377X0467

Nº L 180/18 Jornal Oficial das Comunidades Europeias 20. 7. 77

RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO

de 6 de Julho de 1977

aos Estados-membros relativa à preparação profissional dos jovens desempregados ou ameaçados de perder o emprego

(77/467/CEE)

I

EXPOSIÇÃO DOS MOTIVOS

Situação de emprego dos jovens

1. O desemprego dos jovens na Comunidade Europeia não cessou de aumentar desde 1970. A partir do princípio de 1973 duplicou. No decurso da Primavera de 1977, cerca de dois milhões de jovens com menos de vinte e cinco anos estavam sem emprego na Comunidade Europeia.

2. As perspectivas são marcadas pela incerteza. A esperada melhoria da situação económica deve traduzir-se por um certo aumento do emprego. Na maior parte dos Estados-membros, o crescimento da procura dos bens de consume tende a reactivar a procura de mão-de-obra. Resta saber se esta recuperação conseguirá absorver a mão-de-obra disponível.

3. De 1976 a 1980 a oferta potencial da mão-de-obra nos países membros deve aumentar em certa de dois milhões de unidades, reflectindo a influência de um aumento sensível no efectivo das gerações que chegam ao mercado do trabalho e de uma redução dos que do mesmo se retiram. O desemprego continuará a ser, no seu conjunto, um problema social e económico preocupante e o desemprego dos jovens corre o risco de vir ainda a aumentar. A longo prazo (a partir de 1985), esta diferença deve atenuar-se pelo facto de que são os jovens nascidos durante os anos com baixa taxa de natalidade, ou seja a partir de 1968, que entrarão no mercado de trabalho.

4. O desempregado dos jovens não resulta apenas destes factores quantitativos. Provém ainda de um afastamento entre as características dos jovens que chegam ao mercado de trabalho e os tipos de postos que são oferecidos pela economia, nomeadamente em termo de níveis e de tipos de qualificação e de condições de trabalho.

5. É sempre um grave problema para os jovens descobrir que não podem encontrar um trabalho quando se apresentam no mercado de emprego. O facto de ser afastado de toda a participação activa na vida económica, antes de ter beneficiado da independência que isto confere, causa, por vários anos, um traumatismo que falseia a atitude dos jovens em relação ao trabalho propriamente dito, ao tipo de emprego e à sociedade em geral.

6. A solução dos problemas que levanta o emprego dos jovens depende de uma larga gama de acções nos domínios da política económica, da educação e da política do mercado de trabalho, em relação às quais foram desencadeados diversos trabalhos pelas Comunidades. Segundo a Comissão, pareceu urgente ajudar os jovens desempregados ou ameaçados de perder o seu emprego que não têm possibilidade de ter uma formação profissional. Por consequência a Comissão decidiu, em primeiro lugar, adoptar uma recomendação relativa à preparação profissional destes jovens. Partilhando o parecer do Parlamento Europeu e do Comité Económico e social, a Comissão considera que seria conveniente completar esta recomendação com medidas (se possível mais coercivas) destinadas a encorajar o emprego dos jovens.

7. No que diz respeito à prioridade, a decisão corresponde ao voto expresso pelos parceiros sociais, aquando da reunião do Comité Permanente do Emprego, de 3 de Junho de 1975, e às preocupações expressas em diversas ocasiões pelos Ministérios dos Assuntos Sociais. A decisão foi objecto de consultas aprofundadas com as autoridades nacionais e com os parceiros sociais; aquando da realização dessas consultas, foi possível tomar em consideração, as experiências encetadas em certos países membros.

8. Aquando da realização desses trabalhos preparatórios, foi considerado oportuno distinguir diferentes tipos de situações:

— a situação dos jovens desempregados que nunca beneficiaram duma formação profissional apropriada,

— a dos jovens que têm um emprego sem nunca terem beneficiado de uma formação profissional, e que ficam, por este facto, vulneráveis ao desemprego,

— a dos jovens que beneficiaram de uma formação profissional mas não encontram emprego ou que perderam o seu emprego.

9. De acordo com os parceiros sociais, a presente recomendação concentra-se na primeira destas situações a qual representa uma percentagem dominante no desemprego dos jovens, na maior parte dos países membros. O segundo tipo de situação está igualmente abrangido pela presente recomendação, na medida em que os problemas que levanta são análogos aos dos jovens desempregados sem formação. Em contrepartida, os problemas dos jovens desempregados que tenham beneficiado de uma formação profissional sáo de tipo diferente e, por esse facto, não são abrangidos por esta recomendação.

Relação desta recomendação com outras acções comunitárias

10. Esta recomendação situa-se no contexto de actos anteriores da Comunidade em matéria de formação profissional. A decisão adoptada pelo Conselho em 1963, relativa aos *Princípios gerais para a execução da política comum de formação profissional* prevê que, «em conformidade com os presentes princípios gerais e a fim de realizar os objetivos aí enunciados, a Comissão pode propor ao Conselho ou aos Estados-membros, no âmbito do tratado, as medidas apropriadas que possam mostrar-se necessárias» (1).

11. O Conselho reforça a sua intenção de fazer da formação profissional um instrumento de política activa do emprego, com as *orientações gerais para a elaboração de um programa de actividades aò nível comunitário* em matéria de formação profissional que adoptou em 26 de Julho de 1971 (2). *A recomendação da Comissão destinada a desenvolver a orientação* (3) profissional tinha já convidado os Estados-membros a favorecer o desenvolvimento das actividades de orientação profissional dos jovens e dos adultos, a adaptar as estruturas dos serviços de orientação profissional e os seus meios de acção às exigências da população; a assegurar uma maior continuidade de acções de orientação, uma ligação mais estreita com os serviços de colocação e a reforçar a coordenação geral das actividades de orientação e a reforçar a colaboração comunitária.

12. O *Programa de acção social,* adoptado pelo Conselho em 1974 (4), precisa que a Comissão examinará a possibilidade de desenvolver iniciativas comunitárias, em favor, entre outros, dos jovens que deixam a escola à procura de emprego. A Decisão do Conselho, de 22 de Julho de 1975 (5), relativa à intervenção do Fundo Social Europeu em favor dos jovens, com prioridade para aqueles que procuram o seu primeiro emprego, constitui um primeiro passo neste sentido. A presente recomendação constitui o complemento. A Comissão, no que lhe respeita, e na medida do possível, terá em conta estas orientações na gestão do Fundo Social Europeu.

13. Os problemas relativos à transição entre a escola e a vida activa são também objecto de trabalho no âmbito do *Programa de acção em matéria de educação* adoptado pelo Conselho em 9 de Fevereiro de 1976 (6). As medidas especiais a tomar enumeradas na resolução de Dezembro de 1976 (7). Ao nível comunitário, foram desencadeados projectos-piloto, estudo e encontros, bem como a preparação de relatórios e estatísticas.

14. Certos aspectos do problema do desemprego das mulheres e das jovens são tratados na Directiva do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1976, relativa à igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de acesso ao trabalho, de formação profissional e de promoção (8). Esta directiva consagra o princípio da não-discriminação entre homens e mulheres, nomeadamente no âmbito da formação profissional. Apoiando-se neste princípio, a presente recomendação aplica-se com a mesma força aos jovens e às jovens, sem discriminação. Todavia, os problemas especiais da formação profissional das mulheres jovens requerem medidas adicionais que são actualmente estudadas pela Comissão.

Categorias de jovens abrangidas recomendação

15. A preocupação que preside a esta recomendação é o grande número de jovens que em cada ano chegam ao mercado de emprego sem estarem suficientemente preparados para enfrentar o mundo do trabalho. Estes jovens deixam a escola no fim da escolaridade obrigatória (que, na Comunidade, varia de catorze a dezasseis anos) muitas vezes munidos com um conjunto limitado de conhecimentos de base. Como actualmente apenas recebem poucos conselhos e pouca formação, tem dificuldade em encontrar um emprego quando o nível do desemprego é elevado. É para esta categoria de jovens que a ajuda de serviços coerentes de orientação, de formação e de colocação se mostra mais necessária.

(1) Decisão 63/266/CEE (JO nº 63 de 20. 4. 1963, p. 1338/63).
(2) JO nº C 81 de 12. 8. 1971, p. 5.
(3) JO nº 154 de 24. 8. 1966, p. 2815/66.
(4) Resolução do Conselho de 21 de Janeiro de 1974 (JO nº C 13 de 12. 2. 1974, p. 1).
(5) JO nº L 199 de 30. 7. 1975, p. 26.
(6) JO nº C 38 de 19. 2. 1976, p. 1.
(7) JO nº C 308 de 30. 12. 1976, p. 1.
(8) JO nº L 39 de 14. 2. 1976, p. 40.

16. Esta recomendação deve prever a assistência aos jovens que, sem terem terminado uma formação profissional, encontraram um emprego não qualificado. Estes empregos estão sujeitos aos despedimentos com pré-aviso curto. Por consequência, a recomendação abrange igualmente os jovens que ocupam ou ocuparam um emprego deste tipo. O que se pretende é aumentar as oportunidades de conservarem o seu emprego ou de encontrarem outro.

17. As acções propostas por esta recomendação não devem afectar os esforços dos Estados-membros para desenvolverem o seu sistema de formação propriamente dito.

Preparação profissional

18. O objectivo fulcral desta recomendação é o de promover, nos Estados-membros, tipos de estágios que, no termo da escolaridade obrigatória, permitam assegurar uma preparação profissional apropriada aos jovens que não puderam beneficiar duma formação profissional dentro do sistema escolar ou no âmbito de empresas. A expressão «preparação profissional» designa nesta recomendação as actividades que se destinem a asegurar uma transição satisfatória da escola para o trabalho, fornecendo aos jovens as bases mínimas de conhecimentos e de competências necessárias para inserção na vida profissional.

19. Não obstante os processos alcançados nestes últimos anos em matéria de formação profissional, uma grande proporção dos jovens que deixam a escola não beneficia sempre (ou muito pouco) de formação antes ou depois do termo da escolaridade obrigatória. Mesmo no período de pleno emprego, a transição entre a escola e o mundo do trabalho é muitas vezes uma experiência penosa e frustrante. Quando é difícil encontrar um emprego, a experiência do desemprego no princípio de carreira corre o risco de afectar a atitude dos jovens perante o trabalho para o resto da sua vida.

20. Os governos devem, por consequência, assumir a responsabilidade de assegurar aos jovens sem emprego uma preparação profissional efectiva. A forma e o conteúdo de uma tal preparação devem variar em função do conteúdo do ensino obrigatório ministrado por cada Estado-membro, das necessidades do mercado do trabalho e das necessidades dos jovens interessados.

21. Os jovens que têm maior dificuldade em encontrar um emprego são muitas vezes aqueles que tiraram menos proveito do sistema escolar. Partem muitas vezes de um sentimento de fracasso e falta de confiança em si próprios. O seu conhecimento quanto às possibilidades de carreira é geralmente limitado. Por consequência, importa assegurar-lhes uma orientação profissional que inclua uma avaliação das aptidões utilizando métodos que não se baseiem unicamente nos resultados escolares, de maneira a aconselhá-los quanto às possibilidades de emprego e de formação que lhes convém.

22. Aqueles jovens que deixam a escola com resultados fracos são frequentemente desprovidos de certas competências mínimas indispensáveis para a vida adulta. Têm muitas vezes dificuldade em compreender as instruções, preencher os questionários, em exprimir-se claramente, oralmente ou por escrito, e em fazer uso de serviços (sociais e outros) disponíveis nos Estados-membros. É por isto que será muitas vezes necessário melhorar os seus conhecimentos e as suas capacidades de base e desenvolver a respectiva aplicação a situações práticas.

23. Muitos dos que abandonam a escola no termo da escolaridade obrigatória procedem assim porque o ambiente da escola não lhes convém e não estimula os seus interesses de adolescentes. É por esta razão que a preparação profissional proposta deve ser concebida num âmbito que convenha aos jovens adultos e adaptada às suas necessidades práticas. Estão ainda por realizar importantes progressos neste campo. Mas os métodos e técnica que tem sido desenvolvidos para a educação e formação de adultos nos Estados-membros a partir do fim da Segunda Guerra Mundial podem ser úteis. O tipo de preparação preconizada deve dotá-los não apenas dos conhecimentos e capacidades necessárias à vida activa, mas também de uma formação prática de base para um determinado conjunto de profissões como a mecânica, a construção civil ou o trabalho de escritório. Esta formação de base deve ser concebida de maneira que o estagiário possa exercer um trabalho específico no sector escolhido e que seja qualificado para poder participar em cursos aprovados de formação para operários ou artesanal.

24. Os problemas a que muitos jovens devem fazer face resultam também do seu desconhecimento do mundo do trabalho. A preparação profissional deve, portanto, incluir também noções sobre os problemas económicos e sociais assim como uma experiência prática:

i) As noções sobre os problemas económicos e sociais devem abordar questões que digam respeito aos trabalhadores, tais como organização económica e social, legislação social, vida das empresas, mundo do trabalho, segurança e higiene nas empresas assim como a utilização dos serviços de orientação, de formação e de colocação;

ii) A experiência prática do trabalho deve ser encorajada por um dos seguintes meios:

a) Incentivo às entidades patronais, através de encorajamentos apropriados, a admitir jovens para estágios de duração determinada, sem envolver um compromisso ulterior;

b) Simulação de uma actividade profissional real num contexto de formação;

c) Organização de programas de criação de empregos financiados pelos poderes públicos.

25. Quando a preparação profissional incluir uma formação ou um estágio de iniciação prática no trabalho na empresa, e for financiada em parte pelos poderes públicos, importa que esta formação ou este estágio sejam organizados de maneira a assegurar o maior beneficio possível para o estagiário. A formação ou o estágio correm o risco de ter um alcance demasiado restrito e de se limitar a qualificações específicas imediatamente rentáveis, de modo que o seu conteúdo será mais influenciado pela preocupação de produção imediata da entidade patronal do que pelas necessidades gerais do estagiário. Convirá,portanto, que os poderes públicos tomem medidas para assegurar a qualidade destas formações ou estágios de iniciação na epresa.

26. A fim de reduzir os obstáculos susceptíveis de impedir os jovens de beneficiar de uma preparação profissional, os governos devem prever dois tipos de medidas:

i) Os jovens ameaçados de perder o seu emprego devem beneficiar de facilidades durante as horas de trabalho que lhes permitam quer conservar o seu emprego, quer encontrar um outro;

ii) Os jovens que praticam nestes cursos (quer estejam ou não sem emprego) devem beneficiar de subsídios que permitam, tendo em conta os seus eventuais recursos, cobrir as despesas de subsistência, a sua inscrição em estágio e os custos acessórios de participação. O montante destes subsídios de subsistência deve ser suficiente para que os jovens que seguem uma tal formação profissional beneficiem de uma melhor situação financeira do que se estivessem no desemprego.

27. Para atingir o objectivo pretendido que consiste em assegurar uma preparação profissional adequada a todos os jovens sem emprego, será necessário utilizar todos os recursos actuais e potenciais do sistema de educação e de formação. Os parceiros sociais que possuem muitas vezes uma experiência concreta na matéria devem ser associados na medida do possível à preparação, organização e execução.

Coordenação das legislações relativas ao trabalho e à escolaridade

28. Num Estado-membro, a idade em que termina a escolaridade obrigatória é inferior à idade com a qual os jovens podem começar a trabalhar, entrar na aprendizagem ou seguir cursos de formação nos estabelecimentos geridos pelos serviços de emprego (sendo estas actividades assimiladas a uma actividade profissional). Existe aqui uma situação preocupante. Se a idade mínima de termo de escolaridade obrigatória não coincidir com a idade mínima requerida para exercer uma actividade profissional, a lei deve ser reexaminada para permitir aos jovens que chegam ao mercado de trabalho aceder a uma formação profissional ou a um emprego.

Coordenação dos serviços

29. Neste contexto, é necessário chamar a atenção para a importância, anteriormente reconhecida na *Recomendação da Comissão Sobre a Orientação Profissional* [1], de uma estreita coordenação entre as actividades de orientação, de formação e de colocação. Importa, em especial, que os serviços de orientação e de formação profissional trabalhem em ligação com os serviços de colocação. Ora, actualmente, não é sempre este o caso, pois que em certos Estados-membros a responsabilidade dos diferentes serviços incumbe a ministérios ou organismos diferentes.

Base jurídica

30. Como consequência das considerações precedentes, a Comissão das Comunidades Europeias adoptou a presente recomendação aos Estados-membros. Esta recomendação encontra o seu fundamento nas disposições do tratado de Roma que têm uma relação directa com o emprego e a formação profissional dos jovens trabalhadores. Estas disposições integram o artigo 117º, que afirma a necessidade de melhorar as condições de vida e de trabalho da mão-de-obra, o artigo 118º que confia à Comissão a missão de promover uma colaboração estreita no domínio social, nomeadamente nas matérias relativas ao emprego, à formação e ao aperfeiçoamento profissionais, e os princípios gerais estabelecidos pelo Conselho na base do artigo 128º. A presente recomendação baseia-se no artigo 155º que dá à Comissão o poder de formular recomendações.

(1) Veja-se o parágrafo 11 acima.

II.

RECOMENDAÇÃO

Introdução

1. Por estas razões, e na perspectiva de uma primeira acção em favor do emprego dos jovens, a Comissão das Comunidades Europeias, com base nos objectivos e disposições do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, nomeadamente o artigo 155º e a Decisão do Conselho de 2 de Abril de 1963, e depois de ter consultado o Parlamento Europeu (1) e o Comité Económico e Social (2), recomenda aos Estados-membros que tomem as seguintes medidas.

A. PREPARAÇÃO PROFISSIONAL

2. Os Estados-membros adoptarão as medidas apropriadas para que os jovens que procuram emprego ou estejam ameaçados de desemprego, entre o fim da escolaridade obrigatória e vinte e cinco anos de idade, e que não tenham mais nenhuma possibilidade de receber uma formação profissional, possam beneficiar de estágios de preparação profissional. Se for necessário, deve ser concedida prioridade de acesso à preparação profissional aos jovens que deixam a escola sem terem obtido os diplomas de estudo mínimos.

3. A preparação profissional tem por fim preparar os jovens para o mundo do trabalho. Deve incluir, consoante os casos:

a) Uma orientação destinada a definir, a partir das aptidões e dos interesses individuais, as possibilidades de formação e de emprego de cada indivíduo;

b) O nivelamento dos conhecimentos escolares de base, nomeadamente através da expressão oral e escrita e noções elementares de cálculo assim como a preparação para as relações pessoais no trabalho;

c) Noções de base sobre a organização económica e social, legislação social, vida da empresa, mundo do trabalho, higiene e segurança na empresa, relações profissionais assim como indicações práticas para a utilização dos serviços de orientação, formação e colocação;

d) Uma formação prática num grupo de profissões determinado a fim de permitir ao estagiário exercer um trabalho específico e qualificá-lo para poder beneficiar ulteriormente de uma formação mais avançada;

e) A experiência prática do trabalho quer numa empresa, quer, se for caso disso, noutras condições em que ele possa adquirir uma experência equivalente.

4. Os cursos de preparação profissional devem apoiar-sem métodos pedagógicos modernos adaptados à idade e ao grau de maturidade dos jovens.

5. Na elaboração dos estágios de preparação profissional, convém tirar partido de todos os meios de formação existentes assim como da experência das empresas, dos sindicatos e de outras organizações qualificadas. Os parceiros sociais devem ser associados à elaboração, organização e execução dos programas.

6. Se a preparação profissional englobar estágios de formação e/ou de iniciação na empresa subvencionados pelos poderes públicos, estes zelarão pela qualidade destes estágios e pela sua adaptação às necessidades dos jovens.

7. Os jovens ameaçados de perder o seu emprego devem beneficiar de facilidades durantes as suas horas de trabalho, a fim de seguirem estágios de preparação profissional que lhes permitam conservar o seu emprego ou encontrar um outro.

8. Os jovens que participem em estágios de preparação profissional aprovados pelos poderes públicos devem beneficiar de um subsídio que tenha em conta os seus recursos eventuais, e cubra as suas despesas de subsistência, a sua inscrição nos estágios e as despesas acessórias de participação. O montante dos subsídios de subsistências deve permitir que os jovens que seguem uma tal formação profissional beneficiem duma melhor situação financeira do que se tivessem permanecido no desemprego.

9. Serão desencadeadas acções para informar os jovens das possibilidades de preparação profissional e das facilidades que lhes são concedidas para frequentarem os cursos.

B. COORDENAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES RELATIVAS AO TRABALHO E À ESCOLARIDADE

10. Se for caso disso, os Estados-membros examinarão a sua legislação e tomarão as medidas necessárias para assegurar que os jovens que deixaram a escola no termo da escolaridade obrigatória não sejam impedidos por disposições legislativas de encontrar um emprego ou de frequentar estágios de formação profissional.

(1) Resolução do Parlamento Europeu de 15 de Novembro de 1976 contendo o parecer sobre o projecto da presente recomendação (JO nº C 293 de 13. 12. 1976, p. 48).

(2) Parecer do Comité Económico e Social de 20 de Janeiro de 1977 sobre o projecto da presente recomendação (JO nº C 61 de 10. 3. 1977, p. 25.).

C. COORDENAÇÃO DOS SERVIÇOS

11. Os Estados-membros assegurarão o estabelecimento de uma coordenação eficaz entre os diferentes serviços de orientação profissional, de formação profissional e de colocação. A fim de assegurar uma plena informação destes serviços sobre o mercado do trabalho, os Estados-membros providenciarão para que as entidades patronais e os sindicatos se associem ao nível nacional e local, às actividades destes serviços.

D. CALENDÁRIO E RELATÓRIOS

12. a) Os Estados-membros informarão a Comissão antes de 31 de Dezembro de 1978, e seguidamente, em cada ano, das medidas tomadas para aplicar a presente recomendação.

b) A Comissão publicará periodicamente um relatório sobre as medidas tomadas pelos Estados-membros para aplicar a presente recomendação.

Feito em Bruxelas em 6 de Julho de 1977.

Pela Comissão

Henk VREDELING

O Vice-Presidente