mercado interno

3.1. As cooperativas estão presentes em todos os sectores da economia com peso diferente consoante os países em causa e dentro de cada país, conforme os sectores considerados, excepto nos Estados-membros onde existem obstáculos jurídicos.

As cooperativas contribuíram para demonstrar que podem tornar viáveis as iniciativas que individualmente teriam dificuldades de sucesso. Têm contribuído para que os economicamente mais fracos consigam concorrer com êxito. São um factor essencial de salvaguarda de postos de trabalho e da criação de novos. Dedicam-se de modo especial à formação dos trabalhadores e associados, estimulando, de certo modo, o espírito empresarial.

3.2. Na Comunidade as cooperativas associam 63 milhões de membros e são responsáveis por 3 milhões de postos de trabalho.

A densidade do sector cooperativo, à dimensão dos doze Estados-membros, testemunha a vitalidade do sector e da sua implantação no tecido económico, local e regio-

nal. O sector cooperativo é um elemento importante para a integração e coesão económica e social.

3.3. Nas regiões pouco desenvolvidas da Comunidade são muitas vezes as cooperativas uma das formas empresariais capazes de alcançar resultados concretos, visto poderem resolver, não somente os problemas económicos, mas também outros problemas fundamentais. Certamente as cooperativas são organizações determinantes na mobilização de recursos financeiros e empresariais de menor dimensão e dispersos, perspectivando as respectivas utilizações com vista à dinamização do desenvolvimento local e regional, promovendo assim o emprego e contribuindo para a fixação das respectivas populações, sobretudo abrindo perspectivas para as camadas mais jovens.

3.4. Este conceito também se aplica às regiões mais desenvolvidas que sofrem os efeitos de uma crise industrial. Neste contexto, e no caso de retoma da empresa em falência, ainda que a solução cooperativa não seja a única, todavia ela permite a participação activa dos trabalhadores da empresa objecto da reestruturação, aumentando as condições de sucesso, desde que estejam assegurados: o acesso a instrumentos financeiros e de apoio específicos, um projecto viável, esteja assegurada e regulamentada a participação dos trabalhadores nas decisões a tomar e que obtenha a participação de gestores competentes e serviços especializados de consultadoria e formação.

3.5. As possibilidades operativas das empresas, independentemente da sua forma jurídica, são directamente proporcionais ao nível do conhecimento e experiência de gestão dos empresários e da participação dos trabalhadores. No caso das cooperativas estas permitem também às camadas sociais mais afastadas da cultura empresarial adquirirem conhecimentos, para aumentar as possibilidades de criação de novas empresas.

3.6. Confirma-se assim a afirmação do relatório Mihr do Parlamento Europeu, de que as cooperativas servem, não somente para garantir o pluralismo económico e reforçar a concorrência das empresas, mas também, de uma certa forma, para defender a liberdade e democracia económica.

### 4. Características e princípios das cooperativas

4.1. As cooperativas podem ser definidas como sendo sociedades que visam a satisfação das necessidades económicas e sociais dos seus membros construindo e gerindo um património comum indisponível e preservando, simultaneamente, a autonomia individual.

Nelas o imperativo da melhoria da situação dos associados tem prioridade sobre a mera maximização do lucro, privilegiada por algumas de outras formas societárias.

4.2. Para este fim a cooperativa gere uma empresa tendo em conta o equilíbrio económico da gestão e a concorrência do mercado. Os critérios para a gestão baseiam-se numa ética de responsabilidade partilhada numa base democrática e numa ética de solidariedade que se traduz pela prevalência dos serviços prestados aos membros e pela cooperação entre as cooperativas.

4.3. A democracia exerce-se no seio da cooperativa através da liberdade de adesão e de demissão, da igualdade de direitos, da reciprocidade nas relações entre os membros e a cooperativa e da distribuição dos resultados proporcional à participação dos membros na actividade da cooperativa.

4.4. Finalmente, numa cooperativa, o poder real fundamenta-se mais no indivíduo do que no capital detido por cada um.

## 5. Acção das cooperativas no desenvolvimento regional

5.1. Um estudo levado a efeito pela Comissão das Comunidades Europeias, enquadrado no programa de pesquisa e de acções sobre a evolução do mercado do emprego (1981), destacou o papel positivo do movimento cooperativo na criação de novos empregos e, principalmente, para os jovens.

5.2. Os relatórios do CES sobre as zonas de montanha, as regiões insulares, as regiões mais desfavorecidas da Comunidade, e o parecer do CES sobre as iniciativas locais de emprego em geral, consideram que as cooperativas constituem uma das soluções individuais para permitirem às regiões mais pobres e atrasadas emergirem do subdesenvolvimento.

5.3. O CES tinha estimado, num seu parecer de 1984, relativo ao desemprego, que a Comissão deveria tentar encontrar meios para suprimir os obstáculos que desencorajam a constituição de novas formas de pequenas empresas de índole cooperativa.

5.4. O relatório Avgerinos, do Parlamento Europeu, pede nomeadamente que o desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas seja encorajado através da criação de empregos, pela via da instituição de novas estruturas económicas e sociais que passem pela promoção de pequenas e médias empresas e, nomeadamente, de cooperativas.

5.5. Nas regiões interiores e desfavorecidas da Comunidade as iniciativas economicamente mais sólidas têm por base empresários locais, quer revistam a forma individual quer a forma associativa.

5.6. As organizações cooperativas e outras formas de associações são aquelas que têm as raízes locais mais profundas e que, baseadas nos seus princípios e na sua ética, podem mobilizar e coordenar de forma mais eficaz os recursos financeiros e humanos existentes.

5.7. O abrandamento da dinâmica económica rompe muitas vezes os laços de solidariedade e de entreajuda que são características do mundo rural. As cooperativas podem reconstruir esses laços, não só entre os membros mas também entre as cooperativas e outros agentes económicos.

5.8. Um programa de desenvolvimento do sector cooperativo pode também reconstruir esses laços de interesse mútuo entre a população e o território, entre os próprios habitantes, entre os habitantes e o desenvolvimento de novas actividades económicas e culturais e, ainda, entre as actividades da região e o resto do país.

5.9. As cooperativas agrícolas sejam elas de produção ou de compra e venda, as cooperativas de crédito e de serviços podem contribuir para melhorar as condições de vida e de rendimento dos habitantes das zonas rurais, construindo ou participando em organismos centrais ou regionais que integrem, a montante e a jusante, as suas actividades.

5.10. As cooperativas, dada a sua polivalência assim como outras formas associativas, constituídas directamente pelos interessados, podem realizar aquelas infra-estruturas socioeconómicas que têm um papel determinante no quadro do desenvolvimento regional, mas cuja rentabilidade não estimula, algumas vezes o interesse de agentes económicos que muito justamente visam fins lucrativos. Elas podem também ser agentes para a implementação e difusão de programas europeus para o desenvolvimento regional, sobretudo nas novas fórmulas contidas na utilização coordenada dos fundos estruturais.

5.11. As regiões do interior e mais desfavorecidas da Comunidade caracterizam-se, muitas vezes, pela ausência de organizações com capacidade para estudar e propor soluções inovadoras que permitam o seu desenvolvimento programado. Torna-se desejável a ligação com organizações especializadas na promoção do desenvolvimento, quer elas sejam nacionais ou internacionais, que permitam potenciar soluções adequadas à promoção desse desenvolvimento.

5.12. A solução cooperativa apresenta-se para estes casos como uma solução adequada, podendo constituir uma rede especializada e cobrindo toda a região, que lhe permite ligar o desenvolvimento do potencial endógeno com a colocação de cada empresa no contexto nacional ou transnacional.

5.13. A intervenção do movimento cooperativo pode permitir o arranque de novas iniciativas económicas que correm o risco de não ter uma actividade contínua e equilibrada portadora do insucesso das iniciativas, por falta de rentabilidade a curto prazo. Estas iniciativas, quando têm a participação do movimento cooperativo, melhoram as condições de sucesso a médio prazo, permitindo assim às empresas tornarem-se auto-suficientes.

5.14. A estrutura intersectorial do movimento cooperativo e a sua polivalência permite passar da realização de projectos individuais para projectos integrados, que incluam a formação a todos os níveis e cobrindo toda a região.

5.15. O sector cooperativo, pelas suas raízes e pela sua implantação, é um elemento de arbitragem dos conflitos económicos originados pelas mutações em curso e de correcção dos desequilíbrios regionais provenientes, por um lado, dos sucessivos alargamentos da Comunidade e, por outro, das consequências da crise económica, quer no sector primário, quer no secundário.

5.16. Algumas medidas referidas no documento da Comissão, sobre o futuro do mundo rural, tais como:

- acção florestal,
- protecção do ambiente,
- energia e o mundo rural,
- acções a favor das pequenas e médias empresas (PME) onde se incluem as cooperativas,
- investigação e desenvolvimento,
- novas tecnologias da informação e de telecomunicação,
- educação-formação-política social,
- acções de informação e sensibilização,
- turismo rural e de ocupação dos espaços rurais,

encontram nas cooperativas agentes apetrechados e interessados para as realizar com sucesso tendo em

atenção, para além de outras, algumas das suas características específicas, a saber:

- são constituídas pelos interessados (habitantes das respectivas regiões),
- os princípios éticos que informam a sua filosofia têm os seus exponentes mais nobres na gestão participada e democrática, no reforço da economia dos seus membros tendo em conta os justos interesses dos seus trabalhadores a par do desenvolvimento do ambiente social e na prevalência das suas acções, que poderão abranger a quase totalidade das acções necessárias à satisfação das necessidades das populações.

5.17. As cooperativas contribuem para a defesa do meio ambiente, através de acções tendentes a evitar a erosão dos solos, a favorecer a reflorestação e a revalorizar os recursos endógenos.

5.18. O desenvolvimento do turismo, sobretudo das zonas rurais, constitui um elemento importante e inovador para o desenvolvimento regional, pelo contributo que dá à fixação das populações, à defesa do ambiente e ao aparecimento de actividades novas, nessas regiões, nas quais as cooperativas são agentes a considerar.

5.19. Aliás, as cooperativas são agentes necessários e importantes para ajudar ao sucesso dos objectivos, da «carta social europeia», conforme refere o CES, no seu parecer sobre este tema, aprovado na sessão plenária de Fevereiro de 1989.

5.20. O desenvolvimento da economia social, que tem o principal suporte no contributo do movimento cooperativo, aconselha à colaboração entre todas as fórmulas económicas e sociais interessadas, sobretudo os sindicatos e as associações profissionais.

## 6. Conclusões

O sector cooperativo vê-se hoje confrontado com a obrigação de fornecer um esforço suplementar, por forma a conciliar os seus fundamentos jurídicos, as estruturas específicas das cooperativas e a falta de capitais de risco assim como o acesso à formação, com, por um lado, a necessidade de adaptação à legislação comunitária e, por outro, a necessidade de ser mais competitivo e sobretudo inovador.

Neste contexto, o Comité Económico e Social recomenda às Organizações Europeias do Movimento Cooperativo e à Comissão das Comunidades Europeias:

6.1. Que estude em conjunto quais são os entraves a uma cooperação transfronteiriça entre as cooperativas e entre estas e os outros tipos de empresas.

- 6.2. Que examine em conjunto a eventual necessidade de um quadro jurídico europeu supletivo e opcional, para as empresas cooperativas.
- 6.3. Que examine os instrumentos financeiros e fiscais postos à disposição das cooperativas, ou que deveriam ser criados ou adaptados com vista ao reforço dos seus fundos próprios.
- 6.4. Que estabeleça uma lista das medidas possíveis para o apoio à criação e ao desenvolvimento das empresas cooperativas, em todos os domínios da sua actividade sob a responsabilidade e com a participação dos cooperadores.
- 6.5. Que contribua no quadro do desenvolvimento regional para a aplicação de instrumentos e programas que privilegiem a formação dos quadros e dos cooperadores, por forma a melhor adaptar a cooperativa ao seu ambiente e a integrar-se nos objectivos do Grande Mercado Europeu.
- 6.6. Que estabeleça acções de informação e divulgação sobre a cooperação e sobre as cooperativas e o seu desenvolvimento, sendo desejável que os sindicatos e as associações profissionais nelas colaborem.
- 6.7. Que traga um seu apoio à aplicação de um sistema europeu de documentação e de informação, no que respeita à pesquisa, às estatísticas e às trocas de experiências nacionais e comunitárias.
- 6.8. Que seja posto em execução um comité consultivo permanente junto da DG XXIII, composto pelas organizações cooperativas europeias, para ter em conta a especificidade cooperativa na concretização das políticas comunitárias e estudar um plano de desenvolvimento para o movimento cooperativo europeu.
- 6.9. O Conselho deveria fazer declaração expressa da sua vontade de adoptar medidas adequadas para valorizar o contributo do cooperativismo, do mutualismo e do associativismo para a criação e reforço do espaço económico e social europeu, com base, também, nos resultados da próxima conferência sobre a economia social, promovida, em Paris, pelo governo francês.

Feito em Bruxelas, em 28 de Setembro de 1989.

*O Presidente  
do Comité Económico e Social*

Alberto MASPRONE

---

## GERAL

Resolução sobre o contributo das cooperativas  
para o desenvolvimento regional  
[JO C 61 de 28.2.1994, p. 231]

## 6. Cooperativas e desenvolvimento regional (artigo 52º do Regimento)

A3-0039/94

### Resolução sobre o contributo das cooperativas para o desenvolvimento regional

*O Parlamento Europeu,*

- Tendo em conta a proposta de resolução apresentada pelo Deputado de la Camara Martínez sobre a contribuição das cooperativas para o desenvolvimento regional (B3-0906/91),
  - Tendo em conta o Tratado CE e, em particular, os seus artigos 100º, 58º, segundo parágrafo e 130º-A,
  - Tendo em conta o relatório do Comité Económico e Social sobre o contributo das cooperativas para o desenvolvimento regional,
  - Tendo em conta as suas anteriores resoluções sobre as cooperativas,
  - Tendo em conta a comunicação da Comissão ao Conselho sobre «As empresas da economia social e a realização de um mercado europeu sem fronteiras»,
  - Tendo em conta as medidas que integram a Iniciativa Europeia de Crescimento, acordadas no Conselho Europeu de Edimburgo e ratificadas e ampliadas pelos Conselhos Europeus de Copenhaga e Bruxelas,
  - Tendo em conta os regulamentos alterados dos Fundos Estruturais (1),
  - Tendo em conta o artigo 45º do seu Regimento,
  - Tendo, em aplicação do artigo 52º do Regimento, delegado o poder de decisão na sua Comissão da Política Regional, do Ordenamento Territorial e das Relações com o Poder Regional e Local,
  - Tendo em conta o relatório da Comissão da Política Regional, do Ordenamento Territorial e das Relações com o Poder Regional e Local (A3-0039/94),
- A. Considerando a importância do sector cooperativo, que conta com mais de 60 milhões de cooperativistas e 3 milhões de postos de trabalho, na economia europeia;
- B. Considerando as técnicas específicas de organização que caracterizam as sociedades cooperativas, as quais giram em torno dos princípios de participação e solidariedade entre os seus membros;
- C. Considerando que os referidos princípios de solidariedade, participação e, em suma, primazia do indivíduo sobre o capital enriquecem a cultura empresarial europeia e tornam as sociedades cooperativas, com frequência altamente enraizadas no tecido social, local e regional, instrumentos particularmente adequados para desempenhar um papel importante na recuperação das regiões menos favorecidas;

(1) JO nº L 193 de 31.7.1993

Sexta-feira, 11 de Fevereiro de 1994

- D. Considerando que, apesar do carácter social que advém para as sociedades cooperativas da sua estrutura e dos seus fins específicos, a sua actividade produtiva desenvolve-se necessariamente de acordo com as normas do mercado e uma gestão económica equilibrada;
- E. Considerando que o Mercado Interno endurece o contexto económico em que operam as cooperativas e que, nesse contexto, a sua estrutura e objectivos específicos podem dificultar a sua adaptação a uma maior concorrência;
- F. Considerando a aptidão demonstrada pelas cooperativas para a criação e a manutenção de postos de trabalho, facto especialmente relevante nas regiões que são vítimas de declínio industrial;
- G. Considerando que uma grande parte do sector cooperativo é constituído por pequenas e médias empresas;
- H. Considerando a grande heterogeneidade do sector cooperativo, tanto do ponto de vista jurídico como do ponto de vista da actividade económica,
1. Considera necessária a acção da Comunidade no sentido de facilitar o acesso das sociedades cooperativas ao Mercado Interno, equiparando-as a outras formas de actividade empresarial mediante a eliminação de entraves jurídicos e económicos de forma a salvaguardar de uma maneira efectiva a igualdade de oportunidades;
  2. Considera, todavia, que nenhuma acção da Comunidade se poderá substituir à própria iniciativa das empresas do sector e que a resposta mais eficaz aos desafios que estas enfrentam terá forçosamente de vir do associativismo e da cooperação entre essas empresas;
  3. Insiste na urgência de se dispor de uma forma jurídica alternativa e facultativa que facilite as operações transnacionais das sociedades cooperativas e solicita ao Conselho a rápida adopção, tendo em conta as exigências do Parlamento, da sua posição sobre os Estatutos da Associação Europeia, da Sociedade Cooperativa Europeia e da Mutualidade Europeia;
  4. Solicita aos Estados-membros a eliminação dos obstáculos jurídicos que impedem o acesso das empresas cooperativas a certos sectores da actividade económica, onde quer que tais obstáculos existam;
  5. Está consciente das limitações das cooperativas quanto à formação de capital e ao reforço dos fundos próprios (nomeadamente, em virtude da ausência em certos Estados-membros de disposições que permitam a presença de membros investidores não utilizadores nas cooperativas). Tais limitações resultam da sua própria estrutura jurídica e organizativa e coloca-as numa situação de inferioridade em relação a outras formas empresariais para a obtenção dos melhores benefícios do Mercado Único;
  6. Insiste na necessidade de desenvolver, a nível comunitário, um mecanismo financeiro específico que facilite a angariação de capitais por parte das empresas cooperativas, tendo em conta as novas necessidades resultantes da abertura das fronteiras e do financiamento de operações transnacionais;
  7. Congratula-se, nesse sentido, pela criação da empresa de investimentos Soficatra, projecto-piloto apoiado pela Comissão, na medida em que este representa o início de um mecanismo de financiamento mais complexo e ambicioso consagrado às operações de carácter transfronteiriço ou transnacional e que consolida simultaneamente a implantação local das empresas, seja qual for a sua forma jurídica;
  8. Recorda que uma parte substancial da actividade empresarial cooperativa consiste na gestão das pequenas e médias empresas e considera ser imprescindível assegurar a plena participação das cooperativas nas políticas comunitárias de apoio às PME's;
  9. Toma nota com satisfação de que uma parte substancial das medidas que integram a Iniciativa Europeia de Crescimento têm como objectivo apoiar as pequenas e médias empresas sendo assim reconhecido o seu papel fundamental no relançamento do crescimento e do emprego na Comunidade e considera necessário manter e reforçar a parte da facilidade temporária de empréstimo do BEI consagrada às PME's nomeadamente mediante a utilização do mecanismo europeu de financiamento em fundos próprios e quase fundos próprios das empresas da economia cooperativa mutualista e associativa, incluindo fundos comuns de investimento;

Sexta-feira, 11 de Fevereiro de 1994

10. Corroborar a análise da Comissão no Livro Branco sobre o crescimento, a competitividade e o emprego quanto ao papel que podem desempenhar as PME's na recuperação económica e quanto à sua contribuição para a criação de postos de trabalho e convida os Estados-membros, nos termos das conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas de 10 e 11 de Dezembro de 1993, a incorporarem na sua política económica as medidas propostas no referido documento, em particular, as que se destinam a reduzir as restrições de origem fiscal, administrativa ou outras que colocam obstáculos à sua actividade;
11. Exorta, nessa mesma linha, os Estados-membros que ainda o não fizeram, a concluírem os procedimentos de ratificação nacional relativos à criação do Fundo Europeu de Investimento;
12. Está plenamente convicto de que o sector cooperativo desempenha um papel de primeira ordem no desenvolvimento regional, não só enquanto factor de criação e manutenção de postos de trabalho, mas também porque frequentemente cumpre funções mais amplas que as meramente económicas e contribui para uma melhor integração e coesão social; considera que é necessário reconhecer e reforçar esse papel, possibilitando ao sector cooperativo uma maior participação na aplicação das políticas estruturais comunitárias;
13. Recorda à Comissão o seu compromisso de ter em conta as necessidades específicas de formação das empresas da economia social no momento de decidir sobre o financiamento de acções a cargo do Fundo Social no âmbito do objectivo 3;
14. Considera que o Fundo Social Europeu deverá contribuir no âmbito do Objectivo 4 — antecipação das mutações industriais — para a formação específica com vista à criação de novas empresas cooperativas, bem como para acções de formação passíveis de facilitar a recuperação pelos trabalhadores de sociedades em dificuldade, sob forma de empresas solidárias;
15. Considera que a incorporação, embora limitada, dos interlocutores sociais no princípio de cooperação melhora as perspectivas de o sector cooperativo ser tido em conta na aplicação dos Fundos Estruturais; solicita à Comissão e aos Estados-membros que reconheçam o sector cooperativo enquanto interlocutor económico e social com vista à utilização concreta dos Fundos Estruturais no quadro regional;
16. Recomenda à Comissão que faça uma ampla utilização do instrumento da subvenção global e que estude, oportunamente, uma eventual colaboração com intermediários do sector cooperativo;
17. Está convicto de que o pleno aproveitamento pelas cooperativas dos diversos instrumentos de apoio comunitários depende, em primeiro lugar, da existência de um bom fluxo de informação entre as empresas do sector e as instituições comunitárias e, muito especialmente, a Comissão; congratula-se pela criação da rede de informação ARIES, bem como pelo apoio obtido por parte da Comissão que reconheceu essa rede como sendo um euroguiché;
18. Convida a Comissão a conceder à rede ARIES um apoio proporcional ao programa que lhe foi confiado, que consiste no desenvolvimento de uma rede europeia da economia social;
19. Solicita à Comissão que apresente sem demora o seu programa de trabalho relativo às empresas da economia social e que incorpore no mesmo o balanço quantitativo e qualitativo da utilização por parte das referidas empresas dos diversos instrumentos e políticas comunitárias que lhes dizem respeito;
20. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, aos Governos dos Estados-membros e aos representantes das associações europeias de cooperativas, mútuas e associações.

## GERAL

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu  
Uma estratégia europeia de incentivo às iniciativas  
locais de desenvolvimento e de emprego  
[JO C 265 de 12.10.1995, p. 3-14]



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 13.06.1995  
COM(95) 273 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO**  
**AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU**

**UMA ESTRATÉGIA EUROPEIA DE INCENTIVO**  
**ÀS INICIATIVAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO E DE EMPREGO**

## 1. INCREMENTAR A VERTENTE "EMPREGO" DO CRESCIMENTO

O Livro Branco "Crescimento, Competitividade e Emprego", publicado em Dezembro de 1993, define uma estratégia de médio prazo destinada a criar mais empregos e a combater com maior eficácia o desemprego. No decorrer da última reunião de Essen, o Conselho Europeu concretizou cinco domínios de acção prioritários desta estratégia. Neste contexto, as iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego surgiram como meio para reforçar a componente "emprego" do crescimento. As mais recentes perspectivas macroeconómicas para 1995 e 1996, que a Comissão tornou públicas, confirmam o imperativo de intensificar a criação de emprego associada ao crescimento na Europa. Assim se explica a ênfase que hoje é dada às iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego.

Novo paradigma para a criação de actividades, as iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego multiplicam-se no conjunto dos países da União Europeia, tão bem que souberam ir ao encontro das aspirações actuais. Por um lado, respondem a necessidades crescentes relacionadas com o aumento do nível de vida ou alterações de comportamentos, às quais as empresas ou as administrações tradicionais ainda não souberam ainda dar a resposta adequada. Por outro lado, oferecem aos respectivos promotores a possibilidade de inscrever criatividade e dinamismo num projecto local de desenvolvimento, em meio rural ou urbano, mais vasto do que a própria iniciativa.

A partir da experiência maturada por alguns Estados-membros e inúmeras entidades locais, a Comissão identificou 17 domínios susceptíveis de responder às novas necessidades dos europeus e oferecer importantes oportunidades de emprego: *Serviços a domicílio, guarda de crianças, novas tecnologias de informação e comunicação, assistência e inserção para os jovens em dificuldade, melhoria das condições de habitação, segurança, transportes colectivos locais, revalorização dos espaços públicos urbanos, comércio de proximidade, turismo, audiovisual, património cultural, desenvolvimento cultural local, gestão de resíduos, gestão das águas, protecção e conservação das zonas naturais, regulamentação, controlo da poluição e instalações correspondentes.*

Demonstrou a Comissão serem hoje em dia as iniciativas locais as mais aptas a gerar empregos adaptados a estas necessidades, na medida em que atendem melhor à diversidade própria de cada cultura e de cada organização socioeconómica.

No contexto das políticas activas de emprego recomendadas pelo Livro Branco "Crescimento, Competitividade e Emprego", a dinamização das iniciativas locais constitui indubitavelmente uma opção interessante do ponto de vista da análise de custos-benefícios dos recursos orçamentais. Por um lado, a partir da avaliação macroeconómica do potencial de criação de empregos realizada para três países da União - França, Reino Unido e Alemanha, é possível afirmar que uma tal política poderá induzir cada ano aumentos de emprego na Europa da ordem dos 140 000 a 400 000 postos de trabalho<sup>1</sup>. Representa esta cifra cerca de 40% do objectivo de reforço da componente emprego do

<sup>1</sup> Cf. documento SEC 95/564, simulação macroeconómica realizada pelos serviços da Comissão em colaboração com *Cambridge Econometrics, Wirtschaftszentrum Berlin, INSEE* etc.

crescimento, almejado pelo Livro Branco para, reduzir de metade o nível de desemprego actual até ao ano 2000<sup>2</sup>. Por outro lado, ao satisfazer uma procura latente e colmatar as insuficiências do mercado, as iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego não contrariam as exigências de competitividade internacional; antes oferecem novas vias para as actividades inovadoras dos empresários do sector privado ou associativo.

Existe pois actualmente um modelo de criação de empregos apto a ser difundido, compatível com a competitividade e com os anseios dos europeus de melhores condições de vida e de trabalho. As iniciativas locais não constituem a única via de criação de empregos para o futuro, devendo ser apreciadas enquanto meio complementar para intensificar a criação de emprego associada ao crescimento, estando enquanto tal consagradas nos "cinco domínios fulcrais" das conclusões da Cimeira de Essen.

Mas a libertação completa do potencial de criação de empregos decorrente dos 17 domínios e a extensão desta dinâmica a outros sectores adjacentes não se rressarcem com o simples estímulo das experiências no terreno. Antes exigem a criação de um enquadramento nacional e europeu mais coerente, cujo principal papel consistirá em levantar os inúmeros obstáculos que se colocam ao desenvolvimento destas novas actividades.

A pedido do Conselho Europeu de Bruxelas, a Comissão elaborou dois documentos de trabalho sobre novos empregos, dos quais uma síntese foi apresentada em Essen:

- o primeiro documento (SEC 95/564), intitulado "Iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego" visava clarificar e verificar a teoria segundo a qual as economias europeias possuem "novos jazigos de emprego" resultantes de necessidades ainda por satisfazer no sector dos serviços;
- o segundo documento (SEC 94/2199), intitulado "Inventário das acções comunitárias a favor do desenvolvimento local e do emprego" traçava um balanço da utilização dos instrumentos colocados à disposição do desenvolvimento local pela União Europeia, nos últimos dez anos, e propunha algumas medidas para melhorar a respectiva eficácia.

Visto o interesse manifestado por vários Estados-membros<sup>3</sup> em relação ao paradigma das iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego, atenta a dimensão territorial deste modelo que permite à Comissão tirar partido da respectiva experiência em matéria de desenvolvimento local, dado ainda o acolhimento que mereceram estes primeiros documentos de trabalho, pareceu útil tirar desde já certas ilações. A presente comunicação da Comissão inscreve-se assim numa preocupação mais geral de seguir a implementação

---

<sup>2</sup> Cf. pág. 49 do Livro Branco (versão PT) Parte B-I - Capítulo 1.3 b) "Por exemplo, se a partir de 1995 a Comunidade conseguir atingir um aumento da intensidade de emprego do crescimento de 0,5 a 1%, associado a uma taxa de crescimento sustentado de pelo menos 3% ao ano, seria também possível atingir o objectivo fixado em matéria de desemprego para o ano 2000".

<sup>3</sup> O governo português apresentou ao Conselho Europeu de Corfu um memorando sobre as acções de desenvolvimento local, completado por um segundo documento em Setembro de 1994. O governo irlandês, por seu lado, divulgou, no âmbito da preparação do Conselho Europeu de Essen, um documento de trabalho ilustrativo das medidas tomadas nos domínios da parceria, enquanto que o governo dinamarquês manifestou em Essen o seu apoio à perspectiva das iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego.

das decisões do Conselho Europeu de Essen atinentes ao crescimento, à competitividade e ao emprego, cujo enquadramento está definido no processo de acompanhamento multilateral recentemente apresentado ao Conselho<sup>4</sup>.

Concretamente, a presente comunicação visa explicar:

- as medidas que os Estados-membros poderão tomar em prol das iniciativas locais, no contexto dos "programas plurianuais de emprego", em conformidade com as conclusões da Cimeira de Essen;
- as disposições que a União Europeia se compromete a executar, a fim de melhor utilizar os instrumentos e as políticas comunitárias para incentivar o desenvolvimento local e o emprego.

## **2. ORIENTAÇÕES PARA QUADROS NACIONAIS FAVORÁVEIS ÀS INICIATIVAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO E DE EMPREGO**

Embora se verifique uma proliferação de iniciativas locais nos diferentes países da União, o seu ciclo de vida é por vezes muito reduzido. Esta fragilidade fica a dever-se aos inúmeros obstáculos que se colocam ao seu desenvolvimento e que dizem respeito essencialmente à falta de adaptação da respectiva envolvente nacional (2.1). Daí a necessidade de toda uma série de propostas referentes simultaneamente à criação de instrumentos novos e à definição de um enquadramento administrativo descentralizado (2.2). Estas pistas para novas acções inspiram-se fortemente nas experiências conseguidas, realizadas em alguns Estados-membros e que poderiam ser úteis a outros, tendo presente a necessidade de respeitar as tradições próprias de cada país assim como as particularidades do contexto nacional no plano jurídico, económico e social.

### **2.1 As iniciativas locais encontram inúmeros obstáculos estruturais**

A análise das experiências práticas mostra que muitas vezes não estão reunidas as condições-quadro para o desenvolvimento das iniciativas locais. Certos obstáculos atingem todas as actividades com forte conteúdo de mão-de-obra (o custo excessivo dos encargos que pesam sobre os empregos menos qualificados), mas a maior parte é específica aos 17 domínios. Os entraves são principalmente de ordem financeira, técnica, jurídica e institucional.

#### **Principais obstáculos financeiros:**

- o custo excessivo da mão-de-obra pouco qualificada;
- uma má relação qualidade/preço da oferta, sempre que esta não adaptou os seus métodos de gestão às exigências e às potencialidades tecnológicas actuais;
- o custo do investimento inicial e a dificuldade de acesso ao capital para as micro-empresas e para os indivíduos interessados em criar uma empresa, ou as associações desprovidas de garantias financeiras suficientes;

---

<sup>4</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho COM (95) 74 final, 8 de Março de 1995.

- a solvência das famílias mais desfavorecidas e o baixo nível de rendibilidade de certos tipos de serviços;

#### Obstáculos ligados à formação e à qualificação profissional:

- uma formação básica inadequada, enquanto que a procura dos clientes vai no sentido da polivalência e do desenvolvimento de actividades de acompanhamento, acolhimento e informação;
- a fragilidade dos instrumentos sectoriais de formação profissional e de reconversão em sectores onde as PME são numerosas e estão pouco organizadas;
- a adaptação tardia das qualificações e das condições de trabalho em certos sectores tradicionais (horários, carácter penoso da actividade laboral, stress);
- a falta de formação para as novas tecnologias e respectiva transferência às empresas, em particular as PME.

#### Obstáculos jurídicos e regulamentares:

- a rigidez dos estatutos que não autorizam a pluriactividade e impõem a exclusividade das fontes de rendimentos para responsáveis de empresa-agricultores ou desempregados-promotores de empresas sociais;
- a ausência, por vezes, de um estatuto jurídico adaptado às organizações oriundas de um esquema de parceria entre o sector privado e o sector público, o que conduz os respectivos trabalhadores a uma situação precária;
- a ausência frequente de estatuto para os familiares não remunerados (nomeadamente cônjuge);
- persistência de regulamentações e estatutos herdados do passado, por vezes gravosos e nem sempre eficazes (sistema de numerus clausus);
- a compartimentação rígida entre profissões, que torna difícil, mesmo impossível, a criação de empregos polivalentes;
- o carácter obsoleto de certos sistemas de homologação pública para empresas especializadas que penalizam os recém-chegados;
- a ausência de certas normas técnicas ou controlos de qualidade das prestações que possam ter um efeito dinamizador sobre o emprego.
- a falta de adaptação dos regimes de protecção dos indivíduos e dos consumidores e da propriedade individual em relação aos novos "medias".

#### Obstáculos relacionados com a organização e a intervenção das autoridades públicas:

- o desconhecimento dos processos de desenvolvimento local para a criação de empregos;
- a organização demasiado vertical e sectorial das administrações públicas que as impede de assegurar correctamente o respectivo papel de informação relativamente aos agentes locais, responsáveis políticos, empresas privadas, associações sem fins lucrativos e cidadãos em geral;

- o carácter demasiado passageiro dos apoios financeiros, que fragiliza a capacidade de sobrevivência das iniciativas.

## **2.2 Principais instrumentos horizontais para levantar os obstáculos financeiros, técnicos, jurídicos e administrativos**

As políticas nacionais em prol das iniciativas locais devem concentrar esforços na supressão destes obstáculos estruturais e na criação de um enquadramento estável e coerente que comece por abranger instrumentos de carácter horizontal.

### **Criar uma nova panóplia de instrumentos financeiros**

Na óptica de uma análise de custos-benefícios, as iniciativas locais proporcionam sem dúvida uma das opções mais favoráveis entre as diversas políticas de emprego. Uma vez que as iniciativas locais respondem a novas necessidades, o efeito de deslocação relacionado com hipotéticas vantagens financeiras para sectores ou categorias de trabalhadores é limitado. Uma comparação de várias medidas empreendida pela França demonstra que uma política activa de emprego voltada para a satisfação das novas necessidades seria cinco vezes mais eficaz do que medidas que almejassem um simples aumento de efectivos do sector público e dez vezes mais eficaz que um "relançamento keynesiano" por via de obras de infra-estruturas.

Mas esta opção exige um enquadramento e instrumentos financeiros directamente adaptados à iniciativa local (ver anexo 1):

- *Os cheques-serviços.* Instrumentos de pagamento não universal afectos à aquisição de certos serviços, poderão proporcionar consideráveis vantagens para estimular a estruturação da oferta e a expressão da procura.
- *Os fundos comuns de investimento locais ao nível de bairro ou de um espaço rural.* Acompanhados de fórmulas de capital de risco e de fundos de garantia, estes fundos aproximam os detentores de poupança dos promotores de projectos e estimulam as iniciativas locais.
- *Uma revisão do tratamento das despesas de funcionamento em relação às despesas de equipamento na contabilidade pública.* Esta solução facilitaria os investimentos em recursos humanos exigidos pelos compromissos contratuais de longa duração entre o sector público e o sector privado, no âmbito da parceria.

### **Adaptar os sistemas de formação e os diplomas para consolidar as novas profissões.**

Seria conveniente estabelecer um enquadramento profissional adequado ao objectivo de valorizar as competências e dar a conhecer as novas profissões. Exige esta solução que os esquemas clássicos de ensino profissional sejam completados pela aprendizagem da comunicação, da escuta, da consultoria e ainda que os jovens, as mulheres e os trabalhadores em reconversão sejam familiarizados com a utilização de novos instrumentos telemáticos ou de protecção ambiental. No plano nacional, *estas competências e estas profissões deveriam ser sancionadas por diplomas e, sempre que*

*necessário, conviria desenvolver novas qualificações ou métodos de reconhecimento das competências.* O reconhecimento por parte da sociedade exprime-se também pela instauração de um quadro de garantias sociais. A fim de proporcionar aos jovens profissionais perspectivas correspondentes às qualificações exigidas para as novas actividades (utilização de novas tecnologias de informação) e dar resposta adequada aos anseios dos clientes, os parceiros sociais deverão enriquecer o conteúdo das negociações tradicionais em sede de qualificações.

#### Renovar o enquadramento jurídico

As fronteiras que hoje delimitam os âmbitos da actividade pública e privada, agrícola e não agrícola, assalariada e não assalariada foram úteis para construir regimes de protecção social ou clarificar responsabilidades. Importa agora reorganizá-las, torná-las mais flexíveis ou simplificá-las atendendo às novas situações emanadas das iniciativas locais: diversificação dos percursos profissionais individuais, complementaridade dos serviços públicos e dos serviços privados, polivalência dos empresários agrícolas e artesanais. Em função das tradições de cada país, abrem-se inúmeras vias de inovação jurídica, tais como:

- *a definição de estatutos que facilitem a pluriactividade*, nomeadamente no mundo rural, ou de um estatuto de familiar (cônjuge) não remunerado e, correlativamente o alargamento das competências das câmaras de comércio (artesanato, comércio, agricultura, PME, etc.);
- *possibilidades de reinserção que permitam combinar uma actividade remunerada com as prestações de desemprego;*
- *criação de um estatuto de empresário-parceiro* nas organizações sem fins lucrativos, com estatuto fiscal e social comparável ao dos assalariados.
- *adaptação das legislações do trabalho e da protecção social aos modos de trabalho inerentes às tecnologias de informação e comunicação.*

Na mesma ordem de ideias, *o conceito de concessão de serviço público e de gestão delegada* deveria ser amplamente aplicado para cobrir o âmbito das actividades de utilidade local, ainda inacessíveis nas normas que regulam o estatuto de direito público e para facilitar a parceria entre sector público e sector privado.

#### Prever suficiente descentralização da acção administrativa

A parceria entre autoridades públicas locais e promotores de iniciativas, por um lado, e os responsáveis das administrações nacionais, por outro, pressupõe uma descentralização suficiente da acção administrativa, em particular no que se refere à *gestão das ajudas, à formação profissional e à gestão do mercado de trabalho local.*

Esta parceria pode ainda implicar a intervenção de agências de desenvolvimento local cujo papel consiste em identificar, formar e acompanhar os promotores de iniciativas.

Nesta perspectiva, *a criação de redes locais interactivas de comunicação* entre entidades locais, administrações e agentes locais contam-se entre as inovações mais prometedoras da sociedade da informação.

### **3. RENOVADO APOIO DA UNIÃO EUROPEIA ÀS INICIATIVAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO E DE EMPREGO**

As "iniciativas locais" ou os "novos jazigos de emprego" fazem agora parte integrante do debate público num número crescente de Estados-membros. No entanto, as forças sociais, económicas e políticas permanecem pouco sensíveis a tudo aquilo que as iniciativas locais colocam em jogo e as oportunidades que geram. A União e respectivos Estados-membros devem pois unir esforços no sentido de promover um conhecimento mais exacto das possibilidades, dificuldades e soluções inerentes a este modelo.

Neste contexto, o valor acrescentado da União reflectir-se-á em particular nos seguintes aspectos:

- Apoio mais intenso a autênticas inovações, em novos domínios, acompanhado de uma avaliação sistemática de âmbito europeu, de toda a utilidade para qualquer experiência que se inicia.
- Divulgação e promoção das "boas práticas" em matéria de desenvolvimento e de criação de emprego, de redes de informação e cooperação.

Acresce que inúmeras são as políticas e muitos os instrumentos passíveis de suster as medidas nacionais propícias a esta nova abordagem, nomeadamente as políticas estruturais.

#### **3.1 Apoiar a experimentação e assegurar a respectiva avaliação**

A fragilidade e a fragmentação dos processos de experimentação em curso e a descoberta de novos campos para a iniciativa local que justificam o apoio dado à vertente comunitária seja acentuado, na perspectiva dos 17 domínios identificados e em prol da criação de empresas, no sector privado ou na economia social.

*É necessário reforçar as acções dos fundos estruturais neste domínio, dando primazia à experimentação e à inovação, sem todavia descorar uma avaliação sistemática das acções, a fim de melhor avaliar o potencial das iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego<sup>5</sup>.*

*Existem outras acções capazes de contribuir para as iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego. É o caso da proposta de decisão apresentada ao Conselho intitulada "Acções da Comissão em matéria de análise, investigação,*

---

<sup>5</sup> Por exemplo, a partir de 1995, os objectivos prioritários para a utilização do artigo 10\_ do Regulamento FEDER e terá por base este modelo. Assim, o apoio à difusão da inovação tecnológica nas regiões e as acções inovadoras concentrar-se-ão em iniciativas relacionadas com a sociedade da informação, a valorização do património cultural e os empregos de proximidade. Para estes últimos, as acções assentarão em estratégias territoriais definidas pelos agentes locais que façam luz sobre as medidas concretas, as condições prévias, o financiamento e a parceria dos projectos-piloto de demonstração resultantes dessa estratégia.

cooperação e acção no domínio do emprego", a qual prevê o apoio da União nomeadamente às iniciativas locais. A nova linha orçamental B 2-605 (acções-piloto a favor dos desempregados de longa duração) poderá também servir para a experimentação de certas iniciativas locais.

O programa de formação LEONARDO dá apoio ao desenvolvimento de novos programas e de materiais pedagógicos para responder simultaneamente às necessidades decorrentes da criação de novas actividades e à dinamização do desenvolvimento regional.

O programa de investigação socioeconómica aplicada que incide sobre educação e formação, integração social e exclusão social, contribuirá para aprofundar as reflexões sobre as acções a empreender.

A avaliação dos resultados, realizada somente em parte, deverá ser alargada ao conjunto dos programas experimentais. Assim, todas as acções comunitárias a favor do desenvolvimento local, incluindo as que se realizam fora do âmbito dos fundos estruturais, passarão a ser objecto de uma avaliação final e de um processo adequado de acompanhamento das experiências em curso.

Uma vez agregadas as avaliações realizadas para os diversos instrumentos, a Comissão elaborará um relatório periódico de síntese sobre os ensinamentos das experiências de iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego, o qual destacará as "boas práticas" transferíveis.

### **3.2 Divulgar os ensinamentos das boas práticas e encorajar as redes europeias de informação e cooperação**

As acções de apoio à experimentação e os programas de iniciativa comunitária permitiram já a associação de certas iniciativas em redes de informação e cooperação. No entanto, inúmeros promotores de projectos permanecem isolados e mal informados. A Comissão reforçará o apoio à constituição de redes entre os focos de iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego; colocará à sua disposição as informações elaboradas em matéria de boas práticas por via do processo permanente de avaliação.

No que se refere aos parceiros directos da União e aos gestores dos fundos comunitários, para além da publicação do relatório periódico sobre iniciativas locais, a Comissão preocupar-se-á em garantir o intercâmbio regular de informações interessantes sobre o conteúdo dos programas e os respectivos resultados, bem como a disponibilização dos dados quantitativos e qualitativos sobre as iniciativas locais que beneficiam de apoio.

Será importante também reunir periodicamente agentes e redes, por forma a promover o intercâmbio de boas práticas e a sensibilização para a perspectiva das iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego, garantindo assim um efeito multiplicador.

As administrações nacionais, os peritos contratados para a avaliação e os membros dos observatórios de temas específicos (desenvolvimento rural, por exemplo) serão convidados a participar em encontros regulares. Os Comités de Acompanhamento nos

*Estados-membros, bem como comités especializados<sup>6</sup> serão regularmente informados acerca dos progressos alcançados no domínio das iniciativas locais.*

*A fim de melhorar a informação destinada aos promotores de projectos e aos eventuais candidatos aos apoios comunitários, a Comissão irá estudar modalidades práticas para uma disponibilização mais ampla destes dados, através da utilização de meios informáticos. Preocupar-se-á também em aprofundar as condições para uma utilização óptima dos circuitos de informação existentes, associando ao processo as estruturas comunitárias pertinentes<sup>7</sup>, os canais de informação dos Estados-membros e das autoridades locais, bem como os das organizações não-governamentais, como as associações e as câmaras de comércio.*

Para além do intercâmbio de informação, algumas redes transeuropeias estabeleceram já formas sistemáticas de cooperação; assim, a rede constituída em torno do programa LEADER proporcionou uma cooperação à escala europeia entre os diferentes animadores das iniciativas locais de desenvolvimento rural e as administrações nacionais. Este modelo de cooperação deveria ser alargado às iniciativas locais em meio urbano, destinadas a combater os riscos de desagregação social que pairam sobre certas zonas.

*A partir deste exemplo, a Comissão irá estabelecer uma recolha metodológica das experiências conseguidas em matéria de revitalização do tecido urbano. Seguidamente, proporá aos protagonistas das acções-piloto apoiadas pela União e destinadas aos bairros desfavorecidos que desenvolvam o intercâmbio de informação e a cooperação através das redes existentes ou a criar.*

*As redes europeias constituídas para o intercâmbio de informação serão incentivadas a cooperar directamente com vista à troca de experiências atinentes aos aspectos mais delicados da implementação das iniciativas locais<sup>8</sup>.*

*Por fim, a troca de experiências entre operadores locais e regionais no âmbito do programa DIRECTORIA prosseguirá, com uma particular abertura aos novos Estados-membros e aos países associados. À semelhança do que se realizou no âmbito do programa KAROLUS, poder-se-ão prever acções de intercâmbio-formação de funcionários das entidades locais.*

---

<sup>6</sup> Exemplos: Comité STAR das Estruturas Agrícolas e do Desenvolvimento Rural, Comité para o Desenvolvimento e a Reconversão das Regiões, Comité de Gestão FSE, Comité Permanente do Emprego, Grupo dos Directores-Gerais do Emprego, Comités Consultivos dos Parceiros Sociais para a Agricultura, Comércio e Distribuição, Transportes, Cooperativas-Mutualidades-Associações.

<sup>7</sup> Exemplos: os "carrefours" rurais e os eurogabinetes (Euro-Info centres), os Centros Europeus de Empresa e Inovação, as redes LEADER, RECITE, LEDA, ERGO, ADAPT e EMPLOI, OPET, ENERGIE-CITE, FEDARENE, ILNET, ECOS e OUVERTURE, os centros "relais" e as infra-estruturas regionais de apoio à inovação e à transferência de tecnologias ou a rede ARIES para a economia social.

<sup>8</sup> Exemplos: a instalação de agências de desenvolvimento regional, os serviços às PME, a cooperação inter-regional, a criação de instrumentos de engenharia financeira, o recurso às subvenções globais e o acesso às outras políticas comunitárias.

### 3.3 Apoiar as políticas nacionais em benefício das iniciativas locais

Por fim, a União poderá apoiar as políticas nacionais de incentivo às iniciativas locais, através dos fundos estruturais - nomeadamente através das verbas destinadas à experimentação - e de outras políticas mais sectoriais, financeiras ou regulamentares, com vista a criar um quadro de referência europeu comum.

A complementaridade dos quadros nacionais e das disposições adoptadas à escala da União revela-se em domínios precisos, tais como os serviços a domicílio e a guarda de crianças, a melhoria das condições de habitação, a segurança, transportes colectivos locais, a exploração das novas tecnologias da informação para fins de desenvolvimento local, a renovação do comércio de proximidade, a promoção do património cultural, a gestão dos resíduos ou a valorização e a conservação das zonas naturais (anexo 2).

#### Os fundos estruturais

A promoção e a valorização da experimentação, a divulgação e o intercâmbio das boas práticas resultantes da avaliação, ao tornarem mais visíveis as iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego, deveriam ser mais adequadamente tomadas em consideração pelos Estados-membros no âmbito da preparação e da revisão das acções estruturais a financiar pela Comunidade.

Não se trata de lançar uma nova reforma, mas antes de utilizar de forma mais eficaz e mais dinâmica os recursos disponíveis e os instrumentos existentes para criar empregos e garantir um processo de desenvolvimento através das iniciativas locais. Este esforço diz respeito quer à formação e às condições de contratação, quer ao investimento corpóreo e incorpóreo.

Concretamente, o processo poderá envolver uma participação significativa e regular dos agentes do desenvolvimento local nos comités de acompanhamento dos programas e/ou nos comités técnicos preparatórios ligados às iniciativas locais, um reforço da parceria sector público-sector privado nos projectos e um acompanhamento sistemático de todas as operações de grande infra-estrutura por iniciativas locais.

*A Comissão assegurará de uma forma mais sistemática uma relação entre as avaliações fornecidas pelos programas de experimentação e a gestão dos programas operacionais das políticas estruturais. Informará regularmente as administrações nacionais, em particular no âmbito do acompanhamento dos QCA e dos DOCUP, acerca das melhores práticas em matéria de desenvolvimento local.*

#### As outras políticas

Há outros instrumentos capazes de completar ou estimular as iniciativas nacionais.

É o caso das medidas de carácter horizontal que contribuem para melhorar a envolvente geral das empresas e das actividades geradoras de emprego e susceptíveis de facilitar uma abordagem coordenada das políticas nacionais: *é o caso, por exemplo, do esforço*

*empreendido pela União, no sentido de atacar de forma coordenada a organização da fiscalidade ambiental e da redução dos encargos que pesam sobre os empregos menos qualificados; é também o caso da utilização dos instrumentos financeiros comunitários, tais como o BEI e o FEI, em benefício das PME cuja extensão aos novos sectores dos serviços e do comércio poderia ser estudada.*

Poderá ainda tratar-se de disposições que vão mais directamente ao encontro das necessidades das iniciativas locais em certos domínios específicos.

*O apoio comunitário pode então assumir os contornos de um incentivo à adaptação dos estatutos jurídicos e dos padrões de qualidade correspondentes às novas profissões. A União poderá também, no âmbito das políticas sectoriais, facilitar a congregação dos conhecimentos técnicos necessários para o desenvolvimento de certos domínios.*

*No que se refere à divulgação e à utilização das novas tecnologias, a Comissão poderá promover e apoiar acções-piloto que demonstrem o papel da sociedade da informação na criação de empregos e que ajudarão os cidadãos a tirar partido das oportunidades de novas actividades, mercê da formação.*

*Em termos mais gerais, a União está disposta a aprofundar a utilização destes diferentes instrumentos ao serviço das iniciativas locais, numa perspectiva de reforçada eficácia.*

Quaisquer que sejam as circunstâncias, o apoio comunitário só poderá surtir toda a eficácia se souber ir ao encontro das estratégias nacionais expressas nos "programas plurianuais de emprego".

As iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego proporcionam uma via original de criação de actividades novas que responde à evolução das nossas sociedades. Mostram-se capazes de libertar o potencial dos jazigos de empregos a que o Livro Branco "Crescimento, competitividade e emprego" alude. Em consequência, foram consideradas, no âmbito da estratégia definida pelo Conselho Europeu de Essen, um meio adequado para enriquecer quantitativa e qualitativamente a vertente de emprego inerente ao crescimento. É importante que lhes seja conferido o devido destaque nos programas plurianuais de emprego que cada Estado-membro deverá elaborar.

Com base em orientações nacionais em sede de iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego, a consubstanciar em programas nacionais plurianuais, o dispositivo comunitário deverá ser completado e aprofundado. Assim, desencadear-se-á no espírito que era já o do programa de acção social da União Europeia, um processo de cooperação interactiva entre a União e os Estados-membros. Para além das iniciativas locais, esta cooperação caracterizará todo o seguimento a dar às decisões do Conselho Europeu de Essen.

ANEXO 1: NOVOS INSTRUMENTOS E REGULAMENTOS FINANCEIROS AO SERVIÇO DAS INICIATIVAS LOCAIS

Designação	Características	Vantagens esperadas
Cheque-serviço	Título de pagamento emitido localmente que possa ser adquirido por particulares ou distribuído para substituir prestações sociais. Este título poderá ser trocado contra prestações de determinados serviços. A autoridade responsável pela emissão selecciona os fornecedores (empresários, associações cooperativas) a partir de um caderno de encargos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecimento de um preço de referência para novos serviços.</li> <li>• Aumento da solvibilidade das famílias modestas</li> <li>• Incentivo à constituição de prestações regulares de qualidade</li> <li>• Ausência de discriminação entre diferentes tipos de fornecedores.</li> <li>• Luta contra o trabalho clandestino.</li> <li>• Simplificação das formalidades administrativas.</li> </ul>
Instrumentos de poupança local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição de fundos de capital de risco, orientação e formação obrigatórias, em substituição da quota pessoal.</li> <li>• Autorização de fundos comuns de investimento para territórios de pequena dimensão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É dinamizada a canalização das poupanças das famílias para a contribuição para a solução dos problemas locais de emprego e de desenvolvimento.</li> <li>• Utilização do "know-how" dos antigos empresários e quadros dirigentes.</li> <li>• Novas actividades geradas por instituições financeiras vocacionadas para a recolha da poupança.</li> </ul>
Adaptação das regras fiscais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redistribuição dos encargos fiscais ou sociais a favor dos salários mais baixos.</li> <li>• Reorientação das ajudas à habitação a favor da renovação de casas antigas.</li> <li>• Redução das disparidades fiscais entre modos de transporte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida de carácter geral com particular interesse para as iniciativas locais.</li> <li>• Relançamento dos trabalhos de renovação com forte componente de mão-de-obra.</li> <li>• Incentivo a fórmulas diversificadas de combinação entre transportes colectivos e individuais.</li> </ul>
Adaptação das regras relativas às despesas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade temporária de acumulação de prestações de desemprego com actividade a tempo parcial.</li> <li>• Possibilidade de transferência de prestações de desemprego para as empresas de inserção.</li> <li>• Prolongamento da duração e da degressividade dos regimes de indemnização para indivíduos em situação de inserção.</li> <li>• Inscrição em despesas de investimento de despesas de funcionamento destinadas ao arranque de iniciativas locais (2 anos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maiores possibilidades para as agências locais de emprego de iniciarem parcerias com as iniciativas locais.</li> <li>• Novas arbitragens das entidades locais a favor de iniciativas locais.</li> </ul>

**ANEXO 2:**  
**A COMPLEMENTARIDADE ENTRE AS POLÍTICAS NACIONAIS**  
**E AS ACÇÕES DA UNIÃO AO SERVIÇO DAS INICIATIVAS LOCAIS:**  
**ALGUNS EXEMPLOS**

A dinamização das iniciativas locais de desenvolvimento e de criação de empregos encontrou já expressão em certas políticas nacionais sectoriais: é o caso, para referir apenas exemplos recentes, da Alemanha Federal e da Dinamarca (conservação ou preservação do ambiente), de Portugal (revitalização de actividades locais tradicionais), da Irlanda (desenvolvimento rural integrado), da Bélgica e da França (empregos de proximidade). Esta abordagem sectorial permite determinar a complementaridade entre o quadro nacional e as acções da União Europeia. Os exemplos que a seguir se apresentam permitem distinguir:

- os domínios nos quais o apoio da União começa por manifestar-se através das políticas estruturais (secção I), concretizando-se essencialmente em intercâmbios de informação, experimentação e apoio a iniciativas inovadoras, incluindo a definição de instrumentos de apoio ao processo decisional para os Estados-membros e as autoridades locais.
- os domínios nos quais a acção da União poderia igualmente assumir contornos legislativos, para facilitar a missão das autoridades nacionais e locais, à luz do princípio da subsidiariedade (secção II).

**I. Alguns domínios exemplificativos da complementaridade através das políticas estruturais**

**Os serviços a domicílio e a guarda de crianças**

Em relação à prestação de serviços como a guarda de crianças ou as ajudas a domicílio, o obstáculo financeiro da solvibilidade da procura pode ser parcialmente contornado por três tipos de acções:

- o apoio à criação de empresas privadas ou de economia social que proporcionem uma gama completa de serviços, podendo assim compensar os diferentes graus de rentabilidade das várias prestações e responder de forma mais adequada às necessidades dos clientes ou dos assinantes;
- a experimentação de novas fórmulas de tarifação que autorizem a modulação do preço do serviço em função do poder de compra das famílias;
- uma cooperação local entre grandes empresas e PME geograficamente próximas para propor serviços comuns aos respectivos trabalhadores (guarda de crianças, serviços ocasionais de acolhimento para as crianças, serviços domésticos, ajuda ao cumprimento de formalidades administrativas, etc). A criação de serviços deste tipo poderá eventualmente ser objecto de negociação colectiva.

**Melhoria das condições de habitação**

A criação de empregos que respondam às necessidades de renovação de edifícios e de manutenção-segurança poderá ser propiciada por políticas nacionais que combinem os seguintes aspectos:

- A organização de uma "fileira profissional" capaz de tratar a globalidade do problema habitacional, desde o financiamento e a construção à conservação e prestação de serviços aos habitantes.
- A garantia de estabilidade no tempo das regulamentações financeiras e jurídicas, uma vez que as empresas de construção civil são muito sensíveis a estes aspectos, atentos os períodos de amortização.
- A diversificação das ajudas do sector público à oferta e à procura, a fim de se ter em conta o conjunto dos subsectores da construção. Esta melhoria deveria ser acompanhada de uma política de informação e de consultoria (homologação de conselheiros signatários de uma carta deontológica ou colaboração entre técnicos dos serviços sociais, etc.).
- A promoção de projectos integrados de renovação de bairros geradores de parcerias multiprofissionais (diferentes corporações de artes e ofícios) e multissetoriais (PME, empresas de inserção, ONG, entidades locais, etc.), dinamizando as relações entre habitantes e fornecedores.

#### A segurança

A organização desta nova actividade profissional e a criação de empregos duradouros passa, ao nível nacional:

- Pela abertura do diálogo social aos parceiros dos sectores conexos (transportes, comércio, etc.).
- Pela adaptação do quadro legislativo e regulamentar às novas tecnologias, a fim de assegurar a protecção da vida privada. Esta reforma pode também dizer respeito à introdução de um código deontológico para os profissionais.

Estas políticas serão tanto mais eficazes quando acompanhadas ao nível local por medidas tendentes a:

- Favorecer comportamentos de prevenção por parte dos habitantes através da melhoria da informação sobre os riscos efectivos e a prática de certos incentivos financeiros para a realização de equipamentos eficazes (para cada necessidade específica é proposta uma solução baseada num catálogo explicativo).
- Promover políticas integradas de segurança que associem a coordenação entre as diversas administrações ou serviços abrangidos (justiça, polícia, habitação, saúde) e uma parceria com as PME, privadas ou semi-privadas, fornecedoras de serviços e beneficiárias de incentivos ao arranque ou à criação de empregos, com carácter degressivo no tempo (primeiro ano, financiamento público de 50%; segundo ano 20%, terceiro ano 0%).

### Os transportes colectivos locais

A criação de novos empregos neste domínio é amplamente tributária de um enquadramento nacional, menos discriminatório relativamente a esta opção de transporte. Assim, a internalização dos custos externos (poluição, manutenção das vias públicas, etc.) para todos os modos de transporte colocaria os transportes colectivos numa posição comparável no plano económico. O lançamento de um processo de reflexão que envolvesse os parceiros sociais e se destinasse a modificar as regras mínimas de trabalho e adaptá-las às exigências de polivalência permitiria ultrapassar inúmeros obstáculos estruturais, assim como a adopção de instrumentos jurídicos novos destinados a favorecer uma gestão delegada e integrada de todos os tipos de transporte em zonas urbanas e rurais.

As cidades europeias, sobretudo as de média dimensão, acusam geralmente um défice importante em termos de uma abordagem integrada dos diferentes modos de transportes (custo dos investimentos, impacte sobre o ordenamento urbano, manutenção e gestão) baseada em informações técnicas neutras. A partir do intercâmbio de "boas práticas" no plano europeu, poderia ser prestado apoio às cidades no processo de decisão e negociação com os grandes grupos industriais especializados. Este apoio poderia revestir os contornos de uma "caixa de ferramentas" padrão preparada ao nível comunitário para este tipo de equipamento (caderno de encargos-tipo, protótipos de montagens financeiras, etc).

## **II. Alguns domínios exemplificativos da complementaridade através da definição de uma referência europeia comum**

### As novas tecnologias de informação e comunicação

Ao nível nacional, para acelerar a definição de um enquadramento favorável à expansão das novas actividades, seria útil:

- Antecipar os efeitos negativos do ajustamento das estruturas económicas sobre os empregos menos qualificados, através de um conjunto de medidas de acompanhamento (por exemplo: informação, sensibilização, formação permanente e reconversão profissional, incentivo à criação de empregos de proximidade, etc.).
- Adaptar aos novos "medias" o quadro legislativo e regulamentar necessário para assegurar a protecção dos dados, dos consumidores e dos indivíduos (nomeadamente dos menores).
- Melhorar o acesso das PME aos tele-serviços e à formação à distância através da intervenção de profissões "intermédias" encarregadas de analisar as necessidades, concretizar a procura e orientá-la para uma oferta de serviços apropriada.

A União Europeia poderá apoiar as políticas dos Estados-membros, a partir do momento em que:

- Assegure, por via da liberalização e da garantia de um serviço universal, a disponibilidade a custos reduzidos de infra-estruturas de telecomunicações capazes de garantir prestações de qualidade.
- Harmonize e garanta a protecção dos dados individuais e da vida privada e a remuneração correcta dos autores (direitos de propriedade intelectual).
- Promova experiências em grande escala de âmbito nacional e comunitário assentes em parcerias entre empresas, universidades, centros de investigação, entidades locais enquanto que os poderes públicos deverão desempenhar um papel de catalisador das iniciativas privadas. Assim, a rede Télécités constituída por mais de 50 cidades europeias tem por objectivo definir as necessidades urbanas neste domínio. Uma "iniciativa regional" lançada em finais de novembro de 1994 por seis regiões europeias deverá conduzi-las a desenvolver em comum aplicações telemáticas. No âmbito dos financiamentos FEDER, as acções-piloto estimularão, a partir de 1995, os projectos de demonstração vocacionados para incrementar a sensibilização dos agentes locais e regionais das zonas mais desfavorecidas, ajudá-los a responder aos novos desafios tecnológicos da sociedade da informação e demonstrar em termos concretos a utilidade social das novas tecnologias resultantes, em particular, das novas oportunidades oferecidas.

#### Os comércios de proximidade

Ao nível dos Estados-membros, a melhoria da situação do comércio em zonas difíceis, rurais ou urbanas, pode passar pela adopção de medidas do seguinte tipo:

- desenvolvimento de serviços de consultoria e assistência técnica aos candidatos potenciais;
- enquadramento regulamentar destas profissões, a fim de reconhecer o carácter específico e as vantagens concedidas às micro-empresas;
- revalorização da imagem do sector, nomeadamente por via de uma formação profissional dos candidatos e dos actuais comerciantes mas também de uma utilização mais direccionada das novas tecnologias da informação.

A União poderá então apoiar projectos inovadores de interesse comunitário que se enquadrem em estratégias globais de redinamização económica e social das zonas difíceis (rurais e urbanas). Outras pistas possíveis:

- orientação dos Fundos Estruturais e das iniciativas comunitárias para permitir o cofinanciamento de investimentos corpóreos e incorpóreos susceptíveis de favorecer a manutenção ou a instalação de actividades comerciais de proximidade mais competitivas e de qualidade (relação qualidade-preço);
- possibilidade de financiamento pelo BEI de investimentos no sector do comércio;
- criação de um fórum de intercâmbio informal no âmbito do programa "Comércio 2000" para divulgar as "boas práticas" entre representantes de autoridades locais regionais, associações de comerciantes e a Comissão;

- início de um processo de reflexão sobre os problemas jurídicos e o urbanismo comercial que envolva o grupo de peritos nacionais e o Comité "Comércio e Distribuição".

### O património cultural

Uma política nacional de emprego eficaz e inovadora neste domínio inclui nomeadamente:

- Uma política fiscal que prepare a autonomia financeira do sector à semelhança das taxas de estadia turística em certos países que relacionam os recursos provenientes de visitas ou direitos de autor e de propriedade intelectual com as despesas necessárias à valorização do património.
- Um enquadramento jurídico e profissional que fomente o desenvolvimento do sector "para-cultural" que os grandes museus europeus começaram a dinamizar (livrarias, tipografias, vendas de objectos de arte ou de cópias, animação cultural para diferentes categorias de públicos). Poder-se-ão então prever incentivos de tipo financeiro, informativo ou técnico que orientem os patrocinadores de projectos para fórmulas mais intensivas em termos de mão-de-obra.
- A adaptação dos regimes jurídicos e financeiros, por forma a garantir uma remuneração correcta dos autores (direitos de propriedade intelectual).

O apoio da União Europeia poderá então assumir a forma de um código europeu de boas práticas que acentuará o carácter frágil e degradável do património cultural (nomeadamente do património natural) e a necessidade da respectiva conservação. Conselhos e instrumentos técnicos deverão então ser dispensados aos poderes públicos e aos proprietários de sítios.

No âmbito da política regional, esta vertente dos novos jazigos de emprego dará origem a um apoio especial ao nível da cooperação inter-regional e dos projectos-pilotos inovadores.

### A gestão dos resíduos

O papel dos Estados-membros é essencial para a estabilidade ou a evolução do contexto económico, em especial no que se refere à fiscalidade. Assim, se os custos imobiliários são baixos e as taxas aplicadas pelos Estados-membros reduzidas, as empresas não se sentirão incentivadas a uma gestão mais racional dos resíduos.

O âmbito nacional pode também ser apropriado à criação e experimentação de sistemas de recuperação. Cite-se a título de exemplo as experiências colhidas em matéria de utilização de frigoríficos usados e de outros bens de equipamento de uso familiar na Dinamarca. A criação de circuitos de recuperação deste tipo pode surtir a longo prazo importantes efeitos, não apenas no mercado e na criação de emprego, mas também ao nível do comportamento dos fabricantes que serão assim induzidos a produzir bens de equipamento mais duradouros ou recuperáveis. A viabilidade de um certo número de projectos de gestão dos resíduos pressupõe o desenvolvimento de projectos

intercomunais de cooperação e de parceria entre o sector privado e as autoridades locais.

A União Europeia, por seu lado, deverá prosseguir a respectiva acção no sentido de introduzir um sistema de tributação mais favorável aos recursos naturais e humanos. Poderá ainda a UE dar um contributo importante em matéria de educação dos jovens e em prol de uma maior sensibilização para as questões que a gestão dos resíduos e a protecção dos recursos naturais colocam em jogo.

#### A valorização e a conservação das zonas naturais

Neste domínio, a dimensão comunitária é particularmente importante, na medida em que a influência da política agrícola comum e das medidas agri-ambientais pode ser grande e a gestão dos espaços naturais pressupõe por vezes cooperações inter-regionais, quando não transfronteiriças.

Todavia, a criação de empregos estáveis depende essencialmente do carácter inovador das políticas nacionais sempre que estas visam:

- Promover a qualidade das produções agrícolas, sobretudo para favorecer a sua manutenção nas zonas difíceis; incentivar a montagem de circuitos de comercialização adaptados; apoiar técnica e financeiramente a criação de regiões demarcadas (formação, estatuto de pluriactividade, etc.).
- Estabelecer regimes regulamentares adaptados à situação actual das zonas naturais na Europa, promover a respectiva aplicação a fim de lhe dar carácter dissuasivo (sanção das práticas abusivas) ou incitador (ajudas financeiras ou materiais para corte, ceifa, conservação, desde que essas actividades não tenham ainda sido realizadas).
- Fomentar a emergência de projectos de desenvolvimento e de renovação dos territórios, com base em critérios geográficos ou humanos, não necessariamente administrativos, aos quais importa associar os agentes do sector privado (particulares e empresas).
- Diversificar os tipos de actividade para favorecer o acesso dos excluídos (estatutos específicos à imagem dos "empregos verdes" em França) e criar posteriormente verdadeiras fileiras de profissionalização.
- Explorar fórmulas originais de perequação dos recursos públicos e de geminação entre municípios rurais e urbanos.
- Melhorar a informação dos cidadãos sobre os custos de uma política pública de indemnização ou de reparação em comparação com as medidas de prevenção.

ISSN 0257-9553

COM(95) 273 final

# DOCUMENTOS

PT

04

---

N.º de catálogo : CB-CO-95-299-PT-C

ISBN 92-77-90596-4

---

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo

20

## GERAL

Resolução sobre a comunicação da Comissão relativa  
a uma estratégia europeia de incentivo às iniciativas  
locais de desenvolvimento e de emprego  
[JO C 277 de 23.9.1996, p. 45]

## 51996IP0231

### **Resolução sobre a comunicação da Comissão relativa a uma estratégia europeia de incentivo às iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego (COM(95)0273 - C4-0289/95)**

*Jornal Oficial nº C 277 de 23/09/1996 p. 0045*

A4-0231/96

Resolução sobre a comunicação da Comissão relativa a uma estratégia europeia de incentivo às iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego (COM(95)0273 - C4- 0289/95)

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a Comunicação da Comissão sobre uma estratégia europeia de incentivo às iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego (COM(95)0273 - C4-0289/95),

- Tendo em conta o Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego, de Dezembro de 1993 (COM(93)0700),

- Tendo em conta as conclusões dos Conselhos Europeus de Essen (Dezembro de 1994) e de Madrid (Dezembro de 1995),

- Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Sociais e do Emprego e os pareceres da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários e da Política Industrial, da Comissão da Política Regional, da Comissão para a Cultura, a Juventude, a Educação e os Meios de Comunicação Social, bem como da Comissão dos Direitos da Mulher (A4-0231/96),

A. Considerando que as iniciativas locais de emprego são adequadas, dado que contribuem para a criação de postos de trabalho, e que se multiplicam cada vez mais nos Estados-membros da União Europeia, uma vez que se coadunam com os actuais esforços de melhoria das condições de vida e de trabalho,

B. Considerando que é possível criar postos de trabalho no âmbito das iniciativas locais de emprego nas pequenas e médias empresas e nas microempresas,

C. Considerando que o fomento de iniciativas locais de emprego orientadas para a satisfação de novas necessidades locais pode, graças ao seu baixo custo por cada lugar criado, dar uma contribuição importante para a política activa de mercado de trabalho, tal como recomendado no Livro Branco sobre «Crescimento, Competitividade e Emprego»,

D. Considerando que, a nível local, a identificação e o desenvolvimento de domínios de emprego requerem sobretudo o empenho dos agentes directos e que, neste sentido, se impõe desenvolver novas formas de cooperação, entre as empresas, administrações municipais e serviços de emprego,

E. Considerando o potencial encerrado em matéria de criação de emprego por quatro grandes domínios, a saber, os serviços ligados ao quotidiano, os serviços ligados aos tempos livres e à cultura, os serviços ligados ao ambiente e os serviços ligados à habitação,

F. Considerando que muitas das novas necessidades de assistência e de serviços de proximidade não podem ser unicamente satisfeitas por empresas públicas ou privadas de forma adequada,

G. Considerando que é indispensável criar, a nível local, condições abrangentes, favoráveis às iniciativas locais de emprego, promovidas pela descentralização e por uma mudança de mentalidade nas administrações, por forma a se estabelecer uma parceria entre os sectores público e privado,

H. Considerando que muitas destas iniciativas locais assumem novas formas de organização empresarial social (cooperativas sociais, empresas sociais, etc.),

I. Considerando que, a par das possibilidades oferecidas pela utilização sistemática dos fundos estruturais, devem igualmente ser empregues, com a participação das colectividades regionais, instrumentos financeiros adequados destinados ao desenvolvimento local,

J. Considerando que se impõe criar um quadro profissional adequado destinado a retirar um melhor aproveitamento das respectivas capacidades e a dar a conhecer as novas profissões; que importa assegurar, em particular, a integração das mulheres nos programas de incentivo das iniciativas locais de emprego,

K. Considerando que o quadro jurídico e administrativo deve ser simplificado, devendo ser tidas em conta neste contexto as novas situações decorrentes das iniciativas locais,

L. Considerando que, em matéria de iniciativas locais de emprego, é essencial instituir incentivos administrativos e financeiros específica e claramente adaptados às categorias de situações a criar, como por exemplo:

- as empresas clássicas que, nas condições do mercado, respondem a necessidades exequíveis mas cuja constituição e desenvolvimento são entravados por problemas locais, tais como a escassez de capitais, a mobilização in loco ou a insuficiência das infra-estruturas locais de transportes rodoviários ou de outras redes; em alguns casos é necessário um impulso inicial, que pode ser suficiente;

- as chamadas empresas intermediárias que visam preparar para condições normais de trabalho pessoas em situação de marginalidade, a fim de responder a novas necessidades potencialmente solvíveis, tais como a reparação, a manutenção e a gestão do património arquitectónico, a recolha e o tratamento de resíduos, etc; neste caso é necessário um apoio ao funcionamento que se estenda por vários anos, mas que poderá diminuir progressivamente e chegar a um termo em data a fixar;

- as iniciativas que visam fornecer um serviço socialmente necessário, embora não rentável na situação económica actual, tais como a assistência a pessoas dependentes, a ajuda a domicílio na realização de tarefas domésticas, a protecção do ambiente local, etc. Este sector permite a criação de numerosos empregos mas requer formas de ajuda permanentes de duração limitada;

1. Saúda a Comunicação da Comissão que visa incentivar iniciativas locais de emprego e insta a Comissão a aprofundar este princípio como quadro estratégico para o desenvolvimento de modelos económicos autónomos a nível local, definidos segundo o princípio «emprego local para pessoas locais com recursos locais»;

2. Subscreeve a posição da Comissão de que existem necessidades que ainda não podem ser satisfeitas, que o mecanismo de mercado, por si só, não poderá proporcionar uma solução, que os chamados dezassete domínios, eventualmente susceptíveis de serem alargados a outros, igualmente apropriados, encerram um potencial considerável em matéria de emprego, e que as iniciativas locais de emprego e de desenvolvimento se destinam especificamente à mão-de-obra menos qualificada em zonas locais e sub-regionais desfavorecidas;

3. Enaltece o princípio subjacente à presente comunicação que é susceptível de fomentar uma participação da União Europeia, sobretudo através da coordenação da política de divulgação e de informação no que diz respeito às experiências já adquiridas e ao know how, assim como aos procedimentos de aplicação das regulamentações em matéria de fundos estruturais a nível local;

4. Insta a Comissão, para além de prover a criação de redes transeuropeias de informação e cooperação assim como o intercâmbio de experiências entre os Estados-membros, a divulgar de forma mais eficaz os resultados e a experiência do trabalho já realizado a fim de exercer um papel de catalisador e de força motriz no incentivo de novas iniciativas de emprego, através, por exemplo, de uma integração mais estreita da política estrutural e do apoio às iniciativas locais, e a formular programas específicos para o desenvolvimento e divulgação destas novas formas de empresas sociais;

5. Sugere à Comissão que intensifique a investigação jurídica, administrativa, fiscal e financeira por forma a definir - tanto para uso interno, nos programas por ela criados, como para promover o desenvolvimento desse tipo de políticas pelos Estados-membros - os instrumentos financeiros, os estatutos jurídicos e os procedimentos administrativos a aplicar às diversas situações que poderão surgir, nomeadamente:

- promoção da pluriactividade, em simultaneidade ou em alternância sazonal,

- apoio, quer sob a forma de capital inicial, quer como contributo para as obras de infra-estruturas necessárias, à criação de empresas de âmbito local susceptíveis de serem rentáveis uma vez ultrapassados os obstáculos ligados à sua localização,

- apoio duradouro ao funcionamento das empresas intermediárias, isto é, que utilizam mão-de-obra caracterizada pela marginalidade para produzir em condições de mercado,

- contribuição permanente para a solvibilização de necessidades socialmente úteis, tais como os serviços de proximidade ou a protecção do ambiente, que, na situação actual de organização dos mercados, não seriam rentáveis;

6. Insta a Comissão a não se limitar ao estudo e à promoção do intercâmbio de experiências entre os Estados-membros, mas a exercer, além disso, plenamente o seu papel de «catalisador» e de «força motora» no incentivo de novas iniciativas de emprego e a dedicar maior importância às iniciativas locais;

7. Insta a Comissão a configurar as suas condições-quadro relativas à nova política de emprego por forma reconhecer, reforçar e desenvolver a importância da base para as iniciativas locais de emprego, designadamente, a parceria, a participação e o planeamento autónomo e que, neste contexto, deverão ser desenvolvidas concepções inovadoras, como acordos em matéria de emprego celebrados entre os vários parceiros a nível local;

8. Insta a Comissão a não levar a cabo as suas acções de promoção das iniciativas locais de emprego no âmbito da nova política de emprego, reclamada pelo Conselho de Essen, independentemente das suas restantes actividades no quadro da política europeia mas a inserir as suas estratégias de incentivo sobretudo nas amplas estratégias de desenvolvimento económico, social e de política regional, por forma a evitar uma fragmentação social; insta igualmente a que as medidas com um impacto directo sobre as estruturas locais de emprego sejam avaliadas, antes de aplicadas, em função da qualidade do seu impacto sobre a prioridade que constitui o emprego, e a que os vários programas da União em matéria de eficácia do emprego local sejam coordenados de forma articulada;

9. Solicita à Comissão que desenvolva a sua acção a favor das iniciativas locais de emprego no âmbito do novo modelo de desenvolvimento sustentável descrito no Capítulo 10 do Livro Branco sobre «Crescimento, Competitividade e Emprego»;

10. Em consequência, solicita ao Conselho que tome uma decisão sobre a proposta de uma taxa CO<sub>2</sub>/energia a nível comunitário, que poderá contribuir substancialmente para o desenvolvimento de emprego duradouro a nível local;

11. Insta ainda a Comissão a apresentar ao Conselho ECOFIN uma alteração ao estatuto do Fundo Europeu de Investimento no sentido de permitir o financiamento de parcerias no sector da reabilitação urbana, tal como solicitou o Conselho Europeu de Copenhaga;

12. Encarrega a Comissão de publicitar, nos programas em curso, um reforço do investimento directo no emprego a nível local como investimento-piloto; defende que os recursos estruturais com um impacto indirecto sobre o emprego, como os meios de infra-estrutura, devem ser orientados em função destes investimentos fundamentais e que, neste sentido, importa melhorar a flexibilidade da utilização dos recursos;

13. Solicita à Comissão que, na sua acção de promoção de um emprego duradouro com base nas estruturas locais de tomada de decisões e de participação, se concentre no seguinte:

a) na promoção de tipos de empresas ligadas às autoridades locais e de cooperativas, incluindo os sectores da economia sem fins lucrativos,

b) no desenvolvimento de instrumentos financeiros locais específicos a fim de aumentar o valor da poupança e do capital local,

c) na adaptação social e ecológica dos produtos e serviços (marketing social), por forma a incentivar as microempresas, que têm um papel importante na estrutura do mercado de trabalho, através de novos acordos entre produtores e consumidores,

d) em seminários sobre desenvolvimento público para o desenvolvimento e a inovação dos produtos (mercadorias e serviços),

e) em iniciativas de consultadoria e qualificação adaptadas a cada caso e medidas destinadas a promover a iniciativa individual e a capacidade de organização autónoma, e

f) na criação de estabelecimentos descentralizados para a formação e a promoção das iniciativas dos cidadãos e dos trabalhadores; associações de moradores, autoridades locais e associações de entajuda de grupos desfavorecidos, tendo em vista a entajuda económica e o relançamento regional;

14. Apela aos Estados-membros para que os novos postos de trabalho que venham a ser criados no âmbito das iniciativas locais de emprego sejam dotados de condições adequadas a nível de salário e condições de trabalho e também de direitos à segurança social;

15. Entende que os centros locais de desenvolvimento enquanto instituições que reúnem, entre outras, várias entidades vocacionadas para o desenvolvimento de uma cultura local de planeamento conjunto, para o desenvolvimento de produtos socialmente úteis e compatíveis com o ambiente e para a aplicação de uma política local de mercado de trabalho e estrutural desempenham um papel fundamental; neste contexto, apoia a análise das estruturas económicas e sociais locais, com o objectivo de identificar as potencialidades específicas em termos sociais, materiais, culturais, históricos e paisagísticos, que oferecem recursos para um desenvolvimento autónomo; insta, por conseguinte, a Comissão a apoiar a criação desses centros de desenvolvimento, a tomar consciência da sua difusão e a publicitar as suas actividades;

16. Insta a Comissão a desenvolver quatro domínios de acção para uma política de incentivo das iniciativas locais, nomeadamente através da criação de condições-quadro favoráveis às iniciativas locais de emprego in loco, da introdução de uma série de instrumentos financeiros destinados ao desenvolvimento local, a promoção, com a participação das colectividades regionais, planos de formação para as novas profissões, e finalmente, através da renovação e da adaptação do quadro jurídico e administrativo mediante o apoio à criação de instrumentos financeiros específicos a favor das empresas locais (crédito para investimentos, fundos rotativos, linhas de crédito concessional);

17. Insta a Comissão a providenciar, juntamente com os responsáveis a diversos níveis, por uma maior participação dos vários agentes a nível local, através, por exemplo, de seminários sobre desenvolvimento local e outras medidas de planeamento semelhantes, que actuem como incentivo para as pessoas envolvidas e estimulem a criação de parcerias entre as diversas pessoas implicadas, tanto empregados e desempregados como empresas e administrações locais, devendo-se desenvolver de forma sistemática a intervenção de «coordenadores e assessores», chamados a examinar a oferta e a procura locais e, posteriormente, a pôr em contacto os patrocinadores de projecto, as autoridades públicas e os potenciais clientes. Neste contexto, poderá ser ponderada a possibilidade de uma ajuda técnica no âmbito do Programa KAROLUS, bem como a criação de um novo programa que vise dar uma formação aos funcionários públicos (a nível nacional, regional e local) para intervirem de forma integrada e promoverem o desenvolvimento e as iniciativas de emprego locais;

18. Convida a Comissão a prever projectos-piloto transnacionais de desenvolvimento;

19. Insta a Comissão a esgotar, com base na Recomendação do Conselho de 31 de Março de 1992 sobre os cuidados com crianças ((JO L 123 de 8.5.1992, p. 16.)), todas as possibilidades existentes para que os fundos estruturais possam prestar uma maior contribuição financeira com vista à criação de centros de serviços de proximidade a nível local, por exemplo para a criação de centros de assistência para as crianças, os idosos e as pessoas que necessitam de assistência;

20. Regozija-se com o novo artigo 10º do Regulamento relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o qual prevê o apoio a acções inter-regionais de carácter inovador no sector cultural, e exorta a Comissão a manter o Parlamento Europeu informado sobre os progressos da iniciativa revista, com base no artigo 10º, e a zelar atentamente pela adopção de métodos eficazes e adequados para a divulgação dos resultados;

21. É de opinião que deverá ser efectuar uma divulgação descentralizada e permanentemente refundida das informações relativas ao incentivo europeu às iniciativas locais de desenvolvimento e emprego, a fim de que:

- os intervenientes locais possam utilizar de forma integrada as verbas para projectos orientados para diferentes objectivos;
- inclusive pequenos grupos possam participar pontualmente nos concursos públicos;

22. Insta a Comissão a valorizar e aproveitar as redes europeias existentes em matéria de associações, colectividades locais e iniciativas cívicas de desenvolvimento local, de empresas sociais, de iniciativas cívicas a favor do desenvolvimento local, de economia, de inserção social e de iniciativas de emprego e a incorporá-las de forma mais acentuada, com uma função assessora, na elaboração e avaliação de iniciativas destinadas ao emprego local;

23. Felicita e apoia a intenção da Presidência irlandesa de valorizar a contribuição das estratégias de desenvolvimento locais para fazer face ao problema do desemprego na Europa;

24. Exorta a Comissão a apoiar de forma activa a constituição de redes de cidades ou regiões tendo em vista o intercâmbio de informações e a criação de novos serviços telemáticos;
25. Exorta a Comissão a planificar a aplicação dos fundos estruturais e das iniciativas comunitárias de tal forma que seja possível co-financiar as infra-estruturas e outros investimentos que favorecem a manutenção ou criação de comércios de proximidade;
26. Regozija-se pelo facto de no documento relativo à estratégia se reconhecer e valorizar a contribuição decisiva das autoridades locais e regionais para o desenvolvimento económico, e exorta, em conformidade, a Comissão a continuar a apoiar projectos como o Directoria e o Programa PACTE, o qual tornou possível designadamente a criação de interligações no sector da cultura;
27. Regozija-se com o reconhecimento da importância do sector cultural no plano económico e social e com a valorização das suas potencialidades enquanto elemento gerador de postos de trabalho, e sublinha a vitalidade de todo o sector da cultura bem como os seus efeitos sócio-económicos abrangentes, que não só permitem criar postos de trabalho como também se traduzem noutros benefícios para a população local, por exemplo melhorando a qualidade de vida e aumentando o sentimento de estima própria do ser humano, e estimulando novos investimentos na respectiva área;
28. Exorta a Comissão a ter em atenção, no domínio da protecção do ambiente, o desenvolvimento de uma cooperação entre as autoridades municipais das regiões vizinhas, o intercâmbio de experiências, a transmissão de informações, a aplicação de métodos para o desenvolvimento local, a mobilização de todos os agentes particulares e públicos assim como dos que estão envolvidos em projectos, com os quais é possível alcançar o rótulo de compatibilidade com o ambiente para a respectiva região;
29. Saudaria a realização de novos estudos sobre princípios eficazes e realistas do ponto de vista económico no sentido de fomentar as potencialidades locais em termos de criação de postos de trabalho e manutenção dos níveis de emprego actuais;
30. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

## GERAL

**Parecer do Comité Económico e Social  
sobre as iniciativas locais de desenvolvimento e a política regional  
[JO C 18 de 22.1.1996, p. 42-54]**

Parecer sobre as iniciativas locais de desenvolvimento e a política regional  
(96/C 18/12)

Em 23 de Fevereiro de 1995, o Comité decidiu, nos termos do artigo 23º, terceiro parágrafo, do Regimento, elaborar parecer sobre as iniciativas locais de desenvolvimento e a política regional.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Desenvolvimento Regional, Ordenamento do Território e Urbanismo emitiu parecer, em 4 de Outubro de 1995, sendo E. Masucci o relator.

Na 329ª Reunião Plenária, sessão de 25 de Outubro de 1995, o Comité Económico e Social adoptou, por ampla maioria, com 3 votos contra e 3 abstenções, o presente parecer.

#### 1. Introdução

1.1. O desemprego em massa que actualmente atinge em especial a Europa não é fenómeno totalmente novo na ordem de grandeza, mas as suas características são profundamente diferentes, já que afectam sobremaneira os grupos populacionais vulneráveis, como os jovens, as zonas com atraso no desenvolvimento e as zonas industriais em declínio.

1.1.1. Para lá das diferenças entre a Europa e os Estados Unidos - as quantitativas referentes ao desemprego e as qualitativas respeitantes ao subemprego - um elemento é comum, o da exclusão, que decorre da longa duração do desemprego.

1.1.2. A causa fundamental está na reestruturação provocada pela mundialização dos mercados. Mas a solução do problema do desemprego em massa na Europa não pode alinhar-se por aquela - parcial além do mais - que foi encontrada nos Estados Unidos, onde uma parte crescente dos empregados se encontra em condições de quase exclusão ao nível do rendimento da protecção social.

1.1.3. O remédio não pode cingir-se à lista do que importa não fazer (proteccionismo, assistencialismo), à criação das condições macroeconómicas adequadas, incluída a moderação salarial, ou à adaptação do mercado de trabalho. A necessidade de proteger o modelo social europeu exige uma política activa do trabalho para criar emprego estável.

1.1.4. Como é sabido, a estratégia de política económica da Comissão aponta para que, a realizarem-se, pelo menos, as condições previstas - crescimento sustentado até ao final do milénio e absorção, nos sectores de baixa produtividade, da mão-de-obra dispensada pelos sectores de ponta - o desemprego será reduzido, até ao ano 2000, da actual taxa de 11 % para 7 %.

É justamente nessa perspectiva que se impõe dar mais atenção às políticas tendentes a favorecer o desenvolvimento local das chamadas « novas profissões ».

1.2. Na relação entre crescimento e emprego, o « Livro Branco » de Delors atribui um papel fundamental às PME, consideradas as maiores criadoras potenciais de emprego, e propõe uma série de acções em seu favor.

No que diz respeito à criação de novas actividades e de novos postos de trabalho afirma ser necessário « reforçar o papel do desenvolvimento do emprego e das economias locais, [...], através da descentralização dos orçamentos e das decisões dos organismos e das administrações públicas, apoiando estas medidas através de mecanismos multidisciplinares de cooperação intersectorial à escala comunitária concebidos por forma a permitir a transferência de conhecimentos e de experiência » ( ).

1.2.1. As conclusões do Conselho Europeu de Corfu (24 e 25 de Junho de 1994), na parte relativa às medidas para melhorar a situação do emprego, põem em destaque o papel do desenvolvimento local e consideram-no elemento essencial do novo modelo de desenvolvimento sustentado preconizado pelo « Livro Branco ».

1.2.2. As conclusões do Conselho Europeu de Essen (9 e 10 de Dezembro de 1994), no capítulo dedicado ao emprego, entre as medidas destinadas a incrementar a intensidade de emprego associada ao crescimento, recomendam « o fomento de iniciativas, especialmente a nível regional e local, que criem postos de trabalho que correspondam a novas necessidades, por exemplo no domínio do ambiente e dos serviços sociais ».

Assinalam ainda « as experiências da Dinamarca, Irlanda e Portugal na criação de um enquadramento a nível nacional e de estruturas e processos a nível local, que vêm apoiar um plano integrado para o desenvolvimento a nível local ».

1.3. O interesse pelas pequenas empresas e pelo desenvolvimento local não é de agora, alimenta há pelo menos dois decénios o debate dos especialistas. Remonta a 7 de Junho de 1984 uma resolução do Conselho relativa à contribuição das iniciativas locais de criação de empregos na luta contra o desemprego ( ) que sustenta deverem ser apoiadas e incentivadas por políticas dos Estados-Membros e acompanhadas de medidas específicas à escala comunitária. O fenómeno assume hoje conotações diferentes e maior dimensão.

As razões desta atenção generalizada, que se procura traduzir em projectos operacionais e políticas com metas precisas, explicam-se pelo facto de o industrialismo assente em empresas de grande porte ter exaurido a capacidade de regular o desenvolvimento integrado da

sociedade. Para tanto deram contributo convergente três fenómenos de igual importância, que tomaram corpo ao longo dos anos setenta, para eclodirem posteriormente.

1.3.1. O primeiro consiste na perda progressiva de importância e de vitalidade da empresa de tipo « taylorista » e « fordista », que caracterizara o grande desenvolvimento do século XX, a partir da divisão científica do trabalho, da produção em massa, da grande dimensão e das economias de escala.

É um facto que as grandes empresas industriais se diversificaram, surgiram na ribalta empresas de dimensões mais reduzidas, os modelos organizativos se afastaram dos modelos clássicos da normalização fordista para seguirem direcções mais flexíveis e polivalentes.

1.3.2. Um segundo aspecto importante corresponde ao que os sociólogos definiram como transição para a sociedade pós-industrial. Para lá do debate, também aqui ainda em curso, sobre o peso da indústria no desenvolvimento dos países mais avançados, é evidente para os observadores que grande parte da consolidação dos sistemas locais assenta na integração de diversos sectores produtivos (especialmente, mas não só, entre indústria e os serviços).

1.3.3. O terceiro elemento é representado pelo impacte da globalização da economia - com a competitividade acrescida daí decorrente - nas grandes empresas, obrigadas a constantes processos de reestruturação, com a introdução de novas tecnologias e o recurso a transferências de produção e a realocizações, o que lhes reduz a dimensão ocupacional.

A tendência que se verifica nas grandes e médias empresas para se concentrarem nas suas actividades principais favorece a criação de novas pequenas e médias empresas nos sectores de produção e dos serviços.

1.4. Já no parecer do Comité sobre « O papel da administração pública na parceria (artigo 4º do regulamento-quadro) » (pontos 1.4.6 a 1.4.6.4) se fazia notar que o alargamento da parceria aos parceiros económicos e sociais representava uma mudança na filosofia do desenvolvimento da política regional comunitária que não era fortuita, pois decorria da crise actual e das dificuldades de conjugar o crescimento e o emprego.

1.4.1. O desenvolvimento das economias locais transformou-se num dos eixos estratégicos da política regional, numa perspectiva que alia a promoção do desenvolvimento endógeno ao esforço tendente a atrair recursos e actividades externas. Centra-se, pois, na valorização dos recursos humanos, no estímulo das novas capacidades empresariais, na valorização do ambiente das empresas e na melhoria da conjuntura económica.

1.5. O Comité perfilha a opinião de que o desenvolvimento local é um factor-chave do crescimento do emprego, de que a UE se situa muito atrás dos Estados Unidos e do Japão, e considera que a diversidade cultural do nosso continente constitui um trunfo suplementar insuficientemente explorado e, inclusivamente, demasiado negligenciado por um modelo de desenvolvimento excessivamente centralizado e essencialmente de cariz centro-europeu.

1.5.1. São numerosos os estudos existentes que demonstram que a transferência de recursos financeiros mais ou menos avultados não é suficiente para accionar os mecanismos de desenvolvimento endógeno.

Com efeito, apesar de estarem em pé de igualdade no que toca ao financiamento, certas regiões não conseguem sair de uma situação de semidesenvolvimento, enquanto outras avançam decididamente para formas de desenvolvimento autoalimentado.

1.5.2. O primeiro objectivo do presente parecer é contribuir para identificar os factores que fazem a diferença.

O grupo de estudo entende que os factores ditos imateriais - nomeadamente a criação de uma sinergia entre os diversos agentes locais - assumem importância decisiva.

1.5.3. O segundo objectivo é contribuir para dar resposta às solicitações formuladas pelo Conselho Europeu de Corfu em matéria de eficácia, para efeitos de desenvolvimento local, dos instrumentos aplicados no âmbito das políticas estruturais.

A Comissão respondeu a esta solicitação com um documento de trabalho : « Inventário das acções comunitárias a favor do desenvolvimento local e do emprego » ( ).

1.5.4. O terceiro objectivo é divulgar junto dos governos, das regiões, das autarquias locais e das organizações económicas e sociais a ideia de que o desenvolvimento local é uma das principais vias para o crescimento do emprego.

Até à data, só os governos português, dinamarquês e irlandês se empenharam nesta via, tendo adoptado uma estratégia que consta de memorando dirigido ao Conselho Europeu.

## 2. Definição de desenvolvimento local

2.1. O desenvolvimento local não obedece a um modelo único. A insistência com que se sublinha a essencialidade da dimensão local visa precisamente este aspecto : cada realidade local constitui um microcosmo dotado de especificidade, que pode seguir vias de desenvolvimento próprias.

2.1.1. Um investimento feito numa dada localidade nem sempre é exemplo de desenvolvimento local; se assim fosse, tudo seria desenvolvimento local. Estamos simplesmente perante um investimento localizado.

2.1.2. O que diferencia os casos coroados de êxito dos falhados ? A diferença não está tanto nas opções produtivas efectuadas : há casos de êxito na indústria, no terciário, na agricultura ou em diferentes combinações destes. A verdadeira diferença reside no facto de as experiências bem sucedidas terem sido capazes - ao contrário das outras - de mobilizar todos os recursos locais, de natureza variada, disponíveis.

2.1.3. As iniciativas locais têm o objectivo seguinte : reforçar a capacidade autónoma de uma zona específica procurar encontrar uma via de desenvolvimento própria, construindo-se, dessa sorte, um ambiente favorável ao desenvolvimento a partir das peculiaridades e das riquezas de cada território.

A força das iniciativas locais está, pois, ligada à conjugação de uma série de elementos : as dimensões económica e social, a intervenção pública e a iniciativa privada, as tecnologias mais sofisticadas e as necessidades mais tradicionais.

2.2. O desenvolvimento local pode ser definido, do ponto de vista económico, como um processo de mudança e de enriquecimento das estruturas económicas num território homogéneo graças aos aspectos culturais, sociais e económicos. E também como a utilização, para efeitos de desenvolvimento, de todos os recursos que, de outro modo e do exterior, não teriam sido sequer identificados.

2.3. Além disso, do ponto de vista espacial, pode-se perguntar se é necessária a coincidência com uma ou mais unidades administrativas e se uma certa homogeneidade política é indispensável.

2.3.1. O território interessado deve ser ordenado de modo a ter uma dimensão e uma população mínimas, significativas para atingir uma massa crítica.

A zona deve, se possível, diversificar-se em centro urbano e « hinterland », de modo que disponha no seu interior de recursos materiais e imateriais de natureza diversa, que prefigurem já uma sociedade mais desenvolvida e complexa.

2.4. Do ponto de vista social, o desenvolvimento local caracteriza-se pelo papel dirigente dos agentes locais.

O controlo local do processo de desenvolvimento é o factor que permite transformar qualquer investimento, seja qual for a sua proveniência, numa acção de desenvolvimento local; trata-se, pois, do elemento determinante.

2.5. Por último, do ponto de vista teleológico, o desenvolvimento local deve conduzir à melhoria do nível e da qualidade de vida da população.

2.5.1. Neste sentido, não pode ser avaliado unicamente com base no aumento do capital e do trabalho utilizados, mas, sobretudo, em função do grau de redução da dependência das comunidades locais face à ajuda externa e do reforço da sua confiança nos meios próprios. E à forma como orienta os comportamentos individuais para objectivos comuns a toda a comunidade.

2.6. É dentro desta visão sistémica e já profusamente experimentada do desenvolvimento local, que se coloca a questão dos « empregos de tipo novo », que deriva, por sua vez, das mais recentes transformações económicas e sociais, que criaram novas necessidades.

2.6.1. O « Livro Branco » na secção intitulada « Satisfazer as novas necessidades » refere-se às exigências que « correspondem à evolução dos modos de vida, à transformação das estruturas e das relações familiares, ao aumento da actividade profissional feminina e às novas aspirações de uma população idosa, ou até muito idosa », bem como à necessidade de evitar danos ao ambiente.

2.6.2. Trata-se essencialmente de serviços com grande intensidade de mão-de-obra, que a iniciativa privada só consegue satisfazer em condições de mercado paralelo ou que são, muitas vezes, excessivamente onerosas para a despesa pública.

Uma nova atitude é a criação de uma área de « economia social », que nasce do encontro entre a iniciativa privada e o apoio público tanto do lado da procura como do da oferta.

2.6.3. Um estudo da Comissão avaliou em cerca de três milhões de postos de trabalho o potencial destas « novas jazidas de emprego », organizados em 17 sectores de serviços : serviços a domicílio; guarda de crianças não escolarizadas; serviços comerciais de proximidade e artesanato; assistência aos jovens em dificuldade e inserção; melhoria das condições de habitação; segurança; transportes colectivos locais; valorização dos espaços públicos urbanos; turismo; audiovisual; património cultural; desenvolvimento cultural local; gestão dos resíduos; gestão dos recursos hídricos; protecção e conservação das zonas naturais; regulamentação e controlo da poluição e equipamentos aferentes; novas tecnologias da informação e da comunicação.

3. Observações na generalidade

3.1. O desenvolvimento local, os seus factores causais e as suas vias constituem actualmente um dos principais temas de maior interesse para a ciência e as políticas económicas.

3.1.1. No domínio científico, as ciências sociais constituíram, sobretudo depois dos anos setenta, um importante acervo de estudos e hipóteses sobre os factores que permitiram a emergência e a manutenção de sistemas locais fortes. Estes estudos, realizados de forma integrada por economistas, sociólogos e politólogos, geraram uma verdadeira obra de economia política. As interrogações subjacentes a este interesse referem-se à reprodutibilidade destes sistemas, motivo por que se concentram nas possibilidades de divulgação de modelos e experiências considerados avançados.

3.1.2. No domínio das políticas económicas e do desenvolvimento, fez-se sentir um interesse convergente. Para os governos e as entidades económicas, as possibilidades de crescimento não exclusivamente ligadas à grande empresa assumiram, sobretudo na Europa (mas também, recentemente, em países como os Estados Unidos), uma importância crescente. Esta tendência recebeu também uma consagração formal, ao nível comunitário, nas orientações sobre o emprego do « Livro Branco », que privilegiaram as vias de desenvolvimento centradas nas pequenas e médias unidades de produção.

3.1.3. Em muitos países, as trajectórias de desenvolvimento local não foram previstas ou programadas e afastaram-se das vias clássicas assentes numa planificação centralmente dirigida.

Facto esse que levou a que se falasse de « construção social do mercado », expressão que sublinha o papel importante, na perspectiva do desenvolvimento local, de factores que não o empenhamento institucional e a planificação económica, elementos que têm ainda o seu lugar, pese embora ser menos importante que o de outras variáveis, como a capacidade, autónoma em muitos aspectos, dos agentes sociais (empregadores trabalhadores) reunirem as condições favoráveis ao « arranque » do mercado e ao desenvolvimento endógeno.

3.1.4. Do ponto de vista dos agentes públicos - em primeiro lugar, os locais, seguidos dos que ocupam posições de responsabilidade - o problema consiste em identificar os instrumentos que facilitem o nascimento da construção social do mercado.

3.2. Se bem que os diversos estudos realizados sobre a questão privilegiem este ou aquele parâmetro, considerado essencial, todos concordam em reconhecer que os sistemas de desenvolvimento local têm origem numa multiplicidade de causas.

Prevalece justamente uma interpretação sistémica das razões deste êxito. O principal motivo do êxito económico de algumas áreas em relação a outras consiste precisamente no facto de vários parâmetros gerarem sinergias, assegurando coerência sistémica aos esforços individuais e colectivos.

3.3. As estratégias de crescimento mais conseguidas assentam nas pequenas e médias empresas. Este crescimento suscitou, por regra, a modernização dos sistemas produtivos, a nível técnico e organizativo, o que determinou a passagem de estruturas relativamente simples, caracterizadas por uma tendência para a contracção dos custos, para outras com capitalização, produtividade e remuneração mais elevadas.

3.4. Mas o considerar a empresa como unidade de referência daria uma imagem incompleta deste tipo de desenvolvimento. Com efeito, as potencialidades e as capacidades estratégicas das economias locais assentam no facto de as pequenas empresas se comportarem como se fossem grandes, graças a uma série de meios, nomeadamente a constituição de sistemas de empresas, tendência que se fez sentir nas áreas dotadas de características particulares.

3.4.1. Estes sistemas reúnem amiúde empresas vizinhas umas das outras : a unidade de referência torna-se assim a zona industrial, de acordo com a definição já clássica de Marshall. As mais simples destas zonas são dominadas pela especialização tradicional, produto de uma cultura artesanal anterior. Nelas prevalece uma maior incerteza do mercado, a lógica da contenção dos custos e a necessidade de elasticidade na utilização da mão-de-obra.

3.4.2. Os sistemas mais complexos, ao invés, diversificaram-se em mais produções, eventualmente ligadas. Fala-se então em zonas-sistema, que se caracterizam justamente por uma integração acentuada entre empresas com produções diferentes e entre vários sectores de produção, coesão esta que é favorecida pela homogeneidade dos valores e pelo papel « aglutinante » das instituições públicas.

Nas unidades mais complexas prevalecem, pelo contrário, a divisão e a especialização do trabalho entre as empresas, bem como uma diversificação mais importante da produção. Os ciclos de produção assim configurados podem atingir grande complexidade e variedade, embora centrados em pequenas e médias unidades de produção.

3.4.3. À medida que aumenta a especialização, alargam-se os mercados e para uma dada componente os produtores desta zona podem mesmo ocupar o primeiro lugar à escala mundial (ou, pelo menos, estarem entre os raros fornecedores especializados).

3.5. Se bem que o ponto de partida destas trajectórias se inscreva no âmbito industrial, por regra, as funções sistémicas e a integração sectorial aumentam pouco a pouco. Os centros urbanos, inclusivamente as cidades pouco importantes, favorecem o desenvolvimento de estruturas económicas mais complexas, paralelamente à consolidação de funções terciárias. A exemplo de algumas zonas italianas, geralmente ao nível subprovincial, o detonador do êxito consistiu na combinação de um importante núcleo urbano industrializado com o desenvolvimento de zonas industriais em áreas periféricas urbanizadas, a par do crescimento de várias indústrias de serviços e, por vezes, também de uma agricultura de bom nível. Nestes casos, a soma destes factores económicos resultou não só na formação de zonas-sistema sólidas e resistentes a longo prazo, como também na obtenção de um nível elevado de rendimento per capita.

3.6. Estas trajectórias de crescimento exigem, para a sua manutenção, esta sistematização, o que implica uma flexibilidade permanente em termos de produtos, combinações de produtos e utilização da mão-de-obra, e, portanto, a capacidade de funcionarem em redes de empresas de sectores diferentes.

3.7. Mas há também que cultivar a capacidade de adaptação contínua e de inovação desta rede. Só por meio da renovação constante, da melhoria da sinergia entre as diversas partes e da realização de progressos organizativos e tecnológicos a rede poderá responder convincentemente aos desafios externos. Estes desafios são lançados, por um lado, por países mais pobres, que oferecem custos salariais mais baixos e maior flexibilidade na produção e, por outro, pelas grandes empresas, que tendem a condicionar a evolução da economia e as opções económicas.

4. Factores de desenvolvimento local

4.1. Em primeiro lugar, é interessante examinar os factores que em determinadas áreas produziram, com êxito, um desenvolvimento local espontâneo.

4.2. Como factor fundamental pode-se indicar desde já a existência de uma actividade empresarial difusa, amiúde de origem operária ou artesanal. Esta actividade surge sobretudo em zonas caracterizadas pela presença de cidades pequenas ou médias, com uma abertura cultural satisfatória e um conhecimento internacional dos mercados. Distinguem-se de outras zonas pela coesão do tecido social, centrado na família rural, e pelos valores comunitários que favorecem o conhecimento e a cooperação entre os vários agentes.

Assiste-se assim à emergência gradual de uma cooperação para o desenvolvimento que tende a alargar-se e a ganhar todo o sistema social de dimensões reduzidas, graças também à reunião de pré-requisitos de ordem cultural (concretamente, a presença de tradições políticas comuns ou de características comunitárias).

4.3. À partida, a família desempenha, pois, um papel importante, constituindo um abrigo seguro para os operadores que enfrentam riscos (graças a outras fontes de rendimento ou a serviços que assegura directamente a custo moderado), que se transforma, frequentemente,

em verdadeiro espaço económico, quer como centro de decisões e de funções, quer como fonte de mão-de-obra elástica e pouco onerosa, de grande importância nas fases iniciais do desenvolvimento local. A reunião dos recursos familiares permite traçar estratégias unitárias de investimento e constituir empresas familiares. Se o verdadeiro núcleo estratégico destas pequenas empresas tem origem urbana (pequenas cidades), a sua difusão foi assegurada por empresas familiares de ex-agricultores, que constituem o tecido difuso das empresas mais pequenas de carácter artesanal.

4.4. Além da atitude deste grupo difuso de micro e neo-empresários, o comportamento dos trabalhadores assume grande importância neste quadro de cooperação. As relações laborais assentam largamente na predominância de interesses e objectivos de desenvolvimento comuns. Favorecido pelas estruturas comunitárias pré-existentes e por relações de reciprocidade, o comportamento dos trabalhadores, não conflituoso e não impeditivo dos benefícios do desenvolvimento, garante um processo de crescimento sob o signo do consenso e da coordenação.

4.5. Cria-se, assim, um círculo virtuoso entre os diversos elementos de igual importância para a emergência deste tipo de desenvolvimento e que deverão ser reclassificados para a sua manutenção : são factores decisivos as tradições artesanais, não eliminadas pelo desenvolvimento fordista; os usos e costumes que não desapareceram com mercados internacionais, meios e competências financeiras, que se aperfeiçoam ao longo do tempo; as infra-estruturas, porventura limitadas, mas cobrindo todo o território interessado.

4.6. A esta realidade opõem-se tipos de desenvolvimento muito diversos, não só espontâneos como também muito anárquicos, cujo factor principal é a disponibilidade, para as empresas, de uma reserva de mão-de-obra a bom preço, que podem explorar através do trabalho clandestino e do trabalho no domicílio.

Nestes casos - especialmente numa primeira fase de formação do tecido industrial - é muito difícil identificar e qualificar de positivo o interesse recíproco das empresas e das populações locais.

4.7. É numa fase posterior que se revela a importância do papel das instituições públicas, que operam a vários níveis e em modalidades diferentes.

4.7.1. Ao nível nacional, não estão ainda bastante divulgadas formas de intervenção pública explícita em prol do desenvolvimento local. Não faltam as intervenções - por vezes involuntárias - em favor dos sistemas de empresas de dimensão reduzida, nomeadamente na forma de reduções de custos ou de certas políticas fiscais e monetárias. Trata-se, geralmente, de medidas de enquadramento principalmente destinadas a eliminar as restrições ligadas ao mercado, em vez de as multiplicar, e que acompanham, assim, o ritmo de desenvolvimento.

4.7.2. A influência exercida ao nível local (pelos municípios e pelas administrações públicas de nível superior, nomeadamente as regionais) é mais forte. Também a nível regional e local as opções dos poderes públicos assumiram, pelo menos inicialmente, carácter de enquadramento, no intuito de criar condições favoráveis ao desenvolvimento, em vez de intervenção directa. As opções dos poderes públicos seguiram o desenvolvimento espontâneo em vez de procurar orientá-lo. Entre as formas de intervenção adoptadas recorda-se a promoção das sociedades de financiamento local, o estabelecimento de consórcios entre empresas e organismos públicos, a criação de infra-estruturas nas zonas equipadas, a organização da informação económica, o apoio à actividade artesanal, as actividades de formação profissional. Os municípios também podem promover novas iniciativas. O ordenamento territorial influencia as decisões em matéria de implantação industrial. Os poderes locais podem assegurar rapidez aos processos burocráticos e uma administração correcta.

4.7.3. Mas além das modalidades económicas de intervenção pública, o papel dos agentes institucionais é ainda mais pronunciado noutras esferas. Podem, com efeito, garantir a organização e o bom funcionamento dos serviços, da saúde, da escola, dos transportes, da habitação, etc. A existência de uma rede de serviços eficaz e de um sistema de previdência social bem estruturado cria as condições favoráveis a um desenvolvimento equilibrado e à redução de certos custos. Nesse sentido, a intervenção institucional contribui para a modernização, ao mesmo tempo que favorece a integração social, atenuando as assimetrias, as desvantagens e as possíveis fontes de conflito.

4.8. Este tipo de desenvolvimento caracteriza-se, também, pela presença de recursos imateriais, para os quais se tem recentemente chamado a atenção.

As identidades de partida e as culturas territoriais valorizaram os recursos humanos, empresários e trabalhadores, favorecendo igualmente a formação de sistemas de conhecimento específicos de base territorial.

É provável que estes factores socioculturais assumam futuramente cada vez mais importância.

4.8.1. A eliminação de restrições muito pesadas no plano tecnológico desempenhou certamente um papel importante : a inovação tecnológica não é, hoje em dia, património exclusivo das grandes empresas, na medida em que está ao alcance das pequenas empresas de base territorial, que, inclusivamente, a podem promover.

Mas, para esse efeito, é cada vez mais importante possuir e desenvolver um capital de recursos humanos adequado.

4.8.2. Também neste caso, o desenvolvimento de conhecimentos e competências, até agora espontâneo, exige, doravante, ajustamentos e intervenções activas dos poderes públicos e dos organismos de formação para conservar os efeitos benéficos.

A procura de competências profissionais de alto nível, de carácter artesanal, mas simultaneamente polivalente, urge e associa, a um tempo, o sistema formativo, a vida das empresas e as relações laborais.

É facto assente ser indispensável, inclusivamente nos sistemas locais, confiar, aos diferentes níveis, uma parte das competências e do saber-fazer aos recursos humanos, endossando-lhes mais responsabilidades em matéria de gestão e de controlo autónomo. Ao contrário do que se passava antigamente, estas novas competências profissionais não se obtêm espontaneamente, mas exigem um esforço de formação orientado por parte das instituições públicas ou outros organismos, incluindo especialistas privados.

4.9. A emergência e a evolução dos sistemas locais de desenvolvimento, volvido o período heróico, passam por uma fase de transição, sobretudo se se pretende criar as condições favoráveis em laboratório, através da coordenação dos esforços dos diferentes agentes públicos e privados. É neste contexto que o requisito de uma rede de actividades, conhecimentos e auxílios remete cada vez mais para um projecto consciente, capaz de criar as condições prévias de uma ordem social e económica duradoura e abrir uma perspectiva de desenvolvimento endógeno.

#### 5. Agentes de desenvolvimento local

5.1. O objectivo das iniciativas locais é associar mais forças e mais factores para assegurar uma mobilização eficaz em torno dos projectos de desenvolvimento.

Nalgumas realidades, agora mais estruturadas e em vias de desenvolvimento, esta acumulação de factores diversos produziu-se ao longo de um extenso processo, por acumulação de recursos, que se combinaram natural e espontaneamente.

Há agora que reproduzir um processo análogo em muitas regiões que não o conheceram, mas que não têm ainda uma atitude consolidada quanto à cooperação entre agentes e factores diversos.

O problema que importa, também, examinar aqui é o de saber quem é o motor deste processo de desenvolvimento.

5.2. Um auxílio importante é certamente o que provém da intervenção comunitária, que estabelece uma ajuda avultada, não só financeira, e da nacional.

Mas o motor principal deve ser procurado no interior dos territórios interessados entre os agentes susceptíveis de desempenhar um papel organizado contínuo e relevante.

Neste âmbito, é decisivo o papel atribuído à parceria entre autoridades públicas e forças sociais inspirada no modelo da concertação pura.

5.3. É delicada e prioritariamente decisiva a função do aparelho público para materializar um esforço comum das forças sociais essenciais numa dada comunidade, e, primordialmente, dos parceiros sociais.

As autoridades públicas - pessoas colectivas territoriais locais de vários tipos - que consigam interpretar as vocações económicas e culturais das populações poderão construir a coesão social, a cooperação conducente à realização dos objectivos comuns, que é um « hinterland » indispensável ao desenvolvimento local.

5.3.1. As administrações públicas a todos os níveis podem promover acções directas tendentes a favorecer a iniciativa dos agentes sociais, eliminando os obstáculos burocráticos e administrativos, renovando a legislação, reformando o mercado de trabalho, organizando a implantação no território, promovendo a formação profissional, particularmente para as novas profissões, efectuando intervenções financeiras e criando novos instrumentos financeiros, instituindo estruturas de consultoria e apoio.

5.3.2. As autoridades públicas podem, em particular :

- funcionar como verdadeiros agentes de desenvolvimento;
- contribuir para a preparação de projectos e actividades inovadoras;
- promover sedes estabilizadas de confronto de ideias, de ligação e decisão entre os parceiros sociais e outros agentes locais promotores de recursos e interesses;
- identificar e canalizar as diversas fontes de financiamento, locais e outras;
- seleccionar juntamente com os especialistas mais qualificados os projectos mais realistas e dotados de maiores possibilidades de êxito.

5.3.3. Nesse contexto, trata-se de identificar as missões distintas e complementares das administrações a nível local, regional, nacional e comunitário.

5.3.4. Por isso, o papel das pessoas colectivas locais - amiúde subestimado ou mal analisado - é crucial para assegurar :

- o lançamento das actividades de desenvolvimento,
- a coesão necessária para uma estabilização duradoura.

5.4. Igualmente vital é a presença de parceiros sociais radicados nas tradições e nas competências locais. Na verdade, os parceiros sociais asseguram, também eles, certas funções indispensáveis :

- a existência de um enraizamento organizativo que facilita o conhecimento de todos os problemas, das potencialidades e dos recursos;
- uma actividade de mediação entre todos os interesses em presença, que permite efectuar uma síntese completa das aspirações sociais existentes numa dada comunidade e oferecer conteúdos e objectivos ao desenvolvimento;
- a reunião dos diferentes interesses pode assegurar um equilíbrio óptimo entre as exigências dos trabalhadores, as solicitações da solidariedade social, e as recomendações de eficácia dos empregadores e dos promotores de iniciativas;
- o contributo para o processo de construção e de selecção dos projectos válidos;
- a manutenção de uma atenção constante para assegurar o máximo impacto possível em termos de desenvolvimento, com o mínimo de custo social;
- uma maior transparência na utilização dos fundos.

5.5. As organizações de voluntários. Exercem essencialmente as mesmas funções que os parceiros sociais, limitadas embora ao próprio sector de interesse.

Assim, os ecologistas poderão contribuir, por exemplo, para a criação de um desenvolvimento duradouro ou para a identificação de produções e serviços ligados à protecção do ambiente e criadores de emprego.

5.6. As instituições económicas, como, por exemplo, as câmaras de comércio, podem efectuar um trabalho útil de previsão, promoção e ligação ao mercado.

5.7. As instituições culturais, públicas e privadas, desde as escolas aos institutos de investigação, institutos de formação profissional, bibliotecas, museus, etc., têm um papel essencial a desempenhar, desde que orientem as suas actividades ao serviço da iniciativa de desenvolvimento de que são partes integrantes (parques tecnológicos, sítios arqueológicos, etc.).

5.8. Por último, é fundamental associar os cidadãos, não só como agentes, mas também como objectivos de um crescimento que não pode ser só económico, mas deve igualmente ser cultural.

O seu envolvimento pode fazer-se de vários modos.

O mínimo consistirá na informação, mas, em certos casos, como na Connemara ocidental (Irlanda), poderão também ser chamados a participar financeiramente.

5.9. Por outras palavras, as modalidades e o crescimento das iniciativas de desenvolvimento local constituem uma avaliação prática da parceria e das suas potencialidades como mais-valia para o desenvolvimento. Às inúmeras chamadas de atenção de carácter metodológico sobre este ponto pode acrescentar-se a concepção partilhada por todos agentes de uma comunidade local de que a parceria é um dos recursos essenciais no lançamento de iniciativas de desenvolvimento. Neste sentido o papel de promoção e de preparação dos incentivos, que se espera das autoridades públicas, apoia-se no dos parceiros sociais e de todas as forças activas à escala local na garantia de coesão social e na comunhão de intenções.

6. Vantagens do desenvolvimento local

6.1. Além da criação de emprego, o principal efeito-objectivo do desenvolvimento local reside numa repartição mais equitativa da prosperidade, reduzindo-se ao mínimo a transferência de recursos.

6.2. Esta prosperidade acrescida beneficia o resto do país, quer pelo descongestionamento das zonas fortemente urbanizadas, quer pela luta contra o êxodo rural.

A crescente resistência dos trabalhadores e suas famílias à emigração para procurar trabalho encontra resposta no local de origem.

6.3. A utilização dos recursos locais - materiais e imateriais - exalta e preserva a riqueza da diversidade cultural europeia.

Na era da competitividade global, ressaltam as vantagens de uma abordagem territorial que, aplicando os recursos típicos, aposta na qualidade e na diferença na oferta de bens e serviços. Uma tal abordagem opõe-se ao mesmo tempo ao nivelamento dos preços e da qualidade das produções de massa.

6.4. São evidentes as vantagens para as finanças nacionais, para a passagem de uma abordagem assente na assistência a medidas activas de inserção nos circuitos do trabalho, da produtividade e do mercado e para a eliminação dos custos do não desenvolvimento local. Em suma, pode-se dizer que, paralelamente às medidas de assistência, há sobretudo que estimular o sistema imunitário.

7. Instrumentos comunitários

7.1. Como já se referiu na introdução (ponto 1.5.3) uma das perguntas a que convém responder foi formulada no Conselho Europeu de Corfu acerca da eficácia, em termos de desenvolvimento local, dos instrumentos disponíveis no âmbito das políticas estruturais comunitárias.

7.1.1. Para responder a esta pergunta os serviços da Comissão prepararam um documento de trabalho intitulado « Inventário das acções comunitárias para o desenvolvimento local e o emprego » ( ).

7.2. O interesse pelo desenvolvimento local através dos fundos estruturais data do início da década de 80. O objectivo da promoção do desenvolvimento endógeno figura, já em 1984, no artigo 15º do Regulamento do Feder ( ), tendo sido ainda enfatizado na alínea c) do artigo 1º do mesmo regulamento por ocasião da reforma dos fundos estruturais de 1988 ( ).

7.3. O inventário enumera três funções dos instrumentos comunitários : apoiar as experiências-piloto; promover as redes europeias de iniciativa para difusão das práticas correctas; transpor os processos de desenvolvimento local para as políticas estruturais.

A essas funções correspondem três instrumentos orçamentais :

- as acções específicas de apoio à experimentação (nomeadamente LEDA, ERGO, EGLEI, ELISE, TURN, POBREZA, ILE, SPEC) com vista ao reforço do processo inovador;
- os programas de iniciativa comunitária para a difusão de boas práticas (designadamente Leader, NOW, Horizon, Interreg, Regis);
- os programas comunitários de apoio às políticas estruturais nacionais.

A estas acções é oportuno juntar o programa dos Centros Europeus de Empresa e Inovação que, desde a sua criação em 1984, permitiu a criação ou a consolidação de cerca de 5 600 empresas inovativas que, por seu turno, geraram 27 000 postos de trabalho directos.

7.3.1. No período de programação de 1989-1993, a parcela do total da ajuda concedida a título dos três instrumentos destinada ao desenvolvimento foi de, respectivamente, 64 % (mas a verba é modesta), de 30 % e de 5 %.

7.4. O mesmo documento da Comissão assinala a escassa utilização dos instrumentos a favor das iniciativas locais. Mas mesmo esta avaliação parece optimista à luz da definição de « desenvolvimento local » que é dada no capítulo 2 do presente parecer. Com efeito, a análise da Comissão é meramente quantitativa, pois visa sobretudo demonstrar a capacidade dos

actuais instrumentos para apoiar uma política de desenvolvimento local e constituir uma base histórica para o futuro e melhor desenvolvimento desta política.

7.5. O Comité pode concordar com esta abordagem desde que se considere o período de referência como um período de experimentação, em relação ao qual é necessário avançar formulando propostas de adaptação dos métodos e dos instrumentos aos vários níveis - comunitário, nacional e local.

7.6. Não é suficiente que, para o período de programação de 1994-1999, as previsões para a parte que ao desenvolvimento local cabe nos três instrumentos orçamentais tenham passado, respectivamente, para 70 %, 51 % e 10 %. São ainda muito baixos os valores no que toca ao mais importante, isto é, os quadros comunitários de apoio, tanto mais que se trata, neste caso, de simples projecções quantitativas, e não se sabe quantas das acções apoiadas serão realmente acções de desenvolvimento local.

7.7. Entre os instrumentos enumerados só dois se revelam verdadeiramente aptos para apoiar uma política de desenvolvimento local - Leader e as subvenções globais.

7.7.1. O programa Leader é uma iniciativa comunitária que visa apoiar o desenvolvimento das zonas rurais, dispõe de uma metodologia já bem rodada e que valoriza a iniciativa dos agentes locais.

7.7.1.1. Em áreas de dimensões limitadas, os protagonistas são os GAL (grupos de acção local) que, a partir de um diagnóstico, e em colaboração com o organismo intermediário ou a administração responsável, elaboram o « Business plan », que compreende os eixos estratégicos de desenvolvimento e os critérios de selecção dos projectos.

7.7.1.2. Os GAL organizaram-se, depois, em redes a nível regional, nacional e comunitário, o que permitiu confrontar experiências e metodologias, pôr em evidência as boas práticas e aclarar problemas e dificuldades.

7.7.1.3. As maiores dificuldades prendem-se essencialmente com :

- a organização interna do GAL e as suas relações com a população;
- as relações com o organismo intermediário e a administração;
- a procura de meios financeiros e o saber orientar-se no meio dos procedimentos comunitários de acesso aos fundos;
- a duração da programação.

Parte destas dificuldades foram superadas no programa Leader 2.

7.7.2. A subvenção global é o instrumento de financiamento que provou melhor corresponder às exigências da metodologia descrita, visto que amplifica a autonomia de gestão dos GAL. A sua característica essencial é a aplicação do princípio de subsidiariedade.

O organismo intermediário encarregado da gestão das subvenções globais deve resultar de consenso local e pode ser privado, público ou misto; deve estar localizado na região em causa e associar os agentes socioeconómicos.

A gestão financeira da subvenção é mais autónoma e adequa-se melhor ao ritmo das operações no terreno.

7.7.2.1. Na prática, o recurso a esta forma de financiamento foi limitado (no período de programação de 1989-1993, 31 subvenções globais num total de 687 milhões de ECU), devendo-se esta situação quer à falta de informação a nível regional e local, quer a que os governos nacionais preferiam manter o controlo centralizado dos canais financeiros.

7.7.3. É claro que muito ainda se pode e deve fazer, no plano comunitário, para adaptar os instrumentos, as regras e os procedimentos com vista a melhorar a organização da assistência e a informação.

Mas o papel essencial cabe aos governos nacionais, aos entes regionais e locais, sobretudo para apreciar as potencialidades e a eficácia das acções de desenvolvimento local quando baseadas numa metodologia correcta e assentes na parceria.

7.7.3.1. A passagem da fase experimental à da difusão das experiências exige, antes de mais, uma melhor organização da Comissão com vista a facilitar o acesso dos interessados e adequar os instrumentos existentes, integrando neles as metodologias experimentadas durante a primeira fase.

A criação na Direcção-Geral XI de uma divisão específica para o desenvolvimento local augura que se esteja no bom caminho.

7.7.3.1.1. Além disso, é necessária coordenação entre os serviços que intervêm, a vários títulos, no desenvolvimento local e, em particular, nas PME, na cultura, no ambiente e nas energias alternativas, no turismo rural, na investigação e desenvolvimento, para que os vários instrumentos e a política comunitária se entrelacem estreitamente.

7.7.3.1.2. O « inventário » sublinha a função central que poderia desempenhar a assistência técnica se o recurso a este instrumento não fosse, na sua quase totalidade, absorvido pelas administrações nacionais.

Impõe-se, pois, repensar as suas funções e associá-las a cursos de formação para agentes locais de desenvolvimento, dando assim um apoio eficaz à criação de agências de desenvolvimento regional.

7.7.3.2. Se as autoridades nacionais e regionais colaborassem sem reservas na promoção de acções de desenvolvimento regional, ou se tomassem iniciativas neste sentido, o processo seria muito mais rápido e não tardaria a produzir frutos em termos de inovação social e de emprego.

7.7.3.2.1. Para a realização deste objectivo poderiam também contribuir os procedimentos previstos pelo Conselho de Essen para a execução do plano de acção para o emprego no âmbito da vigilância multilateral, de que se encarregará o Comité Permanente para o Emprego.

8. Novas « jazidas » de emprego

8.1. A exploração das 17 novas « jazidas » de emprego, a que se alude no ponto 2.6 do presente parecer, e a superação dos obstáculos que dificultam a criação dos « novos

empregos » destinados a responder às novas necessidades induzidas pelas mutações económicas e sociais, ainda que caibam no âmbito do desenvolvimento local, merecem tratamento distinto.

8.1.1. A Comissão publicou um novo documento em Junho de 1995 (quando o presente parecer já estava em fase adiantada), intitulado « Uma estratégia europeia de incentivo às iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego » (). Este documento trata sobretudo de recensear os inúmeros obstáculos financeiros, jurídicos, profissionais e administrativos que se opõem a esta estratégia e de formular propostas concretas e sugestões com vista a superá-los.

Reitera as afirmações constantes de estudos precedentes, isto é, a importância desta estratégia pode avaliar-se no impacte quantitativo do crescimento sobre a intensidade de emprego, que pode ser estimado em cerca de 0,2 ponto por ano (entre 140 000 e 400 000 postos de trabalho), o que representa cerca de 40 % do objectivo fixado pelo Livro Branco do presidente Delors.

8.2. O Comité concorda com a generalidade da análise e das propostas contidas no documento. Contudo, manifesta uma reserva de ordem geral sobre a sua orientação, visto que o documento não situa as iniciativas destinadas a criar « novos empregos » no contexto mais amplo do desenvolvimento local, com os itinerários e metodologias próprios.

8.3. De entre os sectores citados (ver ponto 2.6.3) o sector respeitante aos « serviços a domicílio e guarda de crianças » parece especialmente promissor, pois abrangeria ou mencionaria também a assistência a domicílio às pessoas idosas, aos doentes, aos deficientes. A despesa social de muitos países não consegue assegurar adequada assistência a estas categorias de pessoas, ao passo que a intervenção privada selecciona a procura excluindo os mais carenciados.

8.3.1. É pois a altura de favorecer a criação de um importante sector intermediário de economia social, composto por empresas privadas, cooperativas, associações sem fins lucrativos, que prestem serviços às pessoas e serviços a domicílio (entre os quais, creches, lavandarias, tarefas domésticas e de jardinagem, serviços de pequena manutenção, assistência em assuntos administrativos, preparação de refeições, etc.) a custos relativamente reduzidos, graças à intervenção do sector público e às negociações colectivas entre parceiros sociais para os serviços prestados a assalariados de grandes empresas e de PME.

8.3.1.1. No sector do mercado social estas empresas deveriam actuar em condições de concorrência, disciplinadas por normas precisas de qualidade definidas pelo Estado e controladas pelos entes locais.

8.3.1.2. Os serviços poderiam ser pagos através de cheques-serviço (há já experiências em França, na Bélgica e na Finlândia e começam a ser lançados nos Países Baixos e na República Federal da Alemanha) distribuídos localmente às famílias em substituição da prestação social. A poupança na despesa pública, o incentivo à criação de novas empresas, a luta contra o trabalho clandestino e a simplificação administrativa são evidentes.

8.4. As iniciativas previstas nos 17 sectores defrontam-se com inúmeros obstáculos a nível das legislações nacionais.

8.4.1. Trata-se, essencialmente de obstáculos financeiros : custo do investimento inicial, dificuldades de acesso ao crédito por parte das empresas de muito pequena dimensão (ainda maiores do que para as PME) e a solvência das famílias que solicitam estes serviços.

8.4.1.1. O documento da Comissão, para além do cheque-serviço, propõe que se criem fundos comuns locais. É uma proposta excelente, cuja validade se estende a todas as acções de desenvolvimento local, pois estes fundos estabelecem uma relação directa entre a poupança das famílias e os projectos de desenvolvimento das zonas em que habitam.

8.4.2. Outra dificuldade consiste em encontrar agentes polyvalentes, aptos para lidar com tarefas delicadas de assistência e acompanhamento, capazes de utilizar as novas tecnologias da informação.

8.4.2.1. É necessário integrar na instrução e na formação profissional as técnicas de comunicação, os instrumentos telemáticos e de protecção do ambiente, reconhecendo estas profissões polyvalentes através de novos diplomas e novas qualificações.

8.4.3. Os obstáculos de carácter jurídico e regulamentar são inúmeros, visto que :

- amiúde não prevêm ou não permitem a pluralidade de actividades ou a acumulação de várias fontes de rendimento;
- não prevêm um estatuto jurídico adaptado às organizações mistas sector público-sector privado.

8.4.3.1. Propõem-se :

- formas societárias que facilitem actividades múltiplas;
- acumulação de subsídios de desemprego e de uma actividade remunerada;
- criação de um estatuto de empresário de empresas sem fins lucrativos, equivalente, do ponto de vista fiscal, ao trabalho assalariado.

8.4.4. Por último, as maiores dificuldades derivam da excessiva centralização e verticalização das funções da administração pública e do deficiente conhecimento dos processos de desenvolvimento local.

8.4.4.1. Salienta-se, mais uma vez, a necessidade de aplicar o princípio de subsidiariedade nos Estados-Membros, descentralizando a actividade administrativa e realizando instrumentos técnicos locais, tais como agências de desenvolvimento, recorrendo ao método da parceria económica e social e associando os sectores público e privado.

## 9. Conclusões

9.1. Está em curso uma redefinição dos percursos do desenvolvimento no que respeita às características que prevaleceram no ocidente desde o pós-guerra. Como afirma o Livro Branco da Comissão, o tipo de desenvolvimento agregado assente na grande empresa e na procura

já não é viável ou pelo menos não favorece os aspectos sociais e ocupacionais do crescimento.

A justa combinação de crescimento e de qualidade (emprego, desenvolvimento endógeno, mais direitos e mais oportunidades) será conseguida unicamente graças à diversificação dos modelos clássicos de desenvolvimento.

Nesta ordem de ideias, o desenvolvimento local constitui um - mas não o único - factor indutor de desenvolvimento económico duradouro e equilibrado. Na verdade, sob a etiqueta de desenvolvimento local, é possível encontrar - isoladamente ou em conjunto - os componentes mais diversos : as empresas de pequena dimensão, a atenção à qualidade dos produtos, a especialização flexível, a intersectorialidade das intervenções, o cruzamento entre os agentes privados e os sujeitos públicos, os efeitos positivos sobre o emprego.

O desenvolvimento local é bastante abrangente, representando de forma sintética e simbólica um desenvolvimento com efeitos positivos, que se repercutem nos domínios económico e social.

O desenvolvimento local não representa a única solução para o problema do emprego, mas pode dar um contributo importante através de um modelo de desenvolvimento sustentável. Além disso, reforça as relações entre crescimento, participação e responsabilidade; encoraja e faz emergir novas capacidades empresariais; respeita as raízes culturais e otimiza a relação entre investimento, desenvolvimento endógeno e emprego. Neste sentido, pode contribuir para resolver os problemas que vão surgir no futuro com a adesão dos países da Europa Central e Oriental. A política regional baseada em duas direcções deve assentar em dois eixos principais : as grandes infra-estruturas e o desenvolvimento local.

9.2. Como se vê, são muitos os elementos e os factores que concorrem para delinear um tipo de desenvolvimento que se caracteriza pelo seguinte :

- é endógeno, assente na valorização dos melhores recursos (e não só dos materiais) presentes nas zonas interessadas;
- diversificado, apto para reunir e dar forma a vocações económico-sociais específicas e dotadas de originalidade.

9.3. O êxito do desenvolvimento local dependerá da sua capacidade para ir para além do « localismo », para ser capaz de se mover à vontade no mercado único, graças à integração dos diferentes sectores produtivos, à junção com o desenvolvimento endógeno, à inserção no ordenamento do território europeu e à constituição de redes com as outras zonas de desenvolvimento local.

9.4. É forçoso constatar que os factores enumerados no capítulo 4 escasseiam justamente nas zonas que são periféricas em termos de desenvolvimento, mas cujo tecido social já está atingido pelos seus efeitos negativos. O espírito empresarial é fraco e pouco divulgado; os valores comunitários foram enfraquecendo; é cada vez mais difícil a gestão unitária dos recursos familiares; em geral, não se conseguiu a passagem das famílias rurais a empresas artesanais.

9.5. Estas situações são as mais frequentes e exigem acções reparadoras : as organizações socioeconómicas e de voluntariado devem restabelecer os valores comunitários e a economia social deve substituir a função económica das famílias. Trata-se, como já foi dito no ponto 4.9, de reconstruir em laboratório as condições necessárias a uma ordem social do mercado através de um projecto consciente no qual é crucial o papel da administração pública em sentido lato.

9.6. Mas o que permite que elementos dispersos consigam atingir maiores índices de produtividade e resultados mais constantes fugindo à fragmentação e configurando mesmo um desenvolvimento autopropulsor ? O factor aglutinador é constituído pelo papel das autoridades públicas e pelos parceiros sociais com diferentes graus de relevo e de responsabilidade. É decisiva a função que estes agentes desenvolvem e, em especial, o papel-charneira das autoridades públicas aos diversos níveis de competência, para produzir um salto qualitativo e estabilizar os percursos do desenvolvimento : para passar da forma de desenvolvimento espontâneo, mas amiúde irregular, a mecanismos mais estruturados e estáveis de criação de actividades e de emprego. Estes agentes desempenham, pois, uma função decisiva - a que convém prestar a máxima atenção - de motores do incentivo aos numerosos agentes que operam no âmbito local e de institucionalização de regras de cooperação, que reforçam a participação das comunidades locais na consecução de objectivos e de resultados considerados satisfatórios.

9.7. A Comissão parece consciente do papel que, num contexto cuja característica essencial é a subsidiariedade, lhe pode ser cometido. Um dos aspectos nos quais as autoridades comunitárias devem investir os maiores esforços tem a ver com a circulação das informações e dos conhecimentos dentro deste segmento, visto que podem funcionar como uma autêntica rede de agentes de desenvolvimento, todos eles interrelacionados, e capazes de activar as forças e os recursos indispensáveis para dar vida a projectos e a resultados convincentes. Com esta finalidade deve a Comissão definir melhor os elementos essenciais de uma acção de desenvolvimento local que tem como protagonistas principais os agentes locais. O documento de trabalho da Direcção-Geral XVI « Acções inovadoras no âmbito dos fundos estruturais 1995-1999» ( ) estabelece orientações que adoptará para estimular e promover a acção de desenvolvimento local no âmbito dos recursos a título do artigo 10º do Feder. Para o Comité, a orientação escolhida é correcta, mas os recursos afectados (270 milhões de ECU) são insuficientes. Na sua opinião seria conveniente utilizar, pelo menos, também os fundos previstos no artigo 6º do Fundo Social e no artigo 8º do FEOGA.

9.7.1. Na verdade, é necessário um esforço muito superior para informar as administrações públicas regionais e locais e as organizações socioprofissionais e associações de voluntariado; para formar os funcionários e peritos; e, finalmente, para superar as resistências das autoridades nacionais. Este esforço terá em vista canalizar uma maior parcela dos QCA para

os objectivos de emprego do Livro Branco (desenvolvimento local, PME, áreas de criação de novos empregos) e melhor utilizar para tal os programas de interesse comunitário.

9.8. O Comité entende que lhe cabe desempenhar um papel a este propósito, lançando iniciativas com vista a difundir estas ideias nos Estados-Membros através das organizações económicas e sociais e das relações que mantém com os seus homólogos nacionais.

Bruxelas, 25 de Outubro de 1995.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Carlos FERRER

() « Crescimento, Competitividade, Emprego : Os desafios e as pistas para entrar no século XXI » - Livro Branco, p. 141 (doc. COM(93) 700 final).

() JO nº C 161 de 21. 6. 1984, p. 1 versão PT : (Edição especial do JO em língua portuguesa, tomo 5, fasc. 4, p. 112).

() SEC (94) 2199.

() SEC (94) 2199 de 19. 12. 1994.

() Regulamento (CEE) nº 1787/84 do Conselho de 19. 6. 1984.

() Regulamento (CEE) nº 4254/88 do Conselho de 19. 12. 1988.

() Doc. COM(95) 273.

() XVI/261/95.

## GERAL

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu,  
ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões  
- Ação local em prol do emprego -  
Uma dimensão local para a estratégia europeia de emprego  
/\* COM/2000/0196 final \*/



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 07.04.2000  
COM(2000) 196 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO  
AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU,  
AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL  
E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**Ação local em prol do emprego  
Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego**

## ÍNDICE

0. Resumo.....	3
1. Introdução - O Objectivo da Comunicação.....	4
2. Um novo contexto.....	4
2.1. Político e Institucional.....	4
2.2. A dimensão local emergente.....	5
3. Um novo âmbito para as políticas de emprego .....	6
3.1. Mobilização de esforços locais .....	6
3.1.1. Autoridades locais .....	6
3.1.1.1. Os factos.....	6
3.1.1.2. Mudanças potenciais - questões a debater .....	8
3.1.2. Empresas.....	9
3.1.2.1. Os factos.....	9
3.1.2.2. Mudanças potenciais - questões a debater .....	10
3.1.3. O Terceiro Sector / a economia social.....	11
3.1.3.1. Os factos.....	11
3.1.3.2. Mudanças potenciais - questões a debater .....	12
3.1.4. Os gabinetes locais dos Serviços Públicos de Emprego (SPE) .....	14
3.1.4.1. Os factos.....	14
3.1.4.2. Mudanças potenciais - questões a debater .....	15
3.1.5. Parceiros sociais .....	15
3.1.5.1. Os factos.....	15
3.1.5.2. Mudanças potenciais - questões a debater .....	16
3.2. Apoio das autoridades regionais e nacionais .....	16
3.2.1. Os factos .....	16
3.2.2. Mudanças potenciais - questões a debater.....	18
3.3. Aplicação local da Estratégia Europeia de Emprego .....	18
4. Conclusões e perspectivas.....	19
ANEXO.....	22

## 0. RESUMO

Verifica-se uma consciencialização crescente das oportunidades de desenvolvimento do emprego que existem a nível local. Tal facto levou a maioria dos Estados-Membros a lançar processos de descentralização institucional e administrativa nas suas políticas de emprego, aproximando assim os mecanismos de tomada de decisão das comunidades locais e das respectivas necessidades. Da mesma forma, levou a União Europeia a apoiar uma panóplia de trabalhos experimentais assentes no conceito de "Iniciativas Locais de Desenvolvimento e Emprego" (ou ILDE) e a experimentar metodologias e instrumentos de apoio ao desenvolvimento do emprego a nível local, tais como os Pactos Territoriais para o Emprego, o "3º Sistema" e a acção-piloto "Capital Local com finalidade Social".

A Estratégia Europeia de Emprego tem até agora dependido essencialmente de esforços nacionais e, em menor grau, regionais. Contudo, o destaque dado às questões locais tem sido reforçado nas Orientações para 2000 e, reflectindo a mesma preocupação, o desenvolvimento local do emprego é agora uma prioridade horizontal no novo regulamento do FSE, da mesma forma que está presente noutras vertentes das políticas estruturais da Comunidade.

Coloca-se, desta forma a questão de como e em que medida a Estratégia Europeia de Emprego deve integrar estes passos em direcção a um maior respeito e autonomia a nível local bem como de que forma os poderia apoiar.

O objectivo desta Comunicação é:

- resumir os desenvolvimentos que conduziram os Estados-Membros e a UE a prestarem uma atenção crescente à vertente local do crescimento do emprego;
- considerar a forma como os vários intervenientes não só a nível local - incluindo autoridades locais, as empresas, o "3º sector"/economia social ou sector de voluntariado, os parceiros sociais e os serviços públicos de emprego - mas também aqueles que se encontram em níveis mais elevados e cujas acções influenciam as iniciativas que podem ser tomadas a nível local - estados e regiões e a própria UE nas áreas onde para isso é competente - podem auxiliar o processo de criação/manutenção de emprego a nível local.
- e, por fim, levantar um conjunto de questões para debate no período de 6 meses compreendido entre Abril e Outubro de 2000.

A presente Comunicação destina-se às Instituições da União e a Comissão aguarda com interesse os seus pareceres. Além disso, a Comissão irá organizar uma consulta em maior escala com os intervenientes envolvidos, estruturada sob a forma de uma série de conferências. A primeira delas, co-organizada com o Comité das Regiões, terá lugar em 10-11 de Abril e constituirá o lançamento do processo de consulta. Este processo irá culminar numa conferência a ser co-organizada com a Presidência Francesa em Estrasburgo, em Dezembro, na qual a Comissão apresentará os resultados das consultas e uma perspectiva de futuro. O endereço para o qual os comentários ao presente documento podem ser enviados encontra-se na página 18.

## **1. INTRODUÇÃO - O OBJECTIVO DA COMUNICAÇÃO**

A aplicação da Estratégia Europeia de Emprego já produziu resultados positivos: melhor coordenação das políticas da UE e nacionais e políticas de emprego mais consistentes em cada Estado-Membro e entre estes. Actualmente, o que está em jogo é de tal ordem que a estratégia deve levar em plena consideração cada interveniente, cada nível institucional e cada área de crescimento potencial que possa influenciar os números do emprego. Entre estes, não foi esquecido o potencial de criação local de emprego: vários Planos de Acção Nacional (PAN) referem-se a esse potencial. No entanto, de uma forma geral, há mais ainda por fazer.

É neste contexto, mas também à luz da aprendizagem adquirida a partir das experiências anteriores e no seguimento das sugestões do Parlamento Europeu, Comité das Regiões e Comité Económico e Social, que o presente documento procura encorajar os intervenientes na Estratégia Europeia a darem maior importância às oportunidades oferecidas pela acção local de emprego. Não obstante a Comissão ter já definido, num conjunto de documentos (tais como nos Pactos Territoriais para o Emprego ou nas estratégias urbanas), posições e propostas relativas ao desenvolvimento local em geral, o presente documento centra-se nas formas através das quais as intervenções no mercado de trabalho podem ser tornadas mais eficazes e nas contribuições que os intervenientes locais podem dar para o desenvolvimento e a manutenção do emprego.

O Documento tem por objectivo lançar o debate entre os vários intervenientes locais, nacionais e europeus e dele extrair conclusões. Deve sublinhar-se que o presente documento não implica de forma alguma que a Comissão irá lançar um novo programa de acção separado para o desenvolvimento local; o financiamento da UE já se encontra, evidentemente, disponível em todas as áreas aqui abrangidas através dos Fundos Estruturais e do FEOGA-Garantia no âmbito da política do desenvolvimento rural. Os resultados daquilo que a Comissão espera venha a ser uma consulta tão ampla quanto possível, irá então dar origem a uma nova Comunicação da Comissão que irá sugerir formas de enriquecer a acção da UE em matéria de aumento do emprego no âmbito das presentes estruturas institucionais e condições de financiamento.

## **2. UM NOVO CONTEXTO**

### **2.1. Político e Institucional**

O Tratado de Amesterdão reconheceu que o problema do emprego era um assunto de preocupação comum para toda a UE, o que permitiu um novo movimento baseado numa estratégia coordenada destinada a aumentar o emprego e a estabelecer um processo de vigilância mútua multilateral. Esta abordagem reconhece a interdependência entre os vários elementos macro-económicos e estruturais.

Esta estratégia está consubstanciada no artigo 127º do Tratado da Comunidade Europeia tal como alterado pelo Tratado de Amesterdão, o qual prevê que o emprego será tomado em consideração na definição e execução de todas as políticas e acções comunitárias.

A nível nacional os Estados-Membros definem e executam agora Planos de Acção Nacionais para o Emprego (PAN), estruturados de acordo com as orientações para o emprego definidas todos os anos pelo Conselho de Ministros e apoiados em quatro pilares, nomeadamente:

- melhoria da empregabilidade;
- desenvolvimento do espírito empresarial;
- reforço da adaptabilidade junto das empresas e dos trabalhadores; e
- reforço das políticas de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

A Estratégia Europeia de Emprego (EEE), pelo menos na sua fase actual de desenvolvimento, depende basicamente do esforço nacional. Assiste-se, no entanto, a uma crescente consciencialização das oportunidades existentes a nível local para o desenvolvimento do emprego. As orientações para 2000 reforçam a medida específica (orientação 12)<sup>1</sup> que reconhece explicitamente o papel dos intervenientes locais no desenvolvimento do emprego. O potencial tem ainda, contudo, de ser transformado numa realidade tangível.

## **2.2. A dimensão local emergente**

Apesar de o desenvolvimento do emprego local ter sido durante bastante tempo considerado como subsidiário quando comparado com as estratégias macro-económicas e estruturais, está agora a ser cada vez mais aceite. A pressão crescente do desemprego conduziu a uma maior variedade de experiências no campo da criação de emprego do que até aqui; rapidamente emergiu a evidência de que o potencial de acção a nível local era considerável. Além disso, as alterações na sociedade europeia (e global) afectaram as empresas e os indivíduos de novas formas.

A abertura dos mercados acelerou a mobilidade do investimento e a concentração do capital. O aumento paralelo da utilização de novas tecnologias na produção, distribuição e consumo tornou possível a criação de um mercado global e o advento da sociedade cognitiva. Este facto conduziu a uma concorrência mais acérrima. Por forma a lidar com esta nova situação, os intervenientes locais são agora forçados a desenvolver estratégias assentes nos seus próprios recursos. As alterações nos sistemas de produção permitidas pela tecnologia tornaram mais fácil o desenvolvimento do potencial endógeno. Esta tendência é aplicável ao desenvolvimento microeconómico e à formação de sistemas de produção local compostos por pequenas empresas. Outros aspectos como a evolução demográfica (envelhecimento), as alterações no estilo de vida e o aumento da urbanização conduziram à alteração das opções de consumo. A proporção do orçamento familiar

---

<sup>1</sup> *A orientação 12, ao abrigo do pilar "espírito empresarial" prevê que "cabará aos Estados-Membros promover meios de explorar cabalmente as possibilidades oferecidas pela criação de emprego à escala local e na economia social, em especial nas novas actividades ligadas às necessidades ainda não satisfeitas pelo mercado, analisando - no intuito de os reduzir - os obstáculos que as limitam. Em relação a este aspecto, deverá ser devidamente reconhecido e apoiado o papel especial e a responsabilidade dos parceiros regionais e locais, assim como o dos parceiros sociais. Haverá ainda que explorar integralmente o papel dos serviços públicos de emprego na identificação das oportunidades locais de emprego e na melhoria do funcionamento dos mercados de trabalho locais".*

gasto com os cuidados de saúde, serviços pessoais, protecção do ambiente, lazer, formação, cultura, comunicação e transporte está a aumentar.

Todos estes desenvolvimentos, juntamente com as novas preocupações dos indivíduos relativas ao desenvolvimento sustentável e a procura de um empenho mais activo, contribuem para a importância emergente da dimensão local.

### **3. UM NOVO ÂMBITO PARA AS POLÍTICAS DE EMPREGO**

Tem vindo a ser dada gradualmente mais atenção por parte dos níveis europeus e nacionais à dimensão local nas políticas de emprego. A investigação sobre o desenvolvimento do emprego local tem demonstrado que um número considerável de factores têm influência na determinação da probabilidade de sucesso: alguns deles constam do Anexo. Uma análise destes factores, e das questões anteriormente referidas na presente Comunicação, revela que, pese embora uma tendência geral no sentido de uma maior importância da dimensão local em assunto relacionados com o emprego, persistem ainda muitos obstáculos. Para os ultrapassar, os intervenientes locais necessitam de se congregarem por forma a fazer convergir as suas energias e recursos e as autoridades regionais e nacionais, por sua vez, necessitam de adaptar as políticas em seu apoio. A Estratégia Europeia de Emprego fornece um quadro conceptual útil para todas as partes.

#### **3.1. Mobilização de esforços locais**

##### *3.1.1. Autoridades locais*

###### **3.1.1.1. Os factos**

A União Europeia<sup>2</sup> compreende mais de 80.000 autoridades locais. Estas são as unidades administrativas básicas da vida em comunidade em áreas rurais e urbanas. Na maioria dos Estados-Membros, as autarquias locais têm ou possuem poderes num vasto leque de áreas que incluem a assistência social, a educação, a saúde, a habitação, a protecção ambiental, os transportes públicos locais, o fornecimento de água e energia, os sistemas de esgotos, a recolha e o tratamento do lixo doméstico, a infra-estrutura de manutenção, a cultura e as actividades de lazer.

Apesar de a situação variar de país para país, a importância das funções que desempenham reflectem-se na fatia da despesa pública atribuída às autoridades locais. Esta pode variar entre 3,8% do PIB em Portugal e 33,3% do PIB na Dinamarca.<sup>3</sup> Neste país, bem como na Finlândia, nos Países Baixos e na Suécia as autoridades locais administram um orçamento total que excede aquele que é administrado pelo governo central.

Este amplo leque de funções reflecte-se também no número total de pessoas empregadas pelas estruturas municipais, por exemplo, mais de 600 000 trabalhadores municipais em França e mais de 20% da população activa nos países escandinavos.

---

<sup>2</sup> Ver 'Regional and Local Government in the European Union', Comité das Regiões, Julho de 1996.

<sup>3</sup> Fonte: OCDE, 1995 contas nacionais. A definição da OCDE de despesa pública exclui os investimentos. Devemos a este respeito referir o exemplo de Portugal onde os investimentos feitos pelas autoridades locais são contabilizados no total dos investimentos públicos.

De facto, a administração local é frequentemente um grande empregador, ou até mesmo o maior, no território que administra.

Um âmbito tão diversificado de poderes administrativos significa que as acções das autoridades locais têm um impacto significativo sobre o emprego local. Deste modo, calcula-se que as acções dos municípios de Berlim, Göteborg, e Helsínquia influenciem 40% do emprego nestas cidades<sup>4</sup>, cerca de 20% em cidades como Manchester e Estocolmo e 12-14% em cidades francesas de tamanho médio como Tours e Amiens.

Apesar de as autoridades locais não possuírem poderes para estabelecer políticas de emprego, têm sido cada vez mais consideradas pelos governos nacionais como envolvidas naturalmente no desenvolvimento e aplicação de medidas activas relativas ao mercado de trabalho. É este, designadamente, o caso dos países escandinavos e dos Países Baixos.

Alguns Estados-Membros estão também a começar a considerar as autoridades locais, em especial as cidades, como parceiros não só na aplicação de medidas activas mas também como uma forma de avançar com uma estratégia global e integrada para resolver um vasto leque de problemas que afectam o emprego local e a coesão social.

Nos *Países Baixos*, onde os municípios são responsáveis pela reintegração dos beneficiários de prestações da segurança social, a **rotestedenbeleid** (política urbana) tem por finalidade restaurar o desenvolvimento urbano equilibrado, restabelecer as relações entre as várias funções urbanas e trabalhar, assim, no sentido de alcançar uma "cidade completa". Neste contexto, o governo disponibilizou 100 milhões de euros para projectos destinados a dinamizar o desenvolvimento económico local. Estes incluem projectos municipais nos campos empresarial e de desenvolvimento de sectores (*Fonte: PAN dos Países Baixos*).

Além disso, muitas autoridades locais começaram recentemente a demonstrar maior interesse pelas questões relacionadas com o emprego e a coesão social. Para funcionários eleitos localmente, trata-se frequentemente de uma questão de contabilidade. Uma vez que o desemprego se tornou um grande problema, as populações locais tendem a julgar quem as administra também em função do que alcançaram no campo do emprego. Apesar de os desafios serem algo diferentes nas áreas rurais (caracterizadas por uma importante concentração do emprego em sectores em declínio, distantes dos principais centros de negócios e de emprego, com menor capacidade empresarial e menos dispostas ao risco, incapazes de aceder aos principais canais e redes da actividade económica, baixos padrões educativos), o papel das autoridades locais não é menos importante aí uma vez que têm de fornecer oportunidades de emprego e serviços de boa qualidade à população por forma a fixá-la. Deste modo, além das medidas tomadas ao abrigo das políticas nacionais e regionais, foram encetadas recentemente muitas mais iniciativas independentes em áreas tão variadas como o auxílio aos jovens que experimentam dificuldades em encontrar emprego, fornecer orientação profissional e formação e até mesmo apoiar directamente a criação de emprego. É neste contexto que têm vindo a proliferar

---

<sup>4</sup> Ver '*rôle des villes dans la création d'emploi*' iniciativa de investigação conduzida por AICCRE para o programa de iniciativas de investigação da DG EMPL.

novas estruturas municipais ou apoiadas em termos municipais (centros de acolhimento "maisons d'emploi", intercâmbios locais de emprego "régies de quartier", "empresas de inserção", formação em alternância, balcões únicos, etc.).<sup>5</sup>

### 3.1.1.2. Mudanças potenciais - questões a debater

A importância das responsabilidades das autoridades locais e a sua proximidade das necessidades dos indivíduos, torna-as parceiros-chave para o sucesso da Estratégia Europeia de Emprego. No entanto, as evoluções descritas anteriormente não são ainda uma regra. Consultas recentes efectuadas junto das principais associações de autoridades locais pela Comissão revelaram uma falha considerável a nível da informação. Esta falha é relativa não só ao conhecimento da Estratégia Europeia de Emprego mas também acerca dos tipos de acção que os conduzem ao compromisso local e acerca de como agir localmente em questões de emprego.

As autoridades locais contam-se entre os intervenientes mais importantes no desenvolvimento do emprego a nível local. Contudo, o seu papel necessita de ser reforçado caso se pretenda que o desempenhem mais eficazmente.

- Enquanto primeiro nível de governo democraticamente eleito e logo mais próximo dos indivíduos e da economia local, as autoridades locais desempenham um papel importante inequívoco no desenvolvimento de parcerias destinadas à promoção do emprego que congreguem todos os intervenientes públicos e privados. Como se poderá tirar o melhor partido deste papel unificador e da sinergia que as autoridades locais podem criar no sentido de desenvolver estratégias integradas de emprego e tornar as parcerias de emprego mais viáveis?
- As autoridades locais têm poderes em muitas áreas que são fontes potenciais de novos empregos e é possível que a sua acção constitua a estrutura de uma fatia considerável do mercado local de trabalho. Como poderão estes poderes ser utilizados na promoção da criação local de emprego? Como poderão as autoridades locais integrar a dimensão do emprego em todas as suas actividades? Que instrumentos analíticos, de observação e de decisão devem ser fornecidos às autoridades locais?
- As autoridades locais são frequentemente grandes empregadores. Como poderão, nesta qualidade, participar nos quatro pilares da Estratégia Europeia de Emprego e quais das orientações para o emprego poderão ser melhor aplicadas localmente?
- A Europa optou por avançar rumo a uma economia baseada no conhecimento, o que requer novas aptidões técnicas e sociais bem como o acesso às TIC. Como poderão as autoridades locais contribuir para a garantia de que todos os cidadãos e intervenientes locais tenham as aptidões exigidas para aproveitar as novas oportunidades de emprego? Como poderão facilitar o acesso local aos instrumentos e serviços da nova sociedade da informação?

---

<sup>5</sup> *Les villes et l'emploi, étude réalisée auprès des communes françaises de plus de 10.000 habitants* (BPI, iniciativas para o emprego, 1998).

### 3.1.2. Empresas

#### 3.1.2.1. Os factos

O sector privado é o principal motor da actividade económica nas economias mistas tais como as europeias. Actualmente, o potencial líquido de criação de emprego assenta sobretudo nos serviços, designadamente nos de conteúdo local ou que colmatam necessidades locais. Na União Europeia, as recentes tendências de crescimento sectorial revelam a saúde e o trabalho social, os negócios, os hotéis e restaurantes, as actividades de recreio, culturais e desportivas como áreas de rápido crescimento a nível do emprego (o número de empregados aumentou 1,5% ou mais por ano durante o período 1994-1998). Outras actividades económicas com impacto local, tais como o comércio a retalho, a construção e o transporte terrestre revelaram crescimento em termos de número de empregos criados mais não em termos de taxas de crescimento. Muitas destas fontes de empregos encontram-se essencialmente no sector privado, o que demonstra a necessidade de apoiar e maximizar o potencial de criação local de emprego pelos serviços locais.

No decorrer das duas últimas décadas o peso e a importâncias das PME (incluindo muitas organizações de terceiro sector) aumentaram. Em 1998, calculava-se que 99,8% das empresas privadas não primárias eram PME e que 93,1% eram micro-empresas (10 ou menos trabalhadores). Os principais condutores da mudança são a necessidade de responder às exigências do cliente e de inovar por forma a fazer face a uma concorrência que se tornou global. Unidades de produção mais pequenas, utilizando tecnologias e padrões organizacionais mais flexíveis têm sido capazes de fornecer melhores respostas aos desafios da mudança. A dinâmica do emprego reflecte estas mudanças, tornando as PME na maior fonte de crescimento de emprego no sector dos negócios. Actualmente, as actividades que revelam maior crescimento de emprego são dominadas por micro-empresas (têm a maior quota em termos de emprego total).

	<b>Empresas privadas não agrícolas</b>			
	<b>Micro</b>	<b>Pequena</b>	<b>Média</b>	<b>Grande</b>
<b>Distribuição do emprego em 1998 (EUR-15)</b>	<b>33.9 %</b>	<b>18.8 %</b>	<b>13.1 %</b>	<b>34.2 %</b>
<b>Varição média anual do emprego 1988/2000 (EUR-19*)</b>	<b>0.1 %</b>	<b>- 0.1 %</b>	<b>- 0.3 %</b>	<b>- 0.4 %</b>

\* EUR-19 = UE mais os países do EEE e a Suíça

Fonte: *Sixth Report of the European Observatory for SMEs*, tables 1.2 and 1.7, chapter 1, draft version September 1999, EIM/Data Warehousing. Relatório elaborado por conta da Comissão Europeia (DG ENTR).

A consciência local de desenvolver e apoiar o espírito empresarial a nível local está a aumentar. São sobretudo as empresas recém criadas, as micro-empresas e as PME que conhecem dificuldades que podem ser resolvidas da melhor maneira no plano local. As autoridades regionais e locais estão a encorajar uma variedade de apoio e de estruturas de aconselhamento e abordagens de balcão único por forma a criar um ambiente mais favorável para as PME. A posição competitiva do sector privado depende até certo ponto da competitividade do território que, por sua vez, depende, entre outros aspectos, da quantidade de recursos humanos e sociais exigidos pela nova conjuntura económica. A questão é então a forma como as políticas locais

podem contribuir para a competitividade das empresas locais. Uma abordagem a partir da perspectiva das "necessidades do utilizador" exige o envolvimento da comunidade empresarial local na concepção e aplicação de estratégias locais de emprego e desenvolvimento.

#### *Criação local de emprego*

*Na Alemanha* estão a ser formados novas redes para promover a criação de novas empresas a para apoiar as PME existentes. Estas redes incluem as câmaras de comércio, associações de empregadores, instituições de crédito, empresas de investimento em participações de capital, centros de criação tecnológica e empresarial, universidades, institutos de investigação, empresas, autoridades locais e centros de emprego. O envolvimento de todos os intervenientes adequados nestas estruturas cooperativas que estabelecem a ligação entre as políticas regionais, económicas, das mulheres no trabalho e do mercado de trabalho em geral é encorajado pela iniciativa „*Regionale Wirtschaftshilfe mit Hilfe der Bürgerbeteiligung*“ (**Assistência Económica Regional com a Participação do Cidadão**) e apoiada pelos governos Federal e dos *Länder* bem como pelas autoridades locais. (Fonte: PAN alemão)

A necessidade de uma atitude mais pro-activa em relação às empresas é também demonstrada pela experiência positiva do desenvolvimento de oportunidades de emprego através da criação de micro-empresas por parte de indivíduos desempregados e por imigrantes. Esta abordagem tem sido apoiada através de mecanismos públicos (activação de prestações de desemprego, reduções fiscais, subsídios à criação de novas empresas) e privados ou iniciativas de base (micro-crédito). O interesse em avaliar e retirar conclusões destas experiências tem vindo a aumentar e merece uma atenção mais aprofundada.

#### 3.1.2.2. Mudanças potenciais - questões a debater

As necessidades do sector empresarial local devem ser correctamente levadas em consideração para que se possa explorar plenamente o potencial de emprego local. Por esse motivo, deve ser encorajada a participação activa da comunidade empresarial local em parcerias de emprego.

A competitividade das empresas depende de mercados de trabalho eficazes. Para tal, há vários modelos. As empresas são a chave para identificar as necessidades locais de aptidões e prever as tendências do mercado de trabalho que podem ajudar a reforçar a base empresarial da área através do apoio e acompanhamento à criação e às PME. O sector empresarial pode também desempenhar um papel activo na reintegração no mercado de trabalho de grupos excluídos através da utilização de políticas positivas de contratação direccionadas para grupos desfavorecidos.

O apoio activo das empresas é essencial no desenvolvimento do emprego a nível local - as empresas criam e mantêm a maioria dos empregos. Devem ser envolvidas em estratégias integradas de criação de emprego e a sua contribuição deve ser utilizada por forma a produzir os melhores resultados.

- Como poderão as empresas locais e as comunidades financeiras participar activamente no desenvolvimento de estratégias e parcerias integradas de emprego local? O que se poderá fazer para garantir que a participação em parcerias é recompensadora para a comunidade empresarial?
- Como poderá ser aproveitado o potencial empresarial local enquanto operadores da aplicação das políticas activas locais do mercado de trabalho? Como poderão ser encorajados a cooperar e apoiar empresas sociais apesar dos possíveis conflitos concorrenciais?
- A aceleração das mudanças tecnológicas e económicas significa que as empresas necessitam de adaptar os seus produtos, as tecnologias e as formas de organização. A forma como os processos de reestruturação são conduzidos afecta o emprego e as comunidades locais. Que melhores práticas poderão ser partilhadas na gestão da reestruturação económica por forma a minimizar os efeitos negativos sobre o emprego local?

### 3.1.3. *O Terceiro Sector / a economia social*

#### 3.1.3.1. Os factos

Algumas formas de organizações socioeconómicas (cooperativas, associações, organizações de solidariedade e fundações) normalmente designadas pela expressão geral "economia social" ou "terceiro sector" ou "terceiro sistema" partilham de princípios como a ausência de fins lucrativos, independência em relação aos sectores público e privado, procura de uma forma mais participativa de organização e de uma ética de serviço de utilidade pública. Alguns procuram responder a necessidades que não são abrangidas pelos serviços públicos ou pelo mercado. Para alcançar este objectivo, envolvem-se em actividades económicas e contratam trabalhadores. São, de uma forma geral, pequenas e encontram-se profundamente enraizadas na comunidade local, trabalhando frequentemente com vista ao desenvolvimento a longo prazo das suas áreas locais.

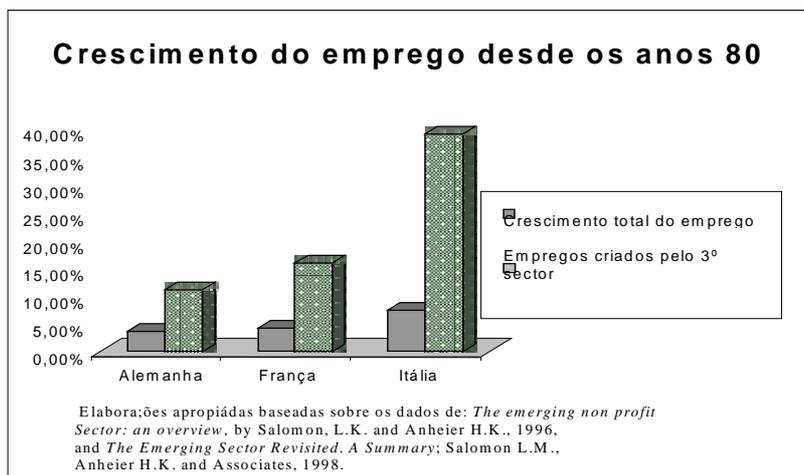
Actualmente, estas organizações representam uma realidade económica e social mensurável em muitos países, apesar de não serem amplamente reconhecidas. Em termos gerais, calcula-se que este sector envolva 8.590.000 empregos ou 6,45% do emprego total e 7,78% do emprego por conta de outrem. Além disso, se o trabalho de voluntariado fosse convertido para um equivalente a tempo inteiro poderia calcular-se que 10% da mão-de-obra se encontra no terceiro sector.<sup>6</sup>

As mudanças estruturais das duas últimas décadas produziram novas organizações de tipo "economia social" que decidiram responder às necessidades dos indivíduos e das comunidades locais e minimizar os efeitos do aumento do desemprego e da exclusão social.

---

<sup>6</sup> *The enterprises and organisations of Third system: a strategic challenge for employment*, Estudo CIRIEC, Dezembro de 1999.

Os aumentos do emprego registados por estas organizações nos anos 80 foram bastante superiores aos da economia em geral: 11% contra 3,7% na Alemanha, 15,8% contra 4,2% em França e 39% contra 7,4% na Itália. Esta taxa de crescimento tornou-se mais rápida entre 1990 e 1995 e calcula-se que atinja agora 24% em França, na Alemanha, nos Países Baixos e no Reino Unido, sendo responsável por mais de 29% da criação líquida empregos nestes países. Três quartos destes novos empregos localizam-se nos sectores da educação, saúde e serviços sociais e uma parte considerável no desporto, cultura e formação profissional.



O crescimento é explicado em parte pela externalização (*outsourcing*) de certas funções que no passado eram executadas pelo sector público e em parte pela produção de serviços em resposta a novas necessidades. Podem distinguir-se dois tipos de actividades:

- integração de indivíduos desempregados ou desfavorecidos através da experiência de trabalho;
- produção de bens e serviços de uso social ou comunitário.

Este conjunto de actividades constitui um verdadeiro *terceiro sector* simultaneamente complementar e interactivo em relação aos sectores públicos e privados e produz laços sociais que beneficiam toda a sociedade.

### 3.1.3.2. Mudanças potenciais - questões a debater

Dado o grande número das necessidades por satisfazer, pode-se esperar que este crescimento continue.<sup>7</sup> Contudo, a libertação deste potencial é condicionada por alguns obstáculos que valeria a pena remover. Alguns dependem das próprias organizações de *terceiro sector* mas outras decorrem de factores exógenos, em particular no que se refere ao enquadramento legislativo.

<sup>7</sup> Com base no exemplo dos Estados Unidos, o estudo da Comissão relativo a taxas de emprego calcula que outros 10 milhões de empregos poderiam ser criados em serviços comunais (serviços sociais, culturais, recreativos, de educação, saúde e assistência pessoal) na Europa e um grande número deles garantidos por tais organizações.

Em *Itália* novos regulamentos vieram acicatar o crescimento da economia social. Em 1994, existiam 2.300 cooperativas sociais representando 38.000 empregos. Em 1998, estes números tinham subido para 4.800 cooperativas empregando uma mão-de-obra total de 108.000 indivíduos. A expansão do sector não lucrativo é também considerada uma área política importante para se alcançar a igualdade de oportunidades. Este sector tem tendência a desenvolver-se em Itália em áreas onde existe procura de serviços (por exemplo, cuidados a idosos, actividades que ajudem indivíduos com deficiência ou desfavorecidos, serviços de acolhimento para crianças) e ajuda a promover conciliação da vida profissional e familiar (*Fonte: PAN italiano*).

Enquanto um determinado número de novos serviços, tais como os destinados à protecção ambiental se podem tornar provavelmente em actividades financeiramente lucrativas, outros, designadamente os serviços culturais e pessoais, (cuidados a idosos, crianças, etc.) continuam a deparar-se com obstáculos relacionados com o financiamento da procura. Para que estes serviços possam continuar a ser prestados, é necessário que parte do financiamento necessário seja encontrado fora do mercado. Esse financiamento só poderia ser justificado levando em conta as vantagens que estes novos serviços trazem à sociedade e a poupança de recursos que permitem (poupança nas despesas da segurança social, maior disponibilidade de indivíduos para entrar no mercado de trabalho, redução dos pequenos delitos, etc.).

Actualmente, o financiamento necessário é habitualmente obtido ao abrigo de programas públicos, designadamente dos destinados à activação das políticas de emprego. Poderá ser natural financiar empresas intermediárias destinadas a reintegrar indivíduos através do trabalho ao abrigo de políticas activas de emprego. No entanto, na medida em que também criam emprego sustentável, também deveria ter acesso às tradicionais fontes de financiamento para empresas.

A par com as empresas, o terceiro sector representa uma força significativa e crescente na criação de emprego, designadamente para aqueles com dificuldades de acesso ao mercado de trabalho.

- Quais as fontes de financiamento público e/ou privado que melhor satisfariam as necessidades de desenvolvimento? Como poderá o terceiro sector ser financiado considerando que poupa dinheiro e produz valor acrescentado para a sociedade? Qual é actualmente o balanço das várias experiências com medidas de apoio do lado da procura, tais como cheques-serviços e benefícios fiscais?
- Tornar as organizações de terceiro sector mais profissionais é indispensável caso se pretenda a melhoria do serviço prestado. Educação e formação tradicionais parecem ter poucas probabilidades de responder às necessidades nesta área. Como se poderá conseguir mais profissionalização, aliada a serviços e empregos de qualidade acrescida?
- Quais as formas de parceria mais adequadas aos interesses e às necessidades das organizações do terceiro sector no processo de tomada de decisão?

### 3.1.4. *Os gabinetes locais dos Serviços Públicos de Emprego (SPE)*

#### 3.1.4.1. Os factos

Os Serviços Públicos de Emprego possuem um papel duplo no mercado de trabalho. Por um lado, procuram melhorar o funcionamento do mercado de trabalho ao procurar uma correspondência a nível nacional e mesmo europeu da oferta e procura de trabalho. Isto significa frequentemente o aumento da mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores para as áreas ou sectores empresariais onde exista uma procura crescente de trabalho. Por outro lado, os SPE detêm um papel crucial na promoção de um desenvolvimento territorial equilibrado na medida em que estão atentos ao potencial de desenvolvimento de emprego em todas as regiões.

A rede de serviços públicos de emprego, que constitui o cerne da organização do sistema é composta de mais de 5 000 agências locais e emprega para cima de 100 000 funcionários, em contacto directo com empregadores e candidatos a emprego<sup>8</sup>.

As agências locais dos serviços públicos de emprego oferecem uma vasta gama de prestações que comportam serviços de informação, colocações, orientação profissional, formação e programas relativos ao mercado de trabalho. Esta última função inclui a gestão da principal fatia do orçamento de 65 mil milhões de euros, o que corresponde a 1% do PIB, que os governos da União gastam anualmente com as políticas activas de emprego. Este montante representa mais de um terço do total das despesas canalizadas para as políticas de emprego (apoio ao rendimento dos candidatos a emprego e políticas activas).

Para além dos serviços que prestam e das medidas activas que tomam em sede de mercado de trabalho para apoiar os candidatos a emprego e os empregadores, os SPE de inúmeros Estados-Membros desempenham um importante papel na divulgação de informações sobre o mercado de trabalho e na realização de estudos prospectivos sobre a oferta e a procura de trabalho.

À medida que os problemas relacionados com o emprego e a exclusão social se agravaram os SPE viram o seu papel aumentar de importância. Tornaram-se também cada vez mais descentralizados, o que fez com que os seus gabinetes locais se tornassem em centros de desenvolvimento em torno dos quais cresceram novos instrumentos de observação da dinâmica local de emprego ou novas abordagens para satisfazer de uma forma flexível as necessidades das empresas e dos trabalhadores. Em regiões transfronteiriças, incluso os países candidatos a adesão, as agências locais de emprego tornaram-se parceiros-chave na rede EURES da UE que as aproxima juntamente com os parceiros sociais e as autoridades locais no sentido de promover activamente mercados de trabalho partilhados abertos a toda a região.

As crescentes exigências em matéria de eficácia da política de emprego suscitaram movimentos no sentido de uma descentralização dos SPE e da adaptação dos respectivos serviços às necessidades locais.

---

<sup>8</sup> Modernizar os serviços públicos de emprego para apoiar a estratégia europeia de emprego. Comunicação da Comissão Europeia, de 13 de Novembro de 1998. COM(98)641 final

### 3.1.4.2. Mudanças potenciais - questões a debater

Agentes chave da implementação da estratégia de activação e de prevenção, os SPE não podem agir à margem dos outros intervenientes locais. Seria oportuno incentivá-los a colocar o seu *know-how* em matéria de mercado de trabalho local e nacional à disposição, por exemplo, dos organismos especializados no combate à exclusão social. A cooperação com os parceiros sociais deveria ser intensificada para contribuir para uma reinserção eficaz dos trabalhadores no mercado do emprego.

Para além da sua tradicional missão de gestão do mercado de trabalho - informação e intermediação - é lícito questionar-se sobre se as agências locais de emprego não deveria ser associadas mais estreitamente a actividades inovadoras em matéria de desenvolvimento local. Entre estas actividades, constam, por exemplo, a identificação de vagas latentes, o fomento do espírito empresarial e ainda o desenvolvimento de actividades no terceiro sector.

Todos os aspectos supra evocados sugerem que as agências locais de emprego deveriam gozar de uma certa autonomia na escolha das formas de intervenção mais adequadas para responder às necessidades locais.

Neste contexto, colocam-se as seguintes questões:

- As intervenções dos SPE locais apoiam as estratégias de desenvolvimento das respectivas áreas. A eficácia da sua contribuição é melhorada através do debate e da cooperação com os outros intervenientes locais e com os que trabalham a outros níveis. Como podem as agências locais de emprego promover a colaboração com outros intervenientes, tais como os parceiros sociais, as autoridades locais ou organizações do terceiro sector?
- Quais as principais áreas onde reforçar essa cooperação? As agências locais dos SPE são normalmente responsáveis pela aplicação de medidas definidas pelas autoridades nacionais ou regionais. Como poderão facilitar a mobilidade e garantir a igualdade de acesso aos serviços por todo o país, tendo em conta simultaneamente as necessidades específicas do mercado de trabalho local?
- Como podem as agências locais dos SPE intervir de forma inovadora no mercado de trabalho local, para além das suas tarefas básicas de informação, intermediação e tomada de medidas com incidência no mercado de trabalho?

### 3.1.5. *Parceiros sociais*

#### 3.1.5.1. Os factos

A organização do diálogo social difere substancialmente de país para país. Pode funcionar a nível nacional ou de empresa e pode abranger toda a indústria ou apenas sectores específicos. Regra geral, existe pouca negociação a nível local, apesar de existirem muitas disposições para o facilitar como os *contratti d'area* em Itália.

Em alguns países (incluindo a Áustria, a Dinamarca e os Países Baixos) os parceiros sociais intervêm na gestão descentralizada dos SPE e integram organismos locais tripartidos juntamente com representantes das autoridades locais. É também frequente na Europa encontrar os parceiros sociais em parcerias estabelecidas com o

fim de desenvolver o emprego e lutar contra o desemprego e a exclusão social a nível local.

### 3.1.5.2. Mudanças potenciais - questões a debater

Deve salientar-se que os níveis de aptidões são um factor decisivo na competitividade empresarial e que os parceiros sociais encontram-se melhor situados para aconselhar as entidades responsáveis pela formação contínua acerca das necessidades de formação das empresas locais. É também a nível local que se podem mais facilmente observar novas formas de emprego, novas áreas de negócio, novas formas de organização do trabalho dentro das empresas e entre elas - o que sugere que a negociação e o debate da flexibilidade podem ser deixados a cargo do nível local. Acresce que os parceiros sociais locais possuem um conhecimento profundo da situação local, o que poderá beneficiar a comunidade local. Todos estes desenvolvimentos, a par de uma grande diversidade dos mercados locais de trabalho, são argumentos a favor de uma melhor integração dos parceiros sociais nas parcerias locais.

Os parceiros sociais desempenham papéis formais e informais em todo o mercado de trabalho. Através de negociações conjuntas e parcerias institucionais e outras, exercem uma influência significativa na forma como o mercado de trabalho é gerido.

- Além dos organismos e das instituições bipartidas, como poderão os parceiros sociais participar em redes mais abertas e parcerias, designadamente as que incluem organismos e associações intermediários? Como poderão ir além das suas habituais esferas de negociação por forma a promover estratégias mais amplas dentro da sua área e auxiliar a criação de emprego, incluindo campos emergentes de crescimento?
- Que temas poderiam ser abrangidos pela negociação a nível local para promover a inovação e adaptação às circunstâncias locais sem colocar em risco a coesão nacional e europeia e o equilíbrio entre as expectativas dos trabalhadores relativamente à segurança e as dos empregadores relativamente à flexibilidade? Como podem os parceiros sociais ajudar a garantir que sejam devidamente considerados os diferenciais de produtividade geográficos?

## 3.2. Apoio das autoridades regionais e nacionais

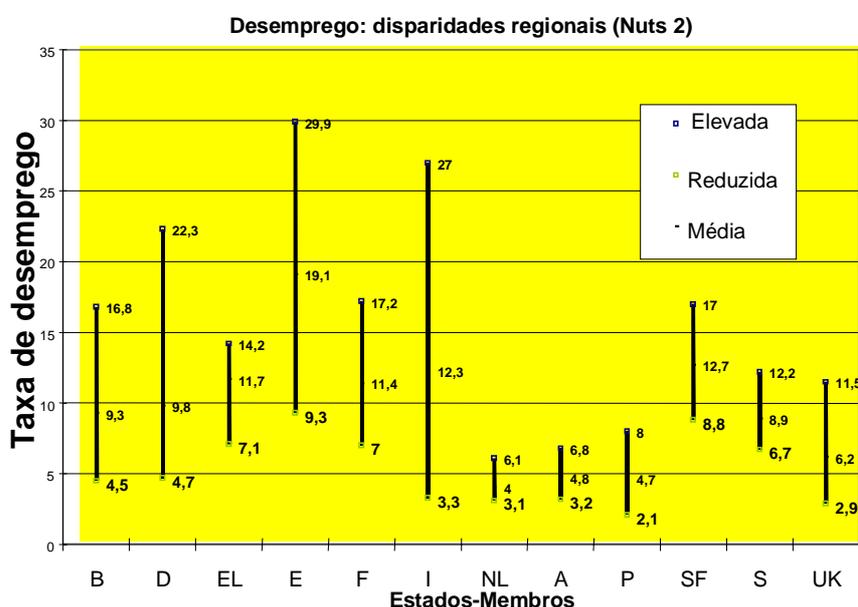
Os Estados-Membros lutam desde há muito para integrar as particularidades e necessidades locais na definição e execução das respectivas políticas. Contudo, apoiar as políticas que incentivam os intervenientes locais a unir esforços com vista a um desenvolvimento integrado do emprego no seu território, é um passo mais recente.

### 3.2.1. *Os factos*

A compreensão de que as mudanças estruturais eram demasiado complexas para serem tratadas apenas pelas políticas centrais, ajudou a acelerar o processo de descentralização institucional e administrativa que já se encontrava a decorrer na maioria dos Estados-Membros. Esta "devolução" aproximou um conjunto de níveis de decisão das comunidades locais e tornou-as mais adaptadas às respectivas necessidades.

Até aqui, no que se refere às políticas de mercado, a necessidade de descentralização é provocada pelas diferenças entre as características socioeconómicas de áreas específicas e a vontade de levar em maior linha de conta as mudanças que as afectam.

De facto, as características socioeconómicas variam mais num determinado Estado-Membro do que entre Estados-Membros. Estas diferenças são especialmente evidentes relativamente às taxas de desemprego<sup>9</sup>. Assim, no mesmo Estado-Membro o número de desempregados nas regiões mais afectadas pelo desemprego é muitas vezes três a quatro vezes superior do que nas regiões menos afectadas. Além disso, podem ainda observar-se maiores variações a nível sub-regional. Estas grandes variações são muitas vezes sinais de circunstâncias locais complexas. Políticas definidas a nível central têm-se mostrado demasiado inflexíveis em permitir estas variações e é, por isso, indispensável encontrar soluções que considerem as particularidades locais.



Quase todos os Estados-Membros se encontram a descentralizar a aplicação das políticas definidas e financiadas a nível local. Apesar de tal descentralização ser feita principalmente através dos SPE, verifica-se uma crescente tendência para construir parcerias de trabalho com diferentes tipos de intervenientes locais, algumas delas baseadas na experiência da UE em matéria de Pactos Territoriais de Emprego (PTE). É este designadamente o caso dos países escandinavos onde os conselhos do trabalho congregam gabinetes públicos de emprego, parceiros sociais e autoridades locais e desempenham um papel importante na definição e aplicação de políticas activas de emprego.

<sup>9</sup> Cf. EUROSTAT, Statistic in Focus, Regions, no 5/99, EU unemployment still marked by regional variations, 1999.

### 3.2.2. *Mudanças potenciais - questões a debater*

As iniciativas em prol do emprego realizadas pelos intervenientes locais devem ser encaradas num contexto regional, nacional e até mesmo europeu mais amplo. Por forma a serem completamente eficazes devem levar em conta as orientações estabelecidas a todos estes níveis.

Os governos nacionais e regionais e os parceiros sociais têm todos importantes papéis a desempenhar. Têm não só de congregar melhor os intervenientes locais no processo de decisão mas também desenvolver um quadro legislativo e apoiar medidas que facilitem o desenvolvimento e a extensão de estratégias locais integradas.

Uma forma de aumentar a eficácia da Estratégia Europeia de Emprego seria proporcionar um maior envolvimento dos intervenientes locais na definição e aplicação dos Planos Nacionais de Acção (PAN). A forma de o fazer deve ser definida pelos governos nacionais e, se tal for o caso, regionais. Partes anteriores do presente documento demonstraram que os intervenientes locais já dominam a aplicação de políticas adoptadas centralmente. No entanto, a experiência revela também que medidas activas para o mercado de trabalho são mais eficazes se fizerem parte de uma estratégia integrada local concebida conjuntamente por todos os intervenientes locais e apoiada por todos os restantes níveis institucionais.

As circunstâncias em que os intervenientes locais trabalham e as formas através das quais podem desenvolver e aplicar estratégias integradas destinadas à criação de emprego são definidas pelas autoridades regionais e nacionais.

- Como poderão os governos nacionais e, se for esse o caso, regionais encorajar as autoridades locais a integrar a dimensão do emprego em todas as suas acções? Como poderão promover estratégias integradas locais de emprego em geral? Quais são as implicações em termos de maior flexibilidade operacional a nível local? Como poderão as melhores práticas ser identificadas e transferidas?
- Como poderão as autoridades locais ser mais envolvidas na preparação e aplicação dos PAN?
- As organizações do terceiro sector têm um papel importante na melhoria da empregabilidade do trabalhador. O seu desenvolvimento depende, no entanto, da existência de quadros legislativos e estruturas de apoio que garantam a respectiva sobrevivência. Que poderão os governos nacionais, regionais e locais fazer a este respeito?

### 3.3. **Aplicação local da Estratégia Europeia de Emprego**

A Estratégia Europeia de Emprego fornece um quadro político adequado para os intervenientes locais que pretendem integrar a dimensão europeia em todas as suas acções.

As orientações europeias para o emprego constituem o quadro a partir do qual os PAN traduzem medidas concretas adequadas aos seus contextos nacionais. De modo semelhante, as Orientações Europeias para o Emprego podem constituir o pano de fundo adequado à definição de uma estratégia local de emprego. As orientações têm

o potencial de constituírem um quadro adequado adaptado à diversidade das situações locais na Europa. Os planos locais estabeleceriam coerência a nível local e poderiam maximizar o impacto dos planos nacionais.

Um dos princípios de base da Estratégia Europeia de Emprego é o de que as políticas de emprego devem ser uma componente de todas as outras políticas a nível europeu e nacional. Este princípio deve estar subjacente ao desenvolvimento de estratégias integradas para o desenvolvimento local do emprego que pode, por sua vez, reforçar abordagens semelhantes nos restantes níveis.

Tais estratégias apoiam a Estratégia Europeia de Emprego e podem ser, ao mesmo tempo, por elas apoiadas. De facto, o Conselho Europeu de Viena<sup>10</sup> decidiu tornar o FSE no principal instrumento de apoio à aplicação dos PAN e, além disso ainda, com a abertura do âmbito do FSE, o desenvolvimento local surge agora como uma das prioridades a par dos restantes Fundos Estruturais.<sup>11</sup>

A política de desenvolvimento regional e rural e, mais explicitamente o novo Regulamento FSE, consagram o apoio ao desenvolvimento local e às iniciativas de emprego, para actividades na área da economia social e aos Pactos Territoriais de Emprego do que até aqui. O Regulamento FSE permite também a adopção de novas abordagens, tais como mecanismos de atribuição de pequenos subsídios a organizações não governamentais e parcerias locais e a utilização dos sistemas globais de financiamento para satisfazer todas as necessidades relacionadas com o desenvolvimento do emprego numa área específica. Esta nova perspectiva pode abranger o apoio ao desenvolvimento de parcerias locais e actividades de parceria no âmbito do desenvolvimento de novas estratégias de engenharia financeira ou da dinamização do espírito empresarial social a nível local.

A Estratégia Europeia de Emprego fornece um modelo analítico e político para os Estados-Membros avaliarem o seu desempenho relativamente a outros Estados-Membros e define Orientações que os Estados-Membros procuram aplicar por forma a melhorar a sua situação em termos de emprego.

- Como poderão a UE e as suas instituições os seus instrumentos, os seus programas e as suas acções ir mais longe no sentido de apoiar estratégias integradas para o desenvolvimento local do emprego?
- Será possível aplicar localmente uma política ao abrigo da qual a luta por um alto nível de emprego tem de ser uma parte integrante de qualquer política?

#### 4. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Os capítulos anteriores mostraram, em primeiro lugar, um interesse crescente em acções a nível local destinadas a estimular o emprego e, em segundo lugar, a existência de um conjunto de factores que podem auxiliar a acção local a desempenhar na íntegra o seu papel no aumento da Taxa de Emprego na Europa e fornecer empregos estáveis e de boa qualidade. O vasto leque de autoridades e

<sup>10</sup> Cf. Secção 36, Conclusões da Presidência; Boletim. UE 12/1998.

<sup>11</sup> Regulamento do Conselho (EC) n° 1260 de 21 de Junho que definirão as previsões gerais para o fundo estrutural.

organismos mencionados no presente documento (governos nacionais, regionais e locais; empresas; organizações do terceiro sector/economia social; parceiros sociais; e instituições públicas descentralizadas tais como os SPE) demonstra a necessidade de coordenação em tais actividades e o facto de que as abordagens integradas são essenciais em cada país, cada região, cada localidade. Todos os intervenientes, a todos os níveis têm responsabilidades e têm de dar o seu contributo.

A necessidade de uma maior acção para reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego torna-se assim evidente. Existe um amplo consenso político quanto à necessidade de assim proceder. A forma de avançar é uma das partes do debate que deverá decorrer nos próximos meses. Por forma a lançar o processo, a Comissão irá levar a cabo um conjunto de iniciativas:

a) Promover um debate relativamente às questões levantadas na presente Comunicação

A Comunicação dirige-se essencialmente às instituições da União Europeia. Procura também incentivar um amplo debate, pelo que a Comissão apela a todos os interessados no desenvolvimento do emprego a nível local a reflectir nas questões colocadas no presente documento e a comunicar os seus pontos de vista, ou os das associações representativas para o endereço indicado a seguir. A Comissão aguarda também com interesse os pareceres das instituições europeias sobre estas questões.

Para além de estes mecanismos formais de consulta, a Comissão irá apoiar um conjunto de Seminários Transnacionais Europeus que irão aprofundar o debate das várias questões levantadas na presente Comunicação. O processo de consulta terá início em Abril e terminará em Outubro de 2000. Serão procuradas sinergias com outras instituições que partilhem da mesma intenção de explorar o potencial local de emprego. O debate relativo à Comunicação será encerrado em Dezembro de 2000, numa conferência organizada em Estrasburgo pela Presidência Francesa. Nesta ocasião será feito o balanço do debate e a Comissão irá apresentar o resultado das consultas e a perspectiva para o futuro.

b) Acompanhar a execução da Estratégia Europeia de Emprego a nível local

A autoridade orçamental disponibilizou à Comissão uma rubrica orçamental B5-503 destinada a apoiar acções preparatórias para o compromisso local em matéria de emprego. A mensagem-chave da presente Comunicação é que a Estratégia Europeia de Emprego oferece um quadro para o desenvolvimento de políticas integradas locais de emprego. A Comissão irá, por isso, fazer uso desta rubrica orçamental por forma a:

- desenvolver a aplicação-piloto das Orientações Europeias Do Emprego como quadro para o desenvolvimento dos Planos de Acção Local (PAL) por forma a demonstrar o potencial da abordagem;
- aumentar a consciencialização do potencial de acção no domínio da criação de emprego a nível local;
- desenvolver a cooperação transnacional;
- promover a identificação e intercâmbio de melhores práticas.

As acções previstas podem, numa fase ulterior, ser complementadas através da utilização das possibilidades oferecidas no âmbito do artigo 6º do FSE por forma a promover o papel do terceiro sector/economia social na criação de empregos locais e a adquirir experiência na aplicação de estratégias locais de emprego.

**Comentários escritos** relativos às questões levantadas devem ser enviadas **até 31.10.2000** para:

Comissão Europeia

Direcção-Geral Emprego e Assuntos Sociais

Rue de la Loi/Wetstraat 200

B-1049 Bruxelles/Brussel

Podem também ser enviados comentários por fax para: (+32.2) 299 6778, ou por correio electrónico para:

[empl-com-actlocally@cec.eu.int](mailto:empl-com-actlocally@cec.eu.int)

O presente documento encontra-se também disponível em todas as línguas oficiais da UE no seguinte endereço:

[http://europa.eu.int/comm/dg05/key\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dg05/key_en.htm)

## ANEXO

### **Requisitos para o êxito da criação local de empregos**

*A acção local em prol do emprego não é, com certeza, a única forma de solucionar o problema do desemprego. Não obstante, constitui condição necessária de qualquer estratégia eficaz. Neste contexto, as experiências anteriores, confirmadas por uma ampla gama de estudos e acções de investigação, permitem-nos agora identificar alguns dos requisitos para o êxito.*

- **A dimensão local**

A esfera local é o nível a que as necessidades locais podem ser identificadas e a oferta de empregos organizada. Contudo, este é muito mais do que um espaço de execução de decisões tomadas noutras instâncias. Aqui, é igualmente possível combinar diferentes instrumentos do mercado laboral e desenvolver formas de acrescentar valor às decisões adoptadas a nível central. A esfera local não é limitada por fronteiras administrativas. O território adequado para a intervenção local é, muitas vezes, definido pelas afinidades culturais com que se identificam as populações locais, os sistemas locais de produção e os fluxos comerciais, bem como a área de deslocação para o emprego.

- **A abordagem integrada**

Para maximizar a eficácia, todas as políticas que operam a nível local devem ser integradas numa única estratégia. A este respeito, há igualmente que considerar medidas específicas de impulso ao emprego, enquanto extensão de outros instrumentos políticos de desenvolvimento, nos quais a dimensão do emprego deve ser integrada.

- **Parcerias**

Na sequência de uma significativa alteração cultural na abordagem das questões do desenvolvimento, a política de emprego já não é vista como preocupação exclusiva dos responsáveis políticos e dos operadores económicos, mas também como uma questão que preocupa o conjunto da sociedade. Significa isto que é necessária uma melhor coordenação não apenas entre os parceiros locais, mas também entre os vários níveis institucionais. A criação de parcerias locais que congregam todas as forças existentes numa determinada área deve ser considerada condição fundamental para o êxito de estratégias locais de desenvolvimento do emprego.

- **Abordagem ascendente (bottom-up)**

A estratégia e a acção local têm de assentar numa análise das necessidades e das competências locais, no sentido de estabelecer se essas competências são adequadas para que se consigam as soluções pretendidas. Este processo deveria induzir as organizações locais a rever os respectivos métodos de trabalho e a estudar formas de melhor responder às necessidades locais.

- **Uma envolvente de apoio**

O desenvolvimento de estratégias locais integradas depende, por vezes, do facto de a legislação nacional ou regional promover ou não a iniciativa local. Este factor prende-se não

apenas com a delegação de poderes aos níveis institucionais regionais e sub-regionais, mas também com a adopção de políticas fiscais que facilitem uma incitativa deste tipo.

- **Integrar a prática administrativa**

As políticas do sector público são cada vez mais organizadas em função de objectivos inter-sectoriais, mas são ainda largamente administradas no âmbito de programas sectoriais; e as práticas administrativas actuais favorecem ainda a especialização de tarefas em detrimento de abordagens holísticas/polivalentes. Esta situação é criada porque os poderes decisórios e de gestão são segmentados entre departamentos a todos os níveis, de modo a que cada departamento dá prioridades às suas próprias áreas. Na medida em que as estratégias locais de desenvolvimento necessitam de abordagens inter-sectoriais, esta segmentação de práticas administrativas tende a obstar à sua concepção e execução.

- **Financiamentos adequados às necessidades locais**

As micro-empresas e as ILDE têm grandes dificuldades de acesso ao crédito, em especial devida aos problemas que encontram em oferecer garantias tangíveis. Quando existem financiamentos públicos, estes estão geralmente associados a condições específicas decorrentes de imperativos de concorrência e de responsabilidade pública. Todavia, estas regras podem dificultar o acesso ao financiamento, em especial para as micro-empresas e os empresários individuais.

Além disso, existem outros recursos e formas de financiamento que estão ainda subaproveitados e merecem atenção especial. Entre esses, contam-se o micro-crédito, o capital de risco local, especialmente com fins sociais, os recursos das fundações corporativas e determinadas formas de financiamento, como as poupanças de solidariedade local.

- **Estruturas de apoio intermédias**

De um modo geral, a actividade de emprego local não surge espontaneamente. A existência de estruturas de apoio intermédias, como as agências de desenvolvimento local e os observatórios locais de emprego, é, por vezes, a chave para uma acção local conseguida. Deste modo, poderá ser essencial o apoio à criação e ao funcionamento deste tipo de estruturas intermédias.

- **Sistemas adequados de formação profissional**

Os sistemas de formação profissional têm grande dificuldade em dar resposta aos desenvolvimentos recentes. Por exemplo, a cada vez mais frequente combinação de situações profissionais, como é o caso de quando um desempregado é simultaneamente empresário, exige formação adequada às necessidades específicas das pessoas em questão. Por outro lado, novas actividades susceptíveis de se transformarem em novas possibilidades de emprego podem necessitar de competências específicas (pluridisciplinabilidade, competências relacionais, capacidade de iniciativa, etc.) ou de estruturas de acesso (teletrabalho, etc.). A formação profissional deve ser capaz de dar resposta a este tipo de circunstâncias.

- **Políticas económicas, estruturais e sociais que se reforcem mutuamente**

A persistência de elevados níveis de desemprego estrutural em certas regiões exige a adopção de políticas económicas, estruturais e sociais que se reforcem mutuamente. Cada uma deverá dar o seu contributo, embora sejam muitas vezes consideradas como inscritas em perspectivas diferentes. O Conselho Europeu extraordinário que decorreu em Lisboa e que teve por tema "Emprego, reforma económica e coesão social - para uma Europa da inovação e do conhecimento" sublinhou o impacto que a coordenação das políticas pode ter quando estão em causa objectivos importantes. O mesmo acontece, a uma escala menor, no plano local. Este mesmo princípio subjaz da Estratégia Europeia de Emprego que reorienta cada vez mais as políticas nacionais de emprego para medidas activas, reconhecendo assim o facto de o emprego constituir o melhor caminho para sair da exclusão social e da pobreza.

## GERAL

**Resolução do Parlamento Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Ação local em prol do emprego - Uma dimensão local para a estratégia europeia de emprego (COM (2000) 196 - C5-0597/2000 - 2000/2275 (COS))**

### 3. Emprego (processo sem debate)

A5-0341/2000

**Resolução do Parlamento Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – Acção local em prol do emprego – Uma dimensão local para a estratégia europeia de emprego (COM(2000) 196 – C5-0597/2000 – 2000/2275(COS))**

*O Parlamento Europeu,*

- Tendo em conta a Comunicação da Comissão (COM(2000) 196 – C5-0597/2000),
- Tendo em conta o Livro Branco «Crescimento, Competitividade, Emprego – Os desafios e as pistas para entrar no século XXI» (COM(93) 700),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão relativa a uma estratégia europeia de incentivo às iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego (COM(95) 273), bem como os dois relatórios da Comissão sobre as iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego (SEC(96) 2061 e SEC(98) 25),
- Tendo em conta o segundo relatório de situação da Comissão sobre a execução dos pactos territoriais para o emprego (SEC(1999) 1932, bem como o documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado «Guia dos Pactos Territoriais para o Emprego, 2000/2006» (SEC(1999) 1933),
- Tendo em conta o Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais<sup>(1)</sup>, e o Regulamento (CE) nº 1784/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Julho de 1999, relativo ao Fundo Social Europeu<sup>(2)</sup>, bem como a Comunicação da Comissão intitulada «Os Fundos Estruturais e a sua coordenação com o Fundo de Coesão: orientações para programas no período 2000 a 2006» (COM(1999) 344),

---

<sup>(1)</sup> JO L 161 de 26.6.1999, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO L 213 de 13.8.1999, p. 5.

Quinta-feira, 30 de Novembro de 2000

- Tendo em conta a proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as Políticas de Emprego dos Estados-membros em 2001 (COM(2000) 548),
  - Tendo em conta as conclusões dos sucessivos Conselhos Europeus relativas às novas fontes de emprego e às iniciativas locais para o emprego, nomeadamente as dos Conselhos Europeus de Essen, de 9 e 10 de Dezembro de 1994, de Florença, de 21 e 22 de Junho de 1996, e do Luxemburgo, de 20 e 21 de Novembro de 1997,
  - Tendo em conta o nº 1 do artigo 47º do seu Regimento,
  - Tendo em conta o relatório da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais (A5-0341/2000),
- A. Considerando que, na sociedade global e da informação, devido à mobilidade dos investimentos, ao recurso às novas tecnologias da informação e da produção, bem como ao surgimento da sociedade do conhecimento, a economia está a passar por uma transformação profunda,
- B. Considerando que, simultaneamente, as alterações demográficas e dos modos de vida contribuíram para a emergência de novas procuras, nomeadamente em matéria de serviços na vida quotidiana, no domínio do lazer e da cultura, do ambiente e no campo da habitação,
- C. Considerando que esses fenómenos de globalização e a emergência de novas fontes de empregos constituem desafios e, ao mesmo tempo, oportunidades para a criação de emprego a nível local; que as entidades locais desempenham um papel muito importante na criação de emprego, quer porque estão próximas dos que procuram emprego, quer porque têm um melhor conhecimento das necessidades e carências a esse mesmo nível, bem como dos meios para as colmatar,
- D. Considerando que o emprego local deve basear-se numa economia sustentável, isto é, na gestão cuidadosa dos recursos naturais e em condições ambientais decentes,
- E. Considerando que os novos domínios respeitadores do ambiente no emprego local poderiam assentar na economia social, nos novos serviços de proximidade, na regeneração das cidades, bem como na protecção do ambiente,
- F. Considerando que a União Europeia já se dotou de instrumentos que visam especificamente criar empregos a nível local, mas que convém concentrar esses esforços e ter em maior consideração a dimensão territorial em todas as iniciativas da União no domínio da política de emprego,
- G. Considerando que os projectos implementados no âmbito das iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego e os pactos territoriais para o emprego tiveram um impacto considerável na criação de empregos; considerando igualmente que o crescimento do emprego registado pelas organizações do terceiro sistema é nitidamente mais elevado do que na economia europeia no seu todo;
- H. Considerando que, pelo seu carácter integrado, as iniciativas locais são particularmente adequadas para promover a inserção de grupos ameaçados de exclusão social, bem como para recuperar e posteriormente reinserir os que se encontram numa clara situação de exclusão social e também aqueles que em geral são socialmente marginalizados, como os adultos que perderam o emprego, os jovens que não obtiveram o primeiro emprego, etc.,
- I. Considerando que a avaliação dessas iniciativas permite constatar que o êxito das iniciativas locais reside na constituição de parcerias simultaneamente eficazes e vastas, compreendendo todos os actores do terreno, em especial as autarquias locais, as empresas, o terceiro sector, as agências locais, os serviços públicos de emprego e os parceiros sociais,
- J. Considerando que o êxito das iniciativas locais para o emprego depende também da capacidade de adoptar estratégias integradas com base numa análise das necessidades e das competências existentes a nível local, dos meios de financiamento adaptados às necessidades locais e de estruturas de apoio adequadas e estáveis,

**Quinta-feira, 30 de Novembro de 2000**

- K. Considerando que o desenvolvimento de estratégias locais integradas é frequentemente travado pela falta de quadros legislativos e administrativos nacionais ou regionais que favoreçam a adopção de iniciativas a nível local ou por práticas que, em alguns casos, promovem as grandes empresas,
- L. Considerando que a execução de programas europeus de apoio a iniciativas locais por pequenas ONG que não dispõem com frequência de forte capacidade de tesouraria é entravada pelas dificuldades de obterem a garantia bancária exigida pela Comissão e cuja utilidade não é aparente; que esta situação dá origem a uma discriminação entre pequenas e grandes ONG, que é contrária ao desejo de desenvolvimento da sociedade civil,
- M. Considerando que é necessário criar, com a colaboração dos poderes centrais e as autoridades regionais, instrumentos financeiros adequados ao desenvolvimento local, além de uma abordagem específica dos meios oferecidos pelos Fundos Estruturais,
- N. Considerando que a União Europeia tem a responsabilidade de apoiar as políticas nacionais no domínio do emprego através de iniciativas que visem desenvolver as trocas de informações e das melhores práticas, promovendo as abordagens inovadoras e procedendo à avaliação das diferentes experiências,
- O. Considerando que contribuiu consideravelmente para o desenvolvimento de uma política a favor das iniciativas locais para o emprego, nomeadamente mediante a criação de rubricas orçamentais susceptíveis de financiar projectos-piloto neste domínio, bem como na qualidade de co-legislador no âmbito dos Fundos Estruturais,
1. Congratula-se com a Comunicação da Comissão, que não constitui apenas o enquadramento para um debate sobre as perspectivas do desenvolvimento local, mas igualmente um instrumento prático para os actores no terreno;
  2. Acolhe favoravelmente a proposta da Comissão no sentido de reforçar as referências ao nível local no âmbito das directrizes para o emprego e solicita que esta nova abordagem se traduza numa maior e melhor implicação das autoridades regionais e locais na elaboração dos planos nacionais para o emprego; solicita igualmente a melhoria da cooperação e dos fluxos de informações a nível nacional no que respeita aos Fundos Estruturais europeus;
  3. Solicita aos Estados-membros que, na óptica das orientações para o emprego, intensifiquem os seus esforços no sentido de suprimir os obstáculos estruturais e empreendam uma reflexão profunda sobre a repartição das responsabilidades e competências entre o poder central e as instâncias regionais e locais no domínio do emprego; alerta, todavia, para as tentativas de fraccionamento do mercado do emprego em mercados de trabalho regionais compartimentados, com o pretexto da subsidiariedade; reconhece que nas políticas de criação de emprego o contributo de todos os intervenientes e a todos os níveis é necessário e conveniente, donde resulta a necessidade de coordenar todos os esforços e contributos, por forma a tornar mais eficazes as medidas de criação de emprego;
  4. Solicita aos Estados-membros que forneçam informações sobre o grau de implicação das entidades regionais e locais no âmbito dos planos nacionais de emprego, bem como sobre o nível atingido no tocante à repartição das responsabilidades e das competências entre poder central e poder local com vista à execução da estratégia de emprego;
  5. Deplora que a estratégia europeia para o emprego não seja ainda suficientemente conhecida a nível regional e local; recorda que o Parlamento lançou o projecto «compromisso local para o emprego», cujo objectivo principal consiste em sensibilizar os actores do terreno para a matéria; apoia igualmente a ideia da proclamação de um Ano Europeu do Desenvolvimento Local;
  6. Manifesta a sua satisfação pelo facto de, na elaboração desta comunicação, a Comissão ter associado as autoridades locais através das suas associações nacionais e europeias e considera que este processo e diálogo devem prosseguir para que haja coerência entre as medidas tomadas pelas autoridades locais e regionais pertinentes e o esforço instituições europeias e, por conseguinte, um impacto máximo na criação de emprego;
  7. Regozija-se com o facto de a nova geração dos Fundos Estruturais, em especial o fundo social, ter plenamente em conta a dimensão territorial do emprego, nomeadamente ao apoiar as iniciativas locais e os pactos territoriais para o emprego e ao estabelecer um dispositivo de capital de risco com objectivos sociais; deplora, em contrapartida, a redução do envelope financeiro destinado a apoiar abordagens inovadoras;

Quinta-feira, 30 de Novembro de 2000

8. Deseja que a Comissão, nas suas exigências de garantias bancárias que condicionam o pagamento das subvenções que atribui, seja mais flexível no tocante às pequenas estruturas associativas, para que estas não sejam excluídas dos programas europeus;
9. Solicita, face à panóplia de instrumentos políticos na matéria a nível europeu, que se estabeleça uma distinção clara entre os instrumentos experimentais, os instrumentos que cobrem todo o território («mainstream») e os instrumentos metodológicos; solicita que esta distinção se reflecta nas estruturas de gestão internas da Comissão, pois as iniciativas de carácter experimental requerem procedimentos de selecção mais flexíveis, bem como recursos adicionais para a análise e a avaliação de resultados;
10. Sugere, neste contexto, que o trabalho metodológico e de sensibilização com vista à implementação de uma estratégia para o desenvolvimento do emprego a nível local se centre, no futuro, no programa «acções de incentivo no domínio do emprego» com base no artigo 129º do Tratado;
11. Constata com satisfação que, pela sua capacidade para mobilizar co-financiamentos públicos e privados excepcionais, os pactos territoriais para o emprego contribuem com um verdadeiro valor acrescentado para a aplicação dos Fundos Estruturais e regozija-se com o facto de que, segundo os resultados preliminares, conduzirão à criação de 55 000 empregos;
12. Convida a Comissão a encorajar os parceiros dos pactos territoriais a privilegiarem, no futuro, abordagens qualitativas e a longo prazo; recorda a importância eminente de uma cuidada avaliação qualitativa dos resultados e advoga a intensificação da troca de experiências entre os pactos, bem como entre estes e o conjunto das regiões interessadas;
13. É de opinião que as autoridades regionais e as autarquias locais, no seu duplo papel de reguladores e de unidades económicas, pela sua proximidade da realidade de cada local ou zona e, por conseguinte, pelo seu melhor conhecimento, são actores-chave para a promoção do emprego a nível local; sugere que, numa óptica de «mainstreaming», as autoridades territoriais realizem periodicamente conferências Regiões-Cidades e criem unidades de coordenação a todos os níveis a fim de se assegurarem de que as suas acções são compatíveis com o objectivo da criação de empregos; convida os Estados-membros a proporcionarem formação neste domínio aos cidadãos eleitos e aos funcionários locais;
14. Entende que essa formação deveria igualmente ser disponibilizada a outros actores, incluindo as organizações de voluntariado, por forma a desenvolver a sua capacidade e eficácia;
15. Considera que deverão empreender-se maiores esforços para estimular a participação de empresas em iniciativas inovadoras a nível local, quer mediante incentivos financeiros, quer através de uma maior visibilidade pública das empresas que se empenhem nesta área;
16. É de opinião que, face à globalização da economia, às novas tecnologias e à modernização da organização do trabalho, a cooperação reforçada e a procura de sinergias entre empresas locais são elementos decisivos para assegurar a competitividade; considera ainda que, nesse sentido, seria útil que as colectividades regionais e locais levassem a cabo campanhas de informação, sensibilização e apoio, não só para promover os agrupamentos de empresas, como também para concretizar as redes integradas locais;
17. Solicita aos parceiros sociais que apoiem a procura de soluções adequadas a nível local, designadamente mediante negociações sobre formas atípicas de trabalho, como o pluriemprego, e a criação de estruturas de apoio a nível regional e local; solicita aos Estados-membros que avaliem e concretizem atempada e eficazmente as iniciativas adoptadas a título experimental entre os parceiros sociais em áreas pré-definidas fortemente desfavorecidas a nível socioeconómico, com vista a promover a revitalização dessas regiões e a criar novos empregos;
18. Salienta a importância do papel das PME na implementação das estratégias para o emprego a nível local e considera que as grandes empresas, para além da sua importância para a economia e para o mercado de trabalho local, podem desempenhar um papel decisivo numa estratégia local, por exemplo mediante patrocínios para outras empresas;
19. É de opinião que as estruturas locais de emprego deveriam tornar-se verdadeiros parceiros de uma estratégia local pró-activa, mediante a sua participação em experiências que envolvam outras administrações públicas, empresas ou associações e o encorajamento das iniciativas tomadas por desempregados;

**Quinta-feira, 30 de Novembro de 2000**

20. Encoraja a criação e a gestão a nível local de sítios Internet de encontro da oferta e da procura de postos de trabalho numa determinada região, com a participação, quer de entidades públicas locais, quer das representações sindicais dos trabalhadores e dos empregadores;
21. Insta os Estados-membros a apoiarem o desenvolvimento do terceiro sector, nomeadamente mediante a adaptação das formações e a consolidação das novas profissões e através de medidas adequadas de ordem fiscal e legislativa, em especial a renovação do quadro jurídico facilitando a expressão de novas formas de empresariado e as vias de passagem entre o sector público e privado;
22. Advoga igualmente a experimentação com novos instrumentos financeiros como os cheques-serviços, fundos comuns de investimento locais, bem como do capital de risco para fins sociais e a reforma de certas regras das despesas públicas para ter em conta o valor real dos serviços prestados pela economia social;
23. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente resolução à Comissão, ao Conselho, aos governos dos Estados-membros, aos parceiros sociais e ao Comité das Regiões.

## GERAL

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Ação local em prol do emprego - Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego» [JO C 14 de 16.1.2001, p. 63-69]

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Acção local em prol do emprego — Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego»**

(2001/C 14/13)

Em 7 de Abril de 2000, a Comissão Europeia, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania encarregada de preparar os trabalhos sobre esta matéria emitiu parecer em 3 de Outubro de 2000, de que foi relator G. Vinay.

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou, por 103 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. O documento que a Comissão submeteu ao Comité destina-se a promover a reflexão e recolher observações, propostas e sugestões que contribuam para definir, na Estratégia Europeia de Emprego, as possibilidades de um sistema de desenvolvimento do emprego, articulado e sustentado a nível local, e as formas que pode tomar, a partir da análise do contexto que se tem vindo a desenhar nestes últimos anos, tanto a nível comunitário como em cada um dos Estados-Membros.

1.2. Há já algum tempo que grande parte dos Estados-Membros entendeu quanto as potencialidades do desenvolvimento de novo emprego vão ao encontro, a nível local, de uma capacidade de resposta muito interessante e tanto mais eficaz quanto, paralelamente, se desenvolve, onde ainda não ocorreu, a descentralização dos processos neste domínio.

1.2.1. Embora a União Europeia tenha adoptado uma estratégia para o emprego articulada fundamentalmente a nível nacional, apoiou experiências locais (ILDE-iniciativas locais para o desenvolvimento e o emprego, pactos territoriais para o emprego, acções-piloto do «Terceiro Sistema» e capital local para fins sociais).

1.2.2. O novo regulamento dos fundos estruturais de Junho de 1999, ulterior, evidencia uma atenção comunitária mais marcada ao nível local. Não só o Feder tem um âmbito de aplicação explicitamente virado para a criação de empregos através do desenvolvimento endógeno e da promoção dos pactos territoriais para o emprego e de novas jazidas de emprego, mas também o FSE inclui nos âmbitos de aplicação «a promoção de iniciativas locais de emprego e de pactos

territoriais para o emprego». Além do mais, a «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2001», apresentada pela Comissão, sublinha a necessidade de uma mobilização de todas as entidades a nível regional e local no sentido de identificar as possibilidades de criação de novo emprego. Também no «Relatório conjunto sobre o emprego 2000» se salienta a necessidade de avançar decididamente para a desconcentração de poderes com vista ao desenvolvimento de estratégias locais para o emprego.

## 2. A comunicação da Comissão

2.1. Sublinhando, embora, o valor positivo que uma melhor coordenação das políticas comunitárias e nacionais conferiu à estratégia de emprego, a Comissão salienta ser essencial proporcionar espaço e instrumentos a cada nível institucional ou sectorial para perseguir o melhor possível o objectivo fundamental da luta contra o desemprego, que, com o Tratado de Amesterdão, foi plenamente reconhecida como questão das mais relevantes de toda a União Europeia e referência necessária de todas as políticas e acções comunitárias.

2.2. Partindo do que acima fica dito, a comunicação da Comissão analisa, depois, todos os aspectos objectivos, de perspectiva e problemáticos ligados à Estratégia Europeia de Emprego.

2.2.1. Sublinha-se, pois, o considerável que mostrou ser o potencial de acção local, até à luz das macroevoluções do mercado e das tecnologias, porque mais directamente ligado ao desenvolvimento de recursos endógenos e mais pronto a responder a novas necessidades determinadas por exigências

tanto económicas como demográficas, isto sem contar com o facto de os poderes e as funções característicos do poder local fazerem já dele, na grande parte dos casos, um dos empregadores mais relevantes no território em que exerce as suas competências.

2.3. Considera-se, além disso, que a evolução da administração local no sentido de dar maior importância à gestão, se bem que ainda não homogénea em todos os Estados-Membros nem mesmo em cada Estado, leva as populações administradas a julgar as várias administrações também em função da sua capacidade de agir perante o problema do emprego, o que provocou o lançamento espontâneo de iniciativas de formação, de apoio às pequenas empresas e outras iniciativas, que vieram juntar-se às políticas nacionais. Há, pois, necessidade de identificar formas mais orgânicas e coordenadas bem como instrumentos mais homogéneos e evoluídos para que, ao actuarem, as autoridades locais possam integrar nas suas iniciativas a questão do emprego.

2.4. A par do poder local, cabe um papel primordial na criação de empregos às empresas, sobretudo as pequenas e microempresas, que demonstram uma dinâmica positiva de emprego e para as quais devem ser identificados instrumentos de estímulo e apoio, além de facilidades burocráticas e de serviços.

2.5. Um sector particularmente interessante no âmbito local é o terceiro sector, ou economia social, que se desenvolveu como resposta espontânea às necessidades não satisfeitas por serviços públicos ou como iniciativa de apoio e recuperação nas, infelizmente, vastas áreas de mal-estar social. Mesmo com níveis de crescimento diversificados nos vários Estados-Membros, devido até a situações de base heterogéneas, este sector representa quase 7 % do emprego total, excluindo o voluntariado, com o qual, se fosse convertido em tempo pleno remunerado, alcançaria os 10 % da força de trabalho.

2.5.1. Também, e com mais razão, este sector devem ser identificadas as ulteriores possibilidades de desenvolvimento e as fragilidades, de organização ou de financiamento, que lhe limitam o crescimento.

2.6. O documento analisa, depois, funções, potencialidades e possíveis evoluções dos serviços públicos de emprego; papel actual e, prospectivamente, possível dos parceiros sociais; acções possíveis de apoio às iniciativas locais da parte das entidades regionais e nacionais.

2.7. Finalmente, sublinhando como, depois que o Conselho Europeu de Viena decidiu fazer do FSE o instrumento principal de apoio à aplicação dos PAN (planos de acção nacionais para o emprego), o novo regulamento está aberto ao apoio de

parcerias locais e, mais em geral, ao desenvolvimento local e das iniciativas conexas a favor do emprego, a Comissão especifica que a consulta sobre acções ulteriores destinadas a reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego, que é precisamente o objecto da comunicação em exame, está aberta não só ao contributo das instituições da União Europeia, mas a todos os que, indivíduos ou associações representativas, estiverem interessados no desenvolvimento do emprego local e nos vários temas constantes do documento. A Comissão apoiará, além disso, seminários transnacionais e encerrará a consulta em Outubro de 2000, apresentando as conclusões no mês de Dezembro, numa assembleia organizada em Estrasburgo pela Presidência francesa, durante a qual se avaliarão os resultados e as perspectivas.

2.8. Foi destinada uma rubrica orçamental (B5-503) às iniciativas conexas e será utilizada para evidenciar o potencial da estratégia de planos locais de acção no âmbito das orientações europeias: para difundir a consciência do potencial de criação de emprego a nível local; para desenvolver a colaboração transnacional: para promover a identificação e o intercâmbio de boas práticas. É possível, separadamente, uma integração para a promoção do terceiro sector na acepção do artigo 6.º do Regulamento do FSE.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O Comité acolhe com especial agrado a comunicação da Comissão, de que aprecia não só o objectivo como a aprofundada articulação dos temas expostos, do mesmo que a disponibilidade para uma ampla procura de contributos e propostas de integração.

3.1.1. As políticas de emprego, até agora a nível comunitário, nacional ou regional, ganhariam, indubitavelmente, uma eficácia mais certa com a introdução de planos de acção a nível local, nos quais os múltiplos actores envolvidos e envolvíveis, em função das suas responsabilidades e competências específicas e das diferentes situações territoriais e nacionais, possam reconhecer-se e agir. Ao mesmo tempo, potenciar-se-ia a capacidade de resposta política a nível local à Estratégia Europeia de Emprego, mediante um maior envolvimento dos actores locais na análise e na definição dos PAN. Naturalmente, esse processo deverá enquadrar-se precisamente no princípio da subsidiariedade e a iniciativa local deverá ser comprovadamente compatível e coerente com as orientações e as prioridades identificadas a nível nacional. Em suma, obter-se-ia não só, presumivelmente, uma maior correspondência das políticas com os resultados pretendidos, mas também um ulterior fluxo de propostas, tanto mais interessante quanto mais próximo das características de cada realidade local e mais condizente com o potencial e as necessidades dos cidadãos locais.

3.1.2. A necessidade de valorização da esfera local no que diz respeito ao desenvolvimento e, portanto, ao emprego, foi constantemente sublinhada em numerosíssimos pareceres do Comité, alguns já distantes no tempo<sup>(1)</sup>, mas a importância do nível local nas políticas de emprego, no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego, foi ainda mais afirmada após o Tratado de Amesterdão<sup>(2)</sup>. Apoia-se, pois, convictamente as iniciativas promovidas pela Comissão, para as quais se pretende contribuir com algumas considerações.

3.2. Num processo de coordenação global das políticas comunitárias, nacionais e locais para o emprego pode dar-se não só a necessária visibilidade, como é óbvio, ao papel das instituições territoriais e dos actores económicos, como as médias-pequenas e microempresas, e ao da economia social, mas também é possível utilizar da melhor maneira o contributo fundamental dos interlocutores sociais, das organizações de empregadores e sindicais que desempenham um papel particularmente significativo a nível local, como o demonstra, por exemplo, a experiência dos pactos territoriais para o emprego, que, além do mais, contribuíram para a representação de base dos cidadãos, cuja participação é social e politicamente importante.

3.2.1. É precisamente através deste protagonismo harmónico que podem concretizar-se os quatro pilares das orientações para o emprego: capacidade de inserção profissional; desenvolvimento do espírito de empresa; capacidade de adaptação das empresas e dos seus trabalhadores; reforço das políticas de igualdade de oportunidades para mulheres e homens.

#### 4. Os actores no terreno

##### *Poder local*

4.1. O documento da Comissão faz explícita e constante referência ao poder local, enquanto nível administrativo mais próximo das necessidades das pessoas, mas que não tem poder para estabelecer políticas em matéria de emprego, embora tenha, directa ou indirectamente, influência relevante no emprego local. Ressalta, além disso, de uma consulta lançada pela Comissão que grande parte das cerca de 80 000 autarquias

locais europeias carecem significativamente de informação tanto sobre a Estratégia Europeia de Emprego como sobre as iniciativas realizáveis localmente para criar oportunidades de trabalho. É evidente que tal não diz respeito às autarquias locais importantes, nem ao nível regional, mas aos muitos centros menores.

4.1.1. O que se deve procurar, na valorização da acção a nível local no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego, é o desenvolvimento do fluxo de propostas e da capacidade de acção que possa enriquecer a actual forma de agir, orientada de cima para baixo, com uma abordagem da base para o topo já positivamente experimentada na elaboração dos Quadros Comunitários de Apoio para a intervenção estrutural entre 2000 e 2006.

4.1.2. É precisamente para activar e aplicar a capacidade de iniciativa que pode transformar a dimensão local num elemento estratégico para atingir os objectivos de desenvolvimento do emprego europeu, em função também do princípio da subsidiariedade, que convirá talvez, identificar, no estrato regional uma espécie de papel de ligação, não em função de uma definição e escolha centralizadas das iniciativas possíveis, mas como suporte, enriquecimento, coordenação das iniciativas que seriam, de qualquer modo, geridas a nível local.

4.1.3. Vale a pena recordar que muitos pactos territoriais financiados são fruto da iniciativa conjunta de autarquias locais e vários parceiros. Não é de descurar o papel de entidades derivadas da intermunicipalidade ou de agregações baseadas em especificidades territoriais e socioeconómicas, como, por exemplo, as comunidades montanhesas. O estrato regional poderia tomar a seu cargo uma espécie de actividade formativa e informativa, especialmente dos administradores dos centros rurais, sobre os instrumentos de apoio, nacionais e comunitários, utilizáveis de vez em quando. Às redes de cidades, que frequentemente desenvolvem um importante papel informativo, aderem em geral as autarquias locais que prestam já uma atenção amadurecida tanto ao conhecimento mais amplo dos instrumentos de apoio à sua acção governativa do território, como à partilha das boas práticas.

##### *As empresas*

4.2. O crescimento das médio-pequenas e pequenas empresas do sector privado não agrícola que caracterizou os últimos anos e revelou uma significativa capacidade de criar novos empregos está indiscutivelmente ligado a um contexto local e põe em evidência, pois as potencialidades deste. É, pois, da máxima importância que se identifiquem instrumentos apropriados para apoiar esta iniciativa empresarial espalhada, mais ainda na fase de arranque, mas também com facilidades processuais e fiscais e de acesso ao crédito.

(1) Comité Económico e Social, parecer sobre a «Europa 2000+. Cooperação para o ordenamento do território europeu» JO C 301 de 13.11.1995; parecer sobre «O papel da União Europeia no sector urbano» JO C 30 de 30.1.1997.

(2) Parecer sobre a «Comunicação da Comissão: Para uma agenda urbana da União Europeia» JO C 95 de 30.3.1998; parecer sobre o tema «Pactos territoriais para o emprego» (iniciativa) JO C 407 de 28.12.1998; parecer sobre a «Proposta de directrizes para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2000» JO C 368 de 20.12.1999; parecer sobre a iniciativa comunitária *Urban*. JO C 51 de 23.2.2000; parecer sobre «A economia social e o mercado único» JO C 117 de 26.4.2000.

4.2.1. Se é verdade que as autarquias locais e o poder regional podem contribuir de forma evidente para o desenvolvimento do empreendimento local mediante uma simplificação das formalidades e dos ónus administrativos, análoga, fundamental mesmo, importância assume a capacidade de criar condições generalizadas de concessão de créditos mais acessíveis e menos onerosas também com iniciativas de parceria entre o sector público e o privado. É indispensável, porém, que, a par da mobilização de recursos locais ou nacionais, se desenvolva um conhecimento geral das oportunidades de financiamento decorrentes de todas as políticas comunitárias.

4.2.2. Entre as condições necessárias para estimular e fazer crescer as pequenas empresas locais deve ser dado um relevo particular às iniciativas de formação, que constituem algo de diferente das acções de informação para promover nos jovens o «espírito empresarial». Trata-se de constituir ou favorecer «iniciativas e acordos de formação territoriais» que, coordenando a contribuição das autoridades locais, dos parceiros sociais, dos serviços públicos de emprego, das estruturas da economia social, dos centros de investigação, com a rede escolar, tenham como objectivo o crescimento cultural, a difusão do conhecimento, a introdução às tecnologias da sociedade da informação, o estímulo das capacidades inovadoras na produção e nos serviços, a promoção da qualificação profissional e da empregabilidade, tanto em função da criação de novas empresas como na inserção e reinserção em empresas já existentes. Trata-se, no final de contas, de iniciativas totalmente coerentes com as decisões do Conselho Europeu de Lisboa em matéria de formação.

4.2.3. O âmbito de uma economia local é especialmente adaptado para criar novas vagas de empresários ou trabalhadores com instrumentos cognitivos correspondentes ao modo como esta mesma economia cresce e se orienta, assim como para restituir aos socialmente marginalizados duas qualidades que se definem como *functioning* e *capability*, isto é, a possibilidade de fazer coisas que assegurem a presença nos processos de socialização e a posse das capacidades indispensáveis para aproveitar as oportunidades que surjam em determinado contexto. É importante que a actividade de formação não se limite à resposta aos requisitos de competências agora e no futuro mais próximo, mas consolide nos indivíduos uma cultura que os acompanhe ao fazerem frente à evolução das formas e da organização do trabalho.

4.2.4. É este um discurso que se dirige igualmente às microempresas, também estas em crescimento tanto quantitativamente como em termos de emprego, mas que precisamente correm o risco de ser tentativas de breve duração de reagir a uma exclusão do mercado do trabalho em vez da espontânea

expressão do espírito de empresa. É evidente que os dados fornecidos pela Comissão sobre o crescimento das pequenas e microempresas poderiam ser mais bem interpretados se fossem acompanhados de indicações relativas à continuidade da sua presença no mercado, no curto, médio e longo prazo.

#### *A economia social*

4.3. A questão do papel que, no desenvolvimento do emprego a nível local pode ser desempenhado pela Economia Social ou Terceiro Sector, é, por um lado, muito simples e, por outro, muito complexa. Se, com efeito, na acepção comum, com estas expressões se faz referência a actividades autónomas e de gestão local, não respeitantes nem ao sector público nem ao privado e destinadas à satisfação de necessidades antigas ou novas, no território de acção que não tiveram resposta apropriada, o problema de fundo está no absoluto imperativo de chegar a uma definição comum do que se entende por estes termos.

4.3.1. A definição corrente baseia-se fundamentalmente na forma estatutária que caracteriza as organizações que operam neste sector ou sistema: cooperativas, associações, mútuas e fundações. É, todavia, inadequada para identificar tanto uma realidade homogénea nos vários países da União como, precisamente, no interior de cada país.

4.3.2. Mais do que uma definição «estatutária», consegue-se um acordo interpretativo comum do terceiro sector analisando o tipo de acção que por ele é desenvolvida. Na maior parte dos casos, trata-se de entidades que operam, frequentemente com um apoio económico das autarquias locais, numa espécie de «Welfare-mix», no âmbito dos serviços socio-assistenciais, de formação, ambientais e do lazer, além da recuperação e reinserção de grupos desfavorecidos particulares, portanto estreitamente ligadas ao aspecto territorial. Em parecer recente, o Comité avançou a sugestão de que, para definir o terceiro sector, a característica saliente o seja tratar-se de organizações que, sem fins lucrativos, concentram a atenção em objectivos e actividades centradas nas pessoas<sup>(1)</sup>. A isto se poderia acrescentar que contribuam significativamente para a coesão social, porque a obra destas organizações é particularmente válida relativamente aos grupos que sofrem discriminação no mercado de trabalho, como os deficientes, os imigrantes e as pessoas socialmente marginalizadas.

(<sup>1</sup>) JO C 117 de 26.4.2000 — Parecer sobre «A economia social e o mercado único».

4.3.3. Entre as medidas necessárias para que nasçam da economia social possibilidades de emprego mais sólidas e numerosas, além de medidas de carácter fiscal e formas de apoio económico, pelo menos da fase de arranque, impõe-se a formação dos operadores que, ultrapassando o espontaneísmo inicial ou a competência profissional amadurecida no terreno, permita também o desenvolvimento de capacidade de gestão, que constitui um dos aspectos em que estas organizações se mostraram, evidentemente, mais frágeis. Deve ser estimulada a capacidade já demonstrada de identificação de novas necessidades e também a de encontrar novas formas de satisfazer necessidades que foram surgindo em função da evolução demográfica. Devem, porém, ser também difundidas uma cultura e uma capacidade de avaliação incisivas e contínuas da eficiência da acção social, as quais deverão ser da alçada das autarquias locais.

#### *Serviços públicos de emprego*

4.4. O processo de modernização dos serviços públicos de emprego, em curso, ocasionou, em grande parte dos Estados-Membros, uma reorganização segundo parâmetros mais descentralizados. As sedes locais estão, pois, em melhor posição para adaptar os seus recursos ao mercado de trabalho local.

4.4.1. Com a gradual abolição do monopólio público na prestação de serviços de emprego, a aparição de privados que operam no mesmo âmbito força, além disso, por um óbvio mecanismo de concorrência, à renovação e à potenciação do papel dos serviços públicos de emprego, mas exige também que estes desempenhem um papel de racionalização e de ligação entre todas as estruturas, públicas e privadas, que operam para o aumento do emprego e do espírito de empreendimento no território em causa. A iniciativa dos serviços públicos de emprego deveria voltar-se para a vertente da oferta tanto como para a da procura.

4.4.2. Para uma requalificação operacional global dos serviços públicos de emprego são, evidentemente, necessárias intervenções generalizadas de requalificação do pessoal, de introdução e difusão de novas tecnologias, mas, especialmente, a nível local, é conveniente instituir formas de ligação com escolas, universidades, entidades de investigação e parceiros sociais. Deve desenvolver-se capacidade de recolha e elaboração contínua de dados de acompanhamento relativamente ao mercado do trabalho e fazer-se a avaliação sistemática da eficácia do serviço prestado.

4.4.3. Importa sublinhar que além do papel, mais que evidente, que compete aos serviços públicos de emprego no que se refere ao pilar da empregabilidade, estes podem agir significativamente, a nível local, sobre o pilar da igualdade de oportunidades, além de contribuir com acções específicas no âmbito dos outros dois pilares: espírito empresarial e adaptabilidade.

#### *Parceiros sociais*

4.5. Embora o papel dos parceiros sociais na realização das estratégias de desenvolvimento local do trabalho ressalte de cada ponto tratado até agora, importa salientá-lo em especial. Também recentíssimo Conselho Europeu da Feira sublinhou, referindo-se à elaboração dos PAN, que «convidam-se os parceiros sociais a desempenhar um papel mais activo na definição, implementação e avaliação das orientações de emprego que deles dependem, concentrando-se sobretudo na modernização da organização do trabalho, na aprendizagem ao longo da vida e no aumento da taxa de emprego, principalmente feminino».

4.5.1. Se, portanto, a acção a nível local, agora em exame, se inscreve como elemento estratégico do Plano Europeu para o Emprego e dos PAN, parece indispensável enriquecê-la definindo a orientação para uma abordagem conjunta e objectivos comuns para os parceiros sociais que lhes permitam desenvolver uma espécie de «processo dentro do processo» dentro de quadros de referência e objectivos originários da iniciativa das autarquias locais. Uma atenção e um papel especial devem ser dados, onde existam, às entidades bilaterais de categoria que possam constituir um instrumento precioso a nível local para iniciativas de formação, aumento do emprego, apoio nas situações de crise, gestão da flexibilidade, assistência organizativa às pequenas empresas. Os parceiros sociais poderão também identificar o valor acrescentado da sua contribuição específica, elaborando avaliações periódicas e divulgando «benchmarking» dos resultados da sua acção concertada, em especial com referência ao pilar da adaptabilidade.

## **5. Observações na especialidade**

5.1. Em geral, a razão principal do êxito económico de algumas áreas em relação a outras deriva, em ampla medida, de uma coerência sistémica dos esforços das pessoas singulares e dos grupos sociais, no âmbito de uma pluralidade de orientações produtivas, e do papel aglutinador desempenhado pelas instituições públicas. Um modelo de desenvolvimento local que se integre com as políticas globais para o emprego deveria, pois, hoje, partir deste pressuposto cultural tendo como objectivo principal a identificação e valorização focadas dos recursos e do território de cada realidade.

5.1.1. Todavia, algumas questões fulcrais essenciais deveriam ser mais explicitamente postas em evidência, porque constituem aspectos que assumem notório relevo no balanço do emprego em cada realidade local: trabalho não declarado, trabalho precário e marginalização social.

5.1.2. O trabalho não declarado é um fenómeno bastante frequente nos sectores caracterizados por uma produção de alta intensidade de mão-de-obra e por circuitos económicos locais<sup>(1)</sup>. Aparece, aliás, mais em sectores em que predominam as pequenas empresas e também na economia social (naturalmente, a situação do voluntariado é uma realidade claramente distinta). A causa principal deste fenómeno, como muitas vezes foi sublinhado pela Comissão em várias comunicações<sup>(2)</sup>, reside no peso da fiscalidade e das contribuições sociais relativas à mão-de-obra, problema que se deseja que seja enfrentado, mas que não poderá seguramente ser resolvido a nível local. Precisamente por este motivo, enquanto se espera por medidas dos governos nacionais que favoreçam a declaração, é importante que, a nível local, no âmbito de uma política de emprego, se desenvolva uma particular atenção à observância das regras e um controlo forte.

5.1.3. O artigo 1.º do novo regulamento do Feder sublinha que este contribui para a «(...) criação de empregos duradouros». Importa que nesta lógica se inspire também a política de emprego que se consiga realizar a nível local. Devem-se desenvolver intervenções que dêem origem a verdadeiras oportunidades de novo emprego e deve evitar-se o risco de alimentar a inserção ou reinserção marginalizantes que originam o fenómeno dos *working poors*.

5.1.4. A marginalização social não é um fenómeno imputável apenas a aspectos económicos como, por exemplo, a pobreza, o desemprego de longa duração, o problema da habitação; contribuem para ela elementos culturais, de geração, tecnológicos, ambientais, sanitários. É um dos desafios que uma política local para o emprego não pode deixar de enfrentar, prescindindo de outras iniciativas comunitárias ou nacionais, até porque as experiências feitas até agora demonstraram não só a importância de uma abordagem integrada do problema, mas também o valor e a eficácia de parcerias capazes de envolver activamente os próprios marginalizados conjuntamente com as autarquias locais, os parceiros sociais, as organizações não governamentais, as associações de voluntariado.

5.2. Um dos travões das possibilidades de desenvolvimento é constituído pelas dificuldades burocráticas e administrativas. Mesmo se a generalizada tendência para a descentralização pode contribuir para diminuir-lhes a complexidade, é importante procurar facilitar os processos ligados ao crescimento do empreendimento, que se criem serviços qualificados de consultoria e formação administrativa e de marketing de modo a ajudar, em particular, as pequenas empresas na fase de arranque, quer se trate de artesanato quer de estruturas que oferecem serviços de proximidade.

5.2.1. O sector dos serviços, sobretudo às pessoas, mas também à colectividade, é o que parece, de momento, trazer mais oportunidades de crescimento do emprego, mas não

devem ser descurados os sectores mais tradicionais nem a revalorização das tradições artesanais. Também as políticas de sustentabilidade ambiental oferecem novos espaços a nível do emprego. Além disso, não se devem subvalorizar as potencialidades das iniciativas locais de emprego e das microempresas, dando vida a actividades empresariais significativas, como é o caso de muitas actividades ligadas à tecnologia da informação. A evolução rapidíssima das tecnologias da informação e da comunicação, a capacidade de as utilizar tornam-se a verdadeira linha divisória entre o êxito de um possível desenvolvimento ou a perda de ultteriores quotas de emprego para as várias realidades locais. Os novos programas para as acções inovadoras a nível regional que a Comissão apresentou há pouco<sup>(3)</sup>, constituem um quadro imprescindível para as estratégias locais para o emprego.

5.2.2. Sublinha-se no documento quase exclusivamente o papel potencial da pequenas e microempresas, mas as empresas médias ou médio-grandes não devem ser excluídas do contexto em exame<sup>(4)</sup>. Não se menospreze a possibilidade de um contacto periódico entre autarquias locais e parceiros sociais, porque não é raro a economia local ser colocada repentinamente em crise por decisões amadurecidas de longa data sem pré-aviso. Por outro lado, o desenvolvimento de determinados contextos económicos locais pode fazer emergir características interessantes especialmente no que toca à criação de emprego, atraindo assim o interesse de médias e médio-grandes empresas.

5.3. A necessidade de intervenções de apoio de carácter financeiro da parte das autarquias locais é evidente, mas é problemática, porque a atribuição dos recursos fiscais pelo governo central ou a possibilidade de uma fiscalidade directa das autarquias divergem de Estado-Membro para Estado-Membro. É fundamental que se consiga dar a certeza de disponibilidade de recursos financeiros, sem a qual não é possível desenvolver qualquer acção estratégica. No referente ao nível comunitário, além das indicações específicas constantes dos artigos já citados do Feder e do FSE, devem ser utilizadas todas as possibilidades dos fundos estruturais, iniciativas comunitárias e, em particular, programas do FSE. O apoio às iniciativas locais para o emprego é uma prioridade horizontal do FSE que deve ter realização concreta. Deve também verificar-se se há a possibilidade de utilizar os novos mecanismos de financiamento também para as micro-subvenções ao abrigo do n.º 2 do artigo 4.º do regulamento do FSE, destinadas especificamente a organizações não governamentais e agrupamentos locais.

(1) Parecer sobre a «Comunicação da Comissão sobre o trabalho não declarado» JO C 101 de 12.4.1999.

(2) Em especial COM(98) 319 final.

(3) Projecto de comunicação da Comissão aos Estados-membros «As regiões na nova economia — Orientações para as acções inovadoras do Feder para o período de 2000-2006» 11.7.2000.

(4) Parecer sobre «Gerir a mudança — Relatório final do grupo de alto nível sobre as implicações económicas e sociais da mutação industrial» JO C 258 de 10.9.1999.

5.4. É fundamental que se concretize um verdadeiro e eficaz circuito de difusão das boas práticas desenvolvidas a nível local, mas seria útil difundir igualmente o conhecimento de experiências que não tenham tido os resultados pretendidos. Também se aprende com os erros. É, porém, desejável

que seja periodicamente expressa uma avaliação dos efeitos reais não só em termos de postos de trabalho criados, mas também da respectiva qualidade, bem como uma análise do andamento, crescimento ou «mortalidade» das pequenas e microempresas.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Göke FRERICHS

## GERAL

Parecer do Comité das Regiões sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Ação Local em prol do Emprego - Uma Dimensão Local para a Estratégia Europeia de Emprego»  
[JO C 22 de 24.1.2001, p. 13-18]

---

**Parecer do Comité das Regiões sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Acção Local em prol do Emprego — Uma Dimensão Local para a Estratégia Europeia de Emprego»**

(2001/C 22/05)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

Tendo em conta a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Acção Local em prol do Emprego — Uma Dimensão Local para a Estratégia Europeia de Emprego (COM(2000) 196 final);

Tendo em conta a decisão da Comissão Europeia, de 7 de Abril de 2000, de consultar, nos termos do terceiro parágrafo do artigo 265.º do Tratado CE, o Comité das Regiões sobre esta matéria;

Tendo em conta a decisão do seu presidente, de 17 de Abril de 2000, de emitir parecer sobre esta matéria e de encarregar a Comissão 6 — Emprego, Política Económica, Mercado Único, Indústria e PME de elaborar os correspondentes trabalhos;

Tendo em conta o parecer sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho relativa às disposições gerais sobre fundos estruturais», adoptado pelo Comité das Regiões em Setembro de 1998 (CdR 167/98 fin) (1);

Tendo em conta o parecer sobre as comunicações da Comissão «Passar das directrizes à acção: Os planos de acção nacionais de emprego» e «Proposta de directrizes para as políticas de emprego dos Estados-Membros para 1999», adoptado pelo Comité das Regiões em 19 de Novembro de 1998 (CdR 279/98 fin) (2);

Tendo em conta o parecer sobre as «Orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros da Comunidade», adoptado pelo Comité das Regiões em 19 de Novembro de 1998 (CdR 110/98 fin) (3);

---

(1) JO C 373 de 2.12.1998, p.1.

(2) JO C 51 de 22.2.1999, p.59.

(3) JO C 51 de 22.2.1999, p.63.

Tendo em conta o parecer sobre «Os pactos territoriais para o emprego e suas implicações para as políticas estruturais da União Europeia», adoptado pelo Comité das Regiões em 3 de Junho de 1999 (CdR 91/99 fin) <sup>(1)</sup>;

Tendo em conta o parecer sobre o «Relatório da *Task Force* BEST» e a comunicação da Comissão «Promover o espírito empresarial e a competitividade — Resposta da Comissão ao relatório e às recomendações da *Task Force* BEST», adoptado pelo Comité das Regiões em 3 de Junho de 1999 (CdR 387/98 fin) <sup>(2)</sup>;

Tendo em conta a resolução sobre o «Pacto Europeu para o Emprego», adoptada pelo Comité das Regiões em 2 de Junho de 1999 (CdR 156/99 fin) <sup>(3)</sup>;

Tendo em conta o parecer sobre a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões «Como encorajar a competitividade das empresas europeias face à mundialização», adoptado pelo Comité das Regiões em 18 de Novembro de 1999 (CdR 134/99 fin) <sup>(4)</sup>;

Tendo em conta o parecer sobre a «Proposta de directrizes para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2000», adoptado pelo Comité das Regiões em 18 de Novembro de 1999 (CdR 360/99 fin) <sup>(5)</sup>;

Tendo em conta a resolução sobre «A Execução da Estratégia Europeia de Emprego», adoptada pelo Comité das Regiões em 12 de Abril de 2000 (CdR 461/99 fin) <sup>(6)</sup>;

Tendo em conta o parecer (CdR 187/2000 rev. 1) adoptado, por unanimidade, pela Comissão em 30 de Junho de 2000, sendo relatora Mercedes Bresson (IT, PES);

Considerando que a Comissão Europeia pretende, com esta comunicação, proceder a um amplo debate que extravase as instituições da União Europeia a que se destina, e que, para o fazer, apoiará numerosos seminários que aprofundem a discussão sobre os temas tratados;

Considerando que o processo de consulta, encetado em Abril com uma iniciativa comum da Comissão Europeia e do Comité das Regiões, culminará em Dezembro de 2000 com uma Conferência organizada em Estrasburgo pela presidência francesa, no âmbito da qual a Comissão apresentará os resultados das consultas e a sua visão para o futuro,

adoptou, na sua 35.<sup>a</sup> reunião plenária de 20 e 21 de Setembro de 2000 (sessão de 21 de Setembro) o seguinte parecer.

#### O Comité das Regiões

- |   |   |
|---|---|
| <p>1. tendo em conta os pareceres já formulados sobre a matéria, apoia plenamente o documento em apreço;</p> <p>2. apraz-lhe que a Comissão anuncie, desde já, uma nova comunicação a culminar o debate sobre o seu documento; insiste para que essa futura comunicação traga medidas concretas que permitam às autarquias locais e regionais</p> | <p>desempenharem rápida e eficazmente o seu papel no quadro da estratégia europeia para o emprego;</p> <p>3. considera o território como a esfera por excelência para desenvolver a concertação entre autoridades locais, empresas e actores locais, tendo em vista promover novas oportunidades de emprego e elaborar políticas de desenvolvimento integradas;</p> <p>4. salienta que no documento em apreço o termo «local» é utilizado em duas acepções:</p> <p>a) a primeira para indicar que é necessária uma acção local para criar emprego e melhorar a qualidade do existente, salientando deste modo que é precisamente agindo a nível local que se melhorará sensivelmente as possibilidades de emprego para a população desempregada no referido território (através da formação, da concertação territorial para o desenvolvimento, de políticas de incentivo do espírito empresarial, do desenvolvimento de serviços e de novas profissões, de políticas activas de igualdade de oportunidades);</p> |
|---|---|

<sup>(1)</sup> JO C 293 de 13.10.1999, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO C 293 de 13.10.1999, p.48.

<sup>(3)</sup> JO C 293 de 13.10.1999, p. 70.

<sup>(4)</sup> JO C 57 de 29.2.2000, p. 23.

<sup>(5)</sup> JO C 57 de 29.2.2000, p. 17.

<sup>(6)</sup> JO C 226 de 8.8.2000, p. 43.

- b) a segunda para manifestar a vontade inequívoca da União Europeia de perseguir o objectivo de apoiar as iniciativas locais para o emprego;
5. reafirma que as autarquias locais e regionais só poderão efectivamente agir com eficácia se puserem em práticas relações interinstitucionais que se pautem pelo princípio de subsidiariedade, no qual assenta, aliás, a própria comunicação da Comissão;
6. confirma a disponibilidade das autarquias locais à escala europeia para se empenharem a fundo no reforço das iniciativas e projectos, já numerosos, destinados a criar oportunidades de emprego, novas e diversificadas. É um repto fundamental para as autoridades locais que se empenharam em levar por diante este desafio, em colaboração com as outras instituições e os Estados-Membros, convictos de que uma parte importante das acções concretas e positivas para o emprego dependerá da eficácia das parcerias entre todos os órgãos sociais, económicos e políticos;
7. insiste em que objectivo que a União Europeia se propõe realizar em matéria laboral só pode ser o pleno emprego, entendido como empenho formal de todas as instituições em tornar efectivo o exercício do direito ao trabalho para todos os cidadãos;
8. salienta, a este propósito, que as responsabilidades das autoridades locais e o facto de estarem à escuta das preocupações das populações fazem delas os parceiros ideais, indispensáveis para o êxito da estratégia europeia para o emprego;
9. recorda e apoia a campanha lançada pelo CMRE com a adopção, em Abril de 1999, da Carta «Acção Local para o Emprego», que encoraja o debate político sobre o emprego em todas as assembleias regionais e locais;
10. reitera, como já apontou no parecer sobre a Proposta de directrizes para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2000, «que as autarquias regionais e locais estão na posição única de intervirem num duplo papel de prestadores de serviços e, em muitos casos, de grandes empregadores, o que lhes dá um protagonismo crucial no processo de criação de emprego. Trabalhando em parceria com parceiros locais e grupos especialistas, as autarquias locais e regionais ajudam a criar um ambiente promotor da criação de emprego e, socorrendo-se de estratégias económicas locais, promovem activamente o desenvolvimento das empresas»;
11. por conseguinte, concorda com a asserção da comunicação de que a acção das autarquias locais e regionais, ao exercerem uma multiplicidade de funções administrativas, tem um impacte considerável no emprego local, designadamente no referente ao acolhimento das empresas e seus assalariados;
12. considera indispensável que seja permitido às autoridades locais agirem dentro de um espírito inovador no âmbito de uma política de emprego. Com efeito, as autarquias locais e regionais podem realmente assumir um papel motor na concepção de projectos se forem dotadas de competência profissional e de estruturas operacionais adequadas. Promover o desenvolvimento económico e o emprego pressupõe competências e estruturas apropriadas para compreender a realidade económica local, construir redes de contactos e elaborar projectos. Em particular, dever-se-ia melhorar as possibilidades de acesso aos bancos de dados dos serviços centrais de emprego graças à informática e à difusão em rede;
13. considera, relativamente às novas tecnologias da informação e comunicação (NTIC), serem necessários dois pressupostos essenciais para o seu desenvolvimento no contexto do emprego local: que as autarquias locais e regionais também estejam equipadas e as possam utilizar e que os poderes públicos assegurem a alfabetização e a formação nesta matéria;
14. crê, por isso, ser necessário desenvolver e melhorar os instrumentos que a União Europeia coloca à disposição das regiões e dos municípios para conduzir políticas locais de emprego e de desenvolvimento, seja através do Fundo Social Europeu, dos Fundos Estruturais, dos Projectos de Iniciativa Comunitária ou do Feoga, seja através de novos instrumentos, designadamente no âmbito do futuro sexto programa-quadro de investigação. Tal como recentemente foi feito pela DG «Política Regional» nas orientações para as acções inovadoras do Feder para o período 2000-2006;
15. concorda com a Comissão quanto à necessidade de projectar acções preparatórias e experimentais, bem como concursos públicos, a fim de detectar boas práticas para o desenvolvimento de estratégias inovadoras e experimentais de emprego a nível local. Considera importante que:
- se definam e ensaiem métodos para integrar a vertente emprego em todas as políticas locais e avaliar o impacte em termos de criação de postos de trabalho,
  - se integre a dimensão social nas políticas de desenvolvimento local,

- se incentivem mais todos os instrumentos de concertação territorial para o desenvolvimento e o emprego (pactos territoriais, pactos locais, etc.),
  - se incentive a elaboração de planos de acção locais para o emprego;
16. sublinha as numerosas experiências de excelência desenvolvidas nos últimos anos pelo poder local não só para criar emprego na própria região, mas sobretudo para aumentar a empregabilidade dos desempregados de longa duração graças também a projectos e financiamentos europeus; assim, a promoção do emprego através de fundos públicos será indispensável também no futuro, sem todavia comprometer a autonomia da negociação colectiva nem pôr em causa as disposições de protecção previstas no direito do trabalho; dever-se-iam, sim, desenvolver os instrumentos de uma política activa de mercado de trabalho;
17. entende que se deveria fazer o levantamento das iniciativas relevantes na perspectiva de uma análise comparativa (*benchmarking*) entre as autoridades territoriais;
18. insiste em que o princípio de subsidiariedade deve aplicar-se com rigor às futuras iniciativas da União Europeia respeitantes às políticas locais para o emprego. Neste sentido, é essencial que a programação das políticas e acções seja confiada às regiões em parceria com os municípios, enquanto a execução dos programas e as propostas de intervenções e projectos caberiam às autarquias e às estruturas oriundas da concertação territorial, que estão mais aptas a adoptar soluções locais para os problemas locais. Do mesmo modo, as autarquias deverão colaborar entre si;
19. atendendo a que o binómio trabalho por conta de outrém/grandes empresas, que caracterizou uma fase do desenvolvimento económico ocidental, está a perder terreno com a difusão de novas iniciativas, empresariais ou de trabalho autónomo de pequena ou muito pequena dimensão, mais dinâmicas e capazes de dar resposta aos desafios da globalização, considera que convém desenvolver todos os instrumentos que permitem intensificar o espírito empresarial e a flexibilidade;
20. considera, por isso, decisivo que:
- se preste especial atenção aos instrumentos de criação de empresas, em particular os destinados aos jovens e às mulheres e ao desenvolvimento de novas tecnologias (igualmente no domínio dos instrumentos de criação de empresas),
  - se incentive a criação de viveiros de empresas, junto às universidades e centros de investigação, para favorecer o espírito empresarial em relação com as patentes dos resultados da investigação e o aumento da competitividade das PME,
  - se valorizem as estruturas de apoio e de consultoria, incluindo as estratégias de «balcões únicos» (por exemplo o «balcão único para as actividades produtivas» em Itália) com o objectivo de criar condições mais favoráveis ao desenvolvimento das empresas, em especial das pequenas e micro-empresas,
  - se promova a procura de nichos de emprego ligados às crescentes exigências da sociedade moderna e à valorização do património natural, artístico e cultural, no que respeita a modos de vida, cuidados de saúde e lazer,
  - se preste especial atenção à promoção e desenvolvimento de acções que facilitem a aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e a compatibilização da vida familiar e laboral, com o propósito de aumentar a taxa de actividade feminina no seu território;
21. concorda que é necessário fazer emergir as potencialidades do território e/as novas necessidades através de uma análise aprofundada da realidade territorial, de modo a lançar novas iniciativas. Neste campo, as ideias a explorar e as possibilidades existentes são, na verdade, vastas, mas é necessário que os agentes locais coordenem esforços e canalizem o espírito empresarial emergente para saídas e actividades capazes de se manter no mercado;
22. salienta que, ao definir as políticas de desenvolvimento local orientadas para a criação de emprego, é necessário:
- cuidar da construção de «redes curtas», ou seja, a formação de um capital social feito de relações e de cooperação entre os actores locais envolvidos neste processo,
  - ter uma visão global do território, prestando atenção à construção de «redes longas», isto é, dotar o território de infra-estruturas tradicionais e inovadoras;
23. tendo em conta as dificuldades em conseguir uma definição de «terceiro sector» aceite por todos os países e as diferenças existentes no plano jurídico, funcional, económico e estrutural, considera que o método mais praticável para identificar as organizações do terceiro sector é basear-se na legislação do país;

24. salienta que é necessário prestar atenção aos sistemas jurídicos nacionais e às definições de organizações do terceiro sector;
25. confirma que o terceiro sector desempenha uma dupla função: por um lado, cria novos postos de trabalho, aumentando o emprego e forjando projectos de utilidade social e, por outro, transforma a forma e a organização do trabalho;
26. considera decisivo distinguir o terceiro sector tanto do tipo de solidariedade praticada pela sociedade política como da economia de mercado e redes informais. De facto, este sector organiza-se da base para o topo, sem qualquer aspecto coercitivo;
27. considera decisivo conceder ajuda ao terceiro sector para que mantenha e crie novos postos de trabalho, em especial quando se trate de grupos com dificuldades de inserção laboral (por exemplo, os deficientes). O sistema jurídico de cada país é que decide se isso acontece ou não através de uma série de medidas de carácter fiscal e económico, designadamente no atinente à ajuda na fase de arranque;
28. estima que os requisitos estabelecidos pela Comissão a este propósito, embora sejam pertinentes, só abordam uma parte do problema, nomeadamente o referente ao apoio financeiro de que o terceiro sector carece para se desenvolver; incentiva, por conseguinte, a promoção de estudos relativos à eficácia de certos dispositivos legislativos inovadores já adoptados em alguns países;
29. considera que, sendo as possibilidades de crescimento de emprego no terceiro sector as que melhor podem ser exploradas ao nível local, se deveria pôr a tónica nas novas jazidas de emprego, tais como os serviços de proximidade, a gestão e protecção do ambiente, a dinamização cultural. Por outro lado, não deverá descurar-se a promoção e o apoio de empresas de economia social como alternativa válida e eficaz para a inserção laboral dos desempregados;
30. está ciente das grandes transformações operadas no terceiro sector e da necessidade de maior profissionalismo e de serviços de elevada qualidade, como sublinha a Comissão. A profunda transformação a nível de organização põe em causa concepções tradicionais de gestão. Há um surto crescente de organizações flexíveis, abertas à participação e capazes de maximizar as potencialidades humanas ao seu dispor;
31. está ciente de que grande parte das actividades do terceiro sector privilegia a atenção às pessoas, o que pressupõe empenho na formação e educação, que constituem uma alavanca importante para o crescimento das capacidades individuais;
32. insiste em que é preciso ter presente a centralidade da pessoa e do seu processo de formação, igualmente na elaboração de novos percursos de formação profissional para melhorar constantemente os processos e as capacidades das pessoas envolvidas;
33. considera que muitos destes problemas se podem resolver com políticas gerais de apoio à promoção do sector, em especial com uma maior atenção ao terceiro sector por parte das autoridades locais;
34. está plenamente de acordo em que os serviços públicos para o emprego podem contribuir significativamente para lograr um bom equilíbrio entre a procura e a oferta de emprego;
35. considera que a capacidade de criação de emprego pode ser consideravelmente melhorada com serviços públicos eficazes que se encarreguem de conciliar as políticas de formação com as necessidades do território, criando redes de informação interinstitucional entre os níveis local, regional e nacional, e com os agentes económicos e sociais envolvidos. A formação dos recursos humanos é, de facto, a verdadeira política activa e só pondo a instrução, a formação e o mercado de trabalho em sintonia se poderão cumprir os compromissos assumidos na cimeira de Lisboa — aumentar de 10 pontos percentuais a taxa de emprego nos próximos 10 anos;
36. estima não existir contradição entre gestão local do mercado de trabalho e legislação nacional de regulamentação do mesmo. Com efeito, é evidente que entram no quadro regulamentar nacional e regional direitos e garantias que não contemplam o cidadão individualmente, ao passo que no atinente ao raio de acção das iniciativas específicas é o nível local que vem confirmado como nível natural. Há anos que se fala de mercado de trabalho local e não de um único mercado de trabalho;
37. salienta a necessidade de evitar excessiva regulamentação tanto a nível nacional como local;
38. considera que a inovação das formas de intervenção a nível local não são mera possibilidade, antes uma necessidade incontornável para realizar os objectivos da cimeira de Lisboa. Para tanto, os órgãos de poder local deveriam ser dotados da competência legislativa de que carecem para actuar neste domínio;

39. considera, por isso, decisiva a concertação entre os parceiros sociais como método para conceber e pôr em prática a gestão do mercado de trabalho a nível territorial. Está ciente de que a situação actual deve desembocar em formas de colaboração local que permitam que outros representantes de interesses diversos possam congregiar vontades, prestem maior atenção à comunicação recíproca e se mostrem abertos a iniciativas flexíveis e criativas;
40. considera que só neste contexto será possível obter resultados positivos e introduzir formas de flexibilidade em relação à situação do mercado de trabalho a nível local e às disparidades de produtividade do território em questão;
41. considera decisivamente importante que os organismos de poder local e regional possam ter uma participação concreta na formulação e aplicação dos planos nacionais para o emprego. O Comité já havia manifestado o seu acordo em relação a esta posição no parecer sobre a Comunicação da Comissão «Passar das directrizes à acção: Os planos de acção nacionais de emprego», no qual havia reiterado a sua vontade de desempenhar um papel dinâmico quer na consulta relativa aos planos nacionais de acção para o emprego, quer na sua execução;
42. estima que se devem apoiar e promover todas as iniciativas que incentivam as actividades de parceria e, para recuperar as margens de crescimento e de emprego existentes a nível local, se deve procurar responsabilizar os agentes locais, públicos e privados, e incentivar a participação e a procura em comum de soluções, respeitando, embora, a delimitação de responsabilidades;
43. considera, para o efeito, que se devem aumentar os recursos destinados aos projectos-piloto, cuja execução deve ser seguida de uma estratégia clara de informação destinada a avaliar e divulgar os resultados. Para tanto, dever-se-á contar com a participação das associações de municípios existentes em cada Estado-Membro. O valor acrescentado local consiste na identificação de boas práticas e sua difusão, na assistência técnica e na organização de trocas de experiências.
- A fase mais importante é a que se segue à identificação das boas práticas: capitalização da experiência adquirida e preparação de instrumentos e estruturas (por ex. as agências de desenvolvimento ou as associações de municípios) que operam a favor da transferência de saber-fazer, sendo, por conseguinte, necessário um apoio destinado à criação e gestão deste tipo de intermediários. Igualmente necessária é a difusão da informação, enquanto instrumento à disposição dos agentes locais;
44. ao mesmo tempo que recorda que o Conselho Europeu de Viena recomendou que se utilizasse a reforma do FSE para reforçar o apoio à estratégia para o emprego e fixou ao novo Objectivo 3 a tarefa de desenvolver uma verdadeira política de emprego a nível local, salienta o valor deste instrumento, o qual, inicialmente orientado para acções de formação, abrange agora uma grande variedade de aspectos e possibilidades operacionais, tais como apoio aos serviços de emprego, ajuda à criação e desenvolvimento de empresas, desenvolvimento de novas fontes de emprego, incluindo no sector das empresas de carácter social, incentivo ao espírito empresarial nos estudantes, etc. Pelas oportunidades que oferece de parcerias de desenvolvimento a nível local a favor do emprego, a nova iniciativa comunitária *Equal* reveste grande importância, devendo a administração local e regional participar activamente na sua realização prática;
45. sublinha que o êxito real da estratégia europeia para o emprego depende em grande parte da coordenação eficaz entre os níveis regional e local.

Bruxelas, 21 de Setembro de 2000.

O Presidente  
do Comité das Regiões  
Jos CHABERT

## GERAL

Parecer do Comité das Regiões sobre  
«Parcerias entre o poder local e regional e organizações  
da economia social: contribuição para o emprego,  
o desenvolvimento local e a coesão social»  
[Jornal Oficial n° C 192 de 12/08/2002 p. 0053-0059]

**Parecer do Comité das Regiões sobre «Parcerias entre o poder local e regional e organizações da economia social: contribuição para o emprego, o desenvolvimento local e a coesão social»**

(2002/C 192/13)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

Tendo em conta a decisão da Mesa, de 12 de Junho de 2001, de, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 5 do artigo 265.º do tratado que institui a Comunidade Europeia, emitir parecer de iniciativa sobre o assunto e de incumbir a Comissão 6 — Emprego, Política Económica, Mercado Único, Indústria e PME — da elaboração dos correspondentes trabalhos;

Tendo em conta o parecer sobre a comunicação da Comissão «Construir uma Europa inclusiva» (CdR 84/2000 fin) <sup>(1)</sup>;

Tendo em conta o parecer sobre «Os pactos territoriais para o emprego e suas implicações para as políticas estruturais da União Europeia», adoptado em 3 de Junho de 1999 (CdR 91/1999 fin) <sup>(2)</sup>;

Tendo em conta a resolução sobre «A execução da estratégia europeia de emprego» (CdR 461/1999 fin) <sup>(3)</sup>;

Tendo em conta o parecer sobre a comunicação da Comissão «Acção local em prol do emprego — Uma dimensão local para a estratégia europeia de Emprego» (CdR 187/2000 fin) <sup>(4)</sup>;

Tendo em conta o parecer sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2001» e sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a incentivos comunitários no domínio do emprego» (CdR 310/2000 fin) <sup>(5)</sup>;

Tendo em conta a resolução sobre «O princípio da parceria e a sua aplicação no contexto da reforma dos fundos estruturais» (CdR 434/1999 fin) <sup>(6)</sup>;

Tendo em conta o parecer sobre «O papel das associações sem fins lucrativos — um contributo para a sociedade europeia» (CdR 306/97 fin) <sup>(7)</sup>;

Tendo em conta o parecer sobre «As regiões na nova economia — Orientações relativas às acções inovadoras do Feder para o período 2000-2006» (CdR 351/2000 fin) <sup>(8)</sup>;

Tendo em conta o parecer sobre «Estrutura e objectivos da política regional europeia no contexto do alargamento e da globalização: abertura do debate» (CdR 157/2000 fin) <sup>(9)</sup>;

Tendo em conta a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — «Reforçar a dimensão local da estratégia europeia de emprego» (COM(2001) 629 final), que assinala um apoio crescente ao «terceiro sector» (a economia social), o qual é susceptível de prestar um importante contributo para a criação e preservação do emprego, mas que também se afigura útil em resposta a situações não previstas pelo mercado, ou a várias outras situações de natureza social e cultural;

<sup>(1)</sup> JO C 317 de 6.11.2000, p. 47.

<sup>(2)</sup> JO C 293 de 13.10.1999, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO C 226 de 8.8.2000, p. 43.

<sup>(4)</sup> JO C 22 de 24.1.2001, p. 13.

<sup>(5)</sup> JO C 144 de 16.5.2001, p. 30.

<sup>(6)</sup> JO C 266 de 8.5.2000, p. 20.

<sup>(7)</sup> JO C 180 de 11.6.1998, p. 57.

<sup>(8)</sup> JO C 144 de 16.5.2001, p. 62.

<sup>(9)</sup> JO C 148 de 18.5.2001, p. 25.

Tendo em conta o relatório da OCDE, de Novembro de 1998 (DT/LEED/DC(98)2), sobre a influência da economia social nos países membros daquela organização na evolução da economia e na criação de emprego ao nível local;

Considerando que a União Europeia apela ao empenhamento de todos os actores, incluindo as autarquias locais e regionais, para alcançar o objectivo estratégico da Europa de se «tornar o espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social»;

Considerando que as cidades e áreas metropolitanas são os motores da economia, contendo os principais mercados de bens e serviços, e detendo os conhecimentos necessários à construção de uma economia dinâmica e competitiva no plano regional, nacional e europeu;

Considerando que no dealbar deste novo século, as políticas de emprego estão intimamente ligadas às políticas de inovação, de divulgação da sociedade da informação, de inclusão social, de criação de empresas, bem como às novas orientações para a indústria;

Considerando que esta nova combinação de políticas requer o reforço do papel das autarquias locais e regionais e das parcerias com os actores da sociedade civil, como sejam associações de empresas, estabelecimentos de ensino, organismos públicos para promoção do emprego, ONG, organizações da economia social e a sociedade civil organizada;

Considerando que a coesão social, o emprego e o desenvolvimento local sustentável e integrado irão requerer cada vez mais uma abordagem de parceria entre todos os interessados, isto é, envolvendo o sector privado com fins lucrativos, o sector público, a economia social e a sociedade civil organizada;

Considerando que as organizações da economia social são parceiras naturais das autarquias locais e regionais nas estratégias de desenvolvimento;

Tendo em conta o projecto de parecer Cdr 384/2001 rev. 2, adoptado por unanimidade pela Comissão 6, em 21 de Janeiro de 2002, e elaborado pelo relator-geral Bas Verkerk (NL, ELDR — Vice-presidente da Câmara Municipal de Haia),

adoptou por unanimidade na 43.<sup>a</sup> reunião plenária de 13 e 14 de Março de 2002 (sessão de 14 de Março) o presente parecer.

## 1. Observações do Comité das Regiões sobre o recurso às parcerias e sobre o seu papel na agenda europeia

1.1. As cidades têm enormes potencialidades. Com efeito, as cidades são os motores da economia regional. São mercado para muitos bens e serviços e encerram os conhecimentos e as oportunidades necessários à construção de uma economia competitiva, a nível local, regional e europeu. As cidades e as áreas metropolitanas têm por excelência a capacidade de contribuir para a consecução dos objectivos traçados no Conselho Europeu de Lisboa, isto é, que a Europa se torne «o espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social».

1.2. Para tal, a política de emprego terá de estar intimamente ligada à política de inovação, à política de integração, à política empresarial, à sociedade da informação e aos novos sectores da actividade económica. Esta nova combinação de domínios políticos interligados exige um reforço do papel das autarquias locais e regionais. A utilização eficaz desta

«combinação» obriga a uma boa sintonização com os parceiros urbanos interessados, como sejam empresas, estabelecimentos de ensino, serviços públicos e privados na área do emprego, diversas organizações não governamentais e os próprios cidadãos.

1.3. Muitas cidades e áreas metropolitanas conheceram já um longo período de acentuado declínio económico e social. Esse declínio concentra-se amiúde em determinadas zonas e bairros. Se bem que muitas cidades e áreas metropolitanas — incluindo cidades-satélite e subúrbios — tenham beneficiado do crescimento económico dos últimos anos e sejam economicamente prósperas, os núcleos urbanos propriamente ditos ainda contêm enclaves e bairros que acusam um atraso significativo. Esse atraso traduz-se num índice de desemprego relativamente elevado, no retrocesso em diversos sectores económicos fruto da globalização, na deterioração da vitalidade económica e na dificuldade em absorver os fluxos migratórios para as cidades e para equacionar o agudo problema da sua integração, concomitante a este fenómeno. Ora estes problemas acumulam-se nas cidades e áreas metropolitanas, concentrando-se frequentemente em determinadas zonas de uma cidade ou região, pelo que é de evitar a todo o custo que partes de cidades se transformem nos guetos urbanos do séc. XXI.

1.4. O Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social, elaborado pela Comissão Europeia, admite a existência desta problemática urbana, reconhece o papel e o potencial das cidades e designa o urbanismo como uma das possíveis prioridades da futura política regional da União Europeia. É, de facto, irrefutável que as cidades e as áreas metropolitanas são importantes indutores do desenvolvimento policêntrico e sustentável da Europa. Não menos importante é velar pela emergência de sinergias entre as cidades e o espaço rural envolvente. O espaço rural continuará, assim, a beneficiar das estruturas educativas e culturais urbanas, enquanto se assegura aos aglomerados o acesso a um espaço livre, calmo, para usufruto da natureza, descontração e prática de desportos ao ar livre (marcha, prancha à vela, golfe, etc.).

1.5. Pelas razões acima expostas, há, pois, que solucionar os problemas referidos, tirando partido das potencialidades existentes e das oportunidades que se apresentam. Neste contexto, as parcerias são instrumentos úteis para unir forças a nível local e regional. Assim, a par do desenvolvimento económico tradicional, a economia social oferece oportunidades de emprego e de integração especificamente pensadas para os bairros mais carenciados das grandes cidades e áreas metropolitanas. São essas duas vertentes que o presente parecer passa a desenvolver.

## 2. Observações do Comité das Regiões sobre as parcerias e o desenvolvimento socioeconómico territorial

### *Governança europeia*

2.1. O Comité das Regiões salienta que as parcerias entre autarquias locais e regionais, por um lado, e parceiros locais e regionais, por outro, podem constituir um instrumento importante para o desenvolvimento socioeconómico de qualquer cidade ou região. As autarquias precisam desse instrumento para a gestão urbana ou regional, quer sejam parcerias «verticais» entre diversas instâncias (estado, província, região, município) quer parcerias «horizontais» (administrações municipais e parceiros locais). Esta nova forma de gestão vai além da designação clássica de «autoridade local», que se limita a um corpo administrativo eleito democraticamente, estando também interessada na gestão urbana, para o que mobiliza todos os recursos e potencialidades dessa zona e envolve todas as instâncias locais e regionais relevantes. Esta forma de cooperação administrativa, quer vertical quer horizontal, corresponde à realidade actual da gestão na sociedade reticular. As actividades não constituem o domínio exclusivo de um organismo, mediante a exclusão de todos os outros, mas estão vocacionadas para a interacção, no respeito das responsabilidades de cada um.

2.2. O princípio da subsidiariedade implica que compete às autarquias locais e regionais assumirem um papel precursor na constituição e no lançamento de parcerias. Com efeito, a gestão exercida por estas instâncias baseia-se na legitimidade democrática, na transparência, na coordenação e num uso optimizado de todos os recursos disponíveis. Isto significa que, na prática, as autarquias locais e suas parcerias devem estar envolvidas na preparação e aplicação das políticas e das actividades da UE, tais como a realização da iniciativa e-Europe ou a concretização da política europeia de emprego, quando o facto é que as autarquias locais e regionais ainda deparam com entraves de toda a sorte que impedem uma verdadeira implantação da política comunitária.

### *Centros de competência*

2.3. O Comité das Regiões faz notar que a qualidade e eficácia das parcerias ganha com a durabilidade. Revestem-se assim de grande importância os contratos plurianuais, as medidas de educação e de formação, a sintonização equilibrada das parcerias e a harmonização das estratégias de desenvolvimento local e regional. Uma parceria eficaz também pode funcionar como centro de competência, capaz de prestar um valioso contributo às políticas nacionais e à política europeia em termos de desenvolvimento socioeconómico. As parcerias, podem, assim inscrever-se em diversos domínios políticos e acções à escala comunitária, tais como política empresarial, política de apoio às PME, iniciativa e-Europe, política de emprego (acções locais), política de educação (e-Learning) e política regional.

2.4. Para se poder tirar máximo partido das múltiplas formas de parceria, a Comissão Europeia deverá estimular e financiar o intercâmbio e a análise comparativa das melhores práticas adoptadas. Tal seria particularmente valioso para os países candidatos. Daí o apelo à UE para criar uma base de dados destinada à análise comparativa de parcerias e organizações da economia social. A questão da economia social é aprofundada mais adiante, porque instrumento que também facilita o intercâmbio de melhores práticas entre os actuais e os futuros Estados-Membros da UE.

2.5. No que diz respeito às relações com os países candidatos, o Comité das Regiões criou comités especiais para esse efeito (comités «mistos»), que têm por objectivo apoiar a adesão a nível local e regional, nomeadamente mediante o intercâmbio de conhecimentos e experiências. Os comités mistos procuram inscrever a cooperação concreta na ordem do dia, para o que precisam de ser apoiados, por recursos e por uma base de dados europeia.

2.6. O Livro Branco sobre a Governação Europeia deve integrar estas noções nas propostas finais. Com efeito, são as autarquias locais e regionais que se encontram mais próximas dos cidadãos, e, nessa medida, em contacto directo com os interessados nos planos local e regional. Será preciso incentivar municípios e regiões a encarar as parcerias como utensílio de trabalho.

#### *Desenvolvimento territorial estratégico*

2.7. O Comité das Regiões chama a atenção para o facto de as parcerias eficazes se encontrarem, na sua maioria, inseridas no contexto socioeconómico de determinado território e de poderem existir em diferentes níveis e graus. A título de exemplo, os projectos de inclusão social destinados a promover a integração e o emprego são amiúde desenvolvidos a partir de um único bairro ou de um conjunto de bairros. O desenvolvimento dos centros das cidades processa-se frequentemente a nível municipal. Os centros de poder económico (zonas de escritórios, parques industriais), bem como o mercado de trabalho e o parque habitacional são frequentemente definidos em termos urbanos ou regionais. As potencialidades e os problemas existentes a determinado nível podem repercutir-se a outros níveis, sendo, pois, importante que as parcerias a constituir sejam flexíveis. Entre os bons exemplos dessa flexibilidade refiram-se as associações de bairro, as iniciativas de apoio às novas empresas, os pactos regionais para o emprego e os produtos turísticos com objectivos económicos que reflectem a natureza multicultural de certos bairros (por exemplo, os bairros chineses das grandes metrópoles, etc.).

2.8. Por outro lado, as condições socioeconómicas também diferem na Europa. A criação eficaz de parcerias requer um certo grau de flexibilidade em cada zona urbana e/ou região. Essa flexibilidade não se fica pela estrutura administrativa, estendendo-se à utilização dos recursos locais e regionais. Ora, entre esses recursos, há que considerar os fundos comunitários. No entanto, comparada com o investimento dos parceiros, a eficácia dos fundos é limitada porque cada fundo e subsídio tem regras próprias, pelo que a combinação destes instrumentos se revela muito problemática na prática. Isso está, contudo, em flagrante contradição com o desejo real de um desenvolvimento integral das zonas ou bairros em crise que dispõem de potencial económico, porque um desenvolvimento integral requer instrumentos de subvenção perfeitamente articulados e intercambiáveis. «Descompartimentar» significa remover os obstáculos ao intercâmbio entre subsídios comunitários, pelo que a «descompartimentação» de vários fundos oferece novas oportunidades. A «descompartimentação» não foi concebida para contornar a acumulação de subsídios, mas visa, isso sim, flexibilizar a compatibilidade entre fundos, por exemplo entre os objectivos n.º 2 e n.º 3.

Outra limitação dos fundos comunitários reside no facto de, na prática, a pressão regulamentar ser demasiado forte para as instâncias incumbidas da sua execução, o que acaba por

desencorajar o recurso a esses instrumentos por parte dos parceiros urbanos e rurais. É urgentemente necessária uma desregulamentação que logre sobretudo melhorar o aspecto da execução prática.

2.9. É, além disso, desejável proceder-se a um estudo aprofundado sobre a aplicação do conceito de flexibilização. Nesse sentido, o Comité das Regiões requer a instalação de um grupo de trabalho interinstitucional (Comité das Regiões, Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho de Ministros) para acompanhar o seu desenrolar.

2.10. Um aspecto concreto da aplicação dos fundos para fomento do desenvolvimento local e regional consistirá na concessão de microcréditos a pequenas empresas (em fase de arranque) e a pequenos projectos no sector da economia social. O Comité solicita à Comissão que acelere o lançamento deste recurso.

2.11. São grandes as oportunidades de execução da política europeia (iniciativa e-Europe, planos de acção para o emprego) num determinado território, se os vários fundos puderem ser utilizados sob a forma de uma única prestação. Em termos concretos, isto significa que as dotações do objectivo n.º 3 dos Fundos Estruturais não utilizadas possam ser afectas aos projectos abrangidos pelo objectivo n.º 2 no interior da mesma região. Afinal, o objectivo último da política europeia é a coesão económica e social e a melhoria do desempenho socioeconómico de um território.

### **3. Observações do Comité das Regiões sobre as parcerias e as organizações da economia social**

3.1. Paralelamente à actividade do governo e à economia tradicionalmente orientada para o mercado, a oferta de produtos e serviços processa-se sob uma forma «híbrida», com objectivos e necessidades sociais. Essa forma difere de país para país. Não sendo possível defini-la mais exactamente, adopta-se, por uma questão de comodidade, o termo economia social. As organizações da economia social são empresas económicas que produzem produtos ou prestam serviços, mas não assumem a forma jurídica de sociedades por acções.

3.2. As formas jurídicas adoptadas pelas organizações da economia social diferem muito de um Estado-Membro para outro, mas, de um modo geral, o sector abrange cooperativas, associações mutualistas, associações e fundações. Surgiram novas formas jurídicas, tais como, por exemplo, empresas sociais e cooperativas de interesse geral, em resposta a novas necessidades, como sejam a criação de emprego, o combate à exclusão ou a reforma do Estado-providência.

3.3. A representatividade total do sector da economia social corresponde a cerca de 8 900 000 trabalhadores na União Europeia, isto é, a 6,6 % da população activa. Perpassando todos os sectores da economia e da sociedade e composto por empresas de dimensões quer muito grandes quer muito pequenas, a economia social constitui um dos mais importantes sectores de actividade, com um nível de emprego comparável ao de um país como a Espanha (1).

3.4. O Comité das Regiões realça que a economia social é um dos principais actores ao nível local. Em parceria com empresas privadas com fins lucrativos e com empresas públicas, contribui para a coesão social, para a formação de capital social, para a inclusão social, para o emprego e para a criação de empresas a nível local. Neste contexto, também importará ter presente o facto de as parcerias e a economia social existente nos bairros e nas cidades de pequenas dimensões contribuírem para o reforço da malha urbana e regional.

3.5. Esta abordagem do princípio da parceria inscreve-se na linha das conclusões do Conselho Europeu de Lisboa e no princípio da subsidiariedade (uma «abordagem plenamente descentralizada [...], em que a União, os Estados-Membros, as instâncias regionais e locais, bem como os parceiros sociais e a sociedade civil, estarão activamente associados, através do recurso a formas variáveis de parceria»), como também na linha da orientação 11 da estratégia europeia de emprego («os Estados-Membros procederão de modo a incentivar as autoridades locais e regionais a desenvolver estratégias de emprego, a fim de explorar cabalmente as possibilidades oferecidas pela criação de postos de trabalho a nível local e, para o efeito, promover parcerias com todos os agentes interessados, incluindo os representantes da sociedade civil, [e a] promover medidas que reforcem o desenvolvimento competitivo e a capacidade da economia social para gerar mais empregos»).

3.6. O acima exposto aplica-se tanto às zonas urbanas como às rurais. A nível urbano, os principais problemas a resolver são combater a exclusão e a criminalidade, estimular o emprego e a empregabilidade, apostar nas pessoas e reforçar as capacidades locais. A nível rural, é preciso combater o êxodo económico e social, investir na criação de empresas sustentáveis e no emprego de qualidade, bem como dinamizar o trabalho em rede. Para fazer face a estes problemas, não basta contar com os tradicionais sectores privado e público. O sector da economia social pode cada vez mais prestar um contributo válido graças à sua capacidade de organizar pessoas, de promover a transferência de responsabilidades e a democracia (boa governação) e de gerar actividade económica e social, bem como postos de trabalho.

3.7. O Comité das Regiões insiste no facto de a economia social poder prestar um contributo interessante para o desenvolvimento económico e social:

- As empresas da economia social são importantes parceiras das autarquias locais na elaboração de estratégias de desenvolvimento local e na construção de uma nova protecção social pluralista a nível local. Tal não impede, naturalmente, que, em casos específicos, seja aplicado o princípio da equidade pelas autarquias locais, nem que as empresas, quer as do sector comercial tradicional quer as da economia social, possam, em condições de lealdade de concorrência, competir na execução de estratégias de desenvolvimento local. As empresas da economia social podem nomeadamente suprir as carências dos operadores tradicionais do mercado e dos governos no que se refere a bens e serviços com finalidades sociais.

- A economia social acrescenta valor ao processo de desenvolvimento local e de progresso social, na medida em que fortalece o capital social local ao estimular as relações de confiança e o espírito comunitário, o empenhamento cívico e a participação na sociedade e ao promover a coesão social através da reintegração de pessoas excluídas e marginalizadas (por exemplo, grupos de migrantes, desempregados de longa duração, etc.).

- Devido às características estruturais que as distinguem das empresas públicas e privadas com fins lucrativos, as empresas da economia social constituem uma componente fundamental do modelo socioeconómico europeu.

- A economia social cria empresas sociais e uma nova cultura de empresa, a dos empresários sociais (OCDE), centrada na inclusão de grupos marginalizados, graças a uma participação activa e a uma nova abordagem: trata-se de uma nova combinação de recursos (sector público, economia de mercado e voluntariado) vocacionada para a criação de emprego. A economia social pode, pois, dar resposta a necessidades e exigências que nem o sector público nem o sector privado conseguem satisfazer.

- Ao organizar desempregados ao nível local, as organizações da economia social ajudam as administrações locais a transformar a dependência passiva reinante nos sistemas de previdência social num investimento social activo ao serviço do desenvolvimento sustentável.

(1) Cf. «The enterprises and organizations of the third system in the European Union» (As empresas e organizações do terceiro sistema) — CIRIEC, 2000.

3.8. O Comité das Regiões acentua que, para fortalecer as jovens e frágeis democracias dos países da Europa Central e Oriental, é indispensável desenvolver economias sociais e

sociedades civis sólidas, o que também passa pela constituição de parcerias. Com efeito, sente-se uma forte necessidade de cooperação e de intercâmbio entre a UE e os países candidatos.

O Comité das Regiões acentua igualmente que esta necessidade de favorecer as parcerias com o objectivo de desenvolver uma economia social e uma sociedade civil fortes e a necessidade de cooperação e intercâmbio com os países da UE também se faz sentir fortemente nos países da margem sul do Mediterrâneo inseridos no chamado «Processo de Barcelona».

3.9. Enquanto laboratório de inovação social servindo-se das novas tecnologias, a economia social tem um papel importante a desempenhar na transição para a era digital, o qual passa por uma abordagem mais participativa das novas tecnologias da informação e da comunicação e pelo recurso a essas tecnologias na implantação, a nível local, de sistemas de democracia digital e aprendizagem por via electrónica (e-democracy e e-learning).

3.10. A economia social tem de ser reconhecida e levada em conta, em toda a sua especificidade, pelas políticas económicas e sociais europeias, nacionais e locais. Graças à sua capacidade de conciliar as esferas económica e social e de combinar o espírito empresarial com objectivos de natureza social, pode combater a dependência passiva reinante nos sistemas de previdência social e levar a situações de recíprocas vantagens, nas quais os recursos públicos para a prestação dos serviços são completados por recursos provenientes da economia de mercado e do voluntariado.

3.11. Os programas de ensino deverão dar especial atenção aos princípios económicos e sociais inerentes às parcerias e às empresas da economia social, em especial, nos cursos de gestão de empresas. Actualmente, o ensino está essencialmente voltado para princípios económicos gerais, os quais são, por seu turno, fiéis aos princípios da economia tradicional. Ora, para além da «bagagem» comercial, os gestores da economia social deverão também receber formação específica em noções de rentabilidade e sustentabilidade e aprender a calcular e a considerar o valor da componente social. Este elemento deve igualmente ser inserido nas orientações do FSE, mais concretamente no quadro das possibilidades de aprendizagem ao longo da vida, com vista à criação de cursos sobre esta matéria.

#### **4. Recomendações do Comité das Regiões ao Conselho e à Comissão Europeia em matéria de parceria e de economia social**

4.1. O Livro Branco sobre a Governança Europeia deverá incluir as parcerias, enquanto instrumentos básicos da administração local e regional, com a recomendação expressa a todos os Estados-Membros e países candidatos para se empenharem activamente na constituição de parcerias ao serviço do desenvolvimento económico territorial, da coesão social e da promoção da economia social;

4.2. A Comissão Europeia deverá criar uma base de dados que colija as melhores práticas de parceria e economia social,

da qual possam igualmente beneficiar os países candidatos, bem como, em paralelo, promover e financiar o intercâmbio bilateral e multilateral de melhores práticas em matéria de parcerias a nível local e regional, nomeadamente por intermédio dos comités mistos do Comité;

4.3. Deverá ser inserido nas orientações aos Estados-Membros sobre os planos de acção local para o emprego de um artigo que permita contabilizar a constituição de parcerias como rubrica de custos e incluir o tempo investido pelas autarquias locais nos custos a reembolsar. A orientação 11 deverá ser adaptada em conformidade e as orientações para 2002, deverão reconhecer a relevância das parcerias para os quatro pilares temáticos da estratégia europeia de emprego;

4.4. Visto que as restrições legislativas e regulamentares têm significativa influência no quadro das empresas sociais, seria útil recorrer a análises comparativas. Cumpre, por isso, desenvolver a nível europeu, nacional e local estruturas e mecanismos financeiros adaptados (entre os quais, a concessão de microcréditos) que apoiem estas iniciativas, de dimensões frequentemente muito reduzidas;

4.5. As parcerias deverão ser utilizadas como centros de competência e envolvidas numa fase precoce no ciclo de preparação da política à escala europeia e nacional sendo conveniente que a orientação 11 da estratégia europeia de emprego e o regulamento que estabelece as disposições gerais sobre os Fundos Estruturais reflectam esta recomendação;

4.6. Convirá adoptar uma abordagem baseada na flexibilidade, na descompartimentação e na desregulamentação ao distribuir os recursos comunitários (objectivos n.ºs 1, 2 e 3), de modo a obter uma situação que, na prática, seja viável para os parceiros locais e permita um desenvolvimento urbano aceitável, no que respeita ao aproveitamento das potencialidades e à resolução dos problemas. O Comité exorta a Comissão Europeia a estudar a forma de pôr em prática a flexibilização e de concretizar a ideia de uma única prestação. Para o efeito, deverá ser criado um grupo de trabalho interinstitucional. As regras dos fundos estruturais para o próximo período de programação (2007-2013) deverão ser adaptadas em conformidade;

4.7. A responsabilidade social, a governança local e os princípios territoriais das empresas da economia social fazem delas modelos de desenvolvimento sustentável, pelo que deverão ser enquadradas pela política de desenvolvimento territorial, a nível europeu, nacional e local;

4.8. É necessário transferir as boas práticas de parceria local — em especial com organizações da economia social — para os países candidatos, por forma a responder ao imperativo de fortalecer a coesão social, a criação de emprego, a boa governança e a democracia;

4.9. O ensino nos Estados-Membros deverá dedicar atenção aos princípios da economia social e da parceria. Concretamente, isto significa que esta disciplina bem como os cursos e

materiais pedagógicos necessários devem ser financiados ao abrigo da aprendizagem ao longo da vida.

Bruxelas, 14 de Março de 2002.

*O Presidente*

*do Comité das Regiões*

Albert BORE

---

## GERAL

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu,  
ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões -  
Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego  
/\* COM/2001/0629 final \*/



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 06.11.2001  
COM(2001) 629 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO  
EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego**

## ÍNDICE

1.	Introdução .....	3
2.	Para uma dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego .....	4
2.1.	O papel dos níveis local e regional na Estratégia Europeia de Emprego .....	4
2.2.	Tendências nos Estados-Membros .....	5
2.3.	Consulta de agentes locais - "Acção local em prol do emprego" .....	7
3.	Desenvolver estratégias locais de emprego .....	8
3.1.	Reforçar as articulações entre os níveis local, regional, nacional e comunitário.....	9
3.2.	Tirar partido da experiência e utilizar melhor os instrumentos existentes .....	10
3.3.	Igualdade entre homens e mulheres nas estratégias locais de emprego .....	15
4.	Conclusões .....	16
ANEXO 1: ORIENTAÇÕES PARA AS ESTRATÉGIAS LOCAIS DE EMPREGO .....		19
1.	Desenvolvimento de estratégias locais de emprego .....	19
2.	Execução de estratégias locais de emprego .....	24
ANEXO 2: SÍNTESE DO PROCESSO DE CONSULTA DOS AGENTES LOCAIS .....		29

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES

## Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego

### 1. INTRODUÇÃO

Em Abril de 2000, a Comissão instou as instituições europeias e todos os agentes interessados no desenvolvimento local a reflectirem sobre as questões suscitadas na Comunicação intitulada "Acção local em prol do emprego - Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego<sup>1</sup>". Para esse efeito, a Comissão apoiou a realização de vários seminários a nível europeu e iniciou um processo de consulta que se prolongou por seis meses, culminando com a Conferência de Estrasburgo organizada pela Presidência Francesa, em Dezembro de 2000.

Do processo de consulta emergiu um amplo consenso político quanto à oportunidade de reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego. Ainda que o desenvolvimento local do emprego tenha sido outrora considerado marginal em comparação com as estratégias macroeconómicas e estruturais, é hoje amplamente aceite que a mobilização dos agentes locais pode contribuir significativamente para o sucesso das políticas de emprego.

Este reconhecimento assenta em várias considerações: as políticas de emprego são, as mais das vezes, concebidas a nível central, mas implementadas localmente; os agentes locais (das pequenas e médias empresas aos municípios) podem dar um contributo significativo para a coesão regional, a inovação e o espírito empresarial, introduzindo novas formas de criação de postos de trabalho; a promoção da inclusão social e a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres exigem apoio social e participação democrática a nível local.

Uma importante dimensão local assume também relevância em áreas com graves deficiências geográficas ou naturais, nomeadamente as zonas montanhosas, as áreas periféricas e outras com densidade populacional muito reduzida. O segundo relatório sobre Coesão Económica e Social evidenciou a importância destas áreas, onde é necessário que uma forte dimensão local centrada no desenvolvimento económico e na promoção do emprego passe a integrar a política de coesão no futuro.

Não obstante, o processo de consulta confirmou também que, ainda que se note uma tendência generalizada para dar consideração acrescida à dimensão local do emprego, persistem muitos obstáculos identificados no passado<sup>2</sup>, bem como na consulta lançada no ano transacto (ver anexos). A Estratégia Europeia de Emprego, e nomeadamente os Planos de Acção Nacionais para o emprego (PAN), podem fornecer o enquadramento adequado para se ultrapassarem esses obstáculos. Agentes regionais e locais devem ser mais bem informados e envolvidos nessa estratégia, devendo ser mais bem utilizados os instrumentos e as políticas existentes aos níveis comunitário, nacional e subnacional.

---

<sup>1</sup> "Acção local em prol do emprego - Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego", COM (2000)196 final, 7 de Abril de 2000

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, a Comunicação da Comissão sobre iniciativas locais de emprego - COM(95)273

Para tal, e em conformidade com as sugestões feitas pelo Parlamento Europeu<sup>3</sup>, os Estados-Membros e as instituições comunitárias deverão desempenhar um papel de apoio, tornando-se, nomeadamente, mais acessíveis aos agentes locais; assegurando-lhes canais de informação mais eficazes e uma utilização mais coerente das políticas e dos instrumentos existentes; promovendo a capitalização, a avaliação e o intercâmbio de boas práticas e experiências.

O Livro Branco da Comissão sobre Governança Europeia sublinhou recentemente a necessidade de uma interação mais forte entre as instituições europeias, os governos nacionais, as autoridades regionais e locais e a sociedade civil, em linha com os princípios de abertura, participação e responsabilização, eficácia e coerência. A principal responsabilidade pela consecução destes princípios incumbe aos Estados-Membros; contudo, a Comissão deverá assegurar que os conhecimentos e as condições aos níveis regional e local são tidos em devida conta aquando do desenvolvimento de propostas de política, no pleno respeito pelas disposições constitucionais e administrativas a nível nacional<sup>4</sup>.

A presente Comunicação tem por base anteriores experiências<sup>5</sup>, as lições retiradas das políticas e iniciativas existentes, nomeadamente o Livro Branco sobre Governança, e os resultados do processo de consulta subsequente à Comunicação "Acção local em prol do emprego". Aponta formas de ajudar os agentes locais a desempenhar plenamente a sua missão na Estratégia Europeia de Emprego, em cooperação com autoridades nacionais e instituições comunitárias, congregando recursos e, sempre que pertinente, estabelecendo estratégias locais de emprego, contribuindo assim para aumentar a taxa de emprego na Europa e providenciar postos de trabalho estáveis e de qualidade. No contexto do alargamento, os países candidatos deverão ser igualmente chamados a participar neste processo.

## **2. PARA UMA DIMENSÃO LOCAL DA ESTRATÉGIA EUROPEIA DE EMPREGO**

Já em 1984, as instituições europeias reconheceram o potencial do desenvolvimento local para o combate ao desemprego<sup>6</sup>. Porém, só a partir da aprovação pelo Conselho Europeu em 1993<sup>7</sup> do Livro Branco da Comissão sobre Crescimento, Competitividade e Emprego<sup>8</sup>, o emprego local adquiriu a devida proeminência.

Desde que o processo do Luxemburgo foi iniciado em 1997, o desenvolvimento da dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego emergiu enquanto processo complexo. O presente capítulo analisa as tendências recentes aos níveis comunitário, nacional, regional e local.

### **2.1. O papel dos níveis local e regional na Estratégia Europeia de Emprego**

O Título VIII do Tratado estabelece os princípios e procedimentos de uma estratégia coordenada de emprego a nível europeu. O artigo 128º especifica as fases conducentes à formulação de uma estratégia deste tipo, incluindo, numa base anual, a elaboração de

---

<sup>3</sup> Resolução do PE sobre a Comunicação "Acção local em prol do emprego - C5-0597/2000

<sup>4</sup> Governança Europeia - Um Livro Branco, COM(2001)428, 27 de Julho de 2001

<sup>5</sup> Ver capítulos 2.3, Anexo 2 e, nomeadamente, o relatório de 1998 sobre as iniciativas locais de desenvolvimento (SEC 98-25)

<sup>6</sup> Resolução do Conselho de 7 de Junho de 1984 (84/C-161/01). Para uma lista das iniciativas comunitárias até 1994, ver documento de trabalho interno da Comissão SEC(94) 2199

<sup>7</sup> Para uma síntese, ver relatório da Comissão sobre iniciativas locais de desenvolvimento, 1998 (SEC 98-25)

<sup>8</sup> SPOCE, suplemento 6/93

orientações em matéria de emprego e de relatórios nacionais sobre a sua aplicação, a formulação de recomendações aos Estados-Membros e a redacção de um Relatório Conjunto sobre o Emprego pelo Conselho e a Comissão, a apresentar ao Conselho Europeu<sup>9</sup>.

Ainda que, até ao momento, a Estratégia Europeia de Emprego se tenha principalmente baseado em intervenções aos níveis planos europeu e nacional, reconhece-se agora que os objectivos que a União se fixou para melhorar os desempenhos no domínio do emprego não podem ser concretizados sem uma participação acrescida dos níveis regional e local.

De facto, desde o seu arranque, o processo do Luxemburgo, e em particular as Orientações para o Emprego, têm vindo a incorporar consistentemente a dimensão local, convidando os Estados-Membros a envolver os níveis regional e local. Partindo da tónica na criação de emprego a nível local, as Orientações sublinham primeiramente *"o papel especial das autoridades locais e dos parceiros sociais"* (1999), seguido da necessidade de apoiar *"o papel especial e a responsabilidade (...) de outros parceiros regionais e locais, assim como dos parceiros sociais"* (2000).

Em Março de 2000, o Conselho Europeu de Lisboa concebeu uma estratégia que salienta a importância da interacção entre as políticas económica, laboral e social e da mobilização de todos os agentes, instituindo um método aberto reforçado de coordenação, descrito como *"uma abordagem plenamente descentralizada consentânea com o princípio da subsidiariedade, em que a União, os Estados-Membros, as instâncias regionais e locais, bem como os parceiros sociais e a sociedade civil, estarão activamente associados, através do recurso a formas variáveis de parceria."*

Por último, foi incluída uma abordagem coerente e global nas Orientações para 2001:

*"Há que mobilizar todos os agentes ao nível regional e local, incluindo os parceiros sociais, para executarem a Estratégia Europeia de Emprego, identificando o potencial local de criação de postos de trabalho e reforçando as parcerias existentes para este fim."*

*11. Os Estados-Membros procederão de modo a (...) ter em conta nas suas políticas gerais de emprego, quando apropriado, a dimensão de desenvolvimento regional(...) incentivar as autoridades locais e regionais a desenvolver estratégias de emprego, a fim de explorar cabalmente as possibilidades oferecidas pela criação de postos de trabalho a nível local e, para o efeito, promover parcerias com todos os agentes interessados, incluindo os representantes da sociedade civil(...)"<sup>10</sup>.*

## **2.2. Tendências nos Estados-Membros**

A execução da Estratégia Europeia de Emprego a nível nacional, nomeadamente através dos Planos de Acção Nacionais para o Emprego (PAN) 2001, assinala uma tendência generalizada nos Estados-Membros para a descentralização, bem como um apoio crescente à economia social e à criação de parcerias.

---

<sup>9</sup> Para outras informações e documentos sobre política de emprego e a Estratégia Europeia de Emprego, consultar: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/index_en.htm).

<sup>10</sup> Os Planos de Acção Nacionais para 2001, as Orientações para as Políticas de Emprego em 2002, as Recomendações dirigidas individualmente aos Estados-Membros e o Relatório Conjunto sobre o Emprego 2001 estão, a partir da sua adopção, disponíveis na Internet: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&esf/ees\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/ees_en.htm).

### Papel acrescido dos agentes regionais e locais

As políticas nacionais de emprego atendem cada vez mais ao papel que agentes regionais e locais podem desempenhar na Estratégia Europeia de Emprego e nos planos nacionais neste domínio<sup>11</sup>. O Relatório Conjunto sobre o Emprego (RCE) 2000 afirmava que "os Estados-Membros continuam a desenvolver a dimensão territorial das respectivas políticas de emprego"<sup>12</sup>, ainda que os PAN só raramente se refiram a planos integrados de emprego promovidos por entidades locais.

Os PAN 2001 salientam que os Estados-Membros estão cada vez mais a aceitar ou a promover activamente uma cooperação estreita entre as autoridades regionais e/ou locais na concepção e aplicação dos respectivos planos. Vários Estados-Membros permitiram que os agentes regionais e locais se associassem ao processo subjacente à Estratégia Europeia de Emprego e, em alguns casos, apoiaram activamente este desenvolvimento. Apesar de o envolvimento do nível regional ser mais acentuado do que o do plano local, os programas à escala nacional tendem a ser concebidos de forma mais flexível, de modo a atenderem à dimensão territorial. A execução dos programas está a ser adaptada a diferentes circunstâncias e é cada vez mais complementada por programas regionais e locais específicos.

Os modelos de cooperação das autoridades regionais e locais no desenvolvimento dos PAN são bastante díspares; em alguns casos, tendem a tornar-se institucionalizados. Em vários Estados-Membros (Finlândia, Portugal e Reino Unido) estão a emergir **Planos de Acção Regionais (PAR)**. A Grécia, a França, a Irlanda e a Suécia desenvolveram **Planos de Acção Locais (PAL)**.

As próprias regiões estão, por vezes, a assumir a tarefa de promover o envolvimento do nível subregional. Alguns aspectos processuais do método aberto de coordenação (definição de objectivos, implementação, notificação, avaliação) estão também a ser realizados a este nível e usados na relação - em alguns casos contratual -entre os governos nacionais e as autarquias.

### Apoio à economia social e às parcerias

Cada vez com maior frequência, os Estados-Membros encaram a economia social como um importante factor do desenvolvimento local, em paralelo com a actividade empresarial e o adequado enquadramento institucional. Não obstante, os PAN 2001 revelam entendimentos muito divergentes do significado do conceito. Ainda que todos os Estados-Membros incluam os principais componentes da economia social (cooperativas, associações mutualistas, fundações, organizações de voluntariado e de proximidade), nem todos subscrevem o princípio de tratar estes elementos como um todo coeso.

A Grécia apoia o espírito empresarial na economia social, em especial nas ilhas remotas e nas regiões montanhosas. Em França, a economia social é parte integrante da relação contratual entre regiões e localidades. A Suécia disponibilizará apoio financeiro ao desenvolvimento de centros cooperativos locais em 2002, com o objectivo de reforçar o conhecimento da sociedade cooperativa. A Áustria apoia financeiramente as empresas de economia social

---

<sup>11</sup> Esta tendência será analisada em pormenor na avaliação de impacto da Estratégia Europeia de Emprego, por forma a capitalizar os seus resultados: os projectos de avaliação nacionais tentarão rever as principais iniciativas de criação de empregos a nível local, o desenvolvimento e a evolução de parcerias locais e respectivo impacto no emprego.

<sup>12</sup> Comissão Europeia, Políticas de Emprego na UE e nos Estados-Membros, Relatório Conjunto 2000, Luxemburgo 2001

(*Sozialökonomische Betriebe*) para grupos-alvo especiais que trabalham em determinados segmentos do mercado. Na Bélgica, existe um acordo cooperativo entre o governo e as regiões/comunidade alemã para apoio financeiro à criação de empregos na economia social.

O conceito de parceria a nível local não está bem definido em todos os Estados-Membros, em especial no que respeita ao papel dos decisores políticos e das administrações locais na criação e gestão de parcerias. Contudo, os parceiros sociais e os Serviços Públicos de Emprego (SPE) estão cada vez mais envolvidos no desenvolvimento e na aplicação de estratégias locais, tendo adquirido um papel específico e importante nos mercados locais e regionais de emprego. Em alguns casos, os SPE desempenham agora uma missão activa no desenvolvimento e na execução de estratégias e programas de emprego a nível local (por exemplo, na França).

Estes desenvolvimentos são suscitados pelas prioridades políticas da Estratégia Europeia de Emprego. Os Pactos Territoriais de Emprego, lançados pela Comissão em 1997 e apoiados pelos Fundos Estruturais, fornecem exemplos de como podem ser concebidas e aplicadas estratégias integradas assentes na parceria (por exemplo, na Áustria, França, Grécia, Itália e Países Baixos).

A Comissão sublinhou recentemente o papel que os agentes locais e regionais podem desempenhar no desenvolvimento de novas formas de governação na União. Não obstante, o nível de envolvimento de agentes regionais e locais na Estratégia Europeia de Emprego depende das estruturas políticas e constitucionais de cada Estado-Membro e deve ser determinado em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

### *Incentivar o espírito empresarial*

O nível local é preferencial para incentivar o espírito empresarial, em especial através da criação e do desenvolvimento de novas empresas inovadoras de pequena dimensão, tal como foi defendido nos Conselhos Europeus de Lisboa e da Feira<sup>13</sup>. Entre as áreas identificadas como requerendo progressos substanciais, contam-se a disponibilidade de financiamento para as pequenas empresas, um enquadramento legislativo e administrativo adequado e uma envolvente de apoio ao espírito empresarial e à inovação.

### **2.3. Consulta de agentes locais - "Acção local em prol do emprego"**

Por forma a realçar a dimensão regional e local da Estratégia Europeia de Emprego e obter os pontos de vista dos agentes locais, a Comissão lançou, em Abril de 2000, um processo de consulta e uma campanha de sensibilização.

Ao longo de vários meses, foram organizadas actividades de dois tipos: um debate político com base na Comunicação da Comissão intitulada "Acção local em prol do emprego - Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego"<sup>14</sup>; e acções experimentais lançadas enquanto parte das "Medidas preparatórias da acção local para o emprego"<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Ver "Carta Europeia das Pequenas e Médias Empresas", adoptada pelo Conselho "Assuntos Gerais" em 13 de Junho de 2000 e bem acolhida pelo Conselho Europeu da Feira, 19 e 20 de Junho de 2000.

<sup>14</sup> Ver nota-de-rodapé 1.

<sup>15</sup> VP/2000/05, seguido em 2001 por VP/2001/15.

O processo de consulta confirmou que, na opinião dos agentes locais, e tal como foi sublinhado na Resolução do Parlamento Europeu sobre a Comunicação da Comissão<sup>16</sup>, a informação e o envolvimento do nível local no processo do PAN e na aplicação dos fundos FSE são largamente insuficientes. As reacções recolhidas durante esse processo apontaram para a necessidade de acções ulteriores em torno de dois eixos:

- horizontal: desenvolvimento de estratégias locais de emprego;
- e vertical: melhor integração de estratégias e acção entre os níveis local, regional, nacional e comunitário.

Ao longo de toda a consulta, os agentes locais demonstraram experiência considerável no desenvolvimento de iniciativas locais de emprego, bem como vontade de agir mais estrategicamente. Contudo, a passagem de iniciativas locais de emprego individuais para estratégias coerentes e integradas representa um desafio crucial para os agentes locais e exige compromissos e apoios aos níveis regional, nacional e comunitário, no âmbito da estratégia global de emprego da Comunidade.

A presente Comunicação tem por base o processo subjacente à Estratégia Europeia de Emprego e os resultados das consultas efectuadas. É possível consultar em linha um relatório exaustivo sobre o processo de consulta em [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/](http://europa.eu.int/comm/employment_social/); o **Anexo 2** apresenta uma síntese dos resultados.

### **3. DESENVOLVER ESTRATÉGIAS LOCAIS DE EMPREGO**

A Comissão considera que o desenvolvimento de uma dimensão local na Estratégia Europeia de Emprego pode contribuir significativamente para a consecução dos mais amplos objectivos comunitários de pleno emprego, crescimento económico sustentável e coesão social, em especial numa União alargada.

O mesmo se aplica também a processos relacionados como o combate à pobreza e à exclusão social. A primeira análise efectuada pela Comissão dos Planos de Acção Nacionais para a inclusão social (2001-2003) salienta que as autoridades regionais e locais podem dar um contributo particularmente significativo para o combate à exclusão social e para os objectivos de definição de políticas apoiados pelo Conselho Europeu de Nice.

A luta contra a pobreza e a exclusão social constitui uma área política complexa, que não se limita à questão do acesso ao mercado de trabalho; envolve o emprego, bem como a habitação, a educação ou a saúde, e requer a mobilização de um vasto conjunto de políticas e agentes. Não obstante, a exclusão social tornou-se um elemento essencial do processo de Lisboa e da integração das intervenções do FSE no mesmo<sup>17</sup>. Será dada atenção especial à articulação entre a estratégia de emprego e o processo de inclusão em termos da participação no mercado de trabalho dos indivíduos mais vulneráveis a nível local.

A Comissão procura aumentar o contributo dos agentes locais para o êxito dos quatro pilares temáticos da Estratégia Europeia de Emprego: melhorar a empregabilidade, desenvolver o espírito empresarial, incentivar a adaptabilidade de empresas e trabalhadores, e igualdade entre homens e mulheres.

---

<sup>16</sup> Ver nota-de-rodapé 3.

<sup>17</sup> Ver capítulo 3.2.

Para tal, e em conformidade com a Orientação 11 e as recentes tendências nos Estados-Membros evidenciadas no capítulo 2.2 supra, a Comissão incentivará, por um lado, a divulgação de melhores práticas e experiências a nível nacional e, por outro, o desenvolvimento, sempre que possível, de **estratégias locais de emprego**.

Estas estratégias poderão ser estruturadas e formalizadas, em concertação com os agentes nacionais e subnacionais, em **Planos de Acção Locais** (PAL) no âmbito dos já existentes Planos de Acção Nacionais elaborados pelos Estados-Membros.

Esta acção poderá ser concretizada no contexto do processo e mecanismos estruturais vigentes nos Estados-Membros, e no pleno respeito pelos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade:

- reforçando as articulações entre os diferentes níveis territoriais de tomada de decisão;
- aumentando a eficácia e a coordenação dos instrumentos e políticas existentes na Comunidade;
- capacitando os agentes locais, em especial as mulheres, tirando partido dos seus pontos de vista e experiências e desenvolvendo os factores de êxito de uma estratégia local de emprego, nos moldes definidos na Comunicação "Acção local em prol do emprego".

O desenvolvimento local é uma área de política transversal, abrangendo não apenas o emprego, mas também, e nomeadamente, a igualdade entre homens e mulheres, a inclusão social, o desenvolvimento económico, a inovação e a sociedade da informação. De facto, uma série de políticas e iniciativas adoptadas aos níveis comunitário, nacional e subnacional poderá ter um impacto mais significativo no emprego local do que as especificamente orientadas para o desenvolvimento a esse nível. Por conseguinte, a avaliação nesta área assume importância fundamental para a concepção de políticas futuras.

### **3.1. Reforçar as articulações entre os níveis local, regional, nacional e comunitário**

As estruturas institucionais e administrativas dos actuais e futuros Estados-Membros da UE variam consideravelmente. Seria, pois, inútil - e para lá das competências da Comunidade - estabelecer normas prescritivas comuns para a articulação entre os diferentes níveis territoriais.

Dependendo dos enquadramentos jurídicos e administrativos específicos dos diferentes Estados-Membros, a responsabilidade pelos diversos aspectos da política de desenvolvimento económico e da estratégia social pode caber às esferas nacional, regional ou local. Por conseguinte, é importante facilitar a coordenação entre os elaboradores de políticas aos diferentes níveis, por forma a assegurar que essas políticas contribuem eficazmente para as estratégias locais de emprego.

O desenvolvimento de uma dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego requer vontade política aos níveis comunitário, nacional, regional e local, bem como sensibilização, experimentação e intercâmbio de boas práticas. As autoridades e os agentes locais estão, por vezes, limitados à aplicação de medidas decididas à escala nacional ou regional. A Estratégia Europeia de Emprego, os Planos de Acção Nacionais e os PAN para a Inclusão Social, assim como os programas dos Fundos Estruturais, não são suficientemente bem conhecidos aos níveis regional e local. Assim, os projectos apoiados no âmbito do iniciativas comunitárias e de acções inovadoras adquirem por vezes uma visibilidade mais acentuada a nível local, facto que deve ser explorado no futuro.

Os agentes locais deverão ser plenamente informados das políticas nacionais e da UE e, tendo estas em devida conta, ser incentivados sempre que possível a conceber estratégias locais de emprego, em detrimento de iniciativas e projectos isolados.

Uma estratégia local de emprego deverá visar desenvolver o emprego num dado território através de uma série integrada de medidas e planos de acção. Deverá comportar os seguintes aspectos: **focalização de uma área local**; **diagnósticos locais** de pontos fortes e fragilidades; **identificação de agentes potenciais** e desenvolvimento de mecanismos de coordenação dos respectivos contributos; **análise de oportunidades** e ameaças em matéria de emprego num determinado território; e o **envolvimento de autoridades regionais e nacionais**, com base no Plano de Acção Nacional para o emprego relevante.

Por forma a aumentar o seu impacto sustentado no emprego, as estratégias locais deverão ser coerentes com os objectivos e prioridades dos PAN; ser objecto de concertação entre os vários níveis de autoridades competentes e agentes locais, com base num diagnóstico comum dos problemas e vantagens; e traduzir-se num plano de acção específico. Ainda que as autoridades e os agentes locais devam ter por base as Orientações para o Emprego e os PAN aquando da concepção das respectivas estratégias, **o processo deverá ser bilateral**: os agentes comunitários, nacionais e regionais devem, por seu turno, informar e envolver os agentes intervenientes locais no processo do PAN.

Neste contexto, é particularmente importante promover os intercâmbios de informação entre todos os agentes públicos e privados envolvidos na Estratégia Europeia de Emprego (administrações, parceiros sociais, serviços públicos de emprego, ONG). Uma melhor coerência poderá ser também assegurada através do envolvimento directo em parcerias locais de representantes de entidades e organizações que operam a nível regional e nacional.

A fim de contribuir para este processo e, em simultâneo, atender às diversas estruturas jurídicas e administrativas nacionais, a Comissão proporá que os Estados-Membros incluam a questão do emprego local nas respectivas prioridades da política nacional de informação, nomeadamente através do programa de trabalho da rede informal de responsáveis pela informação sobre o FSE.

A Comissão irá propor igualmente a realização, no início de 2003, de um **Fórum de Desenvolvimento Local**, no qual as partes interessadas - intervenientes locais e regionais, Estados-Membros e países candidatos, instituições europeias - possam reunir-se e trocar experiências e informações.

### **3.2. Tirar partido da experiência e utilizar melhor os instrumentos existentes**

A nível da UE, várias iniciativas evidenciaram já o potencial do plano local na promoção do emprego. Já em 1993, com a publicação do Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego, a Comissão sublinhou a importância da criação de postos de trabalho e de novas fontes de emprego, em especial na área dos serviços fornecidos a nível local<sup>18</sup>. Os 89 Pactos Territoriais de Emprego lançados enquanto projectos-piloto em 1997 reflectiam esta orientação<sup>19</sup>. A Comissão iniciou uma avaliação temática dos Pactos Territoriais de Emprego, que estará disponível em meados de 2003. Esta avaliação facultará

---

<sup>18</sup> Comunicação da Comissão relativa a uma estratégia europeia de incentivo às iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego, COM (95) 273, Bruxelas, 13 de Junho de 1995

<sup>19</sup> Sobre os Pactos Territoriais de Emprego, ver documento dos serviços da Comissão (Novembro de 1999) em : <http://info regio.cec.eu.int/pacts>.

informações assaz úteis sobre a dimensão local da promoção do emprego que poderão ser utilizadas para reforçar essa mesma dimensão da Estratégia Europeia de Emprego. O desenvolvimento do emprego local foi ulteriormente explorado através de vários programas aos níveis da Comunidade<sup>20</sup> e dos Estados-Membros.

A rede EURES, concebida para facilitar o exercício do direito de os cidadãos da UE e do EEE trabalharem num outro Estado-Membro, fornece informações, consultoria e assistência à colocação em empregos, com base numa rede de peritos, num grande número de pontos de contacto em organizações parceiras e num serviço de livre acesso na Internet. A **EURES transfronteiriça** presta um contributo especial ao desenvolvimento local com base em parcerias locais, e ao diálogo social em matéria de política de emprego em áreas fronteiriças<sup>21</sup>.

Podem ser retiradas ilações significativas de vários programas e iniciativas da UE conduzidos em outros domínios de política que não o emprego<sup>22</sup>. O programa Leonardo da Vinci contribuiu para o desenvolvimento do emprego local, designadamente ao ajudar a manter as competências e profissões tradicionais, ao mesmo tempo que desenvolvia outras inovadoras. Além disso, promoveu a orientação a nível local.

No caso da Iniciativa Comunitária URBAN, será lançada pela Comissão em 2002 uma avaliação *ex post* das suas intervenções entre 1994 e 1999. A URBAN concentra-se explicitamente em áreas locais, em reconhecimento do facto de que as medidas empreendidas aos níveis nacional ou regional são, por vezes, demasiado genéricas para dar resposta às necessidades específicas das localidades, sendo os indivíduos que aí vivem e trabalham os mais bem colocados para desenvolver acções adequadas. Esta Iniciativa tem vindo a adoptar esta abordagem assente no nível local, com uma tónica no reforço das capacidades, numa maior autonomia local e no direccionamento das intervenções, bem como numa capacidade acrescida de concentração em áreas com necessidades especiais. A URBAN abrange uma ampla gama de projectos que conjugam a renovação de infra-estruturas obsoletas com medidas destinadas a estimular a economia e o emprego. A avaliação *ex post* determinará as ilações a retirar do período 1994-1999, as quais serão posteriormente utilizadas na implementação das acções para o período 2000-2006 e na identificação das melhores práticas em matéria de desenvolvimento do emprego local.

### O papel dos Fundos Estruturais

A deslocação da tónica de iniciativas de emprego local isoladas para estratégias integradas está já a reflectir-se em políticas e programas comunitários fundamentais.

Os novos regulamentos relativos aos Fundos Estruturais para o período 2000-2006 afirmam que estes devem desempenhar um papel específico em prol do desenvolvimento económico local, promovendo nomeadamente os Pactos Territoriais de Emprego (agora incluídos no

---

<sup>20</sup> Artigo 6º do Fundo Social Europeu (Novas fontes de emprego e capital social local), programa de incentivo ao abrigo do artigo 129º do Tratado, Iniciativas Comunitárias ADAPT e EMPREGO, projectos-piloto destinados aos desempregados de longa duração (B5-502) e o programa de acção experimental Terceiro Sector e Emprego.

<sup>21</sup> Consultar site da rede Eures: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/elm/eures/en/index.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/eures/en/index.htm)

<sup>22</sup> Por exemplo, a Iniciativa LEADER sobre desenvolvimento rural, URBAN sobre desenvolvimento urbano, Artigo 10º do FEDER sobre novas fontes de emprego, inovação e tecnologia da informação e da comunicação, Quarto Programa de Investigação Socioeconómica Orientada e os projectos financiados ao abrigo das acções preparatórias de combate e prevenção da exclusão social.

Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Regional) e novas fontes de emprego, e através de medidas de incentivo e apoio ao desenvolvimento local e a iniciativas de emprego<sup>23</sup>.

A criação de uma parceria ampla, abrangendo um vasto grupo de intervenientes institucionais, privados e associativos ao nível regional e local constitui uma das principais características da nova série de programas dos Fundos Estruturais. Regista-se uma clara tendência nos Estados-Membros para um maior envolvimento das autoridades regionais e locais em todo o ciclo de programação, o que deverá contribuir para dinamizar a capacitação de agentes regionais e locais relativamente à assistência providenciada pelos Fundos. Regista-se uma tónica particularmente acentuada neste aspecto nos programas dos Fundos Estruturais na Itália, Espanha e França, onde a experiência adquirida com os Pactos Territoriais de Emprego se reflecte em prioridades em matéria de desenvolvimento local nos principais programas para 2000-2006.

No contexto de um exercício de programação descentralizado, as autoridades locais aumentaram a sua participação na execução de operações co-financiadas pelos Fundos Estruturais, em especial nos Estados-Membros em que os parceiros locais desempenham um papel fundamental na aplicação de políticas seleccionadas para apoio dos Fundos. Além disso, o seu envolvimento na formulação das principais prioridades políticas a receber assistência dos Fundos permitiu a tomada em consideração das necessidades locais nas estratégias e prioridades definidas nos programas. O objectivo fundamental dessa maior participação das autoridades locais e regionais no ciclo de programação é que as intervenções que recebem apoio dos Fundos Estruturais ganhem em relevância e, por conseguinte, em eficácia e impacto.

O desenvolvimento local será, assim, apoiado através de uma abordagem dupla: enquanto tema transversal a ser integrado nas prioridades planeadas, e enquanto medida específica de promoção de iniciativas locais de emprego e da economia social.

Uma primeira análise de como o Fundo Social Europeu (FSE) em particular apoiará a Estratégia Europeia de Emprego<sup>24</sup> no período de programação 2000-2006 salienta melhorias em termos da dimensão regional e local das intervenções do Fundo. O novo regulamento do FSE contém uma disposição específica que visa facilitar a participação de parceiros e de ONG locais em programas apoiados pelo FSE sob a forma de pequenas subvenções<sup>25</sup>. A designação de organizações locais enquanto estruturas intermédias responsáveis pela distribuição de pequenas subvenções a micro projectos deverão facilitar aos agentes locais beneficiarem de co-financiamento FSE para levarem a efeito projectos da sua própria iniciativa.

No âmbito da nova série de programas ao abrigo dos Objectivos 1, 2 e 3, o Fundo Social Europeu adopta uma estratégia integrada de combate à exclusão no mercado de trabalho. A diminuição do desemprego nem sempre é possível se não forem também atacadas outras formas de exclusão. Esta abordagem global na promoção da inclusão social no mercado

---

<sup>23</sup> Regulamento (CE) No 1784/1999 de 12 de Julho de 1999 relativo ao FSE, JO L 213, 13.8.1999, Artigo 2º, 2 (a)

<sup>24</sup> Comunicação da Comissão relativa à intervenção do Fundo Social Europeu em apoio da estratégia europeia de emprego COM(2001) 16 final, 23.01.2001.

<sup>25</sup> O artigo 4.2. do Regulamento (CE) 1784/1999 relativo ao FSE estabelece que os Estados-Membros deverão distribuir um montante razoável das dotações dos Objectivos 1 e 3 afectadas a subvenções globais, geridas por organismos intermediários que, em troca, providenciarão apoio sob a forma de pequenas subvenções a ONG e parcerias locais. A maioria dos programas dos Estados-Membros atribuíram 0,5% a 1 % das dotações a esta forma de apoio.

laboral apela a uma maior participação de todos os agentes relevantes, em particular os que operam no cerne dos problemas da exclusão, na concepção, aplicação e fiscalização das dotações do FSE. Para o FSE, constitui um novo desafio tirar partido das capacidades existentes a nível local, promovendo um acesso mais alargado de intervenientes locais, tais como parceiros sociais, ONG e outras pequenas organizações locais enquanto plenos beneficiários do FSE.

Ao longo dos próximos sete anos, o FSE dedicará cerca de 9 mil milhões de euros para promover actividades de inclusão social nos Estados-Membros, através de medidas que visam melhorar a empregabilidade e a educação dos grupos mais desfavorecidos e de outras incidindo na discriminação e desigualdades no acesso ao mercado de trabalho.

### O papel da EQUAL

A Iniciativa EQUAL foi dotada de 2,8 mil milhões de euros para o período 2000-2006. Com base nas lições retiradas de anteriores Iniciativas Comunitárias - em especial a EMPREGO - visa experimentar novas abordagens, por forma a satisfazer as necessidades das pessoas excluídas ou discriminadas no mercado de trabalho, encerrando, por conseguinte, o potencial de dar um contributo essencial para o desenvolvimento do emprego local<sup>26</sup>.

A Comissão pretende utilizar a EQUAL para desenvolver parcerias, nomeadamente aos níveis regional e local, e tirar partido dos dois factores fundamentais de êxito identificados durante o processo de avaliação: um elevado grau de articulação em redes locais/regionais e a colaboração em matéria de disseminação e transferência dos resultados.

### O papel das medidas inovadoras ao abrigo do artigo 6º do FSE

Entre os vários instrumentos financeiros comunitários que podem apoiar o emprego local, as medidas inovadoras do artigo 6º do FSE<sup>27</sup> desempenham um importante papel na experimentação de novas abordagens e na identificação de boas práticas susceptíveis de melhorar a aplicação e os resultados de operações financiadas pelos Fundos Estruturais.

Durante o período de programação 1994-1999, o artigo 6º do FSE deu apoio a uma série de projectos no domínio da criação de emprego e formação profissional, a maioria dos quais com incidência local. Na Comunicação de Janeiro de 2001 sobre a aplicação do artigo 6º, a Comissão sublinhou a importância de uma cooperação estreita entre as instituições europeias e os governos nacionais, regionais e locais, bem como com os parceiros sociais e as organizações do terceiro sector; a Comunicação afirmava ainda que, em 2001-2002, as medidas inovadoras centrar-se-iam num conjunto de temas prioritários, um dos quais seria as "estratégias locais de emprego e a inovação".

A Comissão pretende assegurar que o desenvolvimento local continue a ser uma prioridade, de forma a que o artigo 6º desempenhe a sua missão de tubo de ensaio de novas ideias e processos susceptíveis de influenciar as intervenções normais do FSE. Será dada mais atenção ao acompanhamento e à avaliação em curso de projectos, bem como à criação de redes entre promotores dos mesmos, a Comissão, os Estados-Membros e especialistas.

---

<sup>26</sup> Consultar sítio web da Iniciativa EQUAL:  
[http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/equal.cfm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equal/equal.cfm)

<sup>27</sup> Regulamento n.º 1262/1999 de 21 de Junho de 1999, JO L 161, 26.6.1999

### Acompanhar a execução da Estratégia Europeia de Emprego a nível local

Para os anos de 2000 e 2001, a autoridade orçamental disponibilizou apoios a acções preparatórias para o compromisso local em matéria de emprego (rubrica orçamental B5-503). Considerando que a Estratégia Europeia de Emprego proporciona o enquadramento no âmbito do qual desenvolver políticas integradas de emprego local, os objectivos desta rubrica orçamental consiste em:

- acompanhar a execução das Orientações para o Emprego enquanto quadro para o desenvolvimento de estratégias locais de emprego susceptíveis de conduzir a Planos de Acção Locais para o emprego (PAL);
- aumentar a sensibilização para o potencial de acção no domínio da criação de emprego a nível local, desenvolver a cooperação transnacional e promover a identificação e o intercâmbio de boas práticas.

As acções previstas podem, numa fase posterior, ser complementadas através de projectos ao abrigo do artigo 6º do Fundo Social Europeu, a fim de promover o papel do terceiro sector/economia social na criação de emprego local e adquirir experiência na execução de estratégias locais de emprego.

A avaliação dos projectos-piloto do terceiro sector sublinha que este encerra o potencial de contribuir utilmente para a criação e manutenção de empregos na Europa e, em simultâneo, dar resposta às incapacidades do mercado em termos de prestação de bens e serviços numa vasta gama de situações sociais, ambientais e culturais.

### Avaliação global do desenvolvimento local

As avaliações das intervenções do FSE durante o período 1994-1999 não atenderam especificamente à dimensão local enquanto prioridade temática principalmente porque esta não havia sido considerada como tal nos regulamentos comunitários pertinentes. Contudo, uma série de avaliações em curso ou programadas revestem um interesse directo para o desenvolvimento local: a avaliação temática dos Pactos Territoriais de Emprego, a avaliação *ex post* da Iniciativa URBAN e uma avaliação das medidas preparatórias para o compromisso local em matéria de emprego 2000. No contexto de uma avaliação recentemente lançada da Estratégia Europeia de Emprego, os projectos nacionais irão analisar os desenvolvimentos na área do emprego local. Os resultados destas análises estarão disponíveis na Primavera de 2002.

A Comissão pretende tirar partido da experiência obtida com a criação de redes locais. Serão realizadas várias apreciações das intervenções do FSE relevantes para o desenvolvimento local, abrangendo uma amostra significativa de territórios.

Por forma a maximizar a utilização dos instrumentos e políticas existentes, a Comissão irá considerar o desenvolvimento local enquanto prioridade nas respectivas actividades de avaliação do actual período de programação, estando igualmente prevista uma **avaliação global do desenvolvimento local**. Uma avaliação global deste tipo e uma síntese dos progressos conseguidos em matéria de emprego local proporcionariam uma visão de conjunto da situação vigente, bem como ideias sobre o respectivo impacto, incluindo programas na área da exclusão social e igualdade de oportunidades, os quais têm uma importante componente local.

Esta avaliação temática estratégica do desenvolvimento local, será concebida por forma a aproveitar e complementar as avaliações actualmente em curso ou programadas. Será centrada nos Fundos Estruturais mas alargada a outras áreas de política comunitária, incidindo principalmente nas seguintes questões:

- De que forma as políticas e os programas da UE atenderam ao desenvolvimento local e contribuíram para uma envolvente propícia ao emprego local;
- De que forma foram coordenados os programas e as actividades da UE neste domínio; que meios foram desenvolvidos de modo a assegurar a participação dos agentes locais na concepção de políticas a nível da UE; qual o grau de informação e sensibilização dos agentes locais para os programas e as políticas comunitárias; de que forma pode ser reforçada a cooperação entre as várias parcerias locais e regionais (emprego, inovação, sociedade da informação).
- Como foram integrados no processo os resultados e as inovações decorrentes de actividades e programas comunitários no domínio do desenvolvimento local.

### **3.3. Igualdade entre homens e mulheres nas estratégias locais de emprego**

A Estratégia Europeia de Emprego estabelece que os Estados-Membros devem adoptar a abordagem de integração da perspectiva da igualdade (*mainstreaming*) na aplicação das Orientações. Uma série de projectos existentes, que servem de exemplo a Pactos Territoriais de Emprego, visam concretizar o objectivo da igualdade de oportunidades. Contudo, a Comissão considera que esta dimensão não recebeu no passado atenção suficiente e que é ao nível local que as medidas em prol da igualdade se podem revelar mais eficazes.

No último período de programação (1994-99), vários projectos financiados pelas grandes intervenções do FSE e por iniciativas comunitárias contribuíram para a igualdade entre homens e mulheres no emprego local, apoiando por exemplo a educação em domínios profissionais orientados para o futuro ou a criação de empresas em áreas rurais. Para o período 2000-2006, os regulamentos dos Fundos Estruturais fazem dessa dimensão um requisito de todos os programas e acções.

Um elemento fundamental da Estratégia Europeia de Emprego, agora no centro do FSE, é a promoção da igualdade entre géneros. Tendo em conta a orientação para o emprego nº 11, o FSE e as estratégias locais de emprego incluem agora uma abordagem de *mainstreaming*, bem como medidas específicas em prol da igualdade<sup>28</sup>.

Dado que o emprego local é também uma prioridade horizontal do novo regulamento FSE, as medidas destinadas a promover o acesso das mulheres ao mercado de trabalho e a sua participação na vida activa devem incluir igualmente apoios a iniciativas locais.

Aquando do desenvolvimento de uma estratégia local de emprego<sup>29</sup>, há que integrar a dimensão de género no diagnóstico do território. Na fixação dos objectivos de uma estratégia deste tipo, deve ser dada atenção a novas oportunidades para as mulheres entrarem ou

---

<sup>28</sup> Ainda que seja difícil quantificar o investimento global, as acções específicas para promover a igualdade entre homens e mulheres financiadas pelo FSE em 2000-2006 ascenderão aproximadamente a 4 mil milhões de euros. As dotações de apoio às acções de *mainstreaming* aumentarão este montante significativamente.

<sup>29</sup> Ver anexo, capítulo 1.

reentrarem no mercado de trabalho (sociedade da informação, ambiente, lazer, turismo, cultura, produtos locais, serviços de cuidados e pessoais).

As mulheres devem ser simultaneamente agentes e grupos-alvo das estratégias locais de emprego. Este processo implica o envolvimento de organismos que operam na área da igualdade de oportunidades nas autoridades locais; uma representação equilibrada de homens e mulheres em comissões; a participação acrescida de mulheres em organizações de parceiros sociais locais; a utilização de competências e experiências de mulheres na economia social e no sector do voluntariado onde estas desempenham um papel fundamental; e o envolvimento de ONG de mulheres em parcerias regionais e locais e nos Pactos Territoriais de Emprego.

#### *Envolver os intervenientes locais na promoção da igualdade entre homens e mulheres*

Os próprios agentes locais devem desempenhar um papel significativo na definição de estratégias locais de emprego integrando uma componente de igualdade entre homens e mulheres. Nomeadamente:

- As autoridades locais, enquanto empregadores principais ou "modelo", devem incentivar a participação das mulheres no emprego e a qualidade da administração dos serviços públicos, designadamente através de medidas destinadas a conciliar vida profissional e familiar e promover as mulheres em cargos de gestão. Devem apoiar actividades empresariais empreendidas por mulheres e melhorar as infra-estruturas que lhes dizem directamente respeito em zonas rurais;
- As empresas locais, na qualidade de empregadores, devem reforçar as perspectivas de carreira das mulheres (por exemplo, agindo enquanto mentores da criação de empresas de menor dimensão por mulheres);
- As organizações do terceiro sector/economia social podem melhorar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho, oferecendo serviços que estas desempenham na esfera doméstica e empregos às que pretendem regressar à vida activa;
- Os parceiros sociais podem contribuir para promover as oportunidades de carreira das mulheres e a conciliação da vida profissional e familiar, tanto a nível da empresa (através, por exemplo, de disposições de horário laboral flexível) como territorial, acelerando nomeadamente a aplicação de directivas e de acordos celebrados neste domínio;
- Os serviços públicos de emprego a nível local podem agir enquanto empregadores modelo, integrando por exemplo a dimensão da igualdade de oportunidades nas suas actividades e proporcionando formação nesta área aos seus efectivos;
- As instituições de ensino e formação podem contribuir para melhorar as perspectivas de carreira das mulheres e proporcionar formação na área da igualdade aos agentes locais.

#### **4. CONCLUSÕES**

A Estratégia Europeia de Emprego introduziu uma nova dimensão na promoção de mais e melhores empregos. **A nível comunitário**, através das Orientações para o Emprego, do processo anual de revisão e avaliação interpares dos desempenhos dos Estados-Membros e das recomendações individualmente dirigidas a estes, a Estratégia Europeia de Emprego constitui o enquadramento integrado para dar resposta aos objectivos da União em matéria de

emprego e de reformas dos mercados laborais. **A nível dos Estados-Membros**, através dos PAN e de apoios financeiros comunitários e nacionais, as Orientações para o Emprego são traduzidas numa estratégia coerente nesta área.

**Nos planos regional e local**, os agentes devem ter a oportunidade de intensificar o trabalho de cooperação, interagindo com as instituições e políticas europeias e desenvolvendo parcerias em apoio da Estratégia Europeia de Emprego. Os intervenientes locais têm também um papel fundamental na promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e no desenvolvimento de abordagens integradas de inclusão social.

No pleno respeito pela actual distribuição de competências na Comunidade e nos Estados-Membros, a Comissão:

- promoverá, em conformidade com os princípios do Livro Branco sobre Governança Europeia, a **informação dos agentes locais** sobre a Estratégia Europeia de Emprego e os PAN, bem como o intercâmbio de boas práticas, a aferição comparativa e a avaliação interpares na execução dos PAN no domínio do desenvolvimento local. Em particular:
  - conferirá prioridade ao emprego local nas suas próprias actividades de informação. Facilitará o acesso dos agentes locais a iniciativas e programas comunitários, criando um **website de desenvolvimento local** e estabelecendo a coordenação entre os diferentes serviços da Comissão;
  - proporá a inclusão do emprego local nas **prioridades das políticas de informação dos Estados-Membros**, nomeadamente através dos organismos institucionais existentes como o Fundo Social Europeu, o Comité do Emprego e a rede informal de responsáveis pela informação sobre o FSE;
- **acompanhará e apoiará o desenvolvimento de estratégias locais de emprego** de modo a promover uma abordagem integrada do desenvolvimento local nos Estados-Membros, designadamente através dos Planos de Acção Nacionais e do Comité do Emprego, de PAN para a inclusão social; e da aplicação das disposições do Regulamento FSE que visam facilitar a participação de agentes e ONG locais em programas financiados pelo FSE;
- assegurará que as experiências adquiridas no desenvolvimento de estratégias locais de emprego, nomeadamente no que respeita à promoção da igualdade entre homens e mulheres, sejam divulgadas aos Estados-Membros e aos países candidatos e integradas na Estratégia Europeia de Emprego. Para tal, a Comissão **propõe realizar, no início de 2003, um Fórum do Desenvolvimento Local**, no qual as partes interessadas - agentes locais e regionais, governos nacionais, Parlamento Europeu, Comité das Regiões e Comité Económico e Social - possam reunir-se, trocar experiências e informações e contribuir para o desenvolvimento da Estratégia Europeia de Emprego. Os **países candidatos** participarão integralmente no fórum;
- **assistirá os agentes locais** que pretendam enveredar por uma abordagem mais estratégica do desenvolvimento local, incluindo estratégias locais de emprego e Planos de Acção Locais estabelecidos no âmbito institucional dos PAN dos Estados-Membros. A Comissão providenciará apoio através dos instrumentos financeiros disponíveis, e em particular as acções inovadoras ao abrigo do artigo 6º do FSE. O apoio financeiro exigido para a implementação de programas locais em prol do emprego, o desenvolvimento de recursos humanos e a inclusão social são questão a incluir nos grandes programas operacionais tais como os do FSE;

- empreenderá uma **avaliação estratégica global** de acções de desenvolvimento local financiadas ao abrigo de várias políticas e instrumentos financeiros da Comunidade. Tendo em conta a perspectiva de alargamento da UE, os resultados desta avaliação devem permitir, nomeadamente, assegurar que a experiência adquirida em acções locais em prol do emprego seja aproveitada para a concepção da dimensão local de outros processos e programas, especialmente os PAN para a inclusão social e a iniciativa EQUAL; melhorar o enquadramento global da acção local para o emprego com base na experiência decorrente de acções e programas individuais, designadamente os Pactos Territoriais de Emprego e a Iniciativa URBAN;
- intensificará a **cooperação com outras organizações internacionais** activas neste domínio, em particular a OCDE e a OIT, a fim de ter em conta o seu *know-how* e alargar a divulgação das conclusões retiradas a nível europeu aos países candidatos e a outros países terceiros.

\*\*\*

## **ANEXO 1: ORIENTAÇÕES PARA AS ESTRATÉGIAS LOCAIS DE EMPREGO**

O presente anexo desenvolve os critérios e os requisitos para o êxito de estratégias locais de emprego definidas na Comunicação de Abril de 2000 intitulada "Acção local em prol do emprego", e esboça uma tentativa de identificar acções aos níveis local, regional, nacional e comunitário susceptíveis de facilitar a abordagem descrita na presente Comunicação.

As estratégias de emprego, definidas por iniciativa de autoridades e agentes locais, podem ser transformadas em Planos de Acção Locais (PAL) quando forem integradas pelos Estados-Membros nos respectivos Planos de Acção Nacionais.

### **1. DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIAS LOCAIS DE EMPREGO**

À luz de experiências passadas e dos resultados do processo de consulta descrito no capítulo 2.2 da presente Comunicação, podem ser consideradas seis **áreas prioritárias** de modo a facilitar o desenvolvimento de estratégias locais de emprego: criação de uma envolvente favorável, experimentação, avaliação, aferição comparativa, formação e cooperação/intercâmbios.

#### **1.1 Criação de uma envolvente favorável**

É necessário tornar os enquadramentos legislativos, jurídicos, institucionais, financeiros e administrativos dos Estados-Membros mais propícios ao desenvolvimento local do emprego. Em particular, é ampla a margem de manobra para clarificar a distribuição de responsabilidades entre e intra níveis; simplificar as normas e os procedimentos e limitar os condicionalismos administrativos; proporcionar apoio logístico e metodológico aos agentes locais que enveredem por uma abordagem estratégica.

Exemplos retirados do processo de consulta resultante da Comunicação "Acção local em prol do emprego"

Ainda que um aspecto fundamental da eficácia dos Serviços Públicos de Emprego seja o intercâmbio centralizado de informações sobre as oportunidades de emprego nas regiões, a descentralização da prestação de serviços poderá permitir às agências dos SPE tornarem-se verdadeiros parceiros de estratégias locais de emprego. Deve ser conferida maior autonomia às unidades descentralizadas no domínio da gestão de fundos e da adaptação do conjunto dos instrumentos de política laboral aos mercados de trabalho locais.

As organizações do terceiro sector consideram que algumas das suas dificuldades financeiras decorrem de questões regulamentares: normas bancárias obstam ao desenvolvimento de instrumentos de financiamento adaptados às suas necessidades e as regras de concorrência impedem as autoridades locais de aditarem as chamadas cláusulas sociais na adjudicação de contratos públicos.

A ideia *Euroméditerranée* nasceu em 1989, mas só em 1995 foi criado um organismo de tutela designado *Etablissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPAEM)*, dotado de um estatuto de operação de interesse nacional e de 1.700 milhões de francos franceses para o período 1995-2001, dotação esta que se elevou a 2.500 milhões de francos em 1999. A *Euroméditerranée* é pilotada pelo Estado em parceria com as colectividades locais (cidade de Marselha, região PAVCA, departamento de *Bouches-du-Rhône*, comunidade urbana *Marseille Provence Métropole*). A sua missão consiste em assegurar o desenvolvimento económico, a disseminação de cultura, o ordenamento urbano e a acção em prol dos habitantes, numa área de 311 hectares onde residem 30 000 pessoas. Jean-Michel Guenod, director-geral, resumiu a respectiva missão nos seguintes termos: "Somos negociadores urbanos".

As cinco zonas são: a zona de acção concertada *Joliette*, onde foram já reestruturadas as docas (80 000 m<sup>2</sup> de superfície para empresas); a *Rue de la République* e respectivos 4 000 fogos a renovar; o bairro *Saint-Charles-Porte d'Aix*, com a gare TGV; a *Belle de mai*, com a transformação das fábricas de tabaco (120 000 m<sup>2</sup>) em pólos da indústria da cultura e da comunicação, providos de estúdios para o sector audiovisual; e, por último, a *Cité de la Méditerranée* (110 hectares), com uma frente marítima onde estão previstos um museu, a reestruturação do espaço de cruzeiros, etc.

Nestas zonas, foram criadas 1 500 empresas e 6 000 postos de trabalho. As dotações públicas, incluindo as dos Fundos Estruturais, estimam-se em 6.000 milhões de francos franceses, sendo que o total dos investimentos públicos e privados ascendem a mais de 20.000 milhões de francos para o período 1996-2010.

Este projecto recebeu já auxílios dos Fundos Estruturais no âmbito do DOCUP 1997-1999 e será dotado de apoios do FEDER na ordem dos 22,9 milhões de euros (150 milhões de francos franceses) no quadro do DOCUP 2000-2006.

Na Suécia, os Acordos de Crescimento foram introduzidos a nível nacional em 1998. Consistem em programas de desenvolvimento que recorrem ao potencial de crescimento do sector empresarial identificado local e regionalmente. Os programas são concebidos em parceria e o objectivo é estimular o crescimento económico sustentável e assim aumentar o emprego de homens e mulheres. A política do mercado laboral reveste uma importante dimensão ecológica. O apoio a programas de investimento local é uma forma de conjugar medidas de defesa do ambiente e emprego. Os programas são também um modo de associar política nacional e local. As autarquias podem candidatar-se a auxílio financeiro para programas de investimento local que cumpram, simultaneamente, os critérios e requisitos ambientais da criação de emprego.

*PAN sueco 2001, p. 4.*

No âmbito das "Medidas preparatórias da acção local para o emprego"<sup>30</sup>, a Comissão lançou em 2001 um convite à apresentação de propostas. Os projectos que serão seleccionados para financiamento no âmbito da Medida 1 (Reforço de capacidades) irão explorar formas de criar uma envolvente propícia.

A Comissão financiou igualmente medidas preparatórias em apoio de acções de combate e prevenção da exclusão social. Ainda que estas tenham incidido claramente em objectivos específicos nessa área, podem também contribuir com ilações relativas a abordagens das parcerias locais susceptíveis de se revelarem interessantes para a esfera do emprego.

## **1.2 Experimentação**

Serão necessárias ulteriores experimentações por forma a refinar a abordagem estratégica do desenvolvimento do emprego local, e definir a acção das diferentes categorias de agentes locais em prol do emprego.

As cidades de Barcelona e Haia levaram a cabo experiências-piloto sobre o modo como as autoridades locais podem utilizar as TIC de várias formas para melhorar as condições de trabalho dos seus efectivos e a qualidade dos serviços que prestam, promover a aprendizagem ao longo da vida e ajudar a população local a estreitar o fosso digital.

Considerou-se necessário testar mais aprofundadamente uma série de instrumentos financeiros locais que podem dar resposta às necessidades das organizações do terceiro sector: capital social de risco, fundos de garantia, fundos de empréstimos reembolsáveis com baixas taxas de juro, micro-finanças, incentivos a instituições financeiras comerciais para investir em organizações da economia social, garantias financeiras públicas com base nas contas da organização e dos projectos aprovados. Outras experiências podem ser igualmente conduzidas no domínio da auditoria e contabilidade social.

Treze projectos seleccionados no âmbito do convite à apresentação de propostas da Comissão, lançado em 2000, relativo a "Medidas preparatórias da acção local para o emprego", estão a preparar Planos de Acção Locais em 76 áreas locais em 2001. As conclusões destas experiências estarão disponíveis em meados de 2002.

---

<sup>30</sup> JO C 130 de 01.05.2001, p. 10.

Outras actividades piloto da estratégia local de emprego serão apoiadas no âmbito do artigo 6º do FSE<sup>31</sup>. A Comissão lançou um convite à apresentação de propostas em 2001 e procederá à selecção de projectos no início de 2002.

As ilações retiradas destas experiências serão consideradas antes da abordagem ser integrada na segunda parte do período de programação 2000-2006, com o possível apoio do FSE.

### 1.3 Avaliação

Desde o lançamento da Estratégia Europeia de Emprego em 1997, foram alcançados progressos significativos a nível da UE e dos Estados-Membros em termos da avaliação dos desempenhos do emprego. Foram desenvolvidos instrumentos que incluem indicadores relativos ao emprego, desemprego, situação económica e aplicação das orientações para o emprego<sup>32</sup>. Outros indicadores estão a ser definidos em relação à qualidade de vida e do trabalho<sup>33</sup>.

Há que divulgar este *know-how* nos Estados-Membros, também ao nível local. Na medida que as estratégias de desenvolvimento local contribuem para melhorar a qualidade da política social, a Comissão pretende integrar esta dimensão nas "avaliações de qualidade" propostas na Comunicação "Um quadro para investir na qualidade"<sup>34</sup>.

A Comissão irá analisar a forma como a programação do FSE para o período 2000-2006 atendeu às disposições do Regulamento FSE relativas às medidas de desenvolvimento local, bem como o grau de envolvimento do nível local na aplicação do princípio da parceria na gestão do Fundo.

No âmbito das "Medidas preparatórias da acção local para o emprego"<sup>35</sup>, a Medida 2 do convite à apresentação de propostas lançado em 2001 incide no acompanhamento e na avaliação.

Serão efectuadas avaliações *ex post* por forma a avaliar o impacto a longo prazo das iniciativas locais de emprego. A primeira destas avaliações será realizada em 2003 e analisará as parcerias locais envolvidas nos programas da UE em meados da década de 90. Tentar-se-á identificar quais os resultados obtidos desde então e quais as mudanças que foram operadas. Os resultados da avaliação externa dos Pactos Territoriais de Emprego, a publicar em 2002, serão incluídas nas conclusões gerais.

### 1.4 Aferição comparativa

Desde 1997, o processo de aferição comparativa tem desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento da Estratégia Europeia de Emprego. O método consiste em identificar os melhores desempenhos dos mercados laborais da UE e chamar a atenção para as melhores práticas em cada uma das vertentes da Estratégia. Este processo deverá ser igualmente aplicado às iniciativas locais de emprego e às próprias estratégias locais.

---

<sup>31</sup> Comunicação da Comissão relativa à execução de acções inovadoras ao abrigo do artigo 6º do regulamento do Fundo Social Europeu para o período de programação 2000-2006, COM (2000) 894 final, 12.01.2001

<sup>32</sup> JO L 22 de 24.1.2001, p. 18.

<sup>33</sup> Comunicação "Emprego e políticas sociais: um quadro para investir na qualidade"

<sup>34</sup> Comunicação "Emprego e políticas sociais: um quadro para investir na qualidade"

<sup>35</sup> JO C 130 de 01.05.2001, p.10.

A organização do processo de aferição comparativa a nível da UE deverá inspirar-se no programa de revisão interpares<sup>36</sup>, um processo inovador que foi iniciado em 1999 entre os países da UE enquanto instrumento de apoio à Estratégia Europeia de Emprego. O objectivo é identificar, avaliar e disseminar boas práticas em toda a UE no domínio da política de emprego e do mercado de trabalho.

Um exercício de avaliação interpares de boas práticas no desenvolvimento de estratégias locais de emprego poderá ser organizado a título experimental a nível comunitário no segundo semestre de 2003. Também as associações e redes internacionais poderão dar um contributo muito válido para um exercício deste tipo.

O processo de aferição comparativa será também aplicado às envolventes regionais e nacionais, a fim de determinar em que medida facilitam ou impedem a emergência de iniciativas e projectos estratégicos do tipo ascendente (*bottom-up*).

No âmbito das "Medidas preparatórias da acção local para o emprego"<sup>37</sup>, a Medida 2 do convite à apresentação de propostas lançado em 2001 incide na aferição comparativa. Será dada apoio a projectos que visem desenvolver instrumentos de aferição comparativa das estratégias locais de emprego, iniciativas e enquadramentos.

## 1.5 Formação

Para que o nível local possa desempenhar uma missão mais estratégica na promoção do emprego, os agentes locais devem ser dotados das competências relevantes necessárias ao desempenho eficaz dessa missão. Aqui se incluem competências técnicas (gestão por objectivos, gestão de projectos e financeira, quadros jurídicos, avaliação de políticas, etc.) e aptidões sociais e interpessoais.

O objectivo não deverá ser a formação de pessoas a nível local para que se tornem especialistas em desenvolvimento local, mas antes visar indivíduos que operam em diferentes domínios de actividades susceptíveis de integrar as preocupações inerentes ao desenvolvimento do emprego local no seu trabalho quotidiano.

Dado o seu potencial papel na capacitação dos agentes locais e na definição de vários aspectos dos enquadramentos jurídicos, administrativos e financeiros nos quais se desenrola a acção local, as organizações aos níveis regional e nacional devem possuir igualmente os conhecimentos e o *know-how* relevantes para facilitar o trabalho no plano local e delegá-lo para outros níveis de tomada de decisão.

As autoridades e os organismos aos níveis regional, nacional e comunitário devem procurar aprender com iniciativas locais de sucesso, aplicá-las a outros níveis e integrar sistematicamente os seus resultados. A maior parte do financiamento para formação será disponibilizado pelas instâncias nacionais e regionais e respectivos sistemas de ensino e formação, fazendo o melhor uso dos mecanismos de apoio do FSE.

No âmbito das "Medidas preparatórias da acção local para o emprego"<sup>38</sup>, a Medida 1 do convite à apresentação de propostas lançado em 2001 incide no reforço das capacidades. O apoio será dado a projectos que visem conceber e acompanhar programas de desenvolvimento

---

<sup>36</sup> [http:// peerreview.almp.org/en/](http://peerreview.almp.org/en/)

<sup>37</sup> OJ C 130 of 01.05.2001, p. 10.

<sup>38</sup> OJ C 130 of 01.05.2001, p. 10.

de competências com o objectivo de reforçar a capacidade de os agentes locais promoverem o emprego e de os intervenientes regionais e nacionais facilitarem iniciativas deste tipo.

## **1.6 Intercâmbios e cooperação**

De modo a intensificar a coesão, podem ser instituídos intercâmbios de boas práticas e cooperação e aumentados os fluxos de informação entre os Estados-Membros, recorrendo plenamente às tecnologias da informação e da comunicação (TIC).

Poderão ser igualmente organizados aos níveis nacional e regional reuniões e intercâmbios entre funcionários, agentes de desenvolvimento local do emprego, mediadores locais, intermediários entre o nível de decisão local e entidades superiores, conferências de divulgação de boas práticas, e estudos comparativos ou fóruns permanentes de discussão em formato electrónico. Outra prática a instituir pode ser a rotação de efectivos entre sector público e privado, entre diferentes sectores de actividade e entre sedes e filiais de empresas. No plano local, os agentes podem ser incentivados a criar bases de dados sobre projectos locais, a fim de promover a troca de ideias e a congregação de esforços e recursos. Redes e associações representativas são convidadas a considerar formas de facilitar estes tipo de intercâmbio.

No âmbito das "Medidas preparatórias da acção local para o emprego"<sup>39</sup>, a Medida 3 do convite à apresentação de propostas lançado em 2001 incide na divulgação de boas práticas em termos de projectos, programas e instrumentos a diferentes níveis para apoiar a acção local em prol do emprego e estabelecer a cooperação estruturada e contínua entre territórios.

Os países candidatos devem ser gradualmente abrangidos por estes mecanismos. À medida que se preparam para aplicar a Estratégia Europeia de Emprego, podem ser incentivados a fomentar estratégias locais de emprego com o possível apoio do programa Phare.

A cooperação transnacional na área do desenvolvimento do emprego local conhecerá também um impulso considerável com a Iniciativa Comunitária EQUAL<sup>40</sup>, cujo objectivo global é combater a discriminação e as desigualdades associadas ao mercado de trabalho<sup>41</sup>.

## **2. EXECUÇÃO DE ESTRATÉGIAS LOCAIS DE EMPREGO**

A execução de uma estratégia local de emprego ou de um Plano de Acção Local (PAL) depende sobretudo de factores institucionais, administrativas e socioeconómicas específicas que variam consideravelmente segundo o Estado-Membro. Com base nos resultados da consulta lançada pela Comunicação "Acção local em prol do emprego", as orientações indicativas apontadas no presente capítulo pretendem-se um apoio às políticas a ser adaptado pelas autoridades locais no terreno.

---

<sup>39</sup> OJ 2001 C 130 of 01.05.2001, p. 10.

<sup>40</sup> Comunicação da Comissão aos Estados-Membros que estabelece as directrizes para a iniciativa comunitária EQUAL relativa à cooperação transnacional para a promoção de novas práticas de luta contra as discriminações e desigualdades de qualquer natureza relacionadas com o mercado do trabalho, JO C 127 de 5.5.2000, p. 2.

<sup>41</sup> Regulamento (CE) No 1784/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Julho de 1999 relativo ao Fundo Social Europeu, JO. L 213 de 13.8.1999, p. 7.

## 2.1 Incidir num território e estabelecer um diagnóstico

Uma estratégia local aplica-se a uma área definida segundo circunstâncias nacionais que prevalecem em cada Estado-Membro e são consideradas relevantes em termos socioeconómicos para a promoção do emprego. Contudo, há que considerar dois critérios essenciais para avaliar dessa relevância: o território tem de ser suficientemente vasto por forma a que a acção em prol do emprego vise uma **massa crítica representativa**, sendo ao mesmo tempo suficientemente reduzido para utilizar as **vantagens da proximidade** e coerente e compatível com as estruturas administrativas existentes.

Uma estratégia pode, pois, coincidir com zonas de actividade económica, áreas de deslocação emprego-trabalho, divisões territoriais de organizações de parceiros sociais, zonas destinadas à aplicação dos Fundos Estruturais ou outros programas europeus ou nacionais, como os Pactos Territoriais de Emprego.

Um passo importante no desenvolvimento de uma estratégia local de emprego é o estabelecimento de um diagnóstico de vantagens e insuficiências, oportunidades e ameaças (SWOT) de um território em matéria de emprego. As Orientações para o Emprego da UE e os indicadores correspondentes<sup>42</sup> proporcionam directrizes úteis sobre o tipo de dados a recolher.

A análise deve recorrer a informações existentes e estudos pertinentes. Em particular, é necessário explorar as ferramentas estatísticas locais tão eficazmente quanto possível. O diagnóstico pode ter por base análises subjacentes a políticas em outros domínios (protecção social, desenvolvimento económico, renovação do tecido urbano, desenvolvimento rural, igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, transportes, protecção ambiental, etc.) e outros níveis territoriais.

Com base nesse diagnóstico, os intervenientes locais poderão definir uma estratégia local de emprego que fixe objectivos para um determinado período, defina as medidas para a concretização dos mesmos, atribua recursos humanos e financeiros para a sua execução, identifique responsabilidades e providencie o acompanhamento dos progressos e a avaliação do impacto. As Orientações para o Emprego podem servir de guia útil aos agentes locais na definição do conteúdo de uma estratégia desse tipo.

Na fixação dos objectivos, há que prestar atenção às novas fontes de emprego susceptíveis de ter repercussões positivas em termos de igualdade entre homens e mulheres, permitindo a uns e a outras a conciliação da vida profissional e familiar ao longo das suas vidas: sociedade da informação, ambiente, lazer, turismo, produtos locais, serviços de cuidados e pessoais. A estratégia tem de atender às políticas definidas a outros níveis de tomada de decisão e deverá ser formulada no contexto do Plano de Acção Nacional para o Emprego.

Há que prestar também atenção às potencialidades de interacção a nível local com acções empreendidas no âmbito dos PAN para a inclusão social<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Comissão Europeia, Políticas de emprego na UE e nos Estados-Membros, Relatório Conjunto 2000, Luxemburgo 2001, pp. 77-87 <sup>42</sup>

<sup>43</sup> Na sequência de acções preparatórias financiadas pela UE de combate e prevenção da exclusão social, a experiência revela que é provável que exista uma considerável sobreposição das duas áreas políticas, tanto em termos de grupos-alvo, como dos agentes participantes.

## 2.2 O papel dos agentes locais

O processo de consulta decorrente da Comunicação "Acção local em prol do emprego" forneceu pistas úteis sobre os possíveis contributos dos diferentes agentes para as estratégias locais de emprego.

### A) Autoridades locais

As autoridades locais podem:

- agir enquanto **empregadores modelo**, isto é oferecendo formação aos seus efectivos, por exemplo, na área das TIC e organizando o trabalho de forma a facilitar a conciliação de vida profissional e familiar;
- **ajudar outros agentes** a contribuir positivamente para o emprego, através da criação de envolventes propícias às actividades empresariais em sectores onde podem ser criados postos de trabalho adicionais, e da simplificação dos procedimentos;
- promover **abordagens integradas** do desenvolvimento do emprego, através da incorporação da dimensão laboral em todas as políticas, incentivando ou facilitando a criação e a gestão de parcerias e utilizando as TIC para promover a consulta e a cidadania activa;
- assegurar que os serviços locais são favoráveis ao emprego, providenciando transporte para novos centros industriais, transportes a horários compatíveis com horários laborais flexíveis, centros de dia de acolhimento de crianças, etc.

A municipalidade de Gijón situa-se nas Astúrias, Norte de Espanha, e conta com uma população de 271 320 habitantes. Após um período de declínio industrial, procura agora tornar-se a cidade da informação e do conhecimento. Em 1999, a municipalidade reuniu partidos políticos, sindicatos e empresários em torno da aplicação das Orientações para o Emprego a nível local. Sob a liderança do governo local, as políticas foram conjugadas de modo a modernizar os sectores tradicionais, tornar o sector público mais flexível e dinâmico, ajudar os desempregados a regressar ao trabalho e oferecer apoios financeiros e outros ao sector privado para que possa investir, crescer e gerar mais e melhores empregos.

### B) Empresas

- Na sua qualidade de **empregadores**, podem contribuir para os **quatro pilares** da Estratégia Europeia de Emprego, proporcionando aos desempregados, a título temporário, formação em actividade e experiência profissional (empregabilidade), servindo de mentores a empresas mais pequenas (espírito empresarial), organizando o trabalho para conciliar flexibilidade e segurança (adaptabilidade), reforçando as perspectivas de carreira das mulheres (igualdade de oportunidades).
- Na sua qualidade de **parceiros**, podem ajudar outros agentes a melhorar os seus contributos para o desenvolvimento do emprego, informando as organizações de formação das competências de que necessitarão no futuro e ajudando-as a desenvolver programas de formação adequados.

- As suas competências em matéria de planeamento e gestão podem ser de grande utilidade para o bom e eficaz funcionamento das **parcerias**.

O Pacto Territorial de Emprego Berlim-Neukölln assenta na cooperação entre as autoridades locais (câmara e departamentos da administração), políticos aos níveis do distrito e do Land de Berlim, grandes empresas e PME, retalhistas, serviços locais de emprego, instituições do terceiro sector, uma importante empresa de construção, instituições de formação e entidades responsáveis pela elaboração de programas de criação de emprego. No contexto do pacto, grandes empresas apoiam o arranque de pequenas empresas geridas por jovens, patrocinam fundos de criação e crescimento de novas empresas, promovem eventos especiais como o prémio "*Start up your own business*" e as jornadas de Neukölln do comércio e das PME e apoiam os trabalhadores nas actividades do pacto. A ligação em rede de PME é uma actividade permanente no âmbito do pacto.

### C) Organizações do terceiro sector/economia social e ONG

As ONG podem desempenhar dois papéis diferentes nas estratégias locais de emprego:

- Enquanto promotores de actividades do terceiro sector, contribuem para os quatro pilares da Estratégia Europeia de Emprego, reforçando a empregabilidade das pessoas desfavorecidas ao proporcionar-lhes experiência profissional combinada com formação, providenciando novos produtos e serviços para dar resposta às necessidades não satisfeitas pelo mercado e, em consequência, criar empregos, envolvendo os seus efectivos em tarefas de gestão e facilitando o acesso das mulheres ao mercado de trabalho, na medida em que oferecem serviços que estas outrora tinham de assegurar na esfera doméstica;
- Enquanto organizações representativas e apoiantes de cidadãos e grupos, as ONG dinamizar as **parcerias**. Porque defendem uma série de objectivos económicos e sociais, dão voz às preocupações de diferentes grupos de cidadãos e estão normalmente próximas dos grupos visados pelos programas.

No âmbito de um projecto local, a organização *FMI*, na Dinamarca, fomentou actividades desportivas e recreativas destinadas às pessoas desfavorecidas e idosas em seis localidades. A ideia era utilizar as estruturas desportivas que não são usadas pela população activa durante o dia. Este projecto levou à criação de novos empregos e de uma nova profissão de animadores desportivos.

Em zonas desfavorecidas de quatro grandes cidades - Bruxelas, Paris, Londres e Roterdão - um projecto liderado pela Fundação Marcel Hicter demonstrou como actividades de valorização de uma dada área encetadas por artistas atraem profissões paralelas como tipógrafos e carpinteiros que oferecem os respectivos serviços aos artistas. Cafés, restaurantes, serviços de entrega, bancos e imprensa são envolvidos, os transportes públicos são reorganizados e todos contribuem directa e indirectamente para criar postos de trabalho e reavivar uma zona anteriormente desfavorecida.

Fonte: *Terceiro sector e emprego, acção-piloto*  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&esf/3syst/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/3syst/index_en.htm)

#### D) Parceiros sociais

- **a nível da empresa**, os parceiros sociais contribuem para os pilares da adaptabilidade e da igualdade de oportunidades da Estratégia Europeia de Emprego, promovendo acordos no sentido de assegurar o necessário equilíbrio entre flexibilidade e segurança e melhorando a qualidade dos empregos;
- **a nível territorial**, podem contribuir para os **quatro pilares** da Estratégia Europeia de Emprego, influenciando os serviços prestados pelos SPE e as organizações de formação, sempre que os mesmos desempenhem actividades de gestão. Podem proporcionar apoio organizacional a pequenas empresas e assistência valiosa em situações de crise. De modo a promover as oportunidades de carreira das mulheres e facilitar a conciliação da vida profissional e familiar, podem acelerar a aplicação das várias directivas e acordos entre parceiros sociais nesta área, e assegurar a prestação de serviços de qualidade destinados às crianças e outras pessoas dependentes.

#### E) Serviços Públicos de Emprego (SPE)

- Os Serviços Públicos de Emprego podem agir enquanto **empregadores modelo**, oferecendo formação aos seus efectivos e promovendo a igualdade de oportunidades. Ao desempenharem a missão de fazer corresponder oferta e procura no mercado de trabalho, podem identificar oportunidades de emprego local proactivamente, oferecer aos seus utentes serviços acessíveis e personalizados e utilizar as TIC para melhorar a prestação de serviços e ajudar a reduzir o fosso digital a nível local;
- **Na estratégia local de emprego**, têm uma importante missão a desempenhar para produzir informações circunstanciadas sobre o mercado laboral e as necessidades das empresas a nível local. Devem experimentar novas soluções e incentivar abordagens integradas que associem o desemprego às necessidades sociais mais vastas, tais como habitação, saúde, cultura e educação. Podem servir de interfaces entre empresas e organizações de formação e desenvolver ligações entre escolas, instituições de formação, universidades, centros de investigação e agências privadas de emprego.

#### F) Provedores de ensino e formação

- Contribuem de forma decisiva para os **quatro pilares da Estratégia Europeia de Emprego**, ajudando os desempregados a melhorar as respectivas competências e todos os cidadãos a empreender acções de formação e de aprendizagem ao longo da vida, reforçando as aptidões empresariais dos indivíduos que pretendem criar uma empresa e dotando todos os agentes locais das competências necessárias para se tornarem empreendedores cívicos e cidadãos activos, ajudando os trabalhadores a actualizar qualificações e as mulheres a melhorar as respectivas perspectivas de carreira;
- Desempenham um papel essencial ao dotarem todos os intervenientes das competências necessárias à promoção do emprego local de forma estratégica;
- O Memorando sobre aprendizagem ao longo da vida, que lançou um amplo debate sobre o desenvolvimento da educação e da formação na Europa, comportava, entre as seis principais mensagens, a de "aproximar a aprendizagem dos aprendentes" e visava melhorar a provisão de aprendizagem a nível local. O desenvolvimento da iniciativa *eLearning* é um passo no sentido de tornar a aprendizagem mais acessível ao nível local.

\*\*\*

## ANEXO 2: SÍNTESE DO PROCESSO DE CONSULTA DOS AGENTES LOCAIS

Na Comunicação de Abril de 2000 intitulada "Acção local em prol do emprego - Uma dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego"<sup>44</sup>, a Comissão iniciou um processo de consulta sobre como os agentes locais podem contribuir mais eficazmente para a criação de emprego a nível local e como os níveis regional, nacional e europeu podem apoiar esse processo, em especial no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego.

A Comunicação foi dirigida ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. De modo a encorajar todos os agentes interessados a expressarem os seus pontos de vista, a Comissão organizou directamente ou apoiou seis seminários temáticos sobre os vários temas suscitados pela Comunicação, permitindo assim a participação no debate de um amplo leque de intervenientes.

O processo de consulta, concluído em Dezembro de 2000, constituiu um vasto exercício de sensibilização e *brainstorming* sobre as possibilidades da acção local em prol do emprego, bem como os obstáculos que travam esse potencial. O facto de o debate ter decorrido em paralelo com a fase de planeamento do período de programação 2000-2006 dos Fundos Estruturais foi um elemento adicional dinamizador das discussões.

Além disso, através de uma consulta escrita aberta, vários interessados manifestaram os seus pontos de vista: associações de autarquias, indivíduos, governos regionais e locais, organizações e redes do terceiro sector e parceiros sociais.

A maioria dos participantes considerou, por um lado, que a Comunicação de Abril de 2000 constitui um enquadramento útil para o debate, identificando os intervenientes envolvidos e as questões relevantes. Por outro lado, o documento foi visto como uma ferramenta de apoio aos agentes locais, constituindo o reconhecimento do papel que desempenham no desenvolvimento do emprego, em especial no que respeita às autoridades locais.

Principais temas:

- Foi sublinhada a necessidade de respeitar o **princípio da subsidiariedade**, em especial no que concerne a introdução de planos de acção locais para o emprego, garantindo que a acção local é compatível e coerente com as directrizes e prioridades nacionais. Foram também mencionados eventuais conflitos entre acção local e objectivos nacionais das políticas do mercado laboral.
- As actividades de consulta e aferição comparativa do **processo do Luxemburgo** foram, de um modo geral, consideradas ferramentas adequadas, ainda que alguns agentes tenham optado por uma forte referência à dimensão regional da Estratégia Europeia de Emprego. Um dos pressupostos da Comunicação era que a Estratégia providenciava um enquadramento político adequado para os agentes locais integrarem a dimensão do emprego nas respectivas acções. Partiu-se também do princípio de que as Orientações para o Emprego forneciam um contexto susceptível de ser adaptado a nível local. A maioria dos comentários eram consensuais neste aspecto, mas consideravam que a orientação especificamente referente ao desenvolvimento do emprego local não constituía base suficiente para uma acção local em prol do emprego.

---

<sup>44</sup> COM(2000) 196

- **O Comité das Regiões e o Parlamento Europeu**<sup>45</sup>, bem como vários outros agentes, consideram que os organismos governamentais a nível local e regional devem participar na **concepção e aplicação dos PAN**. No que respeita à preparação do mesmo, sugeriu-se a eventual organização de processos de consulta formais, sessões de informação e seminários sobre mudanças de política, de modo a permitir o envolvimento do nível local e o desenvolvimento de planos locais em apoio dos objectivos da Estratégia Europeia de Emprego. Alguns consideram que esta participação deverá ser alargada às organizações do terceiro sector.
- O projecto de resolução do **Parlamento Europeu** solicitava que os **PAN indicassem claramente o grau de participação das autoridades locais e regionais**, bem como a distribuição de competências e responsabilidades entre os diferentes níveis. Alguns convidam a uma reflexão mais aprofundada e maior clareza quanto aos papéis e competências desses níveis. Devem se igualmente evitados os riscos de fragmentação dos mercados laborais.
- A maioria dos participantes na consulta salientou que os agentes locais não devem continuar a ser meros executores. Ao longo do processo, emergiram várias experiências válidas no desenvolvimento de planos locais de emprego, demonstrando uma inflexão na abordagem assente em projectos para um enquadramento mais estratégico. O plano regional pode contribuir para reforçar a capacidade de as autoridades e outros agentes locais desenvolverem estratégias adaptadas às necessidades das respectivas comunidades. Foi também consensual a defesa de uma **cooperação entre todos os níveis de tomada de decisão**, tendo sido sugerida a ulterior "contratualização" das relações entre os vários planos de acção.
- Vários pontos de vista defendem que os instrumentos de política laboral não devem ser considerados isoladamente e que as **estratégias de emprego devem ser contextualizadas em abordagens mais amplas do desenvolvimento sustentável**. Da consulta emergiu o reconhecimento da importância do apoio do nível europeu para a aplicação da Estratégia Europeia de Emprego a nível local. Um contributo útil da União Europeia seria a disponibilização de elementos que permitam a aferição comparativa, isto é a comparação com base em boas práticas, das acções locais em prol do emprego. Por último, segundo alguns participantes, os procedimentos administrativos dos Fundos Estruturais devem ser flexibilizados e tornados mais favoráveis às organizações do terceiro sector.
- A maioria dos comentários sublinhou **a necessidade de abordagens integradas** e do trabalho em parceria. São consideradas particularmente urgentes abordagens pluridimensionais para combater a exclusão social, a qual não é gerada exclusivamente por factores económicos, mas encerra também outras dimensões (cultural, geracional, tecnológica, etc.).
- Vários contributos identificaram igualmente **a ausência de uma dimensão de género** na Comunicação e sugeriram que essa dimensão da igualdade fosse incorporada em todas as iniciativas de desenvolvimento local.
- O processo de consulta salientou **o papel fundamental das autoridades locais** na área do emprego, considerando que estas podem representar uma verdadeira força motora da

---

<sup>45</sup> Resolução do Parlamento Europeu A5-0341/2000 de 30.11.2000.

concepção de projectos territoriais e que a abordagem da parceria constitui o enquadramento institucional dessa acção.

- Várias organizações do terceiro sector e algumas autoridades locais mencionaram a possibilidade de introduzir **cláusulas sociais na adjudicação dos contratos públicos** e contratação de serviços, de modo a promover o emprego, o comportamento responsável das empresas e a promoção dos serviços prestados pelas organizações do terceiro sector. Vários contributos trataram a questão das fontes de financiamento destas organizações, dado que a instabilidade nesse domínio constitui o principal problema do terceiro sector. Alguns salientaram ainda que o terceiro sector exige o mesmo nível de assistência e apoio dado às PME, incluindo planeamento empresarial, gestão financeira, desenvolvimento de sistemas e acesso aos instrumentos financeiros tradicionais.
- Tal como foi apontado pelo **Comité das Regiões**<sup>46</sup>, **a disponibilização de competências e estruturas adequadas** são um pré-requisito do desenvolvimento do emprego local. Para que possam desempenhar um papel estratégico, as autoridades locais têm de operar mudanças de cultura, gestão e organização, de modo a ultrapassar a fragmentação de políticas, fomentar a coordenação entre as diferentes áreas de competências, cooperar com outros parceiros e adoptar abordagens mais centradas no beneficiário.
- Várias observações centraram-se no papel fundamental que as autoridades locais podem desempenhar na promoção do **uso das TIC e de novos modelos de aprendizagem**, no desenvolvimento de estratégias, na facultação de uma visão clara aos agentes locais enquanto motores de crescimento económico local e na criação de condições para novas actividades nas indústrias de alta tecnologia e serviços.
- No contexto da economia do conhecimento, o **Comité Económico e Social**<sup>47</sup> sugeriu que o incentivo das **iniciativas e acordos territoriais em termos de formação** deveria visar o reforço da sensibilização cultural, a disseminação de *know-how*, a introdução de tecnologias da sociedade da informação, o fomento da inovação na indústria transformadora e serviços, e a promoção do profissionalismo e da empregabilidade.
- Foi amplo o consenso em torno da **importância das PME** para o desenvolvimento do emprego local. Contudo, alguns participantes chamaram a atenção para o facto de o papel das grandes empresas não dever ser negligenciado, na medida em que são elas que estruturam mais vastamente o emprego local, através da subcontratação e do estabelecimento de cadeias de oferta.
- Reconheceu-se amplamente que as estratégias locais deveriam começar por criar **um enquadramento regulamentar e de apoio adequado para as empresas**. Também foi referido que as áreas legislativas importantes não são, de um modo geral, da competência das autoridades locais ou regionais (por exemplo, tributação e segurança social, legislação laboral e das empresas).
- As questões suscitadas na Comunicação sobre o **terceiro sector** foram amplamente debatidas. Muitos dos contributos salientaram a necessidade de definições comuns e de estatísticas fiáveis.

---

<sup>46</sup> Parecer do Comité das Regiões de 21.01.2000, CdR 187/2000 final.

<sup>47</sup> Parecer do Comité Económico e Social, CES 1186/2000, Bruxelas, 18/19.10.2000.

- De um modo geral, ficou confirmado que a **economia social** desempenha um papel importante na satisfação de necessidades nas áreas do desporto, ambiente ou agricultura biológica. Não obstante, chamou-se a atenção para o facto de as organizações da economia social estarem envolvidas nos quatro pilares da Estratégia Europeia de Emprego e não apenas na orientação específica relativa ao desenvolvimento do emprego local.
- Foi reconhecido que o **sector do voluntariado** pode cumprir uma missão essencial em parcerias para o emprego local, se lhe for acordado um papel de igualdade na tomada de decisão, se a sua independência for respeitada e desde que o próprio sector aceite a responsabilidade de dar corpo a prioridades políticas definidas de comum acordo.
- A necessidade da **participação dos parceiros sociais** nas diferentes redes e instrumento de coordenação estratégica a nível local foi amplamente reconhecida. Alguns referiram que as estruturas de consulta e as negociações interprofissionais no plano territorial são frágeis e que o diálogo social poderia ser mais realista e eficaz se conduzido a nível regional e não local. Foram também apontadas dificuldades de coordenação entre os parceiros sociais a diferentes níveis (europeu, nacional, regional, local).
- Muitos comentários sublinharam que os **serviços públicos de emprego a nível local** (SPE) deveriam assumir uma postura mais proactiva e divulgar mais eficazmente os seus serviços. Por um lado, devem aproximar os serviços que prestam daqueles que deles precisam, ao mesmo tempo que articulam a procura de um emprego com respostas a necessidades sociais mais vastas (habitação, saúde, cultura, educação). Por outro lado, devem dar respostas mais eficazes às necessidades das empresas. O seu papel enquanto intermediários no mercado de trabalho não deve restringir-se à correspondência entre oferta e procura; devem sim tornar-se mediadores entre empresas e centros de formação, desenvolvendo assim outras ligações com escolas, instituições de formação, universidades, centros de investigação e agências de emprego privadas.

## GERAL

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego»  
[JO C 149 de 21.6.2002, p. 26-29]

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego»**

(COM(2001) 629 final)

(2002/C 149/08)

Em 17 de Janeiro de 2002, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar a parecer sobre a comunicação supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 10 de Abril de 2002, sendo relator G. Vinay.

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 24 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por 97 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções.

## 1. Introdução e apresentação da proposta

1.1. A comunicação em exame enquadra-se numa perspectiva de atenção acrescida à importância da dimensão local no contexto da EEE por parte da Comissão e dá seguimento a uma Comunicação de Abril de 2000, sobre a qual foi efectuada, no mesmo ano, uma consulta extremamente ampla cuja síntese, apresentada na Conferência de Estrasburgo, enriquece com observações adicionais a nova fase de elaboração de propostas.

1.1.1. O Comité, que, no parecer emitido sobre a anterior comunicação <sup>(1)</sup>, formulara um conjunto de observações sobre os agentes locais (nos quais incluía os parceiros sociais) e o seu papel, a importância de uma informação/formação completa e sólida dos agentes locais, os problemas que a definição comum do sector da economia social suscita e a necessidade de agir ao nível local de uma forma coerentemente orientada para os quatro pilares da estratégia de emprego, regista com agrado que algumas destas questões foram contempladas no novo documento.

1.2. A comunicação em apreço, após breve historial da temática em análise desde o arranque do processo do Luxemburgo, sublinha que, nas Orientações para o Emprego de 2002, os Estados-Membros foram convidados a apoiar as autoridades regionais e locais na elaboração de estratégias de emprego e constata que, em quase todos os países da União, se verifica uma tendência para a descentralização, o apoio à economia social e a criação de parcerias. Os PAN 2002 revelam também que está a instaurar-se uma colaboração mais estreita entre os governos nacionais e as autoridades regionais e locais.

1.3. A Comissão reafirma que a informação claramente insuficiente e a participação não sistemática do nível local no processo dos PAN e na aplicação do FSE continuam a ser pontos cruciais e afirma considerar que o desenvolvimento de uma dimensão local na EEE daria um contributo decisivo tanto para a realização dos objectivos comunitários em matéria de emprego como para o combate à exclusão social.

1.4. A Comissão salienta que o desenvolvimento de uma dimensão local da EEE, no respeito do princípio da subsidiariedade, requer uma vontade política coerente aos níveis comunitário, nacional, regional e local. É fundamental instaurar um intercâmbio constante de boas práticas e o conhecimento generalizado, ao nível local, da EEE e dos correspondentes planos de acção nacionais, dos PAN para a inclusão social e dos programas dos Fundos Estruturais.

1.5. Indicando os critérios que devem presidir à elaboração de estratégias locais de emprego, a Comissão insta ainda a que se tire partido da experiência e se faça uma utilização mais completa dos instrumentos existentes, referindo-se, em particular, para além dos Fundos Estruturais, à rede EURES e às iniciativas *Urban* e *Equal*. A Comissão alude especificamente às acções inovadoras promovidas com base no artigo 6.º do FSE e à rubrica orçamental que, em 2000 e 2001, se destinou a apoiar acções preparatórias a favor de iniciativas locais de emprego.

1.6. O documento anuncia uma série de avaliações das iniciativas e dos programas em curso na óptica específica da dimensão local e precisa que a Comissão considerará o desenvolvimento local como uma prioridade na avaliação do período de programação.

(1) Parecer sobre a Comunicação da Comissão «Acção local em prol do emprego — Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego» — JO C 14 de 16.1.2001.

## 2. Observações na generalidade

2.1. O Comité Económico e Social Europeu acolhe favoravelmente a Comunicação, como já saudara a anterior, considerando positiva a importância crescente que a Comissão atribui ao desenvolvimento de uma verdadeira estratégia local de emprego há muito defendida pelo Comité.

2.2. Apraz particularmente ao Comité a forma como foi aproveitada a fase de consulta que decorreu em 2000. Se bem que essa fase tenha posto em evidência numerosos problemas que limitam o desenvolvimento de iniciativas a nível local, a Comissão elaborou o documento em exame numa óptica de identificação de acções e instrumentos que permitam, na medida do possível, enfrentar esses problemas, apontando as vias de actuação possíveis para os agentes locais e apelando simultaneamente a uma maior sensibilização dos Estados-Membros para a necessidade de criar um fluxo biunívoco na elaboração dos PAN.

2.3. A opção pela avaliação de toda a programação em curso prioritariamente à luz da sua incidência no desenvolvimento a nível local assume um significado que, por um lado, quase transcende o tema em análise, mas que, por outro, reforça a necessidade de que a estratégia de emprego definida no Conselho de Lisboa seja desenvolvida na sua plenitude, prestando particular atenção aos planos locais de emprego, que constituem um complemento indispensável à sua execução.

2.4. O documento salienta que o papel do nível local na EEE foi explicitamente reconhecido nas orientações para as políticas de emprego 2002, reproduzindo textualmente a orientação n.º 11. Esta orientação está, contudo, inserida no capítulo referente ao segundo pilar «Desenvolver o espírito empresarial e a criação de emprego». O Comité já expressara, no anterior parecer, a convicção de que a criação de estratégias de desenvolvimento do emprego a nível local permite, justamente em virtude da pluralidade de agentes e de funções que para elas podem contribuir, a realização dos objectivos fixados nos quatro pilares da estratégia europeia. Reitera, pois, este ponto de vista e espera que a Comissão o subscreva, nomeadamente porque, na mesma Comunicação, se faz ampla referência ao quarto pilar, relativo à igualdade de oportunidades.

2.4.1. A atenção que o documento dedica às políticas de igualdade de oportunidades entre mulheres e homens é coerente com a convicção, que merece total acordo, de que é precisamente ao nível local que se determinam as condições que podem limitar ou ampliar a igualdade entre mulheres e homens, não apenas com políticas activas específicas e acções de formação focalizadas, mas também com uma maior sensibilização cultural e social. Nesta última perspectiva, o convite dirigido às autoridades locais para que promovam o emprego feminino através de «medidas destinadas a conciliar vida profissional e familiar» afigura-se inadequado, já que tal conciliação deveria fazer-se no interesse mútuo de homens e mulheres. A consciência deste facto está efectivamente patente

nas Orientações para as políticas de emprego 2002, em cujo capítulo intitulado «Conciliar vida profissional e vida familiar» se afirma que as políticas implementadas com esta finalidade «revestem-se de especial importância para homens e mulheres»<sup>(1)</sup>.

2.5. O papel dos parceiros sociais assume maior relevo no actual documento do que no anterior, sublinhando-se a sua crescente participação na aplicação de estratégias locais.

2.5.1. Todavia, como já foi realçado no parecer emitido em devido tempo, este papel não é relevante apenas no âmbito da concertação social — sobre cujo desenvolvimento o recente Conselho de Laeken tomou uma importante decisão — mas também enquanto elemento activo nas parcerias, tendo sido já desempenhado, de forma positiva e assente em propostas concretas, nos pactos territoriais e nas parcerias transfronteiriças que operam com base na rede EURES. Se, além disso, como definido no Conselho de Santa Maria da Feira, os parceiros sociais devem ter um papel destacado na «definição, aplicação e avaliação das orientações para o emprego», o seu papel adquire ainda maior relevo ao nível local.

2.6. A Comissão reconhece a dificuldade, já amplamente documentada pelo Comité, que resulta das diferentes acepções de economia social nos Estados-Membros, mas salienta que este sector, independentemente da sua definição, é um elemento com grandes potencialidades nas iniciativas de desenvolvimento local, e realça que o conceito de parceria a nível local se consolida sob o impulso das prioridades políticas da estratégia europeia de emprego. Conviria, porém, que a Comissão, na medida do possível e no respeito da subsidiariedade, diligenciasse no sentido de uma definição de princípio comum, nomeadamente tendo em vista o Fórum do Desenvolvimento Local anunciado para o início de 2003.

2.7. Quanto à questão da subsidiariedade, que deve obviamente ser salvaguardada, apraz ao Comité o facto de a Comissão aludir ao Livro Branco sobre a Governação Europeia, que reclama, de uma maneira geral, mas também e especificamente em relação ao problema do emprego e da coesão, uma forte interacção entre os diversos níveis de governo da União e dos Estados-Membros e os níveis regional e local. Esta interacção é necessária não apenas para conferir a máxima eficácia às políticas unitárias, mas também para restabelecer a relação entre as instituições europeias e os cidadãos e permitir que estes contribuam para a realização e qualidade das opções políticas e económicas.

(1) Proposta de decisão do Conselho relativa às Orientações para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros em 2002 — COM(2001) 511 final.

### 3. Observações na especialidade

3.1. Entre as várias iniciativas europeias eficazes para o desenvolvimento do emprego a nível local a Comissão cita a rede EURES. Este instrumento foi criado em 1993 e continuamente renovado, dada a sua reconhecida importância, estando neste momento em estudo a revisão da respectiva base jurídica. É, todavia, curioso que a Comissão, face às potencialidades deste instrumento, não proponha uma reforma completa do mesmo nem sugira a sua plena integração na EEE e, por último, que proponha critérios e fontes de financiamento muito diversificados em vez de o inserir nas rubricas orçamentais dos Fundos Estruturais. Como é sabido, a rede EURES inclui os serviços públicos de emprego e os parceiros sociais, cujo papel é salientado na Comunicação em apreço enquanto agentes de uma estratégia de emprego ao nível local. Trata-se de mais um elemento de lógica e de coerência que deveria orientar a Comissão para um modelo de reforma como o referido supra.

3.2. A Comissão realça o impacto positivo, em termos de emprego, da iniciativa *Urban*, outra iniciativa comunitária dedicada a acções socioambientais em zonas extremamente críticas dos centros urbanos. A seu tempo, no parecer sobre a renovação desta iniciativa <sup>(1)</sup>, o Comité já sublinhara que, se bem que não fosse essa a sua principal finalidade, a iniciativa *Urban* tinha boas possibilidades de incidências positivas no emprego. Esta iniciativa tem ainda a importante peculiaridade de estimular uma forte participação de toda a sociedade civil na programação das acções financiadas. O Comité gostaria que, na análise prevista pela Comissão dos resultados da iniciativa *Urban* ou de qualquer outra iniciativa, se reconhecesse e salientasse o efeito multiplicador da divulgação de boas práticas prevista em todas elas.

3.2.1. Na referência da Comissão às potencialidades de programas e iniciativas já em curso, para efeitos de emprego a nível local, assinala-se que também está incluído *Interreg III*, que, entre os critérios de programação, indica este tema específico.

3.3. Ao apresentar os critérios de execução de acções inovadoras financiadas com base no artigo 6.º do regulamento do FSE, a Comissão já indicara, a seu tempo <sup>(2)</sup>, uma relação explícita, de resto natural à luz da experiência anterior, com o desenvolvimento do emprego a nível local. Salientava-se, além disso, que teriam prioridade as propostas baseadas no princípio da parceria de diversos agentes (autoridades públicas, sector privado, parceiros sociais, terceiro sector, etc.). A Comunicação da Comissão lembra estes antecedentes e realça que um dos temas prioritários se intitula «Estratégias locais de emprego e a

inovação». O Comité subscreve, obviamente, tudo quanto precede, mas faz notar que o convite à apresentação de propostas está reservado, de momento, «às autoridades públicas competentes ou às administrações territoriais».

3.3.1. Isto cria uma espécie de hierarquia implícita entre os agentes locais que poderia reproduzir-se no domínio da Comunicação em exame, enquanto que, tanto no primeiro documento da Comissão como no actual, a designação «parceiros sociais» inclui um vasto leque de entidades. Não é claro se a iniciativa de lançar uma estratégia local de emprego pode ser concebida, proposta e apresentada por qualquer das entidades que criem uma parceria com objectivos definidos ou se, ao invés, o motor de toda e qualquer iniciativa deve ser sempre uma autoridade pública ou administrativa do nível local.

3.4. O documento dá grande atenção à necessidade de os agentes locais serem plenamente informados sobre as políticas nacionais e da UE, o que é obviamente indispensável para promover o surgimento de iniciativas e estratégias que sejam não apenas praticáveis através de instrumentos e recursos accionados a nível comunitário, mas também coerentes com as políticas definidas aos níveis europeu e nacional. Todavia, ao delinear os elementos constitutivos de uma estratégia local de emprego, omite-se um ponto que o Comité considera essencial e já tinha salientado no anterior parecer: a formação.

3.4.1. O percurso estratégico proposto pela Comissão articula-se em torno dos seguintes elementos: focalização de uma área; diagnósticos de pontos fortes e fragilidades; identificação de agentes potenciais; análise de oportunidades e ameaças em matéria de emprego num determinado território; envolvimento de autoridades regionais e nacionais. Importa sublinhar que os pontos fortes e as fragilidades, bem como as oportunidades e ameaças em matéria de emprego, podem radicar, não só nas condições socioeconómicas, infra-estruturais, produtivas ou organizativas de um território, como também, e em grande medida, na necessidade de uma formação que facilite a empregabilidade, apoie o desenvolvimento da capacidade empresarial, favoreça a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e contribua, do ponto de vista das competências profissionais, mas também da sensibilização sociocultural, para a igualdade entre mulheres e homens.

3.4.2. O Comité gostaria de sublinhar que a formação, a par da educação e da formação ao longo da vida, são elementos constitutivos de toda e qualquer iniciativa de desenvolvimento do emprego a nível local. Naturalmente que pode haver, e haverá, projectos que tenham a formação (uma formação específica, ainda que difusa) como objectivo para uma estratégia local, mas, no Anexo II do documento, retoma-se a proposta, apresentada pelo Comité no anterior parecer, de promoção de «iniciativas e acordos territoriais em termos de formação». De novo se chama a atenção da Comissão para esta necessidade enquanto elemento de uma abordagem estratégica mais ampla que é essencial para a formulação de toda e qualquer iniciativa.

(1) Parecer sobre a comunicação da Comissão que estabelece as orientações relativas a uma iniciativa comunitária de revitalização económica e social das cidades e dos subúrbios em crise, a fim de promover um desenvolvimento urbano sustentável (*Urban*) — JO C 51 de 23.2.2000.

(2) Comunicação da Comissão relativa à execução de acções inovadoras ao abrigo do artigo 6.º do regulamento do Fundo Social Europeu para o período de programação 2000-2006 — COM(2000) 894 final.

3.5. O Comité considera positiva a decisão da Comissão de organizar, no próximo ano, um Fórum do Desenvolvimento Local, e manifesta desde já o seu interesse e disponibilidade para dar o seu contributo num momento de ampla reflexão. Do documento infere-se que o Fórum está previsto para o início de 2003. Anuncia-se, no entanto, que, em meados do mesmo ano, estará finalmente disponível uma avaliação dos 89 Pactos Territoriais lançados como projectos-piloto em 1997. Tratando-se de um intervalo de poucos meses, e dado que o Fórum pretende ser uma instância para o intercâmbio de experiências e de informação, seria porventura mais oportuno fazer coincidir as duas datas.

3.6. A aplicação da EEE ao nível local e o seu êxito, bem como a participação activa da sociedade civil na definição de estratégias e vias de actuação, constituem, como já foi referido, meios importantes de promoção de um sentimento de pertença comum junto dos cidadãos europeus e de restabelecimento da sua relação com as instituições. É, porém, necessário que as políticas de emprego se mantenham fiéis aos princípios fixados em Lisboa, posteriormente enriquecidos com o recente Conselho de Laeken. Por um lado, há que criar postos de trabalho duradouros e de qualidade (é preocupante, diga-se de passagem, que, em documento recente, a Comissão tenha reconhecido que o conceito de «trabalho de qualidade» carece de indicadores de referência seguros e eficazes) e, por outro lado, é necessário definir, apoiar e promover o modelo social

europeu, dado tratar-se de dois elementos fundamentais para promover a coesão social na União e reforçá-la na perspectiva do alargamento.

3.6.1. Todavia, a economia europeia tem dado sinais claros de abrandamento e as expectativas de retoma são muito prudentes. O nível local não pode prescindir dos níveis nacional e comunitário. Impõem-se, portanto, decisões que relancem prioritária e resolutamente o crescimento da economia e do emprego.

3.6.2. Existem margens de manobra que devem ser utilizadas com determinação, consolidando-se simultaneamente um modelo de desenvolvimento sustentável compatível tanto do ponto de vista do ambiente como do ponto de vista social, ambos exigindo garantias e salvaguardas. A todos os níveis, do comunitário ao local, importa estabelecer e respeitar estes dois pontos de equilíbrio fundamentais.

3.6.3. O nível local é um microcosmo em que as oportunidades e os riscos mais imediatos e reais estão reunidos num mesmo aspecto: a capacidade imediata do cidadão para verificar a real eficácia das opções políticas. Assim, o êxito das opções que são objecto da Comunicação em apreço dependerá no imediato, mas sobretudo a mais longo prazo, não apenas da eficácia das propostas para as quais procurámos dar o nosso contributo, mas também, e fundamentalmente, das opções de progresso que vierem a ser feitas ao mais alto nível.

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Göke FRERICHS

## GERAL

Parecer do Comité das Regiões sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões “Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego”»  
[Jornal Oficial n.º C 192 de 12/08/2002 p. 0045-0050]

---

**Parecer do Comité das Regiões sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões “Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego”»**

(2002/C 192/11)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

Tendo em conta a comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões sobre «Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego» (COM(2001) 629 final);

Tendo em conta a decisão da Comissão de 6 de Novembro de 2001 de, nos termos do n.º 1 do artigo 265.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o consultar sobre esta matéria;

Tendo em conta a decisão do presidente do Comité das Regiões, de 20 de Novembro de 2001, de incumbir a Comissão 6 — Emprego, Política Económica, Mercado Único, Indústria e PME — da elaboração de parecer sobre a matéria;

Tendo em conta o parecer sobre as comunicações da Comissão «Passar das directrizes à acção: Os planos de acção nacionais de emprego» e «Proposta de directrizes para as políticas de emprego dos Estados-Membros para 1999», adoptado pelo Comité das Regiões em 19 de Novembro de 1998 (CdR 279/98 fin) (1);

Tendo em conta a resolução sobre o «Pacto Europeu para o Emprego», adoptada pelo Comité das Regiões em 2 de Junho de 1999 (CdR 156/99 fin) (2);

Tendo em conta o parecer sobre a «Proposta de directrizes para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2000», adoptado pelo Comité das Regiões em 18 de Novembro de 1999 (CdR 360/99 fin) (3);

---

(1) JO C 51 de 22.2.1999, p. 59.

(2) JO C 293 de 13.10.1999, p. 70.

(3) JO C 57 de 29.2.2000, p. 17.

Tendo em conta a resolução sobre «A Execução da Estratégia Europeia de Emprego», adoptada pelo Comité das Regiões em 12 de Abril de 2000 (CdR 461/99 fin) <sup>(1)</sup>;

Tendo em conta o parecer sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2001» e a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a incentivos comunitários no domínio do emprego» (CdR 310/2000 fin) <sup>(2)</sup>;

Tendo em conta o seu parecer sobre a Comunicação da Comissão «Acção Local em prol do Emprego — Uma Dimensão Local para a Estratégia Europeia de Emprego» (CdR 187/2000 fin) <sup>(3)</sup>;

Tendo em conta o seu parecer sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às Orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2002» (CdR 271/2001 fin) <sup>(4)</sup>;

Tendo em conta as conclusões da conferência realizada em Dublin, em 18 e 19 de Outubro de 2000, por iniciativa do Executivo Regional de Dublin, em associação com a Comissão Europeia, o Comité das Regiões e a delegação irlandesa no Comité, intitulada «Trabalhar em equipa — um contexto favorável para as acções locais em prol do emprego»;

Tendo em conta o projecto de parecer (CdR 453/2001 rev.) adoptado pela Comissão 6 em 21 de Janeiro de 2002 (relatora: Mae Sexton — IRL/ELDR, Presidente da Câmara Municipal de Longford, Membro do Executivo Regional do Centro),

adoptou na 43.<sup>a</sup> reunião plenária de 13 e 14 de Março (sessão de 13 de Março), por unanimidade, o seguinte parecer.

## 1. Observações do Comité das Regiões sobre a Comunicação

### 1.1. Observações na generalidade

1.1.1. O Comité das Regiões aplaude a Comunicação da Comissão por ela vir demonstrar a existência de um compromisso perante a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego e ajudar a estabelecer uma base sólida que permita ir construindo essa dimensão local e regional da Estratégia nos termos que ele defende. O Comité considera que a Comunicação dá ampla resposta ao desafio de definição do papel dos intervenientes locais nas estratégias de emprego, destacando problemas e boas práticas e avançando ideias para acções futuras aos níveis local e regional.

1.1.2. O CR aceita que a Comunicação não pretenda tanto assumir-se como um mecanismo de identificação de novos problemas a abordar pela Estratégia, mas procure mais expor possíveis vias de abordagem desses problemas através da dimensão local e sugerir formas de ajudar os intervenientes a desempenharem plenamente a sua função no âmbito da Estratégia, contribuindo assim para aumentar a taxa de emprego na Europa e providenciar postos de trabalho estáveis e de qualidade.

1.1.3. O Comité tem sistematicamente apoiado esta abordagem centrada no factor «local» e o inerente desenvolvimento

de parcerias entre importantes actores locais e parceiros sociais, por se tratar do mais eficiente método de aplicação das Estratégias Locais de Emprego — mais notoriamente na iniciativa dos Pactos Territoriais de Emprego de 1997-2001 —, apreciando o grau e a diversidade de formas em que as parcerias locais e regionais promovidas por esta iniciativa têm sido integradas nos Estados-Membros.

1.1.4. O Comité assinala que o presente parecer pretende ser uma resposta ponderada, mas electiva, baseada nas suas observações e recomendações, à Comunicação da Comissão, visto esta última consistir mais num apanhado de anteriores acções do que na proposta de novas. Apraz-lhe, contudo, constatar que a Comunicação reconhece uma série de preocupações e deficiências por ele identificadas em pareceres precedentes.

1.1.5. Por outro lado, o Comité aprova que a Comunicação reconheça o facto de as estruturas institucionais e administrativas dos actuais e futuros Estados-Membros não estarem incluídas nas competências comunitárias, muito embora também apoie as recomendações do Livro Branco da Comissão sobre a Governança Europeia que apontam para uma maior interacção entre as instituições europeias, os governos nacionais, as autoridades regionais e locais e a sociedade civil, no que toca, em particular, a execução da Estratégia Europeia de Emprego.

### 1.2. Para uma dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego

1.2.1. O Comité está satisfeito com o crescente grau de consciência da dimensão local e regozija-se com os progressos

<sup>(1)</sup> JO C 226 de 8.8.2000, p. 43.

<sup>(2)</sup> JO C 144 de 16.5.2001, p. 30.

<sup>(3)</sup> JO C 44 de 24.1.2001, p. 13.

<sup>(4)</sup> JO C 107 de 3.5.2002, p. 103.

registados até à data, isto é, em particular, a evolução do compromisso para com a dimensão local, patente nas Orientações para o Emprego, mas também a inclusão das estratégias locais de emprego na elaboração dos Planos de Acção Nacionais (PAN) de alguns Estados-Membros e na execução da Estratégia Europeia de Emprego.

1.2.2. O Comité sente-se encorajado pela tendência para a descentralização patente na execução da Estratégia Europeia de Emprego nos Estados-Membros, mas ainda se preocupa com a existência de obstáculos a uma mais vasta tomada de consciência do papel activo que a dimensão local pode desempenhar, no respeito concomitante do princípio da subsidiariedade. O Comité está convicto de que existem suficientes oportunidades para um crescente envolvimento das autarquias locais e regionais, e, de facto, não apenas na execução, mas também, e sobretudo, na formulação das Estratégias Locais de Emprego e na prestação de informação necessária à elaboração dos PAN.

1.2.3. O Comité aprova a afirmação da Comunicação, segundo qual as autarquias locais e regionais estão incomparavelmente bem posicionadas para facilitar o desenvolvimento da economia social ou do chamado «terceiro sector», não só na medida em que promovem parcerias eficazes envolvendo todos os intervenientes «chave» a nível local, mas também na medida em que prestam serviços à comunidade através da prática de externalização ou de adjudicação de uma série de serviços ao «terceiro sector». Tal respeita, em especial, a prestação de serviços ambientais e sociais, tanto quanto os diferentes enquadramentos jurídicos e constitucionais dos Estados-Membros o permitem. O CR acredita que, para se concretizar, o potencial de expansão e de desenvolvimento da actividade das autarquias locais e regionais neste domínio carece de um vigoroso investimento em meios e em apoio a nível dos programas nacionais, bem como do recurso, em paralelo, aos instrumentos comunitários de ajuda ao desenvolvimento, de disseminação de boas práticas e de criação de «tubos de ensaio» para abordagens inovadoras.

1.2.4. O Comité aprecia também o reconhecimento do facto de o papel estimulante e coadjuvante desempenhado pela administração local e regional na promoção da economia social corresponder na prática ao desenvolvimento de uma envolvente fortemente propícia ao espírito empresarial e de apoio às empresas, como já sublinhado em múltiplos anteriores pareceres da sua lavra. Por outro lado, para promover o objectivo da Estratégia Europeia de Emprego, é absolutamente crucial que o sector privado assuma a sua quota-parte de responsabilidade na criação de emprego.

1.2.5. O Comité concorda com a declaração feita na Comunicação de que a informação e o envolvimento do nível

local no processo dos PAN são largamente insuficientes, mas lembra que o mero reconhecimento da função e do significado das autarquias locais e regionais não é, tão-pouco, bastante. O facto de a Comissão reconhecer a importância de mobilizar todos os actores locais e regionais para a aplicação da estratégia do emprego não significa automaticamente que os Estados-Membros tenham captado esta mensagem. Os Estados-Membros têm de garantir que os órgãos do poder local e regional detenham o mandato, a oportunidade e os recursos que lhes permitam desenvolver estratégias locais significativas em estreita colaboração com os actores locais.

### 1.3. *Desenvolver estratégias locais de emprego — o caminho em frente*

1.3.1. O Comité acolhe com agrado o facto de a Comunicação colocar a tónica no reforço das articulações entre os níveis local, regional, nacional e comunitário, mas sublinha que os actos valem mais do que as palavras.

1.3.2. O CR está convicto de que os órgãos do poder regional e local se encontram também excepcionalmente bem colocados para facilitar e promover o envolvimento dos Serviços Públicos de Emprego (SPE) em parcerias e pactos de emprego a nível local, e, por conseguinte, no desenvolvimento das Estratégias Locais de Emprego, pelo que solicita aos Estados-Membros que fomentem e incentivem a participação dos SPE e das organizações de formação que operam a este nível.

1.3.3. Se, por um lado, o CR afirma que a racionalização das Estratégias de Emprego foi benéfica, por outro, pretende ver as suas recomendações nesta matéria reflectirem-se na revisão das disposições que as compõem, em especial as que dizem respeito ao papel das instâncias do poder local e regional tanto na concepção como na execução dos Planos de Acção Nacionais.

1.3.4. O Comité aprova a crescente tendência para a aferição comparativa da evolução da Estratégia Europeia de Emprego e para a valorização das melhores práticas em todas as dimensões da Estratégia. Espera em particular que sejam desenvolvidos indicadores adequados e facilmente compreensíveis sob a forma de instrumentos práticos de aferição do desenvolvimento das estratégias de emprego nos meios regionais e locais, a fim de se identificarem obstáculos ao lançamento de iniciativas estratégicas de emprego e de se facilitar a comparação dos esforços de inclusão da dimensão local envidados pelos diferentes Estados-Membros.

1.3.5. O Comité sublinha a necessidade de uma ligação estreita entre as instituições que gerem os serviços de emprego e os entes locais e regionais nas acções de promoção do emprego e no desenvolvimento de boas práticas.

1.3.6. O Comité destacaria ainda o protagonismo das autoridades locais e regionais, que se deve ao facto de, em muitos dos casos, serem empregadoras «modelo». Ora, isso significa que estas instâncias também podem assumir um importante papel enquanto promotoras das melhores práticas, incentivando modalidades de emprego abertas e inclusivas, e, em especial, a participação acrescida das mulheres na força de trabalho através de uma oferta imaginativa de serviços, como guarda de crianças e transporte, bem como ainda mediante a adopção, nas suas próprias estruturas, de práticas de trabalho inovadoras e compatíveis com a vida familiar. As autarquias locais e regionais ocupam de igual modo uma posição privilegiada para aumentarem a empregabilidade nos grupos actualmente excluídos, desenvolvendo modelos de boas práticas nas respectivas estruturas, os quais passam por parcerias entre representantes de interesses locais, parceiros sociais, ONG e representantes de grupos excluídos.

1.3.7. O Comité verifica que, nalguns casos, as acções inovadoras promovidas através dos concursos previstos no artigo 6.º do FSE não permitem a candidatura do nível de governo municipal. Insta, pois, com a Comissão, para que preveja dotações financeiras para a promoção da EEE ao nível local, com reservas financeiras porventura mais modestas, mas capazes de desenvolver e difundir boas práticas de âmbito local, com a participação dos países candidatos.

#### 1.4. Orientações para as estratégias locais de emprego

1.4.1. O Comité vê a Comunicação da Comissão como, em parte, uma resposta ao seu pedido de propostas concretas para o desenvolvimento das Estratégias Locais de Emprego. O Comité observa que, sem ser prescritivo, o Anexo 1 da Comunicação constitui um positivo ponto de partida para esse processo.

## 2. Recomendações do Comité das Regiões sobre a Comunicação

### 2.1. Observações na generalidade

2.1.1. O Comité considera que a Comunicação deveria conduzir à emergência de um firme compromisso, por parte dos Estados-Membros, de prestação de apoio concreto às

instâncias do poder local e regional no desenvolvimento e execução das Estratégias Locais de Emprego. Entende, por conseguinte, que o papel dos Estados-Membros em termos de incentivo e de promoção deste processo, bem como do investimento nele, terá de fazer parte da revisão da Estratégia Europeia de Emprego de 2003 e ser mais energicamente expresso nas futuras Orientações Europeias para o Emprego.

### 2.2. Reforçar as articulações entre os níveis local, regional, nacional e comunitário

2.2.1. O Comité acredita que, se o que está em causa é reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego, o processo de consulta nacional para elaboração dos PAN terá de ser alargado e aprofundado. Para tal, defende que os Planos de Acção Nacionais e as Orientações para o Emprego passem a vigorar por um período de tempo mais alargado do que o actual período de um ano, de forma a se dispor de tempo suficiente para a formulação dos PAN mediante consulta dos actores regionais e locais — autarcas inclusive — em todas as fases do processo; Isso iria — como é firme convicção do Comité — reforçar e dotar de informação o processo de elaboração dos PAN, bem como evitar o problema de as autoridades locais e regionais se verem confrontadas com medidas de execução formuladas e decididas a nível exclusivamente nacional. O CR apreciaria que este aspecto fosse considerado na revisão da Estratégia Europeia de Emprego para 2003.

2.2.2. Quanto ao Comité, é de incentivar a transição de iniciativas locais de emprego isoladas para Estratégias Locais de Emprego coerentes e integradas. Tal requer uma integração contínua e completa entre os níveis local, regional, nacional e comunitário da Estratégia Europeia de Emprego. Mas tal exigirá também uma prestação de apoio que permita aos actores a nível local e regional desenvolverem as aptidões necessárias ao cumprimento dessa missão, sobretudo no que respeita ao desenvolvimento dos aspectos de fundo das Estratégias Locais de Emprego. O desenvolvimento da integração vertical — assim o crê o Comité — poderia ser melhorado e facilitado por um enquadramento a mais longo prazo para a Estratégia Europeia de Emprego e para o processo dos PAN, pela prestação de apoio técnico e de consultoria às autarquias locais e regionais no desenvolvimento das Estratégias Locais de Emprego e pela criação de fóruns de intercâmbio a nível nacional, com vista a promover a acção local e a reduzir uma série de condições e imposições burocráticas na execução da Estratégia. Neste contexto, o Comité advogaria a apresentação de relatórios pelos Estados-Membros sobre a promoção das Estratégias Locais de Emprego no âmbito dos respectivos PAN, nos quais fosse feita referência aos recursos disponibilizados às instâncias locais e regionais para desempenharem cabalmente o seu papel.

2.2.3. O Comité recomendaria que, no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego, os Estados-Membros fossem obrigados a apresentar, de forma regular e exaustiva, relatórios sobre os progressos realizados no desenvolvimento das Estratégias Locais de Emprego e sobre o grau e a natureza do investimento por parte dos actores locais e regionais no processo de elaboração e de execução dos PAN. O Comité recomendaria ainda, por último, que cada PAN contivesse uma declaração introdutória sobre a quota-parte de intervenção local na preparação desse PAN e uma referência às orientações em que essas autarquias locais tivessem estado envolvidas.

2.2.4. O Comité também acentuaria que, nalguns Estados-Membros, o departamento do governo ou ministério incumbido da preparação dos PAN nem sempre é o mais ligado ao trabalho das autarquias locais e regionais (em termos de contacto diário), pelo que apelaria aos Estados-Membros que velassem por maior integração e interacção das autarquias neste processo, de forma a assegurar a sua plena participação na preparação dos PAN.

2.2.5. Se bem que dependente da perícia, das capacidades e dos conhecimentos específicos, o desenvolvimento de Estratégias Locais de Emprego bem sucedidas no contexto dos Planos de Acção Nacional requer a concessão activa de apoio à transferência e divulgação das melhores práticas em matéria de integração de grupos excluídos, isto é, imigrantes e minorias étnicas, e que seja conferida uma certa urgência à divulgação mais abrangente possível, por toda a União, de resultados tangíveis de abordagens inovadoras e meritórias destas questões.

### 2.3. *Tirar partido da experiência e utilizar melhor os instrumentos existentes*

2.3.1. O Comité preferiria uma iniciativa que facilitasse o recurso às intervenções normais do FSE nas Estratégias Locais de Emprego, em vez da dependência de iniciativas ou rubricas orçamentais especiais. Neste contexto, concorda com a perspectiva da Comissão, tal como expressa na Comunicação, de que as iniciativas especiais constituem um meio propício de disseminação de boas práticas e «tubos de ensaio» de ideias inovadoras. Salientaria, contudo, que, como acontece no caso da *Equal*, todo esse género de iniciativas e de instrumentos especiais tem de comportar elementos-chave mais fortemente ancorados em iniciativas conseguidas.

2.3.2. O Comité subscreve a opinião da Comissão de que os instrumentos comunitários deveriam ser usados como veículos de disseminação de boas práticas e de desenvolvi-

mento dos aspectos estratégicos das Estratégias Locais de Emprego, isto é, como meios de experimentação de novas ideias e abordagens, de apuramento e divulgação das melhores práticas e de pressão no que toca às grandes intervenções do FSE. O Comité recomendaria ainda que, no âmbito das suas competências, a Comissão criasse uma base de dados de estratégias de emprego capazes de prestar informação pertinente aos processos de constituição desta política e de desenvolvimento das Estratégias Locais de Emprego e dos Planos de Acção Nacionais. Essa base de dados assistiria as autarquias locais e regionais enquanto guia ou «caixa de ferramentas». O Comité considera que essa base de dados tanto poderia assistir nos preparativos do Fórum de Desenvolvimento Local proposto como ser ela própria um produto concreto do Fórum.

### 2.4. *Países candidatos*

2.4.1. O Comité concorda com a Comissão quanto à necessidade de os países candidatos serem incentivados e ajudados a acolher activamente os objectivos da Estratégia Europeia de Emprego e a aliarem-se desde o início à sua execução, de modo a envolverem desde logo parcerias de actores locais no processo. Nesta perspectiva, o Comité congratula-se com a assinatura das avaliações conjuntas da situação do emprego e dos acordos com vista à adopção da política da Comissão entre ela e muitos dos países candidatos no processo de pré-adesão, mas permite-se observar que o papel da dimensão local terá de ser reforçado onde necessário para poder contribuir para o desenvolvimento do mercado de trabalho desses países.

### 2.5. *O Fórum de Desenvolvimento Local*

2.5.1. O Comité tem a convicção de que a estratégia de emprego tem de ser desenvolvida de forma coerente como parte integrante da abordagem integrada de desenvolvimento local, articulando estratégias locais em matéria de emprego com inclusão social, fomento do espírito empresarial e economia social. O CR aplaude o Fórum de Desenvolvimento Local proposto, se este se conseguir assumir como uma plataforma para a troca de experiências e divulgação de formas de inserir estes aspectos em estratégias de desenvolvimento local abrangentes e integradas.

2.5.2. O Comité tem todo o interesse em cooperar com a Comissão na preparação e realização do Fórum de Desenvolvimento Local. Tendo estado bastante envolvido e empenhado nas acções empreendidas para reforçar a dimensão local, o CR acredita que, graças à perícia e experiência dos seus membros e das autarquias locais e regionais que estes representam, pode prestar um contributo válido para o trabalho do Fórum,

nomeadamente, entre outros aspectos, organizando e dinamizando grupos de trabalho. Por outro lado, dado o papel central desempenhado pelas autarquias locais e regionais na

orientação e promoção do desenvolvimento local, o CR pretende ser consultado e envolvido desde uma fase precoce no planeamento e na conceptualização do Fórum previsto.

Bruxelas, 13 de Março de 2002.

*O Presidente  
do Comité das Regiões*

Albert BORE

## GERAL

**Resolução do Parlamento Europeu  
sobre a Comunicação da Comissão «Reforçar a dimensão  
local da Estratégia Europeia de Emprego»  
[Jornal Oficial nº C 271 E de 12/11/2003 p. 0593-0598]**

P5\_TA(2002)0373

## Dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego

### Resolução do Parlamento Europeu sobre a Comunicação da Comissão «Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego» (COM(2001) 629 — C5-0076/2002 — 2002/2034(COS))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a Comunicação da Comissão (COM(2001) 629 — C5-0076/2002),
- Tendo em conta os artigos 128.º e 129.º do Tratado,
- Tendo em conta o artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1262/1999, de 21 de Junho de 1999, sobre o Fundo Social Europeu <sup>(1)</sup>,
- Tendo em conta a Decisão 2002/177/CE do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2002 <sup>(2)</sup>,
- Tendo em conta a Recomendação do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, relativa à execução das políticas de emprego dos Estados-Membros <sup>(3)</sup>,
- Tendo em conta o Livro Branco da Comissão de 27 de Julho de 2001 sobre Governança Europeia (COM(2001) 428) <sup>(4)</sup>,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão sobre a Agenda de Política Social (COM(2000) 379),
- Tendo em conta a sua resolução de 30 de Novembro de 2000 sobre a Comunicação da Comissão intitulada «Acção local em prol do emprego — uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego» (COM(2000) 196) <sup>(5)</sup>,
- Tendo em conta a sua posição de 24 de Outubro de 2001 <sup>(6)</sup> sobre uma proposta de decisão do Conselho relativa às «Orientações para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros em 2002» (COM(2001) 511),
- Tendo em conta a sua resolução de 24 de Outubro de 2001 <sup>(7)</sup> sobre a Comunicação da Comissão intitulada «Projecto de Relatório Conjunto sobre o Emprego 2001» (COM(2001) 438),
- Tendo em conta a sua resolução de 24 de Outubro de 2001 <sup>(8)</sup> sobre a Comunicação da Comissão relativa «à execução de acções inovadoras ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento do Fundo Social Europeu para o período de programação 2000-2006» (COM(2000) 894),
- Tendo em conta a sua posição de 23 de Outubro de 2001 <sup>(9)</sup> sobre a posição comum adoptada pelo Conselho tendo em vista a adopção de uma proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a «incentivos comunitários no domínio do emprego» (COM(2000) 459) <sup>(10)</sup>,
- Tendo em conta a sua resolução de 6 de Julho de 2000 <sup>(11)</sup> sobre um projecto de Orientações para os vários tipos de acções inovadoras no âmbito do artigo 22.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 de 21 de Junho de 1999 — Acções inovadoras ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento FSE,

<sup>(1)</sup> JO L 161 de 26.6.1999, p. 48.

<sup>(2)</sup> JO L 60 de 1.3.2002, p. 60.

<sup>(3)</sup> JO L 60 de 1.3.2002, p. 70.

<sup>(4)</sup> JO C 287 de 12.10.2001, p. 1.

<sup>(5)</sup> JO C 228 de 13.8.2001, p. 128.

<sup>(6)</sup> JO C 112 E de 9.5.2002, p. 178.

<sup>(7)</sup> JO C 112 E de 9.5.2002, p. 179.

<sup>(8)</sup> JO C 112 E de 9.5.2002, p. 193.

<sup>(9)</sup> JO C 112 E de 9.5.2002, p. 114.

<sup>(10)</sup> JO C 337 de 28.11.2000, p. 242.

<sup>(11)</sup> JO C 121 de 24.4.2001, p. 343.

Quinta-feira, 4 de Julho de 2002

- Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social, de 19 de Outubro de 2000 <sup>(1)</sup>, e o parecer do Comité das Regiões, de 20 de Setembro de 2000 <sup>(2)</sup>, sobre a Comunicação da Comissão sobre a «Acção local em prol do emprego — uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego»,
  - Tendo em conta o parecer da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, de 28 de Fevereiro de 2001 <sup>(3)</sup> e o parecer do Comité das Regiões, de 13 de Dezembro de 2000 <sup>(4)</sup>, sobre uma proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre incentivos comunitários no domínio do emprego,
  - Tendo o n.º 1 do artigo 47.º do seu Regimento,
  - Tendo em conta o relatório da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais e o parecer da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade de Oportunidades (A5-0214/2002),
- A. Considerando que as Orientações para o Emprego referem explicitamente a necessidade de melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho locais,
  - B. Considerando que o Comité das Regiões e o Comité Económico e Social têm uma experiência particular no domínio das actividades locais e regionais de emprego e foram pioneiros no apoio à noção de estratégias locais de emprego,
  - C. Considerando que é necessária uma melhor integração, recíproca e equilibrada, dos mercados locais de emprego nos mercados de trabalho regionais, nacionais e internacionais, dado que, pela sua proximidade, são os que melhor conhecem a realidade social de cada área e o seu tecido social e económico,
  - D. Considerando que os mercados locais de trabalho proporcionam uma elevada percentagem do emprego total, revestindo-se de especial importância para a melhoria da taxa de emprego,
  - E. Considerando que os mercados de trabalho locais fornecem serviços básicos e oportunidades vitais para jovens empresários e empresas que produzem para mercados nacionais e internacionais, onde a competitividade, baseada na qualidade do trabalho e na aprendizagem permanente, desempenha um papel determinante,
  - F. Considerando que os mercados de trabalho locais apresentam uma elevada proporção de empregos no sector dos serviços, especialmente relacionados com a prestação pública e privada de serviços nas áreas técnica, da formação e da assistência social,
  - G. Considerando que os mercados de trabalho locais estão integrados em comunidades e orientados para as necessidades básicas da vida diária, sendo por conseguinte menos sensíveis às oscilações dos ciclos macroeconómicos,
  - H. Considerando que os agentes dos mercados de trabalho locais deveriam ser receptivos à importância do desenvolvimento sustentável dos recursos locais,
  - I. Considerando que o desenvolvimento económico regional e local proporciona emprego às pessoas na sua região de origem, diminuindo assim a necessidade de uma mobilidade geográfica involuntária,
  - J. Considerando que os mercados de trabalho locais são mais acessíveis a grupos marginais da população activa, como os jovens, as mulheres com baixo nível de formação, os idosos e os deficientes, sendo pois particularmente importantes para a inclusão e a integração sociais,
  - K. Considerando o papel essencial desempenhado pela economia social e o terceiro sector para favorecer e desenvolver qualitativa e quantitativamente o emprego a nível local,
  - L. Considerando que os mercados de trabalho locais são particularmente importantes em regiões geograficamente afastadas, de difícil acesso e insulares, frequentemente com baixa densidade demográfica, onde o investimento privado tende a ser reduzido e o risco de desemprego a ser proporcionalmente elevado,

<sup>(1)</sup> JO C 14 de 16.1.2001, p. 63.

<sup>(2)</sup> JO C 22 de 24.1.2001, p. 13.

<sup>(3)</sup> JO C 139 de 11.5.2001, p. 30.

<sup>(4)</sup> CDR 0310/2000. JO C 144 de 16.5.2001, p. 30

Quinta-feira, 4 de Julho de 2002

- M. Considerando que os mercados de trabalho locais existem e desempenham funções vitais também em áreas urbanas, onde se registam alguns dos mais difíceis problemas de inclusão social,
- N. Considerando que os agentes locais e regionais fazem com frequência alusão a uma certa resistência passiva ou a uma falta de atenção e, por vezes, a um manifesto desinteresse por parte das entidades decisórias centrais no campo da política de emprego,
- O. Considerando que os mercados de trabalho locais são particularmente importantes para o desenvolvimento dos mercados laborais nos países candidatos, onde os problemas de emprego a nível local e regional se têm tornado alarmantes no período de transição,
- P. Considerando que, por estas razões, mas principalmente pela sua capacidade de criar emprego estável e de qualidade, os mercados de trabalho locais assumem uma importância fundamental na estratégia europeia de emprego,
1. Acolhe com satisfação a Comunicação da Comissão, que sublinha a importância dos mercados de trabalho locais, frequentemente negligenciados mas que tão importantes são, tanto para a estratégia europeia de emprego como para a coesão social em geral;
2. Sublinha a necessidade da integração dos diferentes níveis de mercados laborais e aponta para a necessidade de uma abordagem ascendente («bottom-up») na estratégia europeia de emprego, de modo a que os conhecimentos e o empenho a nível local e regional possam complementar e melhorar o actual processo político e pôr em prática o tipo de processo circular previsto no Livro Branco da Comissão sobre Governança Europeia;
3. Salienta a necessidade de associar de forma orgânica os planos de acção nacionais e os planos de acção locais para o emprego, através de uma relação estreita e de uma repartição dos papéis complementares entre as autoridades nacionais, regionais e locais, principalmente na fase de definição dos próprios planos, segundo o método da parceria e da associação, a todos os níveis, dos agentes institucionais, sociais, empresariais, sindicais e associativos;
4. Está convencido de que os parlamentos nacionais, cujos membros estão familiarizados com os mercados de trabalho locais e regionais, devem ser responsáveis pela integração dos processos de emprego segundo as abordagens de tipo descendente («top-down») e ascendente («bottom-up»), de modo a coordenar de forma adequada os compromissos políticos e as dotações orçamentais nacionais;
5. Sublinha a responsabilidade crucial das autoridades públicas no lançamento de estratégias locais de emprego que, em estreita colaboração e mediante diversas formas de parceria com o sector empresarial local, os sindicatos, as ONG e outros agentes locais e regionais relevantes, para além da sociedade civil, melhorem e aumentem a eficácia e a coordenação das políticas e instrumentos comunitários no sector do emprego que deverão ser integrados numa estratégia mais abrangente de desenvolvimento sustentável;
6. Salienta o papel activo da economia social e do terceiro sector em relação aos mercados locais de trabalho e ao desenvolvimento da dinâmica local em termos de integração social, de espírito empresarial, de actividade económica (em particular no sector dos serviços), e reafirma a necessidade de que essa realidade seja adequadamente considerada nas próprias estratégias locais, regionais e nacionais para o emprego;
7. Convida a Comissão e os Estados-Membros a tomarem medidas para promover as iniciativas empresariais das mulheres e apoiar as organizações e cooperativas de mulheres a nível local;
8. Salienta, em particular, a importância da administração autárquica que, por ser o primeiro nível de administração democraticamente eleito e portanto o mais próximo do cidadão, pode desempenhar um papel importante para pôr de pé acções conjuntas entre todas as entidades locais públicas e privadas para a promoção do emprego;

Quinta-feira, 4 de Julho de 2002

9. Congratula-se com o desenvolvimento de planos de acção locais para o emprego e a criação de postos de trabalho, em estreita colaboração com as autoridades regionais e nacionais responsáveis pelo mercado laboral;
10. Considera que as autoridades locais, nos seus planos de acção locais para o emprego (PAN), devem incluir um capítulo especial sobre a igualdade entre os géneros, dotado de medidas destinadas a promover o intercâmbio de experiências, sensibilizar as empresas e incentivá-las a tomar medidas para remediar a sub-representação das mulheres a todos os níveis e que se traduzam numa maior oferta de trabalho para as mulheres e na criação e gestão de empresas pelas mulheres,
11. Salienta que os planos de acção nacionais a favor do emprego devem incluir uma análise dos planos de acção elaborados a nível local e regional;
12. Congratula-se com a criação de centros locais para serviços do mercado laboral, bem como de estruturas de apoio intermédias como os serviços locais de desenvolvimento e os observatórios locais do emprego; solicita igualmente a elaboração de programas de criação de emprego, que também deveriam poder prestar informações e formação sobre os vários programas de apoio a nível europeu, nacional e regional e auxiliar na apresentação de pedidos de financiamento;
13. Solicita que a estratégia local para o emprego desenvolva um conjunto integrado de medidas e um plano de acção que analise recursos e exigências, identifique os actores potenciais e coordene as suas acções e proporcione formação e informação; é igualmente necessário envolver cada nível de autoridade e aproveitar todas as oportunidades para realizar a coesão e a participação democrática, nomeadamente mediante o intercâmbio de boas práticas;
14. Sublinha a importância dos Pactos Territoriais de Emprego para o desenvolvimento local e regional, que reúnem comunidades locais numa cooperação em rede e tornam possíveis esforços comuns; chama em especial a atenção para a necessidade de disponibilização de capital de risco a partir de fontes que respeitem a necessidade de autonomia e controlo locais e de medidas destinadas a facilitar o acesso ao crédito por parte dos agentes empresariais locais, em particular das pequenas e micro-empresas;
15. Solicita à Comissão que tome novas iniciativas que permitam promover o intercâmbio de experiências positivas a nível local entre os agentes locais e regionais de toda a Europa com vista ao crescimento do emprego;
16. Sublinha a importância de que os parceiros sociais nas empresas celebrem, sempre que adequado, pactos de emprego que contenham igualmente garantias em matéria de emprego;
17. Lembra a importância dos programas de aprendizagem ao longo da vida para fins/objectivos de emprego locais e aponta para a necessidade de decisões claras sobre como financiar a necessária expansão no domínio da formação; salienta também a necessidade de normas de referência quantitativas e qualitativas sobre níveis de custo mínimos no ensino básico e nos serviços elementares de formação profissional; sugere uma cooperação estreita com as instituições de ensino locais;
18. Salienta a importância da formação e da informação dos funcionários locais e de todos os intervenientes locais (parceiros sociais, empresas, organismos de defesa da igualdade, sector terciário, associações de voluntariado, etc.) em matéria de estratégia para o emprego e de política para a igualdade de oportunidades, a fim de conceber e concretizar com eficácia Planos de Acção Locais que visem promover o emprego das mulheres e a conciliação entre a vida profissional e familiar;
19. Congratula-se com a atenção dedicada pela Comunicação da Comissão à promoção do emprego feminino e à igualdade entre os sexos a nível local, à qualidade dos postos de trabalho na administração local e nos serviços públicos e à compatibilização da vida profissional com a vida familiar; salienta a especial importância da existência de instituições públicas de prestação de cuidados à infância e do princípio de acordos salariais não sexistas;

Quinta-feira, 4 de Julho de 2002

20. Recorda que é necessário dar especial atenção ao emprego dos grupos socialmente mais débeis (deficientes, indivíduos em situação marginal, idosos sem emprego nem pensão, etc.);
21. Confirma o facto de os fundos estruturais e sociais e as iniciativas e programas comunitários (em particular os destinados à formação, como o Programa Leonardo) fornecerem um importante apoio aos projectos de emprego locais/regionais, mas chama a atenção para a necessidade, não só de também apoiar o planeamento a longo prazo e os processos de formação contínua, como para a necessidade de simplificar os procedimentos de candidatura e as normas relativas à administração de projectos;
22. Reconhece que a organização e a representação dos parceiros sociais são normalmente mais fracas a nível local; por conseguinte, aponta para a necessidade de medidas especiais para intensificar a participação nas parcerias locais e o diálogo social local; salienta que há que promover mais a criação de parcerias locais e regionais com todos os agentes interessados e solicita que se examine regularmente, a nível nacional, em que medida essas parcerias são criadas;
23. Está plenamente consciente do risco de que as estratégias de emprego descentralizadas possam resultar num desenvolvimento desigual entre as regiões, pelo que insiste em que sejam tomadas medidas especiais para reforçar a coesão inter-regional e social;
24. Chama a atenção para a recente decisão comum de reforçar os incentivos destinados a melhorar as estratégias locais de emprego e apela para a apresentação de planos e propostas de acção concretas nesta matéria; acolhe com satisfação a declaração da Comissão no sentido de que a adopção de novas medidas em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento do Fundo Social Europeu se reveste de grande importância para a estratégia europeia de emprego a nível local, bem como a promessa da Comissão de manter o Parlamento informado sobre as prioridades escolhidas;
25. Critica de novo a Comissão pela sua atitude de recusa no tocante à execução da rubrica B5-503 «Medidas preparatórias da acção local para o emprego», que, devido a uma política de informação insuficiente, registou em 2000 uma taxa de execução muito baixa;
26. Congratula-se com o facto de, para os exercícios 2002-2003, no âmbito das acções inovadoras ao abrigo do artigo 6.º do regulamento do FSE, a elaboração de estratégias locais para o emprego ser objecto de um apoio prioritário, com uma dotação de 40 milhões de euros; lamenta, contudo, que não beneficiem de apoio parcerias para projectos a nível transnacional, mas apenas parcerias para projectos estritamente nacionais; manifesta o desejo de que, para o exercício 2003, uma parte dos recursos financeiros previstos no citado artigo 6.º seja afectada à promoção da política local de emprego;
27. Apoia a proposta da Comissão de organizar um Fórum do Desenvolvimento Local em 2003, com a ampla participação de todos os agentes interessados; convida a Comissão a examinar a oportunidade da realização anual deste tipo de Fórum;
28. Relembra a Comissão de que a dimensão local da estratégia de emprego é tão relevante para os Estados candidatos como para os Estados-Membros actuais e salienta a importância particular das parcerias horizontais transnacionais Leste-Oeste para o emprego e o desenvolvimento económico;
29. Observa que a comunicação da Comissão não dedica suficiente atenção aos problemas específicos de determinadas categorias de mulheres — especialmente migrantes, requerentes de asilo e refugiadas políticas —, pelo que solicita à Comissão que formule uma política mais específica também para essas categorias;

**Quinta-feira, 4 de Julho de 2002**

30. Convida a Comissão a intensificar as consultas do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social tendo em vista envidar esforços comuns para melhorar e democratizar o processo de emprego europeu;

31. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução à Comissão, ao Conselho, aos governos e parlamentos dos Estados-Membros e aos parceiros sociais.