

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros

COM(2011) 813 final – 2011/0390 (CNS)

(2012/C 143/18)

Relator: **Wolfgang GREIF**

Em 12 de dezembro de 2011, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 100.º, n.º 2, e do artigo 304.º do TFUE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros

COM(2011) 813 final – 2011/0390 (CNS).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 25 de janeiro de 2012.

Na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 111 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Apelos e recomendações

1.1 No quarto ano de crise financeira, as perspetivas do mercado de emprego são cada vez menos animadoras em toda a Europa. O CESE manifesta profunda preocupação com o facto de as premissas inerentes à atual política de austeridade imposta na UE para fazer face à crise virem provavelmente a impedir a concretização dos objetivos de emprego formulados na prioridade do crescimento inclusivo da Estratégia Europa 2020. A introdução simultânea de programas de poupança na UE encerra o risco de acelerar a sinergia de espiral descendente e de deteriorar mais ainda as perspetivas de crescimento, o que terá um impacto negativo não só na procura interna, enquanto derradeiro pilar da economia, mas também na estabilidade e na criação de emprego.

1.2 A Europa viverá nos próximos anos uma situação extremamente crítica no domínio do emprego. Determinados grupos são especialmente afetados, nomeadamente, os jovens, os trabalhadores pouco qualificados, os desempregados de longa duração, as pessoas provenientes da migração, os ciganos e as famílias monoparentais. Para fazer face a este problema é urgente proceder a investimentos europeus e nacionais direcionados que tenham um forte impacto no emprego, devendo a sua aplicação ser coordenada a fim de potenciar os efeitos das políticas de emprego.

1.3 Tendo em conta que a situação do desemprego dos jovens se está a agravar e que o desemprego de longa duração se mantém a níveis elevados, o CESE formula as seguintes recomendações políticas em matéria de emprego que visam a execução das orientações para as políticas de emprego:

— a meta que visa atingir uma taxa geral de emprego em toda a UE deverá ser completada por objetivos europeus mensuráveis para grupos-alvo específicos como os desempregados

de longa duração, as mulheres, os mais idosos e, sobretudo, os jovens (combate ao desemprego, melhoria da situação laboral). A transferência para os Estados-Membros de grande parte da tarefa de formulação de objetivos concretos no domínio da política de emprego tem-se revelado pouco eficaz;

— neste contexto, importa sobretudo pensar num indicador para a redução significativa do número de jovens que não seguem uma formação nem têm um emprego (os chamados NEET);

— o CESE subscreve a proposta da Comissão que visa a introdução da chamada «Garantia para a Juventude», segundo a qual todos os jovens devem ter um emprego, seguir uma formação ou participar em programas de ativação e integração no mercado de trabalho no prazo de quatro meses após a conclusão dos estudos. Há que prever, no âmbito dos planos nacionais de reformas, medidas concretas neste sentido;

— os Estados-Membros em que a situação laboral dos jovens seja mais crítica e que tenham ao mesmo tempo de respeitar limites orçamentais restritivos deveriam beneficiar de um acesso mais fácil a financiamento pelos fundos da UE para medidas no âmbito da «Garantia para a Juventude» (desde a simplificação da utilização dos recursos até à suspensão temporária do cofinanciamento nacional);

— apesar de a situação orçamental nos Estados-Membros ser difícil, importa continuar a investir a nível nacional e europeu na formação e no emprego dos jovens e dos desempregados de longa duração e, se necessário, aumentar os

recursos financeiros destinados a este fim. Nesse sentido, a nova programação financeira a partir de 2014 deve afetar recursos suficientes do Fundo Social Europeu, mas também de outros fundos da UE, a iniciativas especificamente orientadas para os jovens;

- em todos os Estados-Membros, há que analisar e, eventualmente, melhorar as condições de acesso a medidas de apoio a jovens sem emprego e a desempregados de longa duração que procuram emprego ou pretendem seguir uma formação. Recomenda-se que sejam incluídas metas nesse sentido nos programas nacionais de reformas;
- o CESE previne contra demasiadas soluções hesitantes e sem perspetivas na inserção dos jovens na vida ativa: em vez de trabalho precário e de contratos de trabalho pouco estáveis devem ser tomadas medidas que assegurem que o trabalho a termo e os empregos mal remunerados e com uma cobertura social insuficiente não se tornem a norma;
- o CESE recomenda que os Estados-Membros deem especial atenção à criação de um mercado de trabalho intermédio e inclusivo, em que os fundos públicos sejam aplicados para criar um número adaptado de postos de trabalho adequados, de forma a garantir que os desempregados de longa duração conservam os seus hábitos laborais e melhoram as suas competências e conhecimentos. Isto evitará o aumento do número de trabalhadores pobres e permitirá a estas pessoas fazer uma transição sem sobressaltos para o mercado de trabalho tradicional uma vez passada a crise;
- quanto à iniciativa da Comissão em matéria de estágios, o CESE preconiza um quadro europeu de qualidade na matéria que fomenta situações de trabalho promotoras de aprendizagem regidas por contratos vinculativos. O sistema dual de aprendizagem, com formação geral e profissional, tem dado, desde há muito, resultados positivos em alguns Estados-Membros, pelo que conviria averiguar a viabilidade de o transferir parcialmente para outros Estados-Membros.

2. Introdução

2.1 Em 21 de outubro de 2010, o Conselho da União Europeia decidiu que as novas orientações para as políticas de emprego manter-se-iam estáveis até 2014, para manter a ênfase na sua aplicação. As atualizações devem restringir-se ao mínimo necessário.

2.2 No entanto, o CESE aproveita a consulta anual prevista no artigo 148.º, n.º 2, do TFUE para retomar a questão da execução das orientações, a fim de:

- analisar a possibilidade de se avançar para a concretização dos objetivos fixados, tendo em conta as atuais tendências dos mercados de trabalho e as premissas políticas impostas atualmente na UE para fazer face à crise, e
- examinar, sobretudo, a situação do desemprego juvenil e do desemprego de longa duração que se tem vindo a agravar, formulando, a este respeito, recomendações políticas que se impõem com urgência.

2.3 O CESE regista com agrado o facto de várias das suas propostas ⁽¹⁾ terem sido consideradas na versão final da decisão do Conselho relativa às orientações de 2010, embora constataste que algumas das lacunas que apontara não foram abordadas. Assim, retoma aqui algumas das principais observações formuladas nesse parecer, que permanecem relevantes. Entre outros aspetos, referiu que:

- tendo em conta a crise, as orientações não refletem suficientemente o combate ao desemprego como prioridade máxima,
- as novas orientações, enquadradas numa abordagem europeia que tem vindo nitidamente a perder força, fixam menos objetivos nucleares europeus e deixam inteiramente aos Estados-Membros a responsabilidade de definirem objetivos para as políticas de emprego,
- a meta que visa atingir uma taxa geral de emprego deve ser completada por objetivos europeus mensuráveis para grupos-alvo específicos, como os desempregados de longa duração, as mulheres, os mais idosos e os jovens,
- é ainda necessário estabelecer objetivos da UE no que diz respeito, entre outros aspetos, à igualdade entre homens e mulheres, ao combate ao desemprego de longa duração e às formas de trabalho com uma proteção social insuficiente, bem como ao desemprego juvenil e à pobreza de crianças e jovens,
- as orientações são omissas no que se refere à qualidade do trabalho.

2.4 O presente parecer analisa estes pontos sob o pano de fundo das atuais tendências dos mercados de trabalho europeus no contexto da presente crise económica.

3. Situação do emprego cada vez mais crítica devido à crise

3.1 A crise financeira transformou-se numa crise fundamentalmente económica, social e da dívida ⁽²⁾. Fontes oficiais confirmam que a retoma da economia na UE estagnou e que as perspetivas para os mercados de trabalho são também cada vez menos animadoras ⁽³⁾. As consequências da crise agravam-se, não só devido ao abrandamento económico registado em muitos Estados-Membros, mas sobretudo porque a grande maioria dos governos nacionais reagiu à chamada crise da dívida (resultante, entre outros fatores, da desregulação maciça dos

⁽¹⁾ Parecer do CESE de sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros – Parte II das Orientações Integradas "Europa 2010"», de que foi relator Wolfgang Greif, JO C 21 de 21.1.2011, p. 66.

⁽²⁾ O CESE já por diversas ocasiões e em numerosos pareceres se pronunciou sobre os efeitos da crise e os passos a dar para a combater, nomeadamente, e de forma mais incisiva, numa declaração feita pelo seu presidente na reunião plenária de dezembro de 2011, http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/di_ces20-2011_di_pt.doc.

⁽³⁾ Ver, por exemplo, as previsões feitas no outono pela Comissão Europeia para o período de 2011-2013, recentemente publicadas.

mercados financeiros nos últimos anos) com uma política de austeridade forçada, tentando deste modo acalmar os mercados financeiros. Em quase todos os Estados-Membros, na sequência da aplicação das novas regras relativas à governação económica da zona do euro e fora dela, a redução dos défices públicos, que envolve cortes por vezes profundos na despesa pública, centrados na redução das prestações sociais e dos serviços públicos, é um elemento central da consolidação em curso ⁽⁴⁾. Esta política limita as oportunidades do mercado de trabalho, afetando ainda mais os segmentos que já faziam parte dos grupos desfavorecidos.

3.2 Neste contexto, nos próximos anos, a Europa viverá uma situação extremamente crítica no domínio do emprego. No quarto ano de crise financeira e económica, as perspetivas de emprego continuam a piorar. Não obstante uma primeira reação à crise com medidas de estímulo à economia e da retoma económica verificada em alguns Estados-Membros, o **desemprego** na UE aumentou de 6,9 % para 9,4 % ⁽⁵⁾ entre 2008 e 2011.

3.3 Atualmente, a UE tem 22 milhões de desempregados, embora haja grandes diferenças entre os Estados-Membros: no segundo trimestre de 2011, as **taxas de desemprego** oscilavam entre menos de 5,5 % na Áustria, no Luxemburgo e nos Países Baixos, mais de 14 % na Irlanda, na Lituânia, na Letónia e na Grécia e 21 % em Espanha. Os jovens são os mais afetados pelo desemprego. Em vários países – não só no sul da Europa –, a taxa de desemprego duplicou durante a crise para valores alarmantes, como foi o caso de Espanha, da Irlanda e, partindo de um nível mais baixo, também da Dinamarca, enquanto nos Estados bálticos chegou mesmo a triplicar. Até 2010, apenas a Alemanha e o Luxemburgo registaram uma quebra na taxa de desemprego. Embora este esteja a aumentar, em alguns países verifica-se também um aumento da oferta de emprego. Devido à evolução demográfica e às contínuas mudanças estruturais, é possível que este paradoxo se acentue ainda mais nos próximos anos.

- Durante a crise, **os jovens e os trabalhadores pouco qualificados** foram os mais afetados pelo aumento do desemprego, embora antes da crise já se situassem muito acima da média.
- No segundo trimestre de 2011, a taxa de desemprego de pessoas com um **nível de habilitações baixo** era de 16,3 %, ao passo que para aqueles com habilitações médias e superiores essa taxa era de 8,6 % e 5,3 %, respetivamente.
- A taxa de desemprego **tanto dos homens como das mulheres** aumentou **em todas as faixas etárias**. No segundo trimestre de 2011, era de 9,4 % e 9,5 %, respetivamente. Na primeira fase da crise, a taxa de desemprego dos homens aumentou a um ritmo mais rápido pelo facto de os setores mais afetados terem sido aqueles em que predominam os

trabalhadores masculinos (por exemplo, as indústrias transformadora e da construção). Na segunda fase da crise, registou-se um forte aumento da taxa de desemprego das mulheres, uma vez que as medidas de austeridade afetaram setores em que o emprego era predominantemente feminino (por exemplo, serviços, setor público).

- Entre os trabalhadores migrantes que, já antes da crise apresentavam taxas de desemprego acima da média, nota-se um aumento exponencial do desemprego. No segundo trimestre de 2011, a sua taxa de desemprego situava-se nos 16,3 %.
- O **desemprego de longa duração** (ou seja, superior a 12 meses), cuja taxa registou temporariamente uma redução devido ao efeito estatístico decorrente do forte aumento do desemprego, regressara, no segundo trimestre de 2011, para os seus valores pré-crise, situando-se a média da UE nos 43 %. Os países mais afetados pela crise logo desde o início (Espanha, Irlanda, Estados bálticos) registam fortes aumentos em comparação com 2008. No futuro próximo, este grupo será significativamente maior devido à estagnação da procura.

3.4 Como já referido pelo CESE ⁽⁶⁾, o **desemprego juvenil**, que já assumia proporções alarmantes antes da crise, é hoje um dos aspetos mais preocupantes do mercado de trabalho europeu. Tem vindo a aumentar drasticamente, chegando hoje quase aos 21 % na UE. Mais de 5 milhões de jovens (15-24 anos) não têm trabalho nem oportunidades de formação, o que tem um enorme impacto ao nível individual, social e económico: estimativas atuais da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound) apontam que os custos da exclusão dos jovens do mercado de trabalho ultrapassam os 100 mil milhões de euros por ano ⁽⁷⁾. Na Grécia e em Espanha, mais de 40 % dos jovens estão desempregados e na Letónia, Lituânia e Eslováquia quase um em cada três jovens não tem emprego.

- As preocupações com o desemprego juvenil assentam em dois indicadores: a taxa de desemprego ⁽⁸⁾ e a taxa NEET (*Not in Education, Employment or Training*), que têm vindo a aumentar. O indicador **NEET** é particularmente interessante pelo facto de informar sobre a situação dos jovens, com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos, que **não estudam, não trabalham nem seguem uma formação**.
- Há grandes diferenças entre os Estados-Membros: a situação mais favorável regista-se na Dinamarca, nos Países Baixos, na Eslovénia e na Áustria, com taxas inferiores a 7 %, enquanto na Itália e na Bulgária a situação é particularmente difícil, com taxas entre 19,1 % e 21,8 %. Em 2010, a média na UE-27 era de 12,8 %. Aparentemente, devido à crise, as taxas NEET pioraram sobretudo em Espanha, na Irlanda, na Lituânia, na Estónia e na Letónia.

⁽⁴⁾ No que respeita ao impacto social da nova governação económica, ver o parecer do CESE de 22.2.2012 sobre o tema «Impacto social da nova legislação na governação económica», de que é relatora Gabriele Bischoff (ver pág. 23 do presente Jornal Oficial).

⁽⁵⁾ Salvo indicação contrária, os dados provêm do Inquérito às Forças do Trabalho da UE (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction) e referem-se ao segundo trimestre de 2011. Regra geral, o grupo etário situa-se entre os 15 e os 64 anos.

⁽⁶⁾ Ver ponto 7 do parecer do CESE sobre o tema «Juventude em movimento», de que foi relator Pavel Trantina e correlator Juan Mendoza Castro (JO C 132 de 3.5.2011, p. 55).

⁽⁷⁾ Dados recentes da Eurofound revelam que, na UE, os custos da exclusão dos jovens do mercado de trabalho se elevam a quase 100 mil milhões de euros por ano.

⁽⁸⁾ Considera-se aqui a globalidade da população ativa juvenil para reduzir eventuais distorções, devido às elevadas taxas de inatividade entre os jovens que ainda não terminaram os estudos.

— Os **jovens que abandonam precocemente a escola** constituem uma categoria de pessoas que, devido a um nível de qualificações baixo, estão sujeitas a um elevado risco de desemprego. Embora, durante a crise, a taxa de abandono precoce tenha diminuído em alguns Estados-Membros (por exemplo, em Espanha, Portugal, Estónia, Letónia e Reino Unido), a média europeia, em 2010, era de 14,1 %, mantendo-se bastante acima do objetivo de 10 % da Estratégia Europa 2020 ⁽⁹⁾. Há grandes discrepâncias entre os Estados-Membros: Portugal e Espanha apresentam taxas superiores a 28 %, Malta tem uma taxa de abandono escolar de quase 37 %, ao passo que na Eslováquia, na República Checa e na Eslovénia essa taxa se situa abaixo dos 5 % ⁽¹⁰⁾.

3.5 Esta evolução das taxas de desemprego repercute-se igualmente na **taxa de emprego**, que diminuiu assinalavelmente durante a crise: para a população entre 20 e 64 anos, baixou de uma média na UE de 70,5 % no segundo trimestre de 2008 para 68,9 % no segundo trimestre de 2011. Quando foram publicadas as orientações para 2010 era já claro que seria necessária toda uma década para recuperar os cerca de 10 milhões de postos de trabalho que a crise obliterou. Desde então, a situação pouco melhorou. Em média, entre os segundos trimestres de 2010 e 2011 só houve um aumento mínimo do emprego na UE: alguns Estados-Membros registaram claros progressos no último ano (Estónia, Lituânia, Letónia e Malta), mas noutros o desemprego cresceu substancialmente (Grécia, Bulgária, Eslovénia e Roménia). De um modo geral, os Estados-Membros continuam longe de alcançar o objetivo central da Estratégia Europa 2020 que prevê uma taxa de emprego global na ordem dos 75 % (para a faixa etária de 20 a 64 anos) ⁽¹¹⁾. Durante a crise económica foram os jovens os mais afetados pelo desemprego, mais do que todas as outras faixas etárias, e são também eles os que mais retrocessos sofreram em termos de emprego.

3.6 Paralelamente à evolução registada durante a fase de aplicação da Estratégia de Lisboa, o **emprego a tempo parcial** continuou a crescer progressivamente durante a crise. Apesar das enormes diferenças entre os vários Estados-Membros, a taxa de emprego a tempo parcial aumentou na UE de 17,6 % no segundo trimestre de 2008 para 18,8 % no segundo trimestre de 2011.

— As **mulheres** estão claramente sobrerrepresentadas no trabalho a tempo parcial, com uma taxa média de 31,6 % no segundo trimestre de 2011, em comparação com 8,1 % para os homens.

— Os trabalhadores **jovens**, cuja **taxa de trabalho a tempo parcial** aumentou em toda a UE, estão manifestamente mais expostos a este fenómeno do que os trabalhadores mais velhos e idosos.

— Além disso, o emprego a tempo parcial aumentou bastante **entre os trabalhadores pouco qualificados**.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index_en.htm.

⁽¹⁰⁾ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/introduction>.

⁽¹¹⁾ Cf. EMCO/28/130911/EN-rev. 3, p. 27 e seguintes.

— Durante a crise, o desemprego parcial permite às pessoas manter-se em contacto com o mercado de trabalho e coloca-as numa boa posição de partida na transição para uma situação de emprego a tempo inteiro após a crise.

— Contudo, durante a crise, o número de trabalhadores em situação de **trabalho a tempo parcial involuntário** ⁽¹²⁾ cresceu substancialmente. Nos países mais afetados pela crise (Estados bálticos, Espanha, Irlanda), a percentagem de trabalho a tempo parcial involuntário registou um aumento muito superior à média entre 2008 e 2010. Para as mulheres, o trabalho a tempo parcial para cuidar de crianças ou de adultos dependentes continua a ser muito elevado em vários países.

3.7 Na União, o **trabalho a termo** atingiu um pico de 14,6 % no segundo trimestre de 2007. Os dados do Inquérito às Forças de Trabalho da UE incluem nesta categoria também os trabalhadores das agências de trabalho temporário, exceto quando têm um contrato de trabalho de duração indeterminada ⁽¹³⁾. Dado que os trabalhadores com contrato a termo e os trabalhadores das agências de trabalho temporário foram duramente afetados pelo desemprego durante a crise, a sua proporção diminuiu globalmente para o nível mais baixo registado, situando-se nos 13,5 % no segundo semestre de 2009. O recente aumento para 14,2 % no segundo trimestre de 2011 revela que as empresas tendem novamente a recrutar trabalhadores com contratos a termo e através de agências de trabalho temporário. Isto reflete, por conseguinte, que os empregadores têm pouca confiança na durabilidade da retoma económica e envidam esforços para reagir à situação.

— Há uma forte **variação por país** quanto à percentagem do trabalho a termo: menos de 5 % em certos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, como a Roménia, a Bulgária, a Lituânia e a Estónia, em contraste com Portugal, Espanha e Polónia, com taxas de 23 a 27 %.

— Os trabalhadores jovens (15 a 24 anos) são de longe os que mais probabilidades têm de ter um trabalho a termo (42,2 % em 2010). Este padrão verifica-se em quase todos os países. Até certo ponto, em muitas profissões, tornou-se usual que o primeiro **contrato** de trabalho dos **jovens** seja **a termo**, mesmo que, não raro, isso seja involuntário. Este é um dos motivos da grave deterioração da situação do mercado de trabalho para os jovens durante a crise.

— Além disso, cerca de 20 % dos **trabalhadores pouco qualificados** têm contratos a termo, uma taxa consideravelmente mais elevada do que a dos trabalhadores com níveis de habilitações médios ou elevados (cerca de 12-13 %).

⁽¹²⁾ Trabalho a tempo parcial involuntário é definido como a «impossibilidade de conseguir um emprego a tempo inteiro».

⁽¹³⁾ Recomenda-se que o Eurostat passe a apresentar dados separados para os trabalhadores com contrato a termo e para os trabalhadores de agências de trabalho temporário.

— A percentagem do **trabalho a termo involuntário** aumentou cerca de 2 % entre 2008 e 2010, sobretudo na Lituânia e na Irlanda, dois dos países mais afetados pela crise, assim como na República Checa, na Dinamarca e na Grã-Bretanha.

3.8 **Trabalhadores pobres:** os dados do Eurostat para 2009 revelam que tanto os trabalhadores com contratos a termo como os trabalhadores a tempo parcial, mas também os jovens e as famílias monoparentais, têm mais probabilidades de serem trabalhadores pobres do que os trabalhadores permanentes ou a tempo inteiro.

— Os **trabalhadores mais jovens** (de 18 a 24 anos) correm um risco consideravelmente superior de **pobreza mesmo trabalhando** ⁽¹⁴⁾ em comparação com a média da população na faixa etária dos 25 aos 64 anos em vários Estados-Membros.

— Do mesmo modo, as **famílias monoparentais**, muitas vezes obrigadas a trabalhar a tempo parcial, e os trabalhadores menos qualificados são desproporcionadamente afetados pelo trabalho a termo e a tempo parcial e encontram-se igualmente sobrerrepresentados nos empregos a tempo inteiro mal remunerados; isto reflete-se em **taxas de trabalhadores pobres** mais elevadas.

4. A política de austeridade em toda a Europa exacerba a situação nos mercados de trabalho e dificulta o cumprimento dos objetivos da política de emprego

4.1 A introdução simultânea de programas de poupança na UE poderá acelerar a sinergia de espiral descendente e deteriorar ainda mais as perspetivas de crescimento. Uma vez que alguns países não dedicam atenção suficiente às necessárias reformas estruturais e não se vislumbram novas possibilidades de crescimento, os cortes nas despesas afetam negativamente a procura interna, derradeiro pilar da economia, e levam a uma redução das receitas fiscais e a um aumento com as prestações sociais. Coloca-se o risco de um novo aumento dos défices orçamentais, que hipotecará a capacidade de intervenção económica de cada vez mais Estados-Membros. A consolidação orçamental, sobretudo pela via da austeridade, é, pois, não só questionável do ponto de vista social como compromete as possibilidades de retoma económica a longo prazo. O CESE receia que estas medidas não permitam superar a crise nem alcançar os objetivos definidos na estratégia da UE para o emprego.

4.2 O CESE reitera o seu apelo a um novo Plano de Relançamento da Economia Europeia, da ordem dos 2 % do PIB, com um impacto alargado na política do mercado de trabalho ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Menos de 60 % do rendimento médio equiparado por agregado familiar.

⁽¹⁵⁾ Ver ponto 3.1 do parecer do CESE, sobre os «Resultados da Cimeira do Emprego», de que foi relator Wolfgang Greif (JO C 306 de 16.12.2009, p. 70).

Para além de mais investimentos nacionais, a aplicar de forma coordenada a fim de potenciar o seu impacto na política de emprego, haverá que identificar projetos de investimento europeus. As despesas previstas deveriam incluir, à razão de 1 %, investimentos com elevado impacto no emprego, assim como medidas expressamente orientadas para a política do mercado de trabalho, que poderão assumir formas distintas consoante a situação regional do mercado de trabalho em cada Estado-Membro.

4.3 Não se pode recorrer sistematicamente às finanças públicas para acudir a todas as situações, desde operações de salvamento dos bancos até ao apoio às empresas, passando pelos investimentos sociais e inovadores. No entender do CESE, para uma consolidação orçamental inteligente é indispensável, para além de uma redução das despesas que tenha em conta o impacto social, explorar novas fontes de receitas. Antes de mais, a matéria coletável dos Estados-Membros terá de ser alargada. Acresce que seria conveniente repensar globalmente os regimes fiscais, focando questões relativas ao ajustamento dos montantes em função das várias formas de rendimento e de ativos. Tal pressupõe simultaneamente uma maior eficácia e uma gestão criteriosa da despesa pública.

4.4 No entender do CESE, as medidas de poupança não devem contribuir para agravar ainda mais o risco de pobreza e as desigualdades, que já aumentaram nos últimos anos. Na elaboração das medidas destinadas a superar a crise haverá que assegurar que as mesmas não entrem a recuperação da procura e do emprego durante e após a crise ou a atenuação das dificuldades sociais. Os Estados-Membros também devem assegurar que as medidas de combate à crise económica e ao défice público não ponham em causa os investimentos públicos na política do mercado de trabalho e na educação e na formação profissional. O CESE reclama uma avaliação adequada do impacto social para determinar como será possível atingir o objetivo da UE de tirar pelo menos 20 milhões de pessoas da pobreza e da exclusão social até 2020.

4.5 As medidas de austeridade afetam antes de mais e sobretudo as pessoas que dependem das transferências sociais do Estado, incluindo os trabalhadores com emprego precário e outros grupos desfavorecidos no mercado de trabalho. Os indivíduos mais atingidos pelo desemprego são, via de regra, os que têm acesso mais difícil e limitado a medidas de apoio. É por isso que são necessárias redes de segurança sociais suficientes, eficazes e sustentáveis que prestem especial atenção aos grupos mais afetados e desfavorecidos no mercado de trabalho (nomeadamente os jovens, os migrantes, os ciganos, as pessoas com deficiência, as famílias monoparentais, os indivíduos com poucas qualificações).

4.6 O CESE emitiu recentemente parecer sobre os desafios que o envelhecimento demográfico na Europa acarreta para os mercados de trabalho, concluindo que a estratégia de longo prazo eficaz consistiria em tirar pleno partido do potencial de emprego já disponível. Para isso, é indispensável uma

política orientada para o crescimento e uma estratégia que abra novas oportunidades de participação. Uma tal política passa pela configuração do meio laboral em função da idade, pelo desenvolvimento da formação básica e contínua, pela criação de postos de trabalho de maior qualidade e produtividade, pela garantia de sistemas da segurança social mais eficazes, por medidas abrangentes para conciliar a vida profissional com a vida familiar, etc. (16). Além disso, importa explorar ao máximo o potencial económico da chamada «economia da terceira idade ou economia grisalha» (*silver economy*).

5. Emprego juvenil e desemprego de longa duração: Apelos e recomendações

5.1 Definição dos objetivos perseguidos pela UE para o emprego juvenil

5.1.1 As orientações atuais incluem um indicador para a diminuição do número de jovens que não têm emprego nem concluíram a sua escolaridade ou uma formação profissional (NEET). É certo que os Estados-Membros diversificaram as suas medidas de acordo com as características específicas das diferentes categorias de NEET, dando especial atenção aos grupos desfavorecidos (17), mas continua a não haver objetivos concretos para combater o desemprego juvenil e melhorar a situação de emprego dos jovens. **O CESE reitera o seu apelo a que este aspeto fundamental seja expresso de forma mais clara nas orientações, nomeadamente pela inclusão de metas europeias mensuráveis em matéria de emprego juvenil, e sobretudo 1) um objetivo de redução significativa do desemprego juvenil e 2) um prazo máximo de 4 meses para a ativação dos jovens que procurem emprego ou formações.** A relegação para os Estados-Membros de objetivos específicos em matéria de emprego juvenil não deu bons resultados, já que só poucos países definiram objetivos equiparáveis nos seus planos nacionais de reformas (18).

5.2 Aplicação coerente pelos Estados-Membros da «Garantia para a Juventude» no domínio dos NEET

5.2.1 O CESE congratula-se com o facto de o seu apelo para que os Estados-Membros assegurem que todos os jovens encontrem um emprego num prazo de 4 meses após conclusão da escolaridade, prossigam a sua formação ou beneficiem de programas de ativação e integração no mercado de trabalho ter sido incluído na iniciativa emblemática «Juventude em Movimento», sob a forma da proposta da «Garantia para a Juventude» (19). **Neste contexto, o CESE faz seus os apelos da Comissão a que os Estados-Membros identifiquem quanto antes os entraves que se colocam. Os Planos Nacionais de Reformas devem prever medidas concretas para suprimir**

(16) Parecer do CESE sobre «O Futuro do mercado de trabalho europeu — em busca de uma resposta eficaz às tendências demográficas», de que foi relator Wolfgang Greif (JO C 318 de 29.10.2011, p. 1).

(17) «Young People and NEETs in Europe: first findings» [Os Jovens e os NEET na Europa: Primeiros resultados] — Eurofound — EF1172EN <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/72/en/1/EF1172EN.pdf>.

(18) Só quatro Estados-Membros (Bélgica, República Checa, Bulgária e Estónia) adotaram objetivos nacionais de combate ao desemprego juvenil nos seus programas nacionais de reformas.

(19) Juventude em Movimento, COM(2010) 477, capítulo 5.4.

esses entraves. Para o efeito, muitos países terão de aumentar consideravelmente o apoio específico prestado às administrações públicas incumbidas do emprego, havendo que prestar uma atenção acrescida aos grupos desfavorecidos (em especial os provenientes da migração e os ciganos).

5.2.2 Aos Estados-Membros cabe igualmente aplicar de forma efetiva, nomeadamente no que aos jovens diz respeito, as prioridades definidas de modo geral nas orientações para as políticas de emprego, assim como adotar metas e objetivos ambiciosos, incluindo medidas equilibradas de promoção da flexibilidade e da segurança, de encorajamento da mobilidade dos trabalhadores, de criação de sistemas adequados de segurança social para assegurar a transição para o mercado de trabalho e do fomento do empreendedorismo e de condições-quadro adequadas para manter e criar postos de trabalho, sobretudo nas PME.

5.3 Mais recursos da UE e acesso mais fácil a esses recursos para combater o desemprego juvenil e o desemprego de longa duração

5.3.1 Para diminuir o desemprego juvenil e o desemprego de longa duração a curto prazo, o CESE preconiza medidas específicas no domínio da política social, da política da educação e da política do mercado de trabalho, nomeadamente em períodos de contração orçamental. A Comissão afirma acertadamente, na atual Iniciativa Oportunidades para os Jovens (20), que são necessários apoios rápidos e não burocráticos, sobretudo nos países mais afetados pelo desemprego juvenil (21). **Os Estados-Membros em que a situação dos jovens no mercado de trabalho seja mais problemática, que apresentem taxas elevadas de desemprego de longa duração e que tenham ao mesmo tempo de respeitar limites orçamentais restritivos deveriam beneficiar de um acesso mais fácil a financiamento pelos fundos da UE, sobretudo para medidas no âmbito da «Garantia para a Juventude», assim como a investimentos para a criação de emprego.** São necessários procedimentos pragmáticos e flexíveis e simplificações na administração para a utilização dos recursos, até à suspensão temporária do cofinanciamento pelos Estados-Membros para as intervenções do FSE e de outros fundos europeus.

5.4 Meios adequados para combater o desemprego juvenil e o desemprego de longa duração no futuro orçamento da UE

5.4.1 O CESE já referiu a importância, apesar da reavaliação das prioridades orçamentais imposta pela crise económica em todos os Estados-Membros, de continuar a disponibilizar recursos nacionais e europeus para a educação, a formação e o emprego dos jovens e dos desempregados de longa duração, e mesmo de aumentar esses recursos quando necessário (22). **Nesse sentido, o CESE apela a que a nova programação financeira a partir de 2014 afete recursos suficientes do**

(20) Ver as iniciativas da Comissão a este respeito na atual Iniciativa Oportunidades para a Juventude, COM(2011) 933.

(21) Cf. orientação n.º 7, Decisão n.º 2010/707/UE do Conselho.

(22) Ver parecer do CESE sobre o tema «Juventude em Movimento» (JO C 132 de 3.5.2011, p. 5) e o ponto 8 do parecer do CESE de sobre «A crise, a educação e o mercado de trabalho», de que foi relator Mário Soares (JO C 318 de 29.10.2011, p. 50).

FSE a iniciativas orientadas para os jovens e os desempregados de longa duração⁽²³⁾. Além disso, o CESE entende que se deveria examinar igualmente de que forma os restantes fundos da UE podem ser aproveitados para apoiar medidas de combate ao desemprego juvenil e ao desemprego de longa duração.

5.5 Acesso mais fácil a prestações sociais em caso de desemprego juvenil e de desemprego de longa duração

5.5.1 Os Estados-Membros apresentam grandes diferenças no que respeita ao acesso às prestações da segurança social e ao âmbito das mesmas, e não apenas para os jovens. As orientações para as políticas de emprego instam, acertadamente, os Estados-Membros a adaptar os seus sistemas de segurança social para impedir que surjam lacunas na proteção social com a flexibilização dos mercados. Isto deve valer para todas as faixas etárias. Todavia, o CESE considera que não foi ainda devidamente analisado o acesso bastante limitado dos jovens desempregados a medidas de apoio verificado na maior parte dos Estados-Membros⁽²⁴⁾. Alguns países melhoraram, em condições específicas, o acesso ao subsídio de desemprego para os grupos desfavorecidos (incluindo os jovens) durante a crise. No entanto, essas medidas têm uma duração limitada ou correm o risco de serem abandonadas no âmbito dos pacotes de medidas de austeridade previstos.

5.5.2 **O CESE apela a que em todos os Estados-Membros sejam analisadas e, eventualmente, melhoradas as condições de acesso a medidas de apoio pelos jovens desempregados e pelos desempregados de longa duração que estejam interessados em trabalhar e que procurem emprego ou pretendam seguir uma formação. Recomenda-se igualmente que sejam incluídas metas nesse sentido nos programas nacionais de reformas**, o que seria um contributo significativo para o combate à situação precária de muitos jovens na transição para a vida ativa.

5.6 Combate ao trabalho precário e irregular no domínio do ensino e dos estágios

5.6.1 Os jovens dos 15 aos 24 anos não só acusam uma taxa de desemprego duas vezes superior à dos restantes grupos da população como também percentagens mais elevadas de trabalho precário (em alguns países mais de 60 %), de aumento de formações e estágios não regulamentados (sobretudo nos países do Sul⁽²⁵⁾) e de trabalho abaixo do nível de qualificações. **O CESE previne contra as demasiadas soluções hesitantes e**

sem perspectivas na inserção laboral: em vez de trabalho precário e de contratos de trabalho pouco estáveis devem ser tomadas medidas que assegurem que o trabalho a termo e os empregos mal remunerados e com uma cobertura social insuficiente não se tornem a norma para os jovens.

5.6.2 O CESE pronunciou-se já em vários pareceres sobre os âmbitos de intervenção necessários com vista à adaptação no domínio da educação e da qualificação, designadamente para garantir que os jovens possam obter a formação efetivamente procurada nos mercados de trabalho⁽²⁶⁾. A fim de mitigar as atuais discrepâncias entre a oferta e a procura nos mercados de trabalho, devidas nomeadamente a qualificações insuficientes, pouca mobilidade geográfica ou remuneração inadequada⁽²⁷⁾, os estabelecimentos de ensino deveriam orientar a adaptação dos seus programas de ensino às necessidades do mercado de trabalho, mas os empregadores devem igualmente alargar os seus canais de recrutamento de novos trabalhadores e as autoridades devem investir em medidas ativas e eficazes para o mercado de trabalho. Também os próprios formandos devem ser responsáveis pela sua futura empregabilidade.

5.6.3 **Quanto à iniciativa da Comissão em matéria de estágios, o CESE preconiza um quadro europeu de qualidade na matéria que permita a aquisição de qualificações também nas empresas, para que estas possam oferecer, nomeadamente aos jovens desfavorecidos em termos de educação, situações de trabalho promotoras de aprendizagem regidas por contratos mutuamente vinculativos.** O sistema dual de aprendizagem, com formação geral e profissional, tem dado resultados positivos em vários países e conviria averiguar a viabilidade de o transferir parcialmente para outros países.

5.7 Princípios fundamentais para combater o desemprego juvenil

5.7.1 O CESE recomenda que as medidas para combater o desemprego juvenil assentem nos seguintes princípios fundamentais: melhorar a empregabilidade dos jovens através de reformas do sistema geral e profissional de ensino que permitam adequar melhor as qualificações às necessidades do mercado de trabalho, incluindo parcerias entre os estabelecimentos de ensino, os agentes económicos e os parceiros sociais; políticas ativas do mercado de trabalho, incluindo mais apoios e incentivos para que os jovens aceitem um posto de trabalho; analisar o impacto da legislação relativa à proteção do emprego; promover o empreendedorismo dos jovens.

⁽²³⁾ Assim, o CESE reclama que pelo menos 40 % das dotações do Fundo Social Europeu sejam afetadas à promoção do emprego e da mobilidade profissional, colocando, assim, um grande número de medidas orientadas para os jovens no cerne dos projetos a lançar. Ver o parecer do CESE sobre o «Fundo Social Europeu», (ver pág. 82 do presente Jornal Oficial), relator: Xavier Verboven; correlator: Miguel Ángel Cabra de Luna. Pontos 1.5 e 4.1.

⁽²⁴⁾ Dados do Inquérito às Forças de Trabalho (Eurostat) demonstram que os jovens (15 a 24 anos) da UE-27 têm, em média, um acesso três vezes mais restrito a estes apoios quando desempregados do que os outros grupos, não tendo sido registada qualquer melhoria sustentável durante a crise.

⁽²⁵⁾ O problema é menos premente nos países do norte da Europa, que têm uma longa prática de relações regulamentadas entre formandos, estabelecimentos de ensino e empregadores. O mesmo vale para os países em que há um sistema estabelecido e comprovado de formação dual dos aprendizes, como na Alemanha e na Áustria.

⁽²⁶⁾ Ver, a este propósito, o parecer que o CESE está a elaborar sobre o tema «Modernização dos sistemas de ensino superior» (ainda não publicado no Jornal Oficial), o parecer do CESE sobre «Emprego juvenil, competências técnicas e mobilidade» (JO C 68 de 6.3.2012, pág. 11), relatora: Dorthe Andersen; e o parecer do CESE de sobre o tema «Tornar o ensino e a formação profissionais de nível pós-secundário mais atrativos» (JO C 68 de 6.3.2012, pág. 1), relatora: Vladimíra Drbalová.

⁽²⁷⁾ Ver COM(2011) 933: Iniciativa Oportunidades para a Juventude.

5.8 *Lutar contra o desemprego de longa duração e a perda de contacto com o mundo do trabalho*

5.8.1 A persistente estagnação da procura de mão-de-obra causada pela crise leva ao aumento do desemprego de longa duração que, por sua vez, acarreta graves problemas de inserção no mercado de trabalho, e, por arrastamento, leva ao aumento da pobreza mesmo dos que têm trabalho. **O CESE recomenda aos Estados-Membros que deem especial atenção também à criação de um mercado de trabalho intermédio, em que os fundos públicos sejam aplicados para criar um número adaptado de postos de trabalho adequados**, de modo que os desempregados de longa duração mantenham o contacto com o mundo laboral e melhorem os seus conhecimentos. Isto evitará o aumento do número de trabalhadores pobres e permitirá a estas pessoas fazer uma transição sem sobressaltos para o mercado de trabalho tradicional uma vez passada a crise.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON
