



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 8.2.2006
COM(2006)44 final

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

**relativa a uma consulta sobre acções a empreender à escala da UE para promover
a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho**

OBJECTIVO DA COMUNICAÇÃO

O Conselho Europeu de Março de 2005 relançou a estratégia de Lisboa, recentrando a acção no crescimento e no emprego, com o objectivo de contribuir para a coesão social. Ainda que caiba à Estratégia Europeia de Emprego a liderança na implementação dos objectivos de emprego da estratégia de Lisboa, o reforço da coesão social também constitui um elemento essencial para o êxito desta estratégia. Acresce que a realização bem sucedida da estratégia de emprego é determinante para o reforço da coesão social¹.

O combate à pobreza e à exclusão social constitui uma preocupação essencial da União Europeia e respectivos Estados-Membros. Quando lançou a estratégia de Lisboa, em Março de 2000, o Conselho exortou os Estados-Membros e a Comissão Europeia a tomar as medidas necessárias para avançar decisivamente na erradicação da pobreza até 2010. Os Estados-Membros revelaram uma forte vontade política neste sentido, tendo sido empreendidas muitas acções à escala nacional e da UE. Porém, o combate à pobreza e a integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho permanece um verdadeiro desafio para a UE alargada. Os objectivos da estratégia de Lisboa agora renovada não poderão ser concretizados se continuarmos a "desperdiçar" uma importante proporção de um dos nossos recursos mais valiosos, isto é, o capital humano.

Na maior parte dos Estados-Membros existem políticas globais de protecção social, tendo sido lançadas medidas de activação destinadas a recuperar os excluídos para o mercado de trabalho, mas subsiste um importante "núcleo duro" de pessoas com poucas perspectivas de encontrar emprego e que, por esse motivo, estão em forte risco de mergulhar na pobreza e na exclusão social. Para aqueles que estão mais afastados do mercado de trabalho, os regimes de rendimento mínimo podem constituir a única via para escapar a situações de pobreza extrema. Contudo, para além deste função essencial, o rendimento mínimo deve também promover a integração profissional dos que estão em condições de trabalhar. O principal desafio consiste pois em garantir que as políticas de protecção social contribuem efectivamente para mobilizar as pessoas capazes de trabalhar e, ao mesmo tempo, cumprir o objectivo mais vasto de garantir um nível de vida digno àqueles que estão e continuarão fora do mercado de trabalho.

A presente comunicação tem, assim, dois objectivos:

- Reavaliar os progressos conseguidos no contexto da União alargada na consecução do objectivo de fomentar o acesso ao mercado de trabalho dos excluídos (parte 1).
- A partir desta reavaliação, lançar uma consulta pública sobre possíveis linhas de acção à escala da UE para promover a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho (parte 2). Esta consulta tem por base o artigo 138.º do Tratado CE.

Desta forma, a comunicação vai ao encontro da nova Agenda Social (2005-2010) que previa o lançamento por parte da Comissão de uma iniciativa comunitária no domínio dos regimes

¹ Ver "Orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (2005-2008)", JO L 205 de 6.8.2005, p. 21.

de rendimento mínimo e da integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho, depois de observados os procedimentos devidos em matéria de avaliação de impacto. Atende também às preocupações repetidamente expressas pelo Parlamento Europeu aquando da reavaliação da estratégia de Lisboa.

1. COMBATER A POBREZA E A EXCLUSÃO DO MERCADO DE TRABALHO UM DESAFIO CONSTANTE PARA A UNIÃO

1.1. Acções a nível nacional

Nos Estados-Membros da UE foram desenvolvidos sistemas de protecção social sofisticados, com o objectivo de assegurar protecção contra riscos sociais, como a doença e o desemprego, e ao mesmo tempo prevenir e combater a pobreza e a exclusão social. Na sequência da reorientação das políticas para medidas activas, a que se procedeu na UE durante os anos 90, os regimes de apoio ao rendimento foram cada vez mais sujeitos a critérios de activação para minimizar os desincentivos ao emprego remunerado e evitar as armadilhas de pobreza². Conseguiu-se desta forma melhorar a articulação entre as medidas de apoio ao rendimento e as políticas de activação. Em muitos Estados-Membros, o direito às prestações foi condicionado à procura activa de emprego, à disponibilidade para o trabalho ou à participação em acções de formação. Em alguns casos, esta nova situação assume a forma de contrato individual que estipula os deveres do beneficiário em termos de participação num percurso acordado de reinserção profissional. Cada vez mais países reforçam os incentivos financeiros para convencer as pessoas a optar pela actividade profissional. Assim, por exemplo, às pessoas com empregos pouco remunerados, foram proporcionados créditos de imposto que funcionam como complemento de rendimento condicionado ao exercício de uma actividade remunerada, e, a partir do momento em que normalmente se perderia o direito às prestações, foi introduzida uma supressão progressiva das mesmas a fim de não desencorajar o esforço de trabalho. Foram também delineadas e aplicadas medidas especiais para facilitar o acesso a serviços e bens essenciais, como cuidados de saúde, habitação condigna ou ainda alimentação (nos casos mais extremos de privação material), a fim de favorecer a inserção na sociedade das pessoas mais desfavorecidas.

Para tal, os Estados-Membros da UE recorreram com frequência a vários regimes de rendimento mínimo, a fim de compensar o diferencial entre o rendimento individual e familiar – proveniente do trabalho ou de outras prestações sociais - e o rendimento mínimo garantido. É possível identificar várias características comuns:

- estes regimes garantem a satisfação de necessidades a um nível mínimo, dando assistência aos beneficiários e respectivos dependentes quando não existem outras fontes de apoio financeiro;
- são de natureza não contributiva e financiados a partir de receitas fiscais
- a maior parte não está limitada no tempo, embora se assumam como temporários
- exigem que as pessoas capazes de trabalhar estejam disponíveis para tal

² A Estratégia Europeia de Emprego foi essencial para esta reorientação política. Na sequência da revisão da estratégia de Lisboa e da adopção de orientações integradas, os Estados-Membros são agora chamados a implementar um vasto conjunto de medidas para “assegurar a existência de mercados de trabalho inclusivos, melhorar a atractividade do trabalho, e torná-lo mais remunerador para os que procuram emprego, incluindo as pessoas desfavorecidas e os inactivos” (Orientação 19).

- estão sujeitos a condições de recursos e deixam uma certa margem de manobra às autoridades
- a sua elegibilidade depende da idade e do local de residência por um período mínimo determinado
- as prestações dependem geralmente da situação do agregado familiar e estão frequentemente ligadas a outras prestações sociais (habitação, aquecimento, abonos de família).

Neste contexto comum, existe uma vasta gama de regimes de rendimento mínimo nos Estados-Membros da UE. Variam em termos de nível de prestações, grau de descentralização das entidades responsáveis, margem de manobra na interpretação das disposições legais, critérios de residência e equilíbrio entre uma perspectiva universal e uma abordagem por categorias sociais. Também diferem significativamente no que se refere à forma como o rendimento mínimo está relacionado com outras componentes estratégicas, como as políticas do mercado de trabalho e o acesso aos serviços. Não obstante, todos desempenham, com níveis de sucesso diferenciados, um papel essencial para o funcionamento da sociedade e do mercado de trabalho.

Importa reconhecer claramente o desempenho positivo dos sistemas de protecção social: sem eles, o risco de pobreza teria atingido níveis insustentáveis na maior parte dos Estados-Membros e no conjunto da União. De acordo com dados provisórios³, em 2003, nos 25 países que hoje integram a UE, a taxa de risco de pobreza teria sido de 25%, i.e. 9 pontos acima da taxa real, se não tivesse havido transferências sociais⁴ (excluindo pensões). Mas a situação global em termos de pobreza e de acesso ao emprego para os grupos mais vulneráveis continua a ser motivo de grande preocupação. Em 2003, 16% da população UE25 (aproximadamente 72 milhões de pessoas) vivia em risco de pobreza financeira⁵. Estes dados mostram até que ponto tem sido difícil avançar no combate à pobreza e à exclusão. Com efeito, desde 1997, quando iniciou o apuramento de dados, mais de metade da população exposta à pobreza vivia de forma permanente (i.e. nos últimos três anos) com um rendimento relativo baixo⁶. Ainda que um rendimento inferior ao limiar convencional não constitua por si só uma condição necessária e suficiente para se viver em situação de pobreza, o risco de pobreza relativa comporta uma limitação do acesso a bens e serviços que são considerados essenciais para uma plena participação na sociedade. A probabilidade de cair abaixo do limiar de risco de pobreza é maior para os desempregados, os inactivos, as famílias monoparentais, os deficientes e os doentes crónicos. Em consequência, há um

³ Uma vez que não existem dados comparáveis relativamente a 2003 para os países que representam mais de 75% da população da UE, o Eurostat não publica estas estatísticas para a UE25. Os valores apresentados para a taxa de risco de pobreza antes e após transferências (25% e 16% respectivamente) são contudo similares aos do último ano relativamente ao qual são actualmente apurados e publicados resultados (2001): 24% e 15% respectivamente. Em termos de estatísticas demográficas, a população média da UE 25 era de 452,5 milhões, estimando-se em 68 milhões o número de pessoas em risco de pobreza.

⁴ Incluindo todas as formas de assistência social, prestações familiares e de desemprego, mas excluindo pensões

⁵ Percentagem da população que vive em agregados familiares com um rendimento equivalente inferior a 60% da mediana nacional. Dada a natureza convencional deste limiar, este indicador é geralmente considerado como uma medida do risco de pobreza.

⁶ O último ano para o qual existem actualmente dados comparáveis para a UE15 (não UE25) é o ano 2000, em que a taxa foi de 9%.

número indeterminado de pessoas que podem conhecer formas graves de privação e exclusão social, designadamente a falta de habitação, a toxicodependência e o alcoolismo, a falta de acesso a cuidados de saúde básicos e a iliteracia, situações agravadas em certos casos pela discriminação étnica e/ou o facto de se viver em zonas altamente desfavorecidas. Em 2003, nos países que hoje compõem a UE25, havia cerca de 31,7 milhões de pessoas, o correspondente a 8,5% da população em idade activa (15-64 anos) que podiam ser consideradas excluídas do mercado de trabalho. Este número inclui os desempregados de longa duração e os inactivos que desistiram após repetidas tentativas falhadas de encontrar trabalho ou estavam dispostos a trabalhar mas não conseguiram encontrar emprego por várias razões, designadamente, deficiência ou doença crónica, falta de competências básicas, discriminação e/ou motivos ligados a responsabilidades familiares.

1.2. Acção a nível comunitário

Em 1992, o Conselho aprovou duas recomendações através das quais se estabelecia um objectivo comum de garantir um nível mínimo de recursos e se fixavam princípios e orientações para a consecução deste objectivo⁷. Um relatório da Comissão, aprovado em 1999⁸, concluía que estas recomendações tinham contribuído para ajudar a estruturar e a dinamizar o debate entre os Estados-Membros sobre o papel e o desenvolvimento dos regimes de rendimento mínimo, ao mesmo tempo que fomentaram a convergência de tais regimes e proporcionaram bases para uma cooperação mais sistemática na UE no combate à exclusão social e à pobreza.

Em 2000, o Conselho Europeu de Nice aprovou objectivos comuns para aplicar o método aberto de coordenação no domínio da inclusão social, à luz destas recomendações. O primeiro relatório conjunto, aprovado em Março de 2002, concluía que treze dos quinze Estados-Membros tinham desenvolvido uma política de protecção social universal, com o objectivo de garantir um rendimento mínimo a todos os residentes legais. O segundo relatório conjunto (de Março de 2004), juntamente com o relatório da inclusão social que analisa os planos de acção nacionais dos 10 novos Estados-Membros⁹, sublinhou a necessidade de minimizar os desincentivos ao trabalho consubstanciados nos regimes de rendimento mínimo¹⁰ e apontou reformas para reformular as regras de elegibilidade e introduzir percursos individualizados de reinserção no mercado de trabalho. Por outro lado, alguns Estados-Membros aumentaram ou mantiveram os níveis reais do rendimento mínimo, mediante a fixação de metas ou a adopção de formas de indexação, tendo em conta que as prestações eram muitas vezes consideradas como demasiado reduzidas ou não chegavam a importantes segmentos da população sem alternativas de rendimento.

Na sequência da revisão da estratégia de Lisboa e da sua tónica renovada no emprego e no crescimento, ficou acordado que o método aberto de coordenação na área da inclusão social

⁷ Recomendações 92/442/CEE de 27 de Julho de 1992 e 92/441/EEC de 24 de Junho de 1992, respectivamente.

⁸ COM(1998) 774 de 25 de Janeiro de 1999.

⁹ Comissão Europeia (2005): Relatório Conjunto sobre Inclusão Social (2005) Análise dos planos de acção nacionais para a inclusão (2004-2006) apresentados pelos 10 novos Estados-Membros Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades, Fevereiro, 193 pp.

¹⁰ O relatório conjunto de 2004 sublinhava também a necessidade de “ligar os regimes de apoio a políticas para tornar as pessoas mais aptas a aceder ao mercado de trabalho e acabar com a dependência prolongada”. O documento recomendava também uma definição cuidadosa das políticas em matéria de fiscalidade, apoio ao rendimento e salário mínimo, a fim de garantir que o trabalho é suficientemente compensador para tirar as pessoas da pobreza (p. 36).

e da protecção social continuaria e seria integrado no processo de apresentação de resultados desta estratégia. As novas orientações para as políticas de emprego¹¹ – enquanto parte do pacote de orientações integradas para 2005-2008 – focam o problema da integração das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, apelando aos Estados-Membros para que lancem incentivos ao trabalho em apoio de medidas activas e preventivas no mercado de trabalho, incluindo a identificação antecipada das necessidades, a assistência na procura de emprego, a orientação e a formação no âmbito de planos de acção personalizados, a prestação dos serviços sociais necessários para apoiar a inclusão profissional das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho e contribuir para a coesão territorial e social e a erradicação da pobreza (orientação integrada n.º 19). Acresce que a referida orientação propõe uma constante reavaliação dos sistemas fiscais e de prestações, designadamente no que se refere à gestão e à condicionalidade das prestações, e à redução das taxas marginais de imposto, num esforço para tornar o trabalho compensador e garantir níveis adequados de protecção social.

O Fundo Social Europeu e a iniciativa comunitária EQUAL apoiam e encorajam os Estados-Membros para que dêem uma orientação mais activa às suas políticas, com um orçamento para 2000-2006 de cerca de 60 mil milhões de euros, dos quais 9 mil milhões para a inclusão social. No próximo período de programação, o FSE continuará a promover percursos de integração no emprego para as pessoas em situação desfavorecida e os princípios subjacentes à iniciativa EQUAL serão integrados no FSE.

1.3. As conquistas e os desafios emergentes

Não obstante a variedade dos respectivos sistemas de segurança social, todos os países europeus enfrentam o desafio de adaptar a configuração das suas políticas, a fim de conferir maior eficácia às respectivas economias. A inserção profissional é um objectivo essencial, já que o emprego é para muitas pessoas a principal salvaguarda contra a exclusão social e constitui a única medida rentável a longo prazo. Mas para conseguir a integração, o emprego tem de ser compensador para os trabalhadores e para as empresas. Políticas bem sucedidas destinadas a tornar o trabalho compensador têm de encontrar um equilíbrio correcto no “compromisso triangular” entre incentivos ao trabalho, redução da pobreza e contenção orçamental¹².

É necessário também ter presente que os sistemas de protecção social, para além de servirem de apoio ao rendimento, sobretudo em momentos de recessão, também podem - o que acontece quando são correctamente concebidos e utilizados - ajudar a melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho. Com efeito, uma rede de segurança social eficaz permite introduzir elementos de maior flexibilidade nos contratos de trabalho e torna a procura de emprego mais eficiente. A falta de um sistema de previdência social – ou a sua redução – pode conduzir a perdas de eficácia nas prestações.

As políticas de protecção social têm de ser cuidadosamente concebidas uma vez que, quando os vários aspectos da protecção social não são complementares, as sobreposições e as lacunas daí decorrentes terão consequências indesejadas. Uma vez que a existência de desvantagens múltiplas gera diversas formas de exclusão, na prática, a falta de uma política

¹¹ Ver “Orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (2005-2008)”, JO L 205 de 6.8.2005, p. 21.

¹² cf. COM(2003) 842 de 30.12.2003.

de integração pode causar perdas de eficácia ainda maiores, sendo as pessoas em situação social mais vulnerável as mais atingidas. Não existe uma fórmula que possa ser aplicada invariavelmente a todos os países, os compromissos são inevitáveis. As prestações sujeitas a condições de recursos podem ter efeitos adversos na oferta de mão-de-obra e, ainda que este risco possa ser minimizado por prestações ligadas ao trabalho, estas dependem da disponibilidade de oportunidades de emprego pouco remunerado, o que nem sempre é um dado adquirido. As prestações universais têm efeitos sobre o rendimento, mas não têm um impacto distorcivo quando se trata de optar pelo trabalho. Contudo, para algumas pessoas, a opção pela actividade profissional pode não ser viável.

Com efeito, ainda que as considerações de ordem financeira sejam sempre cruciais na decisão de lançar ou reforçar um ou outro sistema de protecção social, há que ter em conta que a falta ou a insuficiência de regimes de apoio ao rendimento ou de rendimento mínimo tem de ser compensada por uma procura acrescida de outros programas sociais (como as prestações familiares) a quem caberia algum do ónus da redução da pobreza, assim como os custos sociais e económicos do agravamento do estado de saúde da população e da criminalidade¹³.

As comparações entre Estados-Membros mostram que a configuração e as modalidades de aplicação específicas dos serviços de assistência social e, em especial, dos regimes de rendimento mínimo, determinam em grande medida a sua eficácia. A existência de disposições legais não é suficiente para garantir que todas as pessoas realmente carenciadas recebem as prestações a que têm direito, em especial no que se refere ao rendimento mínimo e ao apoio à integração no mercado de trabalho. Há uma preocupação real com a eficácia dos regimes de rendimento mínimo, já que uma parte significativa das pessoas a quem tais regimes se destinam deles pode não beneficiar na realidade, ou porque não fazem valer os seus direitos ou por qualquer outro motivo (incumprimento das regras de elegibilidade, erro no cálculo dos montantes, atrasos nos pagamentos, sanções e suspensões, deduções aplicadas às prestações para reembolso directo de dívidas)¹⁴. Há também o risco de as prestações de assistência social poderem ser pagas a pessoas não carenciadas por o sistema não estar correctamente direccionado. As situações de fraude e abuso suscitam sérias preocupações às autoridades responsáveis pela concessão destas prestações e justificam que se dê cada vez maior atenção aos mecanismos de prevenção, verificação, detecção, acompanhamento e controlo. Tais preocupações estão na origem de uma acentuada tendência para a descentralização da aplicação destes regimes.

Considerando o objectivo de trazer os grupos mais vulneráveis para o mercado de trabalho, os resultados são díspares, embora fique a impressão de que é possível progredir e que das boas práticas podem ser retiradas ilações úteis. No que se refere ao papel dos instrumentos do regime de rendimento mínimo, os estudos mostram que a sua interacção com políticas de activação convenientemente concebidas pode ter efeitos positivos no emprego, que a formação profissional em empresas privadas ou as medidas de activação equivalentes ao trabalho normal constituem a abordagem mais prometedora e que os jovens e as pessoas com menos problemas sociais são os que têm maiores probabilidades delas beneficiar. As

¹³ Didier Fouarge, *Costs of non-social policy*, DG EMPL, 2003.

¹⁴ Um estudo recente que abrange 13 Estados-Membros da UE, baseado em elementos relativos a rendimentos para o período 1993-1997, concluiu que 2 a 13% da população desses países, tinha em algum momento, vivido abaixo do nível mínimo nacional mais ou menos garantido. (Nicaise, I. *et al.*: (2004) Gaps, traps and springboards in European minimum income systems. HIVA (Katholieke Universiteit Leuven) e CRSP (Loughborough University), 134 pp.).

suas vantagens não devem ser medidas exclusivamente em termos de efeitos imediatos no emprego. Podem também ajudar as pessoas a combater o isolamento social e a desenvolver auto-estima e uma atitude mais positiva em relação ao emprego e à sociedade. Em contrapartida, a qualidade do acesso aos serviços sociais, apesar de constituir um pressuposto fundamental da disponibilidade para o trabalho, não tem merecido idêntico relevo.

Em suma, tudo indica que se justifica uma articulação de políticas que conjugue três elementos: (i) ligação ao mercado de trabalho através de oportunidades de emprego ou formação profissional; (ii) apoio ao rendimento a um nível suficiente para que as pessoas tenham uma vida condigna; (iii) acesso melhorado aos serviços que possa contribuir para eliminar alguns dos obstáculos que certos indivíduos e respectivas famílias encontram quando pretendem integrar-se na sociedade, apoiando a sua reinserção na actividade profissional (através, por exemplo, de medidas de orientação, cuidados de saúde, guarda de crianças, aprendizagem ao longo da vida para colmatar lacunas educativas, formação em TI para ajudar os potenciais trabalhadores, incluindo as pessoas com deficiência, a tirar partido das novas tecnologias e maior flexibilidade do trabalho, reabilitação psicológica e social, etc.). Uma abordagem desta natureza pode designar-se *inclusão activa*. Para apoiar políticas neste domínio e criar condições para avançar na redução da pobreza e da exclusão, é fundamental correlacionar todos estes elementos. Sem apoio activo à integração no mercado de trabalho, corre-se o risco de os regimes de rendimento mínimo enclausurar as pessoas em situações de pobreza e de dependência prolongada dos sistemas previdenciais. Sem medidas adequadas de apoio ao rendimento, corre-se o risco de as políticas ou os programas de activação não serem bem sucedidos na prevenção do agravamento da pobreza nem evitarem que as pessoas procurem meios imediatos de subsistência de forma ilícita. Sem medidas sociais de apoio, corre-se também o risco de as regras de activação serem aplicadas cegamente, donde sem eficácia, sem ter em devida conta as necessidades específicas das pessoas desfavorecidas (mães solteiras, populações itinerantes e ciganas, pessoas com problemas de saúde ou distúrbios psicológicos). Por fim, tais políticas, para serem credíveis e bem recebidas, têm de ser correctamente orçamentadas, não podem pôr em risco a sustentabilidade financeira a médio prazo e devem revelar-se rentáveis a longo prazo.

2. ORIENTAÇÕES POSSÍVEIS PARA PROSSEGUIR A ACÇÃO A ESCALA DA UE

2.1. O desafio

Os Estados-Membros, com o apoio activo que a União Europeia lhes deu através das recomendações do Conselho, do método aberto de coordenação no domínio da inclusão social, da estratégia europeia de emprego e do Fundo Social Europeu, avançaram no reforço dos mecanismos de assistência básica e na promoção do acesso ao mercado do trabalho das pessoas em situação mais vulnerável. Não obstante, a persistência de um número elevado de pessoas em risco de pobreza e em situação de exclusão do mercado de trabalho representa um desafio incontornável para a concretização do objectivo da coesão social que o Tratado UE consagra. Acresce que é vital para as pessoas que estão fora do mercado de trabalho, designadamente os desempregados de longa duração, (re)integrar a actividade profissional e cumprir o objectivo dos 70% para a taxa de emprego na União. Por conseguinte, apesar da diversidade das situações e das políticas na UE, a acção no plano europeu, designadamente sob a forma de princípios comuns, requisitos mínimos ou outros meios para reforçar as recomendações de 1992, poderá conferir mais-valia aos esforços dos Estados-Membros

mediante orientações e um quadro analítico comum que poderão servir de base para a comparação e a avaliação dos resultados individuais e dos instrumentos de política.

2.2. A consulta

Nos termos do artigo 138.º do Tratado, que estabelece as condições para a apresentação de propostas no domínio da política social, a presente comunicação procura lançar um processo de consulta dos parceiros sociais ao nível comunitário sobre as orientações que constam do ponto 2.3. Dada a natureza do tema, esta consulta será alargada às autoridades públicas a todos os níveis, em razão da sua responsabilidade fundamental na concepção, financiamento e gestão das políticas de integração dos excluídos, bem como às organizações da sociedade civil que defendem os interesses das pessoas que tais regimes pretendem abranger e/ou que lhes proporcionam serviços complementares.

Ao mesmo tempo, a presente comunicação tem como destinatários o Parlamento Europeu, o Conselho, o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões.

2.3. As orientações

A fim de definir orientações possíveis para as acções futuras da União em apoio das políticas nacionais destinadas a promover a integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho, a Comissão convida os parceiros sociais, as autoridades públicas e as outras partes interessadas da sociedade civil a pronunciar-se sobre as questões a seguir indicadas.

- (1) Dado o desafio que representa para os Estados-Membros a inclusão social e, em especial, a integração das pessoas que estão mais afastadas do mercado de trabalho, é necessária uma acção complementar à escala da União? Em caso afirmativo, quais os meios mais úteis através dos quais a União poderia completar e apoiar a acção nacional?
- (2) Como deve a União apoiar-se nos elementos comuns acordados na recomendação de 1992 para promover os direitos dos excluídos e o acesso aos serviços necessários à sua integração, tendo em conta as inovações políticas registadas desde então?
- (3) Justifica-se uma acção da UE ao abrigo do artigo 137, n.º 1º, alínea h), do Tratado CE? Neste contexto, poderão os aspectos relacionados com a activação e o acesso ao mercado de trabalho ser objecto de negociação entre parceiros sociais?

2.4. Próximas etapas

A presente comunicação constitui a primeira fase do processo de consulta. No que se refere aos parceiros sociais ao nível da UE, a comunicação lança o processo de consulta previsto no n.º 2 do artigo 138.º do Tratado. Os parceiros sociais são convidados a pronunciar-se sobre as questões mencionadas no ponto 2.3. A fim de chamar à participação outras instituições e organizações interessadas a nível da UE e de cada Estado-Membro, a comunicação estará disponível na Internet, no site da Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades:

(http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/fund_en.html). Os interessados poderão fazer comentários ou sugestões, a enviar por correio electrónico exclusivamente para o endereço empl-active-inclusion@cec.eu.int, até [data de adopção + 10 semanas]. A Comissão fará um estudo circunstanciado das contribuições recebidas e tornará públicas as conclusões a partir das quais se iniciará a segunda fase do processo de consulta, nos termos do n.º 3 do artigo 138.º.