POLÍTICA DE EMPREGO

A Estratégia Europeia para o Emprego, que remonta a 1997, estabeleceu um conjunto de objetivos comuns para a política de emprego e contribuiu para uma «coordenação flexível» entre os Estados-Membros. Criar mais e melhores empregos era um dos principais objetivos da Estratégia Europa 2020. Desde a viragem da década, a Comissão propôs objetivos novos e mais ambiciosos em matéria de política de emprego. A legislação da UE é relevante em certos domínios, mesmo que a responsabilidade pelo emprego recaia, principalmente, sobre os governos nacionais.

BASE JURÍDICA

Artigo 3.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE) e artigos 8.º a 10.º, 145.º a 150.º, 156.º a 159.º e 162.º a 164.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBJETIVOS

Nos termos do artigo 3.º do TUE, a União tem o dever de visar o pleno emprego e o progresso social. A cláusula horizontal no artigo 9.º do TFUE estabelece que o objetivo de alcançar um elevado nível de emprego deve ser tomado em consideração na definição e na execução das políticas e das ações da UE. Os Estados-Membros e a União devem empenhar-se em desenvolver uma estratégia coordenada para o emprego, em especial no que diz respeito à promoção de uma mão de obra qualificada, formada e adaptável, bem como a mercados de trabalho capazes de reagir à evolução económica, conforme descrito no artigo 145.º do TFUE.

REALIZAÇÕES

A. Da fase inicial (da década de 1950 à década de 1990) às metas pós-2020

Já na década de 1950, os trabalhadores beneficiavam de um «auxílio de readaptação» na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Este auxílio era concedido aos trabalhadores dos setores do carvão e do aço cujos postos de trabalho estivessem ameaçados pela reestruturação industrial. O Fundo Social Europeu (2.3.2 Fundo Social Europeu), criado em 1957, constituiu o principal instrumento da luta contra o desemprego.

Na década de 1980 e no início da década de 1990, os programas de ação em matéria de emprego centravam-se em grupos específicos, tendo sido criados diversos sistemas de documentação e um observatório.

Num contexto de elevado desemprego em muitos Estados-Membros, o Livro Branco sobre o Crescimento, a Competitividade e o Emprego (1993) lançou um debate sobre a estratégia da UE no domínio da economia e do emprego, colocando, pela primeira vez, a questão do emprego no topo da agenda da UE.

O novo capítulo sobre o emprego no Tratado de Amesterdão (1997) forneceu a base para a elaboração da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) e para a criação, a título permanente, do Comité do Emprego, com caráter consultivo, para promover a coordenação entre as políticas de emprego e do mercado de trabalho dos Estados-Membros. Contudo, a política de emprego continua a ser, principalmente, da competência dos Estados-Membros. A inclusão de um «Protocolo Social» no Tratado reforçou a participação dos parceiros sociais (2.3.7 Diálogo social).

A cimeira extraordinária sobre o emprego, realizada no Luxemburgo em novembro de 1997, lançou a EEE , juntamente com o método aberto de coordenação-, o chamado «Processo do Luxemburgo», que é um ciclo anual de coordenação e de acompanhamento das políticas nacionais de emprego, com base no compromisso dos Estados-Membros de estabelecerem um conjunto de objetivos e de metas comuns. A EEE colocou um elevado nível de emprego em pé de igualdade com os objetivos macroeconómicos de crescimento e estabilidade.

Em 2000, o Conselho Europeu de Lisboa adotou o novo objetivo estratégico de tornar a UE «a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo», defendendo o pleno emprego como um objetivo global da política social e de emprego, e estabeleceu metas concretas a alcançar até 2010 (a Estratégia de Lisboa).

Na sequência da crise financeira de 2007/08, adotou-se, em 2010, a Estratégia Europa 2020 e introduziu-se o Semestre Europeu para facilitar a coordenação das políticas financeiras e económicas. Esta estratégia de 10 anos para o emprego e um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo definiu, pela primeira vez, uma série de grandes objetivos, como o aumento da participação no mercado de trabalho das pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos para 75 % até 2020. Todos os grandes objetivos tiveram de ser traduzidos em objetivos nacionais pelos Estados-Membros.

Em 2017, a Comissão apresentou o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS), que define 20 princípios e direitos fundamentais para apoiar uma convergência renovada no sentido de melhores condições de vida e de trabalho. O PEDS é acompanhado de um «painel de indicadores sociais» para acompanhar os progressos realizados. Na Cimeira Social de Gotemburgo, em novembro de 2017, o Parlamento, o Conselho e a Comissão salientaram o seu empenho comum através da adoção de uma proclamação comum sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

O Plano de Ação para a Aplicação do PEDS, de 2021, estabeleceu três novos grandes objetivos da UE a atingir até 2030, incluindo os seguintes:

— Emprego: pelo menos, 78 % da população com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos deverão ter emprego até 2030;

— Competências: pelo menos, 60 % dos adultos deverão participar em cursos de formação todos os anos.

B. Reforço da coordenação e do acompanhamento

O ciclo de acompanhamento anual das políticas de emprego no âmbito do Semestre Europeu inclui as seguintes componentes:

— Orientações para o Emprego, formuladas pela Comissão e adotadas pelo Conselho após consulta ao Parlamento;

— Relatório Conjunto sobre o Emprego, publicado pela Comissão e adotado pelo Conselho;

— Programas Nacionais de Reformas;

— Relatórios por país e recomendações específicas por país, formulados pela Comissão, sendo as recomendações adotadas pelo Conselho.

As quatro orientações para o emprego (artigo 148.º do TFUE) apresentam objetivos estratégicos para as políticas nacionais de emprego e contêm prioridades políticas nos domínios do emprego, da educação e da inclusão social. Estas orientações fazem parte das oito orientações integradas, que também contêm quatro orientações gerais para as políticas económicas (artigo 121.º do TFUE).

As Orientações para o Emprego têm sido gradualmente alinhadas com os princípios do PEDS (2.3.1 Política social e de emprego: princípios gerais) e têm integrado elementos relacionados com a crise de COVID-19, as transições ecológica e digital, a equidade durante a transição ecológica, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e a invasão russa da Ucrânia.

A Comissão propôs um painel de indicadores sociais revisto (anexado ao Plano de Ação do PEDS) como instrumento de acompanhamento fundamental no âmbito do Semestre Europeu. Este comporta 17 indicadores-chave, adotados pelo Conselho, que avaliam o desempenho social e em matéria de emprego dos Estados-Membros em três grandes dimensões: i) igualdade de oportunidades, ii) condições de trabalho justas e iii) proteção e inclusão sociais.

C. Atos jurídicos vinculativos - Direito da UE

Com base nas disposições do TFUE relativas aos domínios dos assuntos sociais e da livre circulação, aprovaram-se vários regulamentos, diretivas e decisões para assegurar normas mínimas em toda a UE nas seguintes áreas fundamentais:

— Saúde e segurança no trabalho: direitos e obrigações gerais e específicos, equipamento de trabalho, riscos específicos, por exemplo, substâncias perigosas, carcinogéneos (2.3.5 Saúde e segurança no trabalho);

— Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres: igualdade de tratamento no trabalho, gravidez, licença de maternidade, licença parental (2.3.9 Luta contra a pobreza, a exclusão social e a discriminação);

— Proteção contra a discriminação baseada no sexo, na raça, na religião, na idade, na deficiência e na orientação sexual (ver ficha 2.3.9 Luta contra a pobreza, a exclusão social e a discriminação)

— Condições de trabalho: salários mínimos, trabalho a tempo parcial, trabalhadores das plataformas digitais, contratos de trabalho a termo, horários de trabalho, emprego dos jovens, informação e consulta dos trabalhadores (2.3.6 Direito dos trabalhadores à informação, à consulta e à participação; 2.3.7 Diálogo social);

— Serviços de apoio: reforço da cooperação entre os serviços públicos de emprego.

— Livre circulação de trabalhadores: igualdade de tratamento, acesso a benefícios sociais (2.1.5 Livre circulação de trabalhadores),

— Destacamento de trabalhadores: duração, salário, setores abrangidos (2.1.13 Destacamento de trabalhadores).

D. Coordenação através de recomendações e outras iniciativas políticas:

Para além da «legislação vinculativa» acima referida, outras medidas contribuem para reforçar a coordenação entre os Estados-Membros da UE através de «instrumentos jurídicos não vinculativos», incluindo recomendações não vinculativas do Conselho e outras iniciativas políticas lançadas pela Comissão.

— A Garantia Europeia para a Juventude visa assegurar que todos os jovens com menos de 30 anos recebam uma boa oferta de emprego, formação contínua, aprendizagem ou estágio no prazo de quatro meses após terem ficado desempregados ou terem deixado o ensino formal.

— Uma recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho centra-se no registo, nas avaliações individuais aprofundadas e nos acordos de integração no emprego a oferecer aos desempregados de longa duração registados.

— A Agenda de Competências para a Europa contém 12 ações relacionadas com as competências para o emprego, tendo em vista garantir que o direito à formação e à aprendizagem ao longo da vida se torne uma realidade em toda a Europa. O ano que terminou em 8 de maio de 2024 foi designado «Ano Europeu das Competências» e visava fazer face à escassez de competências na UE e promover uma mentalidade de requalificação e melhoria das competências, a fim de ajudar as pessoas a obter empregos de qualidade.

— Uma recomendação da Comissão sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise de COVID-19 define uma abordagem estratégica para a transição gradual entre as medidas de emergência tomadas para preservar os postos de trabalho durante a pandemia e as novas medidas necessárias para uma recuperação geradora de emprego.

— O quadro estratégico para a saúde e a segurança no trabalho 2021-2027 inclui os principais desafios e objetivos estratégicos em matéria de saúde e segurança no trabalho, bem como ações e instrumentos para enfrentar estas questões.

— A Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados visa assegurar serviços de prestação de cuidados de elevada qualidade, a preços comportáveis e acessíveis em toda a UE e melhorar a situação tanto dos beneficiários de cuidados como das pessoas que lhes prestam cuidados, tanto a nível profissional como informal.

E. Apoio aos instrumentos de financiamento da UE

Vários programas de financiamento da UE prestam apoio no domínio do emprego.

— O Fundo Social Europeu Mais (2.3.2 Fundo Social Europeu) é o principal instrumento da UE para investir nas pessoas e reúne uma série de fundos e programas, nomeadamente o Fundo Social Europeu, a Iniciativa para o Emprego dos Jovens, o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas e o Programa para o Emprego e a Inovação Social.

— O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização a favor dos Trabalhadores Despedidos apoia pessoas que perderam os seus empregos devido a mudanças estruturais nos padrões do comércio mundial, à digitalização, à automatização e à transição para uma economia hipocarbónica.

— O Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o elemento central do NextGenerationEU, é um instrumento temporário para apoiar as reformas e os investimentos realizados pelos Estados-Membros entre fevereiro de 2020 e 31 de dezembro de 2026. O objetivo consiste em atenuar o impacto da pandemia de COVID-19 e tornar as economias e as sociedades europeias mais sustentáveis e mais bem preparadas para os desafios e as oportunidades das transições ecológica e digital.

— A REACT-EU (Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa) é um complemento aos programas dos fundos estruturais para 2014-2020 e complementa as dotações da coesão para 2021-2027. Amplia as medidas de resposta à crise e de reparação executadas através da Iniciativa de Investimento de Resposta à Crise do Coronavírus e da Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus Mais.

— O SURE (Apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência) prestou assistência financeira aos Estados-Membros durante a crise de COVID-19, permitindo regimes de tempo de trabalho reduzido ou medidas semelhantes para proteger o emprego e os trabalhadores.

— O Fundo para uma Transição Justa visa atenuar os custos sociais e económicos resultantes da transição para uma economia com impacto neutro no clima, ajudando as pessoas a adaptar-se a um mercado de trabalho em mutação. É o primeiro pilar do Mecanismo para uma Transição Justa, parte integrante do Pacto Ecológico Europeu.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O papel desempenhado pelo Parlamento neste domínio tem evoluído de forma gradual. Desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o Parlamento tem de

ser consultado sobre as Orientações para o Emprego antes de estas serem adotadas pelo Conselho.

O Parlamento ofereceu um forte apoio à Estratégia Europa 2020. Várias iniciativas de combate ao desemprego dos jovens decorrem de propostas do Parlamento relativas a medidas práticas e concretas, como a Garantia Europeia para a Juventude e normas mínimas para os estágios. Na sua Resolução de julho de 2014, o Parlamento apelou a um quadro jurídico da UE que introduzisse normas mínimas para a aplicação da Garantia para a Juventude,, incluindo a qualidade dos estágios e abrangendo também pessoas com idades compreendidas entre os 25 e os 30 anos. Numa Resolução de 2018 sobre o próximo orçamento de longo prazo da UE, o Parlamento apelou a um aumento significativo do financiamento para a execução da Iniciativa para o Emprego dos Jovens. Em outubro de 2020, o Parlamento aprovou uma Resolução em que manifesta a sua preocupação perante o caráter voluntário da Garantia para a Juventude (atualmente uma recomendação do Conselho) e convidou a Comissão a propor um instrumento vinculativo.

O Parlamento condenou igualmente os estágios não remunerados e exortou a Comissão a rever os instrumentos europeus existentes, como o Quadro de Qualidade para os Estágios e o Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem. O Parlamento insistiu na inclusão de critérios de qualidade nas propostas feitas aos jovens, designadamente o princípio da remuneração justa de estagiários e aprendizes, o acesso à proteção social, ao emprego sustentável e aos direitos sociais, para transformar o quadro de 2014 num instrumento legislativo mais forte. Na sequência desse apelo e para dar resposta a algumas dessas preocupações, a Comissão apresentou, em março de 2024, uma proposta de diretiva relativa à melhoria e à imposição do cumprimento das condições de trabalho dos estagiários e à inviabilização de relações de trabalho regulares disfarçadas de estágios, bem como uma proposta de revisão da Recomendação do Conselho relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios.

Além disso, na sua Resolução de outubro de 2015, o Parlamento apoiou a abordagem adotada na Recomendação sobre o desemprego de longa duração. O Parlamento desenvolveu um intenso trabalho no domínio do desenvolvimento das competências, o qual teve impacto na Agenda de Competências para a Europa. O Parlamento tem salientado a importância da aprendizagem ao longo da vida e do ensino e da formação profissionais, incluindo a melhoria das competências e a requalificação. Reiterou o seu apelo à Comissão e aos Estados-Membros para que criem um espaço europeu do ensino e da formação profissionais.

Na sua Resolução, de 13 de março de 2019, sobre o Semestre Europeu, o Parlamento salientou que os objetivos e os compromissos sociais da UE são tão importantes como os seus objetivos económicos. Numa Resolução sobre as Orientações para o Emprego da UE, aprovada em 10 de julho de 2020, os deputados ao Parlamento Europeu apelaram a medidas radicais para atenuar o impacto da pandemia, em especial uma revisão das próximas orientações, e salientaram a necessidade de combater o desemprego dos jovens através de uma Garantia para a Juventude melhorada. À medida que as crises energética e do custo de vida se desenrolavam, o Parlamento instou os Estados-Membros e a Comissão a darem prioridade à luta contra

o desemprego, a reforçarem o instrumento SURE para apoiar os regimes de tempo de trabalho reduzido, os rendimentos dos trabalhadores e os trabalhadores que seriam temporariamente despedidos devido ao aumento dos preços da energia e a atenuarem os efeitos de choques assimétricos.

Para obter mais informações sobre este tema, consulte o sítio Web da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais.

Samuel Goodger / Monika Makay
04/2024