



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 1.3.2000
COM(2000) 78 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Políticas comunitárias em prol do emprego

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Políticas comunitárias em prol do emprego

1. INTRODUÇÃO

A promoção de um elevado nível de emprego constitui um dos objectivos fundamentais da União Europeia. O emprego desempenha um papel central na melhoria do nível de vida, contribui para a coesão e a inserção social e é uma importante medida do êxito da Europa em utilizar plena e eficazmente os seus recursos económicos e humanos.

A Europa está agora a entrar numa nova e importante fase do seu desenvolvimento económico e social. Com um forte crescimento e uma envolvente económica reforçada, são favoráveis as perspectivas de aumento ulterior do emprego e reduções dos níveis de desemprego. Não obstante, para que a União realize o seu potencial de pleno emprego - em termos da qualidade e quantidade de postos de trabalho, de igualdade de acesso aos mesmos e de níveis de desemprego mínimos - terá de gerir a mudança mais eficazmente. A Europa deve continuar a modernizar os seus mercados de bens, serviços, capitais e trabalho, consolidando o seu espírito empresarial.

A produção, aquisição e utilização do conhecimento estão a tornar-se um dos principais meios de melhorar os desempenhos económicos e o bem-estar social. O conhecimento e a inovação redefinem e realçam a competitividade económica, ao mesmo tempo que alteram os conteúdos do trabalho que fazemos e a forma como o fazemos. Um dos objectivos da Cimeira extraordinária de Lisboa é encontrar formas de explorar estas novas oportunidades de promover o crescimento do emprego e a inclusão social e, assim, reforçar competitividade e coesão.

A Europa tem de mobilizar todos os recursos à sua disposição para criar uma economia moderna, inclusiva e cognitiva, e atacar, de forma integrada, os desafios há muito persistentes em matéria de desequilíbrios regionais e desadequações entre oferta e procura no mercado de trabalho, juntamente com os novos reptos resultantes de mudanças económicas, sociais e tecnológicas mais vastas.

A presente Comunicação é parte integrante do contributo da Comissão para a Cimeira de Lisboa sobre emprego, reforma económica e coesão social. O seu objectivo é duplo.

Primeiramente, demonstra de que forma as reformas estruturais e o crescimento económico se reforçam mutuamente e sublinha o potencial de emprego da União. Salaria ainda os desafios a que a UE tem de dar resposta - disparidades de género, desadequação de competências, desequilíbrios regionais, tendências demográficas e pressões competitivas a nível global - inscrevendo-os no contexto da transição para uma economia cognitiva inclusiva. Em segundo lugar, em conformidade com artigo 127º do Tratado que estabelece que "*o objectivo de alcançar um elevado nível de emprego será tomado em consideração na definição e execução das políticas e acções comunitárias*", a Comunicação descreve quatro grandes áreas de política comunitária particularmente relevantes para a agenda da Cimeira de Lisboa:

- o desenvolvimento de uma economia cognitiva, apoiado pelas iniciativas associadas à Sociedade da informação, investigação e desenvolvimento;

- reforço do funcionamento do mercado interno e a promoção das empresas e da inovação;
- adopção de uma estratégia integrada para fomentar a inclusão e a participação numa economia produtiva;
- por último, apoio activo à criação de empregos aos níveis do desenvolvimento local e regional.

2. DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A EUROPA

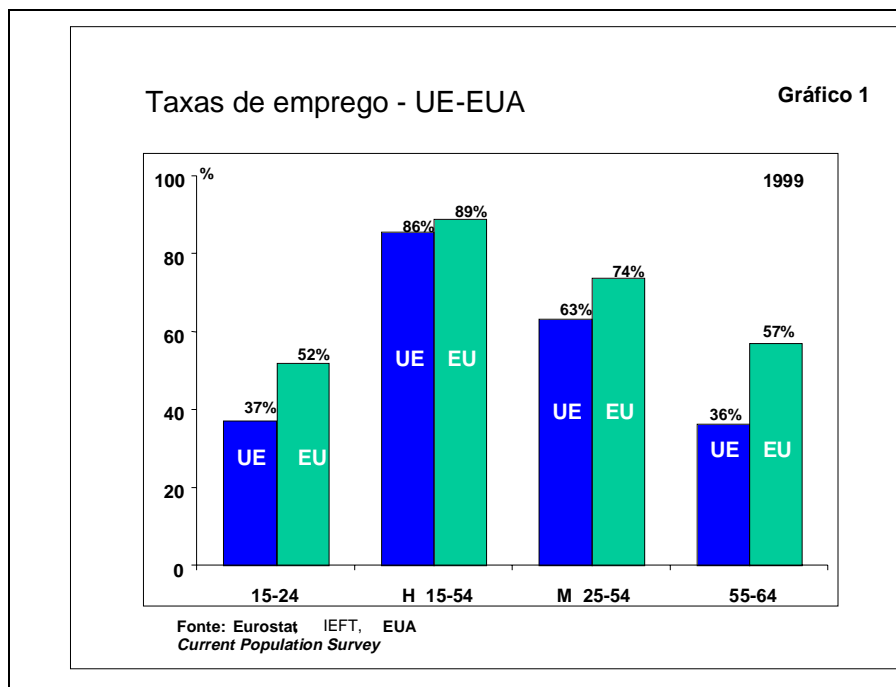
2.1. Potencial global de emprego da Europa

É amplamente reconhecido que o desempenho da UE em termos de emprego não é positivo. Os níveis de emprego são baixos - com uma taxa de ocupação relativamente à população activa de apenas 61%, comparada com taxas correspondentes na ordem dos 75% no Japão e nos Estados Unidos. Do mesmo modo, o desemprego raramente desceu abaixo dos 8% ao longo dos últimos 20 anos. O "potencial de pleno emprego" da União - calculado como sendo o nível de emprego alcançado se todos os Estados-Membros tivessem desempenhos harmonizados pelo melhor resultado dos 15 ou dos Estados Unidos - é de cerca de 30 milhões de pessoas, isto é o dobro do número de desempregados registados.

A presente secção tratará, de forma sucinta, uma série de questões interrelacionadas: as disparidades de género, as insuficiências do emprego no sector dos serviços, os desequilíbrios regionais, o desemprego de longa duração, a desadequação de competências e a dimensão demográfica. Nas subsecções que se seguem, são equacionados estes problemas no contexto da mudança fundamental actualmente em curso na Europa, rumo a uma economia cognitiva.

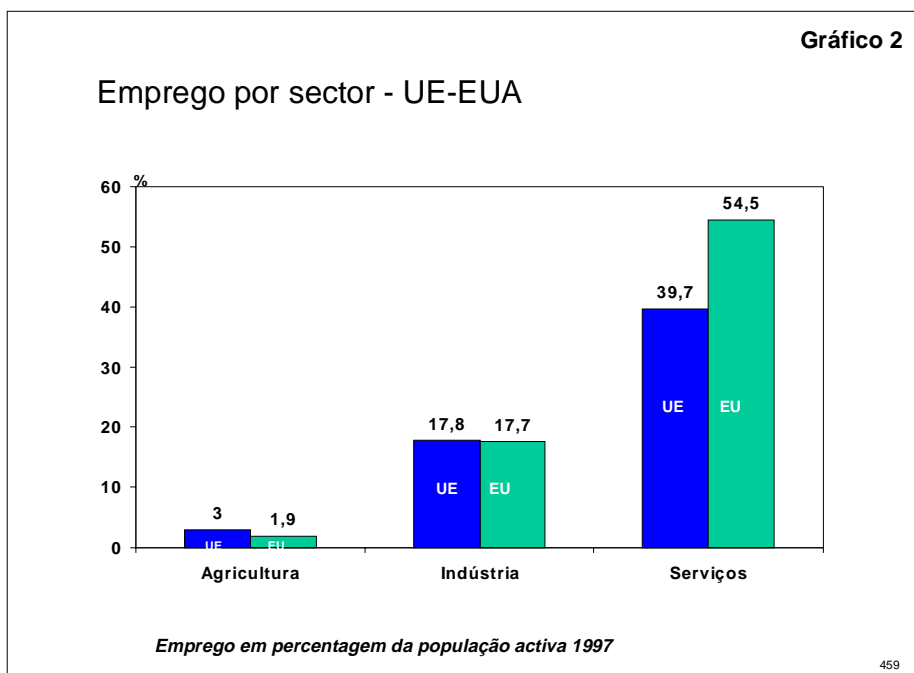
A dimensão de género

Aumentos significativos no emprego traduzir-se-ão em taxas muito mais elevadas de emprego feminino. Actualmente, na Europa, apenas metade das mulheres em idade activa exerce uma actividade, por oposição a mais de dois terços nos Estados Unidos (ver Gráfico 1). Este facto contrasta com a taxa de emprego dos homens na faixa etária mais produtiva, onde UE e EUA apresentam níveis muito mais próximos - 86 contra 89%. A taxa de desemprego feminino na União é ainda 3% superior à registada entre os homens.



Criação insuficiente de emprego no sector dos serviços

O problema do emprego reflecte-se igualmente na estrutura laboral dos diferentes sectores, com a UE a apresentar um baixo nível médio de emprego no sector dos serviços, por comparação com os Estados Unidos. Enquanto que na agricultura e na indústria, o emprego na Europa anda a par dos níveis registados nos EUA, o sector dos serviços ocupa quase 55% dos trabalhadores nos EUA, contra apenas 40% na Europa (ver gráfico 2). Este desequilíbrio não se limita a áreas específicas, sendo os níveis de emprego baixos em todo o espectro - serviços às empresas, saúde, educação, etc. - (ver "Emprego na Europa 1999").



Desequilíbrios regionais

São acentuados e persistentes os desequilíbrios geográficos na distribuição do emprego e desemprego na União Europeia. Em muitas regiões do sul e da periferia da União, como em muitas áreas industriais em declínio dos Estados-Membros, são comuns taxas de emprego inferiores a 55 ou 50%, com as taxas de desemprego a duplicarem, por vezes, a média da UE (ver "Emprego na Europa 1998").

Têm-se registado poucas mudanças globais nas disparidades regionais das taxas de emprego na União no longo prazo. Quando muito, os desequilíbrios entre as regiões acentuaram-se durante os últimos 15-20 anos. Ao longo das duas últimas décadas, as taxas de desemprego nas regiões com os níveis mais elevados de emprego mantiveram-se dentro de uma margem estreita entre os 4-7%, enquanto que nas regiões com menos emprego, essas taxas deterioraram-se marcadamente, passando de 15% para 25%.

Mesmo nos Estados-Membros onde as disparidades foram atenuadas ao longo da década de 90, esse fenómeno ficou a dever-se mais à redução das taxas de emprego nas áreas com níveis mais elevados de mão-de-obra activa do que a aumentos nas regiões com menor intensidade de emprego. Este facto implica problemas estruturais deveras graves nestas últimas regiões, que terão de ser exaustivamente atacados para que a União consiga realizar o potencial de crescimento em termos de pleno emprego.

Desemprego de longa duração

As fragilidades da economia e dos mercados laborais em grande parte da Europa traduziram-se não apenas em elevados níveis de desemprego, mas também numa aparente incapacidade de reinserir muitos dos que perdem os seus postos de trabalho. Em consequência, uma elevada proporção de desempregados permanece nesse situação durante um ano ou mais, reduzindo a sua empregabilidade e prejudicando ainda mais as suas perspectivas de reinserção no mercado laboral.

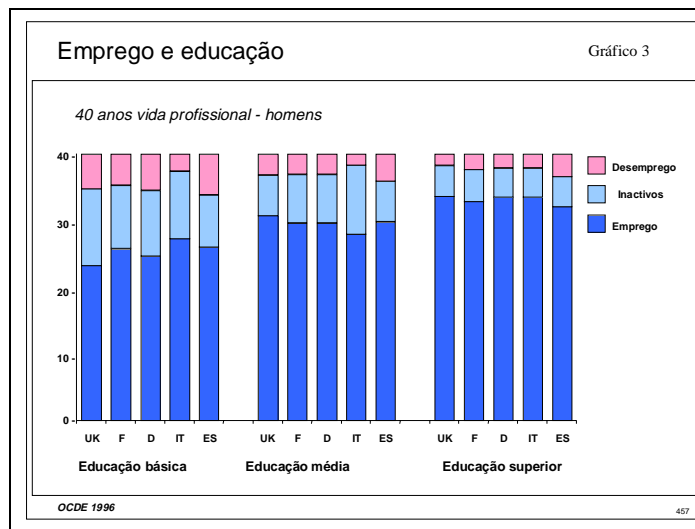
Em média na União, cerca de metade das pessoas registadas como desempregadas encontram-se nessa situação há um ano. Neste domínio, os Estados-Membros que têm alcançado resultados mais positivos na redução dos níveis globais de desemprego tendem a ser os que maior atenção prestam à diminuição do número de desempregados que acabam por engrossar as fileiras do desemprego de longa duração, através da adopção atempada de medidas políticas.

Desadequação de competências

Um problema recorrente em períodos de retoma económica é a emergência de desadequações entre oferta e procura no mercado de trabalho, que se traduz numa pressão ascendente em termos de diferenciais salariais, na medida em que as empresas concorrem entre si na procura de competências escassas no mercado, ou em insuficiências quantitativas de grupos específicos de trabalhadores. O problema acentua-se com a mudança estrutural para uma economia cognitiva, que gera um fosso entre a oferta de competências, ou seja as que os trabalhadores efectivamente possuem, e as procuradas pelo mercado em resultado do progresso tecnológico e organizacional.

Tudo indica que, na prática, as pessoas com apenas a escolaridade obrigatória trabalham durante menos anos - com períodos muito mais longos de inactividade ou desemprego - do que as pessoas que beneficiaram de uma educação superior. O gráfico 3 demonstra que a vida

profissional efectiva dos homens com baixos níveis de escolaridade pode descer aos 25 anos, por comparação com os 35 anos de actividade dos que têm níveis de educação superiores, conduzindo a diferenciais ainda mais acentuados em termos de rendimento ao longo da vida. Por este motivo, há que prestar especial atenção ao desenvolvimento dos sistemas de aprendizagem que promovam o acesso de todos à educação e formação ao longo da vida e permitam às pessoas adaptarem-se às mudanças nas respectivas envolventes laborais.



Baixos níveis de escolaridade estão associados a elevadas taxas de desemprego, em especial entre os trabalhadores mais jovens. Por exemplo, os jovens entre os 20-24 anos com apenas a escolaridade obrigatória apresentam um taxa de desemprego até 10 pontos percentuais mais alta do que os seus colegas com estudos universitários. Para o conjunto da mão-de-obra, as taxas de desemprego dos indivíduos com níveis de educação superiores correspondem a menos de metade da dos que apenas concluíram a escolaridade obrigatória - menos de 6% contra mais de 12% - com disparidades ainda mais acentuadas no domínio do desemprego de longa duração. Estes números revelam a importância do aumento dos níveis de qualificações dos jovens, da redução das taxas de abandono escolar precoce, da melhoria da formação disponível após a escolaridade obrigatória e da oferta de uma "segunda oportunidade" a todos quantos abandonaram a escola sem as qualificações adequadas.

Dimensão demográfica

A mudança demográfica na União está agora em curso, e afectará a composição etária da população em idade activa e o equilíbrio da dependência entre esta população e a restante, designadamente as pessoas que já se reformaram. Este facto torna insustentáveis as baixas taxas de emprego dos trabalhadores com mais de 55 anos (ver gráfico 1) e as políticas laborais têm de ser decisivamente reforçadas neste domínio (ver Grandes Orientações de Política Económica 1999 e Orientações para o Emprego 2000).

A mudança operada na população em idade activa é ainda mais significativa a longo prazo, com menos 12 milhões de trabalhadores potenciais com idade inferior a 40 anos e um aumento de 13 milhões de indivíduos acima dessa faixa etária, ao longo da próxima década. Estas alterações afectarão as práticas de recrutamento e emprego das empresas e de todos os sectores, nomeadamente os que tradicionalmente sempre empregaram mão-de-obra mais jovem. Por outro lado, a mudança é progressiva, com a força de trabalho a envelhecer a uma média de apenas alguns (3-4) meses por ano, e o impacto parecerá menos dramático quanto mais rápido for o aumento da taxa de emprego.

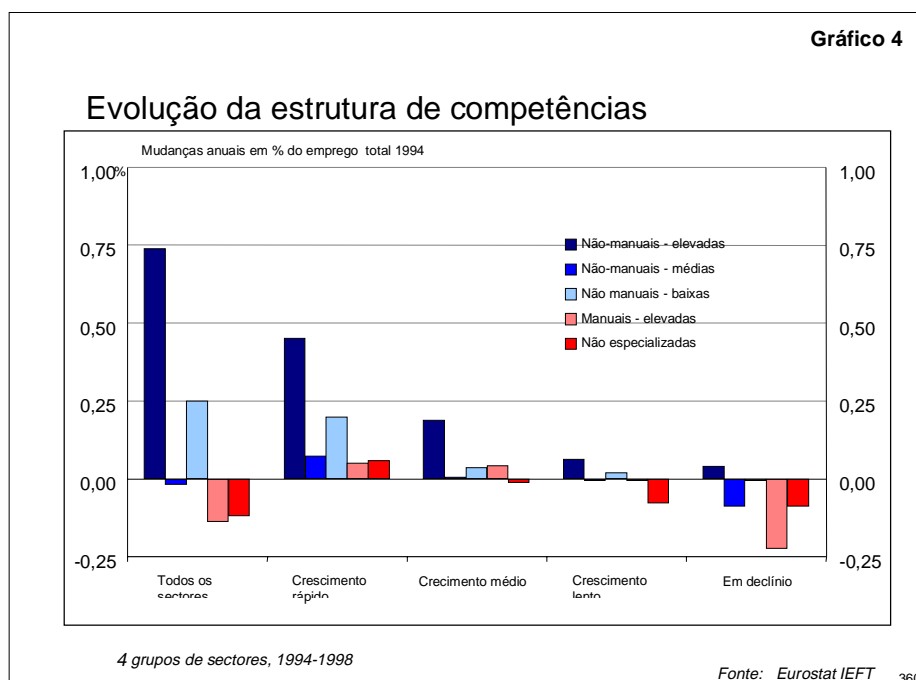
2.2. Oportunidades e limitações emergentes

Estes desafios persistentes estão a ser acentuados pela transição para uma economia cognitiva, acompanhada de crescente globalização da produção em muitos sectores da indústria e dos serviços.

A transição para uma "economia assente no conhecimento" está a tornar-se uma das principais características das nossas economias. O saber está hoje cada vez mais codificado e é transmitido via as tecnologias da informação. E cada vez mais produtos e serviços assentam na utilização do conhecimento e da informação. As TIC e o processamento do saber têm também implicações fundamentais para a organização do trabalho e a natureza dos empregos: as redes - ligando empresas umas às outras, aos seus clientes ou a indivíduos - estão a remodelar a forma como muitas indústrias operam e o modo como as pessoas trabalham. Ao "des-activar" muitos dos condicionalismos de tempo no processo de produção, conferem vantagem a formas descentralizadas de organização e conduzem a uma atenção mais marcada no serviço aos clientes. Se forem adoptadas as políticas adequadas, a economia cognitiva poderá induzir um aumento substancial de postos de trabalho nos serviços, o que contribuirá para colmatar o fosso de emprego neste sector.

Além disso, se forem envidados esforços para assegurar a igualdade de acesso de regiões e indivíduos, as novas tecnologias da informação poderão permitir às comunidades menos desenvolvidas, rurais e urbanas, criar novas actividades e ultrapassar problemas persistentes, como seja o afastamento dos grandes centros económicos. Este processo poderá dar novo ímpeto ao processo de redução das discrepâncias regionais profundamente enraizadas no desempenho da Europa em termos de emprego.

Estas mudanças significam que os trabalhadores - jovens e mais velhos - devem ser capazes de tratar o conhecimento nas suas novas formas - digitalização, ligação em rede e processamento em tempo real - de modo a poderem adaptar-se ao longo das suas vidas profissionais. A economia cognitiva parece acentuar a mudança, dando uma vantagem comparativa suplementar aos trabalhadores que possuem aptidões não manuais compostas e comunicativas, principalmente associadas a níveis mais elevados de instrução, afastando-se dos trabalhadores tradicionais com competências fundamentalmente manuais.



Este é especialmente o caso em sectores da economia em rápido desenvolvimento, onde o crescimento do emprego não manual é mais evidente. O grosso das perdas de postos de trabalho de natureza manual, seja qualificado ou não, encontra-se em sectores de desenvolvimento lento ou em declínio (ver gráfico 4). Este processo implica mais investimento na aprendizagem ao longo da vida, tanto ao nível da educação básica como da actualização de competências, em especial para os trabalhadores mais velhos. Este facto é particularmente importante no contexto de uma mão-de-obra europeia em envelhecimento. São igualmente necessárias políticas activas de formação por forma a reforçar a tendência de redução do fosso de género no acesso às TIC. O investimento em conhecimento significa investimento não apenas em educação ou em produtos e serviços relacionados com as TIC, mas também em I&D. Dados de 1995 sugerem que o desempenho da UE em termos de investimento global no conhecimento era comparável ao dos EUA. Contudo, no que respeita à componente I&D, a União Europeia gastava proporcionalmente menos do que os EUA e o Japão - menos de 2% do PIB em 1997, por oposição a cerca de 3%. Por outro lado, numa perspectiva de longo prazo e centrando a atenção em níveis de despesa absoluta, estas disparidades parecem ter aumentado, especialmente ao longo da década de 90. As actuais tendências em matéria de despesa de investigação poderão, assim, ter um impacto negativo no desenvolvimento do emprego na Europa nos anos que se avizinham.

O crescimento contínuo do comércio global tem sido substancialmente benéfico para a UE. A queda dos custos de transportes e a melhoria dos fluxos de informação através da Internet poderão abrir perspectivas de mudanças substanciais nas estruturas mundiais de produção e distribuição nos anos que se avizinham, e induzir ulteriores aumentos de rendimento e o emprego na União.

Por outro lado, estas mudanças são acompanhadas de um processo contínuo de adaptação industrial em larga escala na Europa. Estes processos de ajustamento são, por vezes, longe de serem pacíficos. Alguns sectores da economia, e certos grupos de profissões em determinadas regiões, beneficiarão do crescimento de novas actividades (ver Anexo), mas registar-se-ão também perdas substanciais. Este processo gera desafios não apenas em termos dos objectivos da inclusão e coesão, mas igualmente no que respeita à utilização eficaz dos recursos

económicos. Há agora um reconhecimento cada vez mais acentuado da interacção entre globalização, emprego interno e rendimentos relativos, e da necessidade de políticas de apoio mais firmes, em termos de redes de segurança e possibilidades de re-especialização.

Ainda que as novas tendências sejam susceptíveis de reforçar os desafios do emprego/desemprego, podem também dar um novo impulso a políticas adequadamente concebidas para combater o desemprego, em especial o de longa duração, e reduzir efectivamente as disparidades de idade e género no emprego, bem como as acentuadas discrepâncias entre os mercados laborais regionais.

3. O EMPREGO NAS POLÍTICAS COMUNITÁRIAS

Após a caracterização dos desafios em termos de emprego, a presente secção trata do impacto neste domínio de uma série de políticas comunitárias essenciais ao desenvolvimento de uma economia cognitiva.

Para enfrentar estes reptos, há que mobilizar eficazmente todas as políticas económicas e estruturais, operando de modo a reforçar-se mutuamente. A política de emprego tem de ser inscrita numa abordagem global que inclua as políticas macroeconómicas orientadas para o crescimento, a estabilidade e o emprego, uma reforma económica promotora da competitividade e do funcionamento dos mercados, e as Orientações para o Emprego, destinadas a melhorar a empregabilidade, a adaptabilidade a igualdade de oportunidades e promover o espírito empresarial com vista à criação de empregos nas novas empresas, bem como nas já existentes. As Orientações para o Emprego e as Grandes Orientações de Política Económica, que fornecem o enquadramento para a definição de directrizes e objectivos políticos globais, são revistas nos relatórios de execução dos Estados-Membros, a quem cabe a primeira responsabilidade pela execução das mesmas.

O nº 1 do artigo 127º do Tratado CE estabelece que a Comunidade deve contribuir para um elevado nível de emprego, incentivando a cooperação entre os Estados-Membros e ajudando e, se necessário, complementando as acções nacionais. Este apoio foi exigido na reunião extraordinária do Conselho Europeu no Luxemburgo, ocasião em que se fez apelo à congregação de todas as políticas comunitárias em prol do emprego, sejam elas de enquadramento ou de apoio. Esta estratégia faz eco do nº 2 do artigo 127º do mesmo Tratado, segundo o qual o objectivo de um elevado nível de emprego deverá ser tido em consideração na formulação e execução das políticas e actividades comunitárias.

Ainda que a presente Comunicação incida na integração da vertente "emprego" nas políticas da Comunidade na sua actual forma, é importante reconhecer as significativas implicações para as políticas laborais que uma União alargada representará. A integração de países que se encontram em diferentes estádios de desenvolvimento, crescimento e competitividade é um desafio que tem de ser enfrentado agora. Estão a ser empreendidas análises em termos de emprego nos países candidatos, com vista a melhor compreender a situação nestes países e harmonizar as suas políticas laborais com as da Comunidade.

As secções que se seguem incidem em quatro grandes áreas:

- O desenvolvimento de uma economia cognitiva
- A promoção do dinamismo do mercado interno
- A inclusão e participação numa economia produtiva

- O apoio da UE ao desenvolvimento do emprego aos níveis local e regional.

3.1. Para uma economia cognitiva

O apoio da UE a uma Sociedade Europeia da Informação

As tecnologias da informação e da comunicação oferecem à Europa novas oportunidades de crescimento e criação de postos de trabalho. Estas tecnologias afectarão o emprego na maioria dos sectores económicos de diferentes formas: novas disposições organizacionais e inovação nos processos empresariais darão um ímpeto reforçado à produtividade, induzindo preços mais baixos, produtos de melhor qualidade e, a seu tempo, aumento da procura; e a inovação de produtos e serviços gerará novos postos de trabalho e mais procura.

Vantagens e insuficiências da Europa

A economia dos EUA tem vindo a assimilar as novas tecnologias a um ritmo mais elevado do que a Europa, sendo mais rápida a explorar as infra-estruturas das "auto-estradas da informação". Em consequência, tem sido capaz de lançar à escala mundial aplicações dependentes dessas novas tecnologias, dominando vários segmentos dos mercados de TI. Por exemplo, a maioria dos fornecedores de serviços Internet tem ainda de utilizar "esqueletos" americanos (infra-estruturas de banda larga) para transportar a informação através da Internet. Como nota positiva, a Europa é agora o mercado de mais rápida expansão para o desenvolvimento da Internet, com cerca de 50 milhões de utilizadores europeus desde o final de 1999, número que se espera multiplicar até 2004. Contudo, a taxa europeia actual de penetração da Internet em casa corresponde ainda apenas um terço da dos EUA, o que significa que a Europa deve promover um muito mais elevado ritmo de penetração da Internet do que regista actualmente.

Para além disso, as lacunas de competências constituem ainda uma barreira significativa à criação de emprego na Europa, tanto no que respeita ao nível básico de domínio das TIC, como ao nível especializado: até ao ano 2002, haverá cerca de 1, 6 milhões de vagas para especialistas das TIC por preencher.

A UE ocupa, no entanto, uma posição de liderança em matéria de comunicações móveis e televisão digital. Em Dezembro de 1999, a UE contava com 136 milhões de subscritores de telefones móveis e a taxa de crescimento em muitos Estados-Membros é actualmente de 1% ao mês. Algumas previsões apontam para uma taxa de penetração perto dos 100% nos próximos cinco anos. A rede GSM, originariamente uma norma europeia, tornou-se uma norma global. A terceira geração de telefones móveis, que oferece as possibilidades de comércio electrónico móvel e acesso à Internet sem fios, assentará no êxito destes resultados e dará às empresas europeias uma confortável vantagem, dado que existirão mais de 600 milhões de telefones móveis com estas capacidades em 2004.

Iniciativas da UE

- A iniciativa "*e-Europe - Uma Sociedade da Informação para Todos*", lançada pela Comissão Europeia em 8 de Novembro, visa colocar os benefícios da sociedade da informação ao alcance de todos os europeus. Incide nas condições-quadro necessárias, tais como a ligação on line de todos os estabelecimentos de ensino, acesso mais barato à Internet, intensificação do comércio electrónico, Internet mais rápida para investigadores e estudantes, capital de risco para as PME de alta tecnologia, a e-participação das pessoas com deficiência e a garantia de fácil acesso a informação de carácter público. Conferir

prioridade política às dez áreas tratadas nesta iniciativa permitirá à Europa criar um número substancial de postos de trabalho altamente especializados em áreas de procura crescente. A iniciativa incide igualmente nas formas de fornecer às pessoas instrumentos baratos e acessíveis para actualizar as respectivas competências, permitindo-lhes aproveitar novas oportunidades.

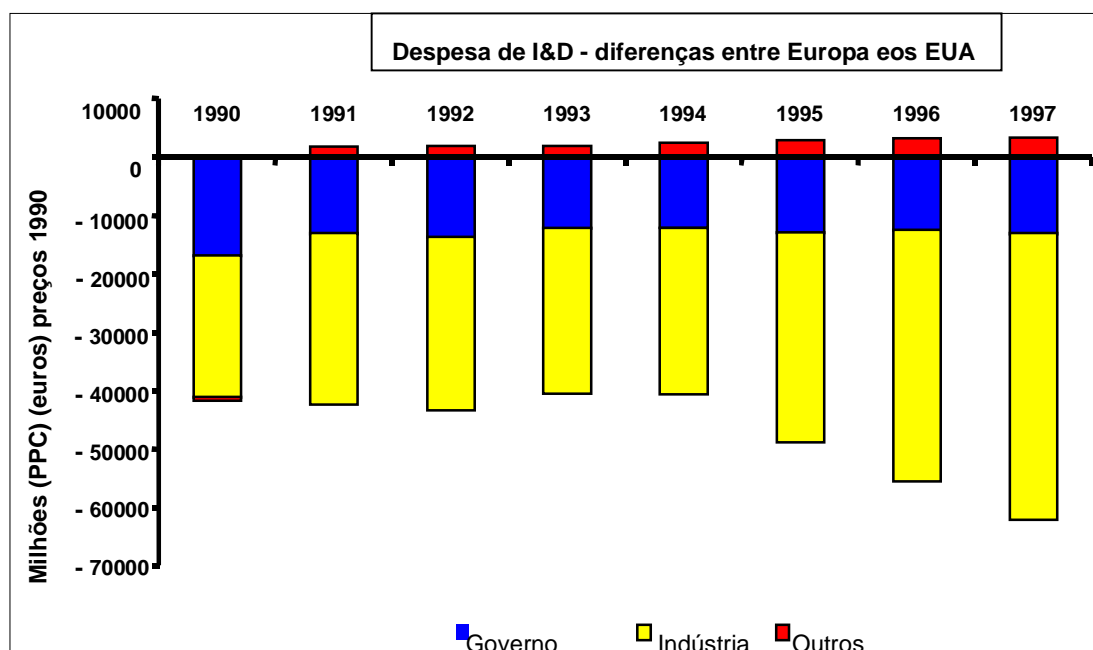
- A Comunicação "*Estratégias de criação de empregos na Sociedade da Informação*", adoptada em 4 de Fevereiro, formula recomendações aos Estados-Membros, parceiros sociais e empresas por forma a ultrapassar as actuais lacunas em quatro áreas: aprendizagem, trabalho, serviços públicos e a empresa na sociedade da informação. A Comissão propõe objectivos ambiciosos que fornecem a base para avaliar comparativamente a dimensão da sociedade cognitiva no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego. A Comissão incentivará os Estados-Membros a promover a sociedade da informação e as novas competências, concentrando os investimentos dos *Fundos Estruturais* nos recursos humanos e nas infra-estruturas relevantes.

Apoio da UE a uma Área Europeia de Investigação: criar conhecimento para o crescimento e o emprego

A geração e divulgação de novos conhecimentos através da investigação reforça o emprego, ao lançar as bases para as novas indústrias de crescimento do futuro e ao permitir às pessoas alargar os seus conhecimentos e competências. Na verdade, as principais economias mundiais registaram um aumento do número de postos de trabalho em indústrias e regiões de elevada intensidade de I&D e níveis tecnológicos avançados.

Vantagens e insuficiências da Europa

Em termos de emprego, os investigadores na Europa representam apenas 2,5 em cada mil trabalhadores da indústria, contra 6,7 nos Estados Unidos e 6 no Japão. Entre 1988 e 1997, a despesa interna em investigação e desenvolvimento na União Europeia não conseguiu acompanhar o ritmo do PIB. O esforço médio em investigação na União é actualmente de apenas 1,8% do PIB da Europa, contra 2,8% nos Estados Unidos e 2,9% no Japão, diferença que tem vindo a acentuar-se desde 1995, em especial no que respeita ao investimento em investigação no sector privado e nas pequenas e médias empresas.



Acresce que as acções de investigação na Europa acusam problemas de fragmentação e compartimentalização. Os enquadramentos regulamentares e administrativos e os sistemas de referência para a investigação revelam grandes variações, não existindo hoje um verdadeiro "mercado interno" do conhecimento científico e da tecnologia.

Não obstante, a Europa encerra um elevado potencial no domínio da investigação, produzindo um terço de todo o conhecimento científico mundial. Está também na vanguarda de áreas como a investigação médica e a química e conhece êxitos notáveis no domínio tecnológico, em sectores como a aeronáutica e as comunicações móveis. Este é um potencial que tem de ser mantido, intensificado e plenamente explorado.

Iniciativas da UE

Na Comunicação "*Para uma área europeia comum de investigação*", a Comissão propôs uma estratégia global destinada a reforçar as actividades científicas e tecnológicas na Europa, ao mesmo tempo que explora plenamente o elevado potencial já existente nos Estados-Membros. Uma melhor integração das actividades científicas e tecnológicas da Europa e uma transição determinada para uma verdadeira política de investigação europeia são condições indispensáveis para conferir novo vigor à investigação na UE.

A Comunicação apela, em especial, à identificação e ligação em rede de centros de excelência, à mobilidade acrescida de investigadores e à criação de melhores condições-quadro para o investimento privado em investigação. Devem ser empreendidos exercícios de avaliação comparativa, conducentes à preparação de relatórios regulares sobre a situação da Europa neste domínio. Esta avaliação comparativa e os relatórios a efectuar deverão basear-se numa série de indicadores-chave mais relevantes para a apreciação do impacto da investigação e do desenvolvimento na competitividade e no emprego, no contexto de uma sociedade cognitiva.

Será necessária a adopção de medidas por parte dos Estados-Membros e da União. Toda a panóplia de instrumentos práticos, jurídicos e políticos disponíveis deverá ser accionada e a ampla gama de possibilidades fornecidas pelo Tratado deverá ser reexaminada a este respeito.

Apoio da UE ao desenvolvimento de uma área europeia da aprendizagem ao longo da vida: colmatar as lacunas de educação

Os progressos alcançados em matéria de tecnologias da informação e da comunicação estão a transformar o modo como o conhecimento é armazenado e a apoiar a transição para uma sociedade cognitiva. Contudo, este modelo agora emergente está também a suscitar vários desafios. Como estimular a inovação não apenas nos processos, mas também nos produtos e serviços por forma a incentivar as empresas e fomentar a criação de empregos? Como equipar a mão-de-obra para mudanças muito mais rápidas nas actividades ocupacionais? Como lidar com o risco de novas actividades sociais?

Os sistemas educacionais em toda a União têm de ser capazes de dar resposta à necessidade de todos os cidadãos de se munirem das ferramentas para fazer face à rápida mudança no contexto global de uma economia cognitiva. Além disso, as políticas de educação devem ter em conta as tendências sociais em mutação, relativamente ao envelhecimento da população, às estruturas das famílias e dos agregados familiares, bem como às mudanças comportamentais associadas às questões de género e aos problemas intergeracionais.

Vantagens e insuficiências da Europa

As actuais baixas taxas de emprego são, em parte, o reflexo de uma desadequação entre a oferta e a procura de competências. O elevado desemprego juvenil sublinha a necessidade de focar maior atenção numa transição bem sucedida da escola para a vida activa, através da melhoria da qualidade da educação e formação, incluindo o desenvolvimento de competências nucleares e o reforço dos laços entre mercado de trabalho e as instituições de educação e formação. Para os trabalhadores mais velhos, há que melhorar o acesso a estruturas de educação e formação contínuas de qualidade, de modo a ajudá-los a adaptarem-se às novas exigências do mercado de trabalho.

Existe um forte compromisso político para com a mudança. A Estratégia de Emprego e os programas comunitários no domínio da educação, formação e juventude contribuem para o desenvolvimento de um espaço europeu comum da educação e da formação através da cooperação e da mobilidade. Na realidade, uma das pedras basilares das Orientações para o Emprego consiste em suscitar a plena participação de todos na economia cognitiva, através de uma abordagem de parceria da *aprendizagem ao longo da vida*, envolvendo os Estados-Membros, os parceiros sociais, as empresas e as pessoas.

Iniciativas da UE

- A Comissão está a preparar um memorando subordinado ao tema "Implementação da aprendizagem ao longo da vida para uma cidadania activa numa Europa do conhecimento", com ideias para uma estratégia global neste domínio e o desenvolvimento de indicadores para facilitar a avaliação das políticas e sistemas dos Estados-Membros, bem como as iniciativas e os programas comunitários. A Comissão tem igualmente em preparação um relatório europeu sobre a qualidade da educação, com base nos resultados do grupo de trabalho sobre indicadores de qualidade nos sistemas de ensino. A Comissão analisará ainda de que modo evoluem os programas escolares e a definição de qualificações, de modo a verificar se estes últimos se adequam às necessidades do mercado laboral e se promovem a transição para uma sociedade cognitiva.
- Em resposta às lacunas de competências, a Comunicação da Comissão "Estratégias de criação de empregos na Sociedade da Informação" coloca uma tónica especial numa nova

abordagem integrada da aprendizagem ao longo da vida. Os Estados-Membros deverão proporcionar a todos os estudantes e trabalhadores a oportunidade de aprender a dominar as TIC, e realçar a formação de especialistas neste domínio ao nível universitário e técnico. Deverá ser dada particular atenção à integração da dimensão do género na formação associada à sociedade da informação. A Comissão vai lançar também um estudo sobre os custos económicos do fosso de competências.

- Além disso, a Comissão pretende apresentar ao longo de 2000 uma iniciativa destinada à concepção da educação do futuro e à promoção da inovação com as novas tecnologias, em conformidade com a iniciativa relativa à e-Europa e com a Estratégia de Emprego.

Apoio da UE à utilização do conhecimento para promover um emprego compatível com o desenvolvimento sustentável

A concretização de um desenvolvimento sustentável, isto é um desenvolvimento que apoie objectivos económicos e ambientais a longo prazo, deverá ser facilitada por uma economia cognitiva. As novas indústrias rendidas ao conhecimento poluem menos do que as indústrias transformadores tradicionais e uma força de trabalho com níveis mais elevados de educação concorre para uma maior consciência ambiental dos consumidores. A investigação e a inovação tornarão possível satisfazer a procura de produtos amigos do ambiente.

Vantagens e insuficiências da Europa

O progresso tecnológico e uma regulamentação mais eficaz reduziram a quantidade de poluição produzida por muitos processos industriais, mas o crescimento na escala de actividade caminhou na direcção oposta. O recente relatório sobre o Estado do Ambiente, elaborado pela Agência Europeia do Ambiente, sugere que alguns problemas ambientais seriam atenuados se as actuais políticas fossem aplicadas exaustivamente. Contudo, em vários sectores importantes (por exemplo, alterações climáticas, detritos, solos), os cenários de "tudo como antes" apontam para uma deterioração ambiental ulterior até 2010.

A utilização de instrumentos baseados no mercado, como os impostos, continua a ser fragmentada. Pese embora as frequentes declarações, poucos são os progressos alcançados com uma utilização mais vasta de instrumentos fiscais, como o imposto sobre produção e consumo de energia, e com a passagem dos encargos fiscais sobre o trabalho para a utilização de recursos. A integração das preocupações ambientais em várias políticas sectoriais (transportes, energia, agricultura) só agora começou.

O compromisso da UE para com o desenvolvimento sustentável e padrões elevados de protecção ambiental pode tornar-se um motor de inovação, tecnologia, novas actividades empresariais e empregos de elevada qualidade. A UE é líder mundial em tecnologias ambientais, criando postos de trabalho e rendimento nos Estados-Membros.

Iniciativas da UE

- No Conselho Europeu de Helsínquia, foram acordadas estratégias de integração da dimensão ambiental nos sectores da agricultura, transportes e energia. Já foram encetados trabalhos sobre estratégias idênticas nas áreas do mercado interno, do desenvolvimento e da indústria. O Conselho terá de apresentar ao Conselho Europeu de Junho de 2001 estratégias globais com a possibilidade de incluírem calendários para ulteriores medidas e uma série de indicadores para estes sectores. O Conselho Europeu solicitou igualmente à Comissão que preparasse uma estratégia de desenvolvimento sustentável de longo prazo.

Além disso, a componente ambiental está também integrada nas Orientações para o Emprego 2000.

- A Comunicação sobre "Ambiente e Emprego" sublinhava a importância da integração política, mobilizando todos os agentes interessados, em especial as autoridades públicas. A Comissão lançou um diálogo entre os ministérios do Emprego e dos Assuntos Sociais e do Ambiente e da Indústria sobre a integração das políticas de concorrência, ambiente e emprego.
- É necessária uma combinação de incentivos e desincentivos financeiros para estimular o investimento em stock de capital novo e mais limpo. Juntamente com o investimento em recursos humanos, esta medida contribuirá para melhorar a competitividade e a qualidade da vida (profissional). Com base nos resultados da "Comunicação sobre ambiente e emprego (Realização de uma Europa sustentável)", a Comissão apoiará ulteriormente o desenvolvimento de estratégias nacionais de longo prazo e ajudará a definir indicadores aplicáveis a todas as indústrias.
- A Comissão continuará a investigar medidas que se afigurem benéficas para o ambiente, a competitividade da economia e o emprego. Entre os exemplos contam-se os eco-impostos e políticas de preços. A Comissão estudará igualmente o impacto de subsídios prejudiciais ao ambiente. Considerará ainda as preocupações ambientais e a segurança dos fornecimentos aquando da avaliação desses subsídios no âmbito das normas de ajudas estatais. Antes do final do ano de 2000, a Comissão proporá um 6º Programa-Quadro de Acção Ambiental.

3.2. Fomentar o dinamismo no mercado interno da UE

Apoio da UE ao desenvolvimento do mercado interno

O comércio em expansão de bens intangíveis torna a integração do mercado cada vez mais necessária. A inovação, a criatividade e a integração económica e financeira são essenciais para fomentar a eficácia e a competitividade, através da promoção da concorrência e da redução dos custos.

Vantagens e insuficiências da Europa

A eliminação de obstáculos ao comércio e a liberalização do mercado acelera a integração dos mercados dos Estados-Membros e gera novas oportunidades. Ao alargar a sua base de clientes e ao conseguir economias de escala, as empresas podem estender as suas actividades e criar empregos adicionais.

Não obstante, persistem ainda problemas (por exemplo, a protecção dos direitos de propriedade intelectual é ainda insuficiente) que podem travar a inovação e o investimento em tecnologia, investigação e outras formas de capital imaterial. Certas indústrias conhecem também dificuldades de integração, em especial no sector dos serviços, que emprega o dobro das pessoas empregadas na indústria e agricultura combinadas. O mercado europeu dos serviços financeiros é ainda fragmentado. A falta de regulamentação adequada em alguns sectores cruciais, como o comércio electrónico, mina ainda a confiança dos consumidores. As desigualdades existentes por toda a parte e a falta de obrigações de serviço universal impedem a UE de tirar pleno partido do potencial de criação de empregos de elevada qualidade.

Iniciativas da UE

- A Comunidade deverá continuar a melhorar a coordenação das políticas fiscais e evitar a concorrência fiscal perniciosa, susceptível de interferir com a distribuição eficaz dos recursos no mercado interno.
- As propostas para salvaguardar os direitos de propriedade industrial e intelectual deverão destinar-se a estimular a inovação, o investimento e o emprego de elevada qualidade. A rápida adopção da proposta de Directiva relativa a certos aspectos do comércio electrónico no mercado interno ajudará a criar uma envolvente regulamentar adequada para esta grande fonte potencial de novos empregos. A concorrência reforçada nas indústrias das TI e das telecomunicações terão um impacto considerável na taxa de crescimento do comércio electrónico. Por conseguinte, a Comissão prestará maior atenção à consolidação das regras de concorrência e a problemas específicos, como o preço de acesso às redes na indústria das telecomunicações.
- Os progressos alcançados em matéria de reformas económicas fornecem a base para exercícios de avaliação comparativa. Estes desenvolvimentos são acompanhados no âmbito do relatório de Cardiff e dos PAN, bem como mais exaustivamente nas Grandes Orientações de Política Económica e respectivos relatórios de execução.
 - A UE deve ser firme na execução das medidas-alvo acordadas na nova estratégia para o Mercado Interno. Em especial, a Comissão centrará as suas iniciativas no sector dos serviços financeiros e acompanhará a sua execução, com uma primeira revisão no Conselho "Mercado Interno" a realizar na primavera de 2000.
 - A Comissão continuará a analisar os efeitos positivos nos mercados laborais da eliminação de obstáculos à mobilidade profissional e geográfica dos trabalhadores, tais como as diferenças nos sistemas de segurança social, em particular as pensões. A situação dos trabalhadores migrantes ou dos pensionistas que se encontram na dependência de um sistema de segurança social num país, enquanto pagam impostos sobre o rendimento num outro terá de ser considerada, sempre que conduzir a um tratamento menos favorável do que essas pessoas receberiam se estivessem afectas ao sistema fiscal do país onde pagam contribuições sociais ou ao sistema de segurança social do país onde pagam impostos. De um modo mais geral, e afim de evitar distorções de tratamento, a coordenação das políticas nacionais deverá visar uma maior compatibilidade entre os sistemas fiscais e de prestações em toda a União. Os Estados-Membros serão incentivados a adoptar medidas no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego e da cooperação em matéria de protecção social.

Apoio da UE às empresas e a uma cultura do espírito empresarial

Para tirar plenos benefícios das reformas económicas orientadas para a competitividade e a criação de emprego, a Europa deverá conceber uma cultura de dinamismo empresarial, em especial nas novas indústrias associadas às TIC e ao conhecimento.

Vantagens e insuficiências da Europa

A Europa é vista como tendo uma *cultura do trabalho por conta de outrem* predominante. A proporção de indivíduos que criam as suas próprias empresas na Itália e no Reino Unido corresponde a metade da taxa dos EUA. Na Europa, as pessoas que abandonam a escola e as que concluem um qualquer nível de escolaridade têm uma forte preferência por *procurar* ao invés de *criar* um emprego. Vários Estados-Membros reconheceram a importância desta

carência de empresários e tomaram já medidas para incluir o espírito empresarial nos programas de estudo, a começar pelo ensino básico.

Em muitos Estados-Membros, o volume e a complexidade das regulamentações e das formalidades administrativas tornam a criação de uma empresa dispendiosa e problemática. Estudos realizados em 1997 revelaram que os países com menos e mais rápidas formalidades para registo de empresas são também os que apresentam taxas de emprego totais mais elevadas.

Em regra, as PME europeias estão subcapitalizadas e o seu nível de endividamento é, em média, o dobro do seu capital próprio. Este facto poderá explicar-se por barreiras culturais (a relutância de alguns empresários de PME em deixar outras pessoas adquirir parte da sua empresa), bem como por uma série de obstáculos que se colocam às PME no acesso aos mercados financeiros (por exemplo, o subdesenvolvimento dos mercados europeus de capital de risco e das bolsas especializadas em empresas de menor dimensão). A disponibilidade de capital de risco é especialmente crucial para o desenvolvimento de empresas inovadoras e de elevado crescimento.

Por forma a colmatar o fosso entre os EUA e a UE, o emprego tem de crescer rapidamente em todos os subsectores: hotelaria, restauração e distribuição; serviços financeiros e às empresas; serviços locais (educação, saúde e serviços sociais). Este deverá ser o principal objectivo da Europa ao longo dos próximos 10 anos.

Iniciativas da UE

- Na Comunicação "Promover o espírito empresarial e a competitividade"¹, a Comissão propôs um Plano de Acção BEST que foi subscrito pelo Conselho em 19 de Abril de 1999. O Plano de Acção retira conclusões dos relatórios BEST (*Business Environment Task Force*), que reviam a envolvente regulamentar vigente na qual operavam as empresas, e recomendavam algumas melhorias. Propõe medidas concretas em vários domínios, nomeadamente o ensino do espírito empresarial, a formação, o acesso ao financiamento, a investigação, a inovação e a melhoria da administração pública. O Plano de Acção constitui um enquadramento de referência para medidas aos níveis comunitário, nacional e regional e complementa a iniciativa SLIM, que visa simplificar e melhorar as normas do mercado interno. O Plano de Acção estabelece que a Comissão deverá elaborar um relatório sobre a sua execução até finais de 2000.
- No seu relatório anual de Cardiff, a Comissão avaliou quantitativamente os desempenhos dos mercados europeus de produtos e capitais. Nesta base, propõe uma série de recomendações políticas com o objectivo de fomentar a reforma económica ou eliminar obstáculos susceptíveis de impedir os mercados de ter desempenhos eficazes. Estas recomendações poderão fornecer dados importantes para a preparação das Grandes Orientações de Política Económica e servir de base às propostas da Comissão de actualização das acções incluídas na Estratégia do Mercado Interno.
- Na sua Comunicação de Outubro de 1999 intitulada "Capital de risco: propostas para prosseguir a execução do plano de acção"² a Comissão avaliou os progressos conseguidos

¹ COM(98) 550 final de 30.09.1998.

² COM(99) 493 final de 20.10.1999, associada ao Documento de Trabalho da Comissão intitulado "Capital de risco: uma chave para a criação de emprego. Execução do Plano de Acção", SEC (1999) 1725.

com a execução do Plano de Acção³ para promover o desenvolvimento de mercados de capital de risco na Europa. Este Plano de Acção é parte da Comunicação, adoptada em 1998 pela Comissão e aprovada pelo Conselho, intitulada "Capital de risco: a chave para a criação de emprego na UE", onde se analisa a importância dos mercados pan-europeus de capital de risco para a União Europeia, se salientam as barreiras ao seu desenvolvimento e se propõem medidas para as eliminar. A Comunicação de Outubro de 1999 concluiu que, pese embora os progressos alcançados, a UE acusa ainda grandes fragilidades, e formulou propostas para avançar este processo. A Comissão analisará estes progressos numa base regular.

- O *Plano de Acção para a Inovação* estabelece três grandes áreas: promoção de uma cultura da inovação, definição de um enquadramento favorável à inovação e criação de laços mais fortes entre a investigação e as empresas. O Quinto Programa-Quadro inclui um programa horizontal para promover a participação das PME e a inovação, com um orçamento comunitário de 362 milhões de euros para o período 1998-2002.
 - A Comissão continua a trabalhar em actividades em curso como o CREA, um programa que apoia fundos de capital de base para pequenas empresas inovadoras, e a Rede Europeia de Anjos Empresariais (EBAN), que reúne empresários em início de actividade com potenciais investidores.
- O impacto do ensino do espírito empresarial e de conhecimentos neste domínio será tratado de forma mais geral no processo de revisão intercalar das Orientações para o Emprego.
 - Em conformidade com as conclusões da Cimeira do Emprego do Luxemburgo, os dados do Relatório sobre as Taxas de Emprego serão actualizados no próximo Relatório Emprego na Europa.
 - Para aumentar a consciência empresarial entre os jovens, muito há que fazer ao nível das instituições de ensino. A execução dos programas e actividades comunitários, tais como o programa Leonardo II, incentivará os Estados-Membros a incluir o espírito empresarial em todos os programas de estudos e providenciará apoio prático.
 - Está previsto um 4º programa plurianual dirigido às empresas e às PME, devendo abranger o período de 2001-2006.
 - A Comissão implementará a sua estratégia apoiada pelo Conselho em matéria de reforço do potencial do turismo para o emprego⁴.

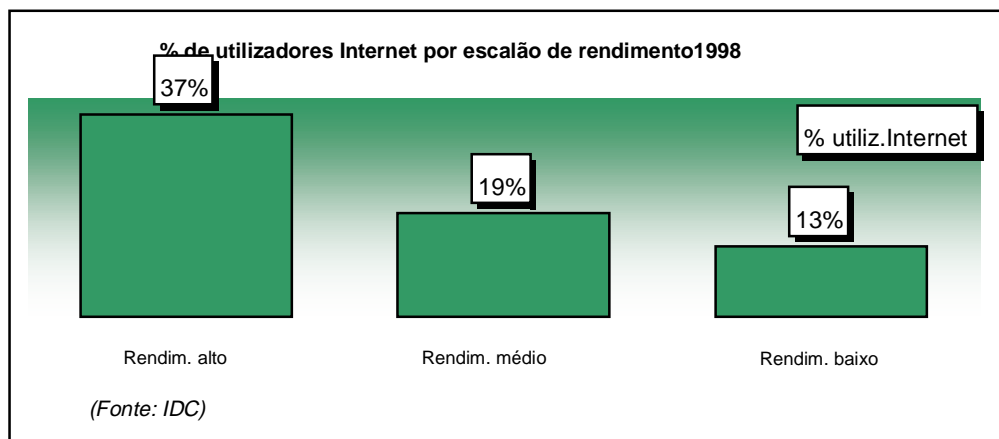
3.3. Apoio da UE à inclusão e à participação numa economia produtiva

A primeira responsabilidade do combate à exclusão social - seja nas formas tradicionais, ou nas novas associadas à Sociedade da informação - incumbe às autoridades nacionais, aos parceiros sociais e às organizações não governamentais. Contudo, em conformidade com as novas disposições do artigo 137º do Tratado, o papel da UE é apoiar e complementar as iniciativas implementadas pelos Estados-Membros.

³ Documento de Trabalho da Comissão intitulado "Capital de risco: uma chave para a criação de emprego na União Europeia", SEC (1998) 552, publicado separadamente pelo SPOCE, Bruxelas/Luxemburgo, Abril de 1998.

⁴ COM(99) 205 de 28 de Abril de 1999.

Prevenir e combater a exclusão social em todas as suas dimensões requer estratégias globais e integradas. Neste contexto, a UE tem um papel especial a desempenhar para promover a criação de emprego, condição fundamental para o bem estar, bem como a mudança no trabalho e na forma como é organizado, e ajudar as pessoas a adaptar-se a estas mutações. Pode ainda apoiar a modernização dos sistemas de protecção social por forma a enfrentar os novos desafios (envelhecimento, mundo do trabalho em mudança), e ajudar a encontrar um novo equilíbrio entre flexibilidade e segurança.



Vantagens e insuficiências da Europa

Segundo dados recentes do Eurostat, cerca de 18% da população da UE vivem com menos de 60% do rendimento nacional médio, sendo a pobreza relativa medida a partir do rendimento mais baixo⁵. Este número representa a média da UE que se reflecte em taxas de pobreza nacionais que variam entre os 11 e os 24%, e se tem mantido razoavelmente estável durante os últimos dez anos. Na ausência de sistemas de prestações sociais que não as pensões, esta proporção seria de 26%. Quando tomadas em consideração as prestações sociais, este número desce para os 18%, o que é revelador dos êxitos e das limitações das políticas de redistribuição de rendimento⁶. Os dados do Eurostat demonstram também que as pessoas que estão abaixo deste limiar de pobreza vivem com privações e enfrentam sérias dificuldades em participar plenamente na sociedade⁷. Uma distribuição de rendimento puramente baseada no mercado, sem o efeito de redistribuição que proporcionam os sistemas de previdência social europeus, manteria uma considerável proporção da população abaixo da linha de pobreza.

As mudanças na economia, no mercado laboral, no perfil demográfico da sociedade e nos padrões familiares são factores que enfraquecem a coesão social, aumentando as *desigualdades* de rendimento e a *vulnerabilidade*. O problema da pobreza permanente é agravado por inseguranças mais vastas: uma elevada percentagem de pessoas vivem situações de pobreza ou são por ela ameaçadas num determinado momento das suas vidas. Este problema fica

⁵ Eurostat, *Statistics in Focus*, 1/2000, *Social exclusion in the EU Member States* e 13/1999. Os dados remetem para a segunda ronda do Painel Europeu de Agregados Familiares e referem-se à situação de rendimento em 1994 em 13 Estados-Membros (UE, sem Suécia e Finlândia). Aplicada aos 15 Estados-Membros, a taxa de 18% representaria mais de 65 milhões de pessoas.

⁶ Eurostat, *Statistics in Focus*, 8/1999. Os sistemas de previdência social europeus continuam a ser um importante instrumento de redução da pobreza, tendo em mente que a presença de um eficaz sistema de previdência afecta por si só o comportamento e a estrutura dos agregados familiares, permitindo, por exemplo, às pessoas, viver confiando nas prestações sociais.

⁷ Eurostat, *Statistics in Focus* 1/2000; ver igualmente a Comunicação da Comissão "Tendências sociais: perspectivas e desafios".

nomeadamente a dever-se à segmentação do mercado laboral, que confina um determinado número de pessoas a trabalhos precários alternados com frequentes períodos de desemprego, tornando extremamente difícil para essas pessoas escapar ao estigma da pobreza⁸. As vantagens da Comunidade residem no compromisso político para com uma estratégia europeia para prevenir o desemprego, promover a activação e a adaptabilidade da mão-de-obra, desenvolver as políticas de educação e formação e modernizar os sistemas de segurança social. O acesso ao mercado de trabalho livre de toda e qualquer discriminação será estimulado pela adopção das propostas recentemente apresentadas pela Comissão⁹, bem como pela consolidação dos esforços em curso em matéria de igualdade entre os géneros.

Iniciativas da UE

As iniciativas que se apresentam de seguida são parte de uma estratégia coerente e demonstram o empenho da UE na combinação da modernização, do crescimento e do emprego com valores sociais europeus.

- Os Fundos Estruturais, nomeadamente a iniciativa EQUAL, serão utilizados para apoiar os Planos de Acção Nacionais para o emprego no combate à exclusão social. Os programas comunitários, com especial incidência no programa Socrates II, financiarão medidas destinadas a pessoas que abandonaram o sistema de ensino sem quaisquer qualificações. Em conformidade com as Orientações para o Emprego, serão introduzidas medidas vigorosas para reduzir o número de pessoas que abandonam o ensino precocemente.
- A estratégia europeia de promoção do emprego e das reformas do mercado laboral continuará a centrar-se na prevenção do desemprego de longa duração. Os Estados-Membros dedicarão especial atenção à igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, as pessoas com deficiência, as minorias étnicas ou os outros grupos e indivíduos desfavorecidos.
- Ajudar as pessoas a adaptarem-se ao mundo laboral em mudança reforça a coesão social e previne a exclusão. O Conselho Europeu de Viena apelou à Comissão e ao Conselho que seguissem as recomendações do Grupo de Peritos de Alto Nível em matéria de implicações económicas e sociais das mutações no trabalho, que incluem uma proposta de um Fórum da Mudança Laboral. A Comissão está a analisar formar de melhor dar resposta a estes pedidos, e incentivará ainda as empresas a produzir relatórios sobre a gestão da mudança enquanto instrumento importante de antecipação, no sentido de se tornarem *empresas em aprendizagem* que ajudam os seus efectivos a dar resposta às mutações económicas.
- Em conformidade com a Comunicação da Comissão intitulada *Uma Estratégia Concertada de Modernização da Protecção Social*, a Comissão e os Estados-Membros iniciaram um diálogo sobre protecção social. Este debate deverá desenvolver-se sob a forma de cooperação em torno de quatro objectivos: providenciar às pessoas um rendimento seguro ao longo das duas vidas profissionais; assegurar a viabilidade e a sustentabilidade dos regimes de pensões; promover a inclusão social e assegurar um elevado nível sustentado de cuidados de saúde. O processo de cooperação será associado à Estratégia Europeia de Emprego.

⁸ Ver anexo estatístico da Comunicação "Construir uma Europa inclusiva".

⁹ COM(99) 565 a 567.

- A inclusão social será tomada em devida consideração nas outras políticas comunitárias. A Comissão pretende propor posteriores actividades neste domínio, incluindo o desenvolvimento da cooperação transnacional em termos de experiência, intercâmbio de boas práticas, definição de indicadores comuns e diálogo político sobre inclusão social, no pleno respeito pelo princípio da subsidiariedade. O próximo relatório da Comissão sobre a situação social na União Europeia 2000 fornecerá informações e análises sobre as tendências actuais e as necessidades futuras.

Para a execução da estratégia anteriormente referida, a Comissão continuará a cooperar com os Estados-Membros e todos os agentes interessados, nomeadamente os parceiros sociais, o que os ajudará a investir num desenvolvimento económico equilibrado e lhes dará uma vantagem competitiva numa economia globalizada.

3.4. Apoio da UE ao desenvolvimento do emprego aos níveis regional e local

As iniciativas locais e o desenvolvimento local são essenciais para promover a inovação e o espírito empresarial, combatendo o desemprego e fomentando a inclusão:

- Os futuros empresários e empresas beneficiam de apoio de redes locais de investigação, de serviços às empresas, de administrações públicas e de instituições financeiras, que lhes permitem melhorar os seus conhecimentos do mercado local.
- Os serviços públicos de emprego podem implementar medidas activas especificamente concebidas para determinados padrões de desemprego e exigências do mercado de trabalho.
- Todos os agentes, incluindo as ONG, poderão ser envolvidos em medidas locais de combate à exclusão social, em especial nas zonas urbanas desfavorecidas.

Vantagens e desvantagens da Europa

O compromisso das pessoas, a nível local, que trabalham em prol do emprego e da coesão social é real, no sector público como no privado. O sector social ou intermediário presta um apoio considerável à criação de empregos locais. Quando devidamente exploradas, as sinergias entre estes três parceiros têm um impacto muito significativo no emprego.

O processo dos PAN não teve em devida conta a dimensão local do desenvolvimento regional. A coordenação de actividades dirigidas para o nível local tem sido insuficiente, independentemente de emanar dos governos nacionais ou da UE. As agências locais das autoridades nacionais ou regionais (como por exemplo, os serviços locais de emprego, os departamentos locais dos ministérios dos assuntos sociais, etc.) nem sempre receberam incentivo suficiente para trabalharem em concertação com as autoridades locais.

Iniciativas da UE

- A Comunidade pretende dar apoio ao emprego aos níveis local e regional através da Estratégia de Emprego e dos Fundos Estruturais. Ambos os instrumentos são fortemente orientados para ajudar os agentes locais a lançar novas iniciativas de criação de emprego, promover a participação e combater a exclusão. Os Pactos Territoriais de Emprego, que envolvem representantes de interesses locais, serão avaliados por forma a determinar que mudanças poderão ser operadas para maximizar os seus efeitos no desenvolvimento local e

na criação de postos de trabalho. Tendo em conta o seu êxito, os Pactos serão agora integrados transversalmente nos Fundos Estruturais¹⁰.

- As **Orientações para o Emprego 2000** apelam à promoção de medidas destinadas a explorar plenamente as possibilidades oferecidas pela criação de postos de trabalho a nível local e apoiar o papel específico e a responsabilidade dos parceiros aos níveis regional e local. A revisão dos Planos de Acção Nacionais em 2000 terá em devida consideração as opiniões e experiências dos responsáveis pelas respostas locais a problemas como o desemprego.
- Está a ser preparada, em cooperação com o Comité das Regiões, uma nova campanha intitulada "Acção local em prol do emprego", destinada a dar apoio ao papel fundamental que poderão desempenhar na Estratégia Europeia de Emprego as acções locais concertadas. Para a fundamentar, foi disponibilizado um orçamento de 12 milhões de euros para 2000 destinado a aumentar a sensibilização para a dimensão local da Estratégia, promover a cooperação e o intercâmbio de melhores práticas, desenvolver a empresa local, nomeadamente na economia social, e avaliar o impacto dos PAN aos níveis regional e local.
- Os regulamentos que regem os **Fundos Estruturais** no período 2000-2006 foram adaptados por forma a aumentar os montantes dos apoios que podem dar a novas actividades e parcerias aos níveis regional e local. A transferência global de 195 mil milhões de euros, incluindo a redução progressiva dos apoios, iniciativas comunitárias e acções inovadoras, deverá ter um impacto significativo no desenvolvimento e crescimento económico aos níveis regional e local, quando combinadas com a despesa nacional.
- O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão têm um papel primordial no reforço da competitividade e da coesão social e, por conseguinte, na criação das condições favoráveis a empregos sustentáveis. A tónica colocada pelo novo Regulamento FEDER na integração, na concentração temática e geográfica e na parceria deverá aumentar a eficácia das medidas estruturais. As questões do emprego serão devidamente consideradas nos programas que visam a conversão económica e social das áreas do Objectivo 2. No âmbito do FEDER, a criação de emprego é igualmente apoiada por duas iniciativas comunitárias: a INTERREG, que apoia a cooperação transfronteiriça, transnacional e interregional, e a URBAN, que visa a reestruturação das zonas urbanas carenciadas.
- O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) promove o desenvolvimento rural sustentável, dimensão que se está a tornar o segundo pilar da Política Agrícola Comum da UE, nomeadamente através da diversificação das actividades e da criação de emprego, sendo o objectivo a utilização mais eficaz das potencialidades existentes. A iniciativa LEADER associada a este Fundo apoia esta política de desenvolvimento rural integrado e estimula respostas a novas exigências no sentido de serviços de emprego intensivo numa gama de sectores.
- O FSE é o principal instrumento financeiro de promoção da estratégia de emprego e dá prioridade horizontal a iniciativas locais de desenvolvimento de emprego. Tal como estabelece o regulamento do FSE, é importante que os programas implementados a nível nacional promovam as prioridades definidas nas Orientações para o Emprego e nos Planos

¹⁰ Ver Guia dos Pactos Territoriais de Emprego 2000-2006, SEC(99) 1933.

de Acção Nacionais neste domínio. Neste contexto, as actividades co-financiadas ao abrigo do novo FSE devem incluir medidas laborais activas e preventivas, o apoio a esquemas de aprendizagem ao longo da vida, e a promoção firme de uma mão-de-obra especializada, bem formada e adaptável. A iniciativa comunitária EQUAL, financiada pelo FSE, apoiará novos meios de combater toda e qualquer forma de discriminação e as desigualdades associadas ao mercado do trabalho.

- A Comissão está a considerar adoptar uma Comunicação (*Acção local em prol do emprego*) com vista à promoção do emprego a nível local. Este documento associará as iniciativas anteriores a outras medidas europeias e lançará um processo de consulta. Com esta acção, a Comissão espera desenvolver um consenso em torno das medidas a adoptar, aos níveis adequados, por forma a permitir à Europa tirar pleno partido do seu potencial local oculto.

4. CONCLUSÕES

4.1. Condições de progresso

A presente Comunicação passou em revista as características fundamentais e as dimensões do desempenho da UE em termos de emprego e equacionou de que modo a transição para uma economia cognitiva inclusiva tem repercussões nos desafios que a Europa enfrenta neste domínio. Na secção 3, foi analisada uma série de políticas comunitárias que constituem parte importante da abordagem política global necessária à construção de uma economia do conhecimento inclusiva e dinâmica.

A intensificação das interacções positivas entre crescimento e mudança estrutural, incentivada pela gama de políticas estruturais discutidas na presente Comunicação, reforçará esta estratégia política. Uma abordagem global deste tipo é susceptível de aumentar a taxa de crescimento e criar as condições para um regresso gradual à situação de pleno emprego. Se uma taxa média de crescimento económico anual na ordem dos 3% for assegurada durante cinco anos, por exemplo, a taxa de emprego da UE poderá aumentar perto de 4-5%, ascendendo a mais de 65%, taxa esta que não é alcançada há três décadas. Um crescimento idêntico ao longo de dez anos poderia levar a taxa de emprego a atingir níveis próximos dos 70%. O impacto no nível de desemprego é muito menos previsível, dado que depende, nomeadamente, do número de pessoas a entrar no mercado de trabalho, mas poderia decair para 6-7% após cinco anos, e para cerca de 4% após um década.

No cerne de muitos dos desafios em termos de emprego identificados na presente Comunicação, e das políticas comunitárias aqui discutidas, estão questões que se prendem com os recursos humanos e as capacidades. Assegurar uma ampla distribuição do conhecimento e um elevado nível de competências é um factor central do desenvolvimento de uma economia cognitiva dinâmica e inclusiva, podendo prestar um contributo importante para a solução de diferentes aspectos do desafio do emprego, nomeadamente os desequilíbrios regionais, o emprego dos trabalhadores mais velhos, as questões de género, as desadequações de competências e o desemprego de longa duração.

As políticas em matéria de recursos humanos abrangem uma vasta gama de questões que vão da aprendizagem ao longo da vida, a formação de investigadores e as aptidões empresariais, às competências mínimas necessárias para uma efectiva participação no mundo do trabalho - e numa sociedade mais ampla - na economia cognitiva. Num contexto de mudança contínua, exemplificada por uma economia deste tipo, estas políticas de recursos humanos devem

reflectir e adequar-se às condições em mutação que pessoas, empresas e governos enfrentam. Têm, pois, de constituir estratégias que dêem resposta a diferentes necessidades de diferentes grupos e áreas, e a necessidades individuais divergentes ao longo do ciclo de vida.

As políticas de recursos humanos têm de ser complementadas por estratégias eficazes que promovam a infra-estrutura competitiva e o investimento necessários ao êxito da economia cognitiva. Além disso, tal como ficou demonstrado nas considerações em torno do mercado interno e do espírito empresarial, as políticas de concorrência e abertura dos mercados de produtos têm um papel muito importante a desempenhar no tratamento dos desafios do emprego na economia cognitiva, nomeadamente o desequilíbrio no sector dos serviços.

O desenvolvimento e a prossecução das abordagens políticas descritas na presente Comunicação exigirão uma cooperação estreita entre a Comunidade e os Estados-Membros. As autoridades nacionais, regionais e locais têm também de procurar sinergias acrescidas e estratégias de cooperação.

Além disso, por forma a libertar recursos para a promoção de uma economia cognitiva inclusiva, os Estados-Membros terão de, de forma decisiva, traduzir na prática as conclusões do Conselho Europeu de Florença no sentido de centrar as despesas públicas no investimento nas actividades emergentes, na educação, formação, I&D e infra-estruturas, nomeadamente na área do conhecimento.

A maioria dos Estados-Membros muito tem a ganhar - em termos de saneamento orçamental e dividendos políticos - de uma reestruturação das despesas públicas deste tipo. As estratégias de redução dos apoios sociais para levar as pessoas que deles dependem a ingressar numa actividade profissional, quando não acompanhadas de qualquer acção positiva compensatória para melhorar a sua capacidade de conseguir e manter um emprego, podem induzir consequências nefastas, levando mesmo a quebras do nível de vida e a perdas de aspirações e motivação.

Contudo, o impacto positivo da estratégia global definida na presente Comunicação corre o risco de ser reduzido se os sistemas fiscais continuarem a ser adversos ao emprego. A inversão da tendência do aumento efectivo da tributação do trabalho constitui uma das directrizes da Estratégia Europeia de Emprego. A concretização deste objectivo poderá implicar, em muitos Estados-Membros, uma mudança da estrutura financeira da protecção social, e/ou a redução da despesa pública e/ou o aumento dos rendimentos provenientes de outras bases fiscais (excluindo o aumento dos défices públicos).

A promoção eficaz desta abordagem política exige igualmente o estabelecimento de um diálogo e parcerias entre as autoridades públicas e outros agentes interessados. O diálogo macroeconómico em curso e os debates com os parceiros sociais no âmbito do diálogo social são importantes contributos para este processo.

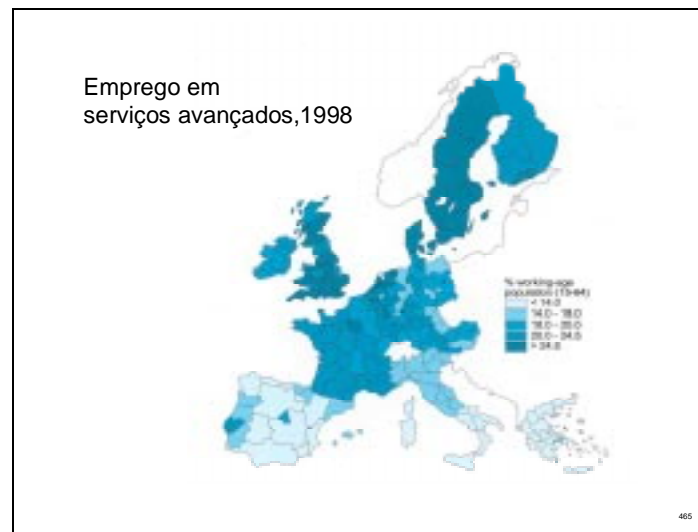
Por último, tal como referido na secção 3 da presente Comunicação, os benefícios decorrentes do crescimento e da mudança estrutural têm de ser distribuídos de modo a garantir a inclusão. Um passo essencial nesta direcção será o regresso a uma situação de pleno emprego, o que implica a eliminação das barreiras que dificultam o acesso de muitos grupos e indivíduos ao mercado laboral. Dimensão fundamental de uma estratégia global de promoção da inclusão, as acções destinadas a criar mais e melhores empregos têm de ser complementadas por políticas concebidas para resolver insuficiências múltiplas, bem como a discriminação. A promoção eficaz da inclusão induzirá benefícios económicos e sociais e contribuirá para uma interacção positiva entre competitividade e coesão na economia cognitiva.

4.2. O Conselho Europeu de Lisboa e as perspectivas de futuro

Com a reunião extraordinária do Conselho em Lisboa, a Presidência do Conselho pretende estabelecer objectivos a curto e a longo prazo em matéria de emprego, reforma económica e coesão social na União, prestando particular atenção ao imperativo de desenvolver a ampla capacidade produtiva necessária para dar resposta aos novos desafios políticos - nomeadamente, o potencial da economia cognitiva. Estes objectivos deverão ser prosseguidos no âmbito de uma metodologia comum: desenvolver metas partilhadas, traduzi-las em parâmetros de referência e acompanhar de perto os bons e os maus resultados. A Comissão terá em devida consideração as directrizes políticas e as iniciativas da Cimeira de Lisboa nas propostas que vier a apresentar para as Grandes Orientações de Política Económica 2000 e as Orientações para o Emprego 2001. A fim de acompanhar a Cimeira de Lisboa e prosseguir a integração da dimensão laboral nas políticas comunitárias, em conformidade com o Título do Emprego e, em especial, o artigo 127º do Tratado, a Comissão:

- Reforçará e aprofundará o estudo dos desenvolvimentos e perspectivas em matéria de emprego e de mercados laborais na União e da sua envolvente internacional, através do relatório anual Emprego na Europa. Aqui se incluirá uma análise mais exaustiva das correlações entre emprego e as mudanças estruturais mais vastas discutidas na presente Comunicação;
- Desenvolverá uma apreciação plurianual sistemática da relevância das políticas comunitárias para o emprego. Esta assentará numa análise mais aprofundada dos efeitos no emprego e nos mercados laborais das grandes áreas de política comunitária. Incluirá o acompanhamento da concretização dos objectivos acordados e um estudo dos benefícios decorrentes dos instrumentos financeiros da UE para o desenvolvimento do emprego e respectiva estrutura.
- Melhorar a orientação das medidas comunitárias de incentivo às acções inovadoras de apoio dos Estados-Membros na área do emprego.
- Reforçar o diálogo a todos os níveis entre instituições comunitárias, parceiros sociais e outros agentes interessados, com vista a intensificar a sua responsabilidade e o compromisso para com a promoção dos objectivos de emprego da UE.

ANEXO



working-age population = população activa