



POLÍTICA SOCIAL E DE EMPREGO: PRINCÍPIOS GERAIS

A integração europeia conduziu a uma evolução social significativa ao longo dos anos. Um marco importante surgiu em 2017, quando o Parlamento, o Conselho e a Comissão proclamaram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e reafirmaram o seu empenho em assegurar melhores condições de vida e de trabalho em toda a UE. O plano de ação conexo de 2021 definiu iniciativas concretas para concretizar este compromisso.

BASE JURÍDICA

Artigo 3.º do Tratado da União Europeia (TUE) e artigos 9.º, 10.º, 19.º, 45.º a 48.º e 145.º a 161.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBJETIVOS

O artigo 3.º do TUE determina que a União deve imperativamente visar o pleno emprego e o progresso social. A promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, a proteção social, o diálogo entre a direção e outros trabalhadores e o desenvolvimento dos recursos humanos, com vista a assegurar um nível de emprego elevado e sustentado e a luta contra a exclusão social, são os objetivos comuns da UE e dos Estados-Membros nos domínios social e do emprego, tal como disposto no artigo 151.º do TFUE.

RESULTADOS

A. Do Tratado de Roma ao Tratado de Maastricht

A fim de permitir que os trabalhadores e as respetivas famílias tirem pleno partido do direito de circular e de procurar emprego livremente em todo o mercado comum, o Tratado de Roma, de 1957, instituiu a coordenação dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros. Este tratado consagrou o princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres, cuja aplicabilidade direta foi reconhecida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, e estabeleceu as bases para a criação do Fundo Social Europeu (FSE) (ver ficha [2.3.2](#)).

O Ato Único Europeu de 1986 introduziu a votação por maioria qualificada em novos domínios políticos, incluindo a saúde e segurança no trabalho, o diálogo social entre as organizações patronais e os sindicatos e a coesão económica e social.

O consenso sobre a necessidade de prestar mais atenção aos fatores sociais relacionados com a conclusão do mercado interno aumentou progressivamente. Em



dezembro de 1989, após longos debates, os Chefes de Estado ou de Governo de onze Estados-Membros adotaram, na Cimeira de Estrasburgo, a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (Carta Social), tendo o Reino Unido optado por não se vincular.

B. Do Tratado de Amesterdão ao Tratado de Lisboa

A situação incómoda provocada pela existência duma dupla base jurídica – resultante da não participação do Reino Unido – foi finalmente ultrapassada graças à assinatura do Tratado de Amesterdão (1997), quando todos os Estados-Membros, incluindo o Reino Unido, acordaram na incorporação do Acordo relativo à Política Social no texto do que mais tarde se tornou o TFUE (artigos 151.º a 161.º). No artigo 153.º, o processo de codecisão substituiu a cooperação e foi alargado às disposições relativas ao FSE (ver ficha [2.3.2](#)), à livre circulação dos trabalhadores e à segurança social para os trabalhadores migrantes na Comunidade (ver ficha [2.3.4](#)). O novo artigo 19.º dotou o Conselho de competência para «tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual». Pouco tempo depois, em 2000, foram adotadas duas diretivas com base nesta disposição: sobre [o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica](#), e sobre [um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional](#).

O Tratado de Amesterdão incluiu igualmente a promoção dum elevado nível de emprego na lista dos objetivos da UE e atribuiu à Comunidade a responsabilidade de apoiar e completar a ação dos Estados-Membros neste domínio, inclusivamente desenvolvendo uma «estratégia coordenada» – nomeadamente a Estratégia europeia para o emprego (EEE) (artigos 145.º a 150.º do TFUE) – com base num método aberto de coordenação (ver ficha [2.3.3](#)).

Na Cimeira de Nice de 2000 assistiu-se à adoção da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Um **Comité do Emprego**, que funciona no quadro político da EEE, e um Comité de Proteção Social foram criados para promover a cooperação entre os Estados-Membros e com a Comissão (artigo 160.º do TFUE) no tocante às políticas de emprego e proteção social, mas todas as propostas no sentido de alargar o processo de codecisão foram rejeitadas.

À luz da revisão intercalar da estratégia de Lisboa em 2005, as diretrizes do emprego adotadas no quadro da EEE foram incorporadas nas diretrizes integradas para o crescimento e o emprego.

Em 2007, foi criado o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização para prestar apoio aos trabalhadores despedidos devido a mudanças nos padrões do comércio mundial (ver ficha [2.3.2](#)).

O Tratado de Lisboa, de 2007, viabilizou mais progressos no sentido de consolidar a dimensão social da integração europeia. Atualmente, o TUE destaca os objetivos sociais da UE, entre os quais figuram o pleno emprego e a solidariedade entre as gerações (artigo 3.º), e o artigo 6.º confere à Carta dos Direitos Fundamentais o mesmo valor jurídico dos Tratados. A própria Carta reconhece os chamados «direitos de solidariedade», nomeadamente o direito dos trabalhadores à informação e à consulta e o direito à negociação coletiva, a condições de trabalho justas e equitativas, à



segurança social e à assistência social. O TFUE introduziu uma cláusula social horizontal, que exige que a UE cumpra os objetivos sociais supramencionados na definição e execução das suas outras políticas e ações (artigo 9.º).

C. Evolução desde o Tratado de Lisboa

A Estratégia Europa 2020 – aprovada em 2010, num contexto de crise económica e financeira – definiu como domínio prioritário o crescimento inclusivo – favorecer uma economia com níveis elevados de emprego que proporcione coesão social e territorial. A estratégia fixa cinco grandes objetivos – incluindo um objetivo social histórico (reduzir o risco de pobreza de, pelo menos, 20 milhões de pessoas até 2020) – e renova o seu compromisso para com o emprego (objetivo de 75% de taxa de emprego para o grupo etário dos 20 aos 64 anos). Foram criadas sete iniciativas emblemáticas para este fim, incluindo uma Agenda para Novas Competências e Empregos, que visava reforçar as políticas de flexibilidade laboral sem comprometer a segurança, bem como a Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social (ver ficha [2.3.9](#)). O progresso destas iniciativas foi acompanhado no âmbito do ciclo anual de governação económica da UE: o Semestre Europeu. Em resposta ao aumento da pobreza, em 2014 foi criado o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas para fornecer alimentos e assistência material de base e atividades de inclusão social.

Em abril de 2017, a Comissão apresentou uma comunicação sobre a criação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS), definindo 20 princípios e direitos fundamentais para orientar uma convergência renovada no sentido de melhores condições de vida e de trabalho. Estes distribuem-se por três categorias: (i) igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, (ii) condições de trabalho dignas e (iii) proteção e inclusão sociais. Na Cimeira Social de Gotemburgo, em 2017, o Parlamento, o Conselho e a Comissão salientaram o seu empenho comum através da adoção de uma proclamação comum sobre o PEDS. O PEDS é acompanhado de um «painel de indicadores sociais» para acompanhar os progressos realizados (ver ficha [2.3.9](#)).

Em 2019, a Autoridade Europeia do Trabalho foi criada em Bratislava, com o objetivo de ajudar os Estados-Membros e a Comissão a assegurarem uma aplicação justa, simples e eficaz das regras da UE em matéria de mobilidade laboral e coordenação da segurança social.

Nesse ano foram aprovados vários atos importantes. A [Diretiva relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores](#) visa melhorar o acesso à licença para assistência à família e a regimes de trabalho flexíveis, reforçando ainda mais a igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho. A [Diretiva relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis](#) visa proporcionar aos trabalhadores um conjunto adicional de direitos básicos, incluindo: informações mais específicas sobre os aspetos essenciais do seu trabalho, a fixação dum limite para a duração dos períodos experimentais, o aumento das oportunidades de procura de emprego adicional através da proibição de cláusulas de exclusividade, a notificação prévia das horas de referência e a oferta de formação obrigatória gratuita. A [recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem](#) e por conta própria visa colmatar as lacunas de cobertura formal.



Quando surgiu a pandemia de COVID-19, foram adotadas várias medidas para enfrentar as consequências sociais e de emprego da crise – como as Iniciativas de Investimento de Resposta ao Coronavírus (CRII e CRII+) e o instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE). Além disso, a Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE) foi lançada para apoiar os Estados-Membros e as regiões na prestação de ajuda de emergência às pessoas que fugiram da Ucrânia na sequência da invasão da Rússia, utilizando também recursos do programa de Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU).

Em março de 2021, a Comissão publicou um [plano de ação para o PEDS](#) definindo iniciativas concretas que está empenhada em lançar durante o atual mandato (até ao final de 2024). Propôs igualmente objetivos globais para 2030, nomeadamente: elevar para, pelo menos, 78% a percentagem de pessoas empregadas com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos; aumentar para, pelo menos, 60% a percentagem de adultos que participam anualmente em ações de formação; e reduzir o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em, pelo menos, 15 milhões. O empenho dos dirigentes nestes objetivos foi reafirmado na Cimeira Social do Porto, em maio de 2021. O [Compromisso Social do Porto](#) foi aprovado por diferentes instituições e organizações, incluindo o Parlamento Europeu, e a [Declaração do Porto](#) pelos Chefes de Estado ou de Governo da UE. Os objetivos nacionais do PEDS foram apresentados em junho de 2022. A sua execução será facilitada pelo painel de indicadores sociais revisto e pelo financiamento proveniente do plano de despesas da UE para 2021-2027 e do NextGenerationEU, especialmente o [Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#). Isto será acompanhado no âmbito do Semestre Europeu.

A recomendação do Conselho relativa à criação duma Garantia Europeia para a Infância também foi aprovada em 2021, a fim de prevenir e combater a exclusão social, garantindo o acesso das crianças necessitadas ao acolhimento na primeira infância, à educação, a cuidados de saúde, à alimentação e à habitação. No âmbito do Fundo Social Europeu Mais (FSE+) 2021-2027, todos os Estados-Membros devem imperativamente afetar um montante adequado à luta contra a pobreza infantil. Para os países com uma taxa de crianças em risco de pobreza ou exclusão social superior à média da UE, este montante aumenta para 5% do FSE+. Em apoio da execução da Garantia, em janeiro de 2024, a Comissão introduziu um novo quadro de acompanhamento, a utilizar pelos Estados-Membros e pelo Semestre Europeu.

Enquanto instrumento de combate à pobreza no trabalho, a [Diretiva relativa a salários mínimos adequados na União Europeia, de outubro de 2022](#), visa assegurar que os salários mínimos – tal como previstos na legislação nacional e/ou nas convenções coletivas – são suficientes e melhora o acesso efetivo dos trabalhadores à proteção salarial mínima. A fixação de um salário mínimo continua a ser uma competência nacional, mas os Estados-Membros têm de garantir que os seus salários mínimos nacionais permitem aos trabalhadores ter uma vida digna.

A [recomendação do Conselho sobre um rendimento mínimo adequado que assegure uma inclusão ativa](#) visa combater a pobreza e a exclusão social e prosseguir níveis



elevados de emprego, promovendo um apoio adequado ao rendimento por via dum rendimento mínimo, um acesso efetivo a serviços facilitadores e essenciais para as pessoas que não dispõem de recursos suficientes, e fomentando a integração no mercado de trabalho das pessoas com capacidade para trabalhar.

A [Recomendação do Conselho sobre o desenvolvimento de condições-quadro para a economia social foi aprovada em novembro de 2023 para reforçar ainda mais os progressos na consecução dos objetivos do PEDS, ajudando os Estados-Membros a adaptarem a sua legislação e políticas às necessidades duma economia social.](#)

Dado que uma percentagem crescente de trabalhadores é empregada por plataformas de trabalho digitais – muitas vezes em horários irregulares e sob gestão algorítmica –, o Parlamento e o Conselho aprovaram a diretiva relativa à melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Apesar de, durante muito tempo, ter assumido um papel exclusivamente consultivo e de supervisão, o Parlamento sempre participou ativamente no desenvolvimento da ação da UE no domínio do emprego e da política social. Desde os primórdios da integração europeia, o Parlamento tem repetidamente apelado a uma política social mais ativa, que reflita a importância crescente da UE no domínio económico, e tem apoiado as propostas da Comissão neste âmbito. A estreita participação do Parlamento na preparação do Tratado de Amesterdão garantiu a incorporação do acordo sobre a política social e a inserção dum capítulo sobre o emprego.

Quando a estratégia de Lisboa estava a ser elaborada, o Parlamento insistiu em que o emprego e as considerações sociais desempenham um papel na conceção das estratégias de crescimento e advogou um elevado nível de proteção social da estratégia. Considerou então que a estratégia de Lisboa não tinha estabelecido objetivos suficientemente vinculativos na esfera social e apelou aos Estados-Membros para que acompanhassem de perto o impacto em matéria social e de emprego das reformas aplicadas no quadro da Estratégia Europa 2020. Aquando do debate sobre a crise económica de 2007-08, o Parlamento exortou a um compromisso da UE no sentido de preservar os modelos sociais europeus e uma Europa social forte.

O Parlamento insistiu reiteradamente na necessidade de incorporar mais eficazmente as metas sociais e de emprego no Semestre Europeu, tornando vinculativos os indicadores sociais e alargando-os para que abranjam a pobreza infantil e o trabalho digno.

O Parlamento tem sido crítico relativamente a certas medidas, como os programas de ajustamento económico, adotadas sem a sua participação. Em março de 2014, este afirmou que somente as instituições realmente democráticas deveriam orientar o processo político de instituir programas de ajustamento para países com graves dificuldades financeiras.

O Parlamento também tem demonstrado o seu empenhamento nos valores sociais nas suas decisões sobre a utilização dos recursos financeiros provenientes do orçamento da UE. Graças ao Parlamento, no período de programação de 2014-2020, o FSE (ver ficha [2.3.2](#)) representava 23,1% do total do financiamento da UE para a coesão e 20%



das dotações do FSE de cada Estado-Membro tinham de ser utilizadas na luta contra a exclusão social. Da mesma forma, para o FSE+ 2021-2027, o Parlamento introduziu disposições para forçar a reserva de mais fundos para a ajuda alimentar e material, um financiamento adequado para o reforço das capacidades dos parceiros sociais e salvaguardas para garantir que os projetos financiados pela UE respeitam plenamente os direitos fundamentais.

O Parlamento desempenhou um papel central na criação da Garantia Europeia para a Infância. Em 2015, solicitou uma garantia que proporcionasse a todas as crianças em risco de pobreza ou exclusão social na Europa o acesso gratuito a cuidados de saúde, educação e acolhimento na primeira infância, a habitação digna e a uma alimentação adequada. Em 2017, o Parlamento solicitou à Comissão que implementasse uma ação preparatória sobre a criação dum eventual sistema de garantia para a infância, abrindo caminho a este instrumento.

Na sua resolução sobre o Semestre Europeu de 2016, o Parlamento instou a Comissão e os Estados-Membros a tomarem medidas para estimular a convergência social ascendente na UE. O Parlamento solicitou igualmente à Comissão que definisse e quantificasse o seu conceito de justiça social. Na sua [resolução sobre as prioridades de emprego e sociais do Semestre Europeu de 2023](#), o Parlamento convidou a Comissão a desenvolver uma arquitetura de governação económica na UE baseada na solidariedade, na integração, na justiça social e convergência, na igualdade de género, nos serviços públicos de alta qualidade, incluindo um sistema de ensino público de qualidade para todos, no emprego de qualidade e no desenvolvimento sustentável.

Na sua resolução sobre o PEDS, embora subscrevendo plenamente a iniciativa da Comissão pertinente, o Parlamento realçou a importância de garantir a todas as pessoas um conjunto de direitos de base e apelou aos parceiros sociais e à Comissão para que colaborassem no sentido de apresentar uma proposta relativa a uma diretiva-quadro sobre condições de trabalho dignas.

Em julho de 2017, o Parlamento aprovou uma resolução sobre as condições de trabalho e o emprego precário, reconhecendo a popularidade crescente das formas de emprego não convencionais e atípicas. Voltou a realçar esta questão numa resolução de outubro de 2020, observando que os trabalhadores em formas atípicas de emprego sofreram particularmente com a crise de COVID-19, muitas vezes escapando às medidas tomadas pelos Estados-Membros.

Em 2020, o Parlamento definiu as suas prioridades para uma Europa social forte para transições justas, apelando à integração do PEDS e de um protocolo relativo ao progresso social nos Tratados e instando os Estados-Membros e a Comissão a adotarem uma ambiciosa «Agenda do Porto 2030» com objetivos sociais vinculativos. A aprovação pelo Parlamento, em novembro de 2023, do quadro para a economia social reforça ainda mais os progressos na consecução destes objetivos.

Em 2021, no contexto continuado da pandemia de COVID-19, o Parlamento solicitou legislação da UE que conceda aos trabalhadores o direito de se desligarem do trabalho fora do seu horário de trabalho. Na sequência da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, o Parlamento [manifestou](#) a sua preocupação com os graves efeitos sociais da crise, especialmente para os jovens. Também apoiou uma transição para um



modelo de crescimento sustentável, inclusivo e resiliente, que apoie a convergência social ascendente e reforce o desenvolvimento sustentável e a resiliência da economia e das sociedades da UE.

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

Samuel Goodger / Monika Makay
05/2024

