

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões que estabelece as directrizes para a segunda fase da iniciativa comunitária EQUAL relativa à cooperação transnacional para a promoção de novas práticas de luta contra todas as formas de discriminação e desigualdade no mercado do trabalho “Livre circulação de boas ideias”»

[COM(2003) 840 final]

(2004/C 241/09)

Em 5 de Janeiro de 2004, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões que estabelece as directrizes para a segunda fase da iniciativa comunitária EQUAL relativa à cooperação transnacional para a promoção de novas práticas de luta contra todas as formas de discriminação e desigualdade no mercado do trabalho “Livre circulação de boas ideias”»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 5 de Maio de 2004, sendo relator Sukhdev SHARMA.

Na 409.ª reunião plenária de 2 e 3 de Junho de 2004 (sessão de 2 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 185 votos a favor, 1 voto contra e 9 abstenções, o presente parecer:

1. Conteúdo da Comunicação

1.1. A comunicação tem dois objectivos. Ilustra alguns dos primeiros resultados da iniciativa, pondo em destaque práticas prometedoras que podem já contribuir para a definição de novas formas de luta contra a discriminação e a desigualdade no mercado de trabalho – «livre circulação de boas ideias». Estabelece também o quadro para a segunda fase da iniciativa EQUAL e, nesse sentido, confirma os seus princípios e a sua estrutura, e introduz os aspectos técnicos do programa.

1.2. Nesta fase inicial, a parceria é o êxito mais visível da iniciativa EQUAL, cujo objectivo consiste em reunir agentes que colaborem, no quadro de uma parceria de desenvolvimento, com vista à definição de uma abordagem integrada de problemas pluridimensionais.

1.3. A estrutura da iniciativa EQUAL integrou as características essenciais da boa governação, visto que aborda questões políticas transversais e ultrapassa as fronteiras institucionais.

1.4. A EQUAL adopta uma abordagem temática e, no seguimento de uma consulta, os Estados-Membros acordaram em manter inalterados os temas da iniciativa EQUAL para a segunda fase.

1.5. Pela primeira vez, na segunda fase, a iniciativa EQUAL tem em conta o alargamento da União Europeia. Em consequência, todos os temas procurarão dar apoio à população de etnia cigana e às vítimas do tráfico de seres humanos, dado que a dimensão desta problemática continua a aumentar significativamente.

1.6. Assim, a iniciativa EQUAL oferece aos novos Estados-Membros uma boa oportunidade de trabalharem com os

Estados-Membros actuais a fim de identificar boas práticas em matéria de integração social e profissional dos requerentes de asilo.

1.7. Embora os trabalhos estejam em curso e não se disponha ainda de resultados validados, a primeira fase da iniciativa, que teve início em 2001, oferece já exemplos de práticas prometedoras relativas a novas formas de luta contra a discriminação e a desigualdade, designadamente no que se refere à deficiência e à orientação sexual, prolongamento da vida activa dos trabalhadores, criação de empresas por pessoas desempregadas ou inactivas, contribuição dos imigrantes para o emprego e o crescimento económico, promoção da adaptabilidade no mercado de trabalho, construção dos alicerces das estratégias de aprendizagem ao longo da vida, eliminação da segregação sectorial e profissional entre os géneros, partilha de responsabilidades familiares e de prestação de cuidados, responsabilidade social das empresas, reinserção como forma de luta contra a exclusão e criação de empregos e melhoria da sua qualidade através da economia social.

1.8. Embora a abordagem temática se mantenha estável, na segunda fase a iniciativa EQUAL abordará novos desafios, sobretudo após o alargamento, tais como a questão da discriminação da população de etnia cigana e as vítimas do tráfico de seres humanos.

1.9. A cooperação entre os Estados-Membros é um aspecto fundamental da iniciativa EQUAL e funciona bem, manifestando-se a vários níveis, entre as parcerias de desenvolvimento e as redes temáticas.

1.10. A integração de novas ideias e abordagens nas políticas e práticas representa um desafio, mas para maximizar o impacto da EQUAL, os resultados deverão ser analisados, comparados e divulgados de modo a produzirem efeitos tanto nos Estados-Membros como ao nível da União.

1.11. A avaliação tem duas componentes: uma avaliação intercalar e uma avaliação contínua. A primeira será levada a cabo recorrendo aos relatórios nacionais de avaliação intercalar que foram apresentados à Comissão em Dezembro de 2003 e serviram de ponto de partida para a avaliação a nível europeu. Os responsáveis pela avaliação da iniciativa EQUAL a nível europeu não propõem alterações à estrutura geral desta iniciativa. No entanto, com base nos relatórios dos avaliadores nacionais e do seu próprio trabalho no terreno, identificaram algumas questões susceptíveis de limitar a eficácia da iniciativa e formularam um conjunto de recomendações com vista a melhorar essa eficácia. Após esta avaliação intercalar, os actuais Estados-Membros continuarão a elaborar relatórios intercalares anuais.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité acolhe com agrado o entusiasmo manifestado com a parceria (ponto 3) e congratula-se com o reconhecimento da importância de fomentar a parceria entre grupos que anteriormente não desenvolveram formas de colaboração. Este é um dos factores mais importantes no êxito da iniciativa EQUAL e haveria que conceber procedimentos administrativos e de apoio destinados a manter o trabalho de parceria como prioridade principal.

2.2. O objectivo da acção 1 (descrito no ponto 3, 4.º parágrafo) está bem fundado. A simplificação dos procedimentos para progredir no trabalho de desenvolvimento ajudará a manter a dinâmica e a garantir que o êxito do programa não depende demasiado das pessoas que o criaram.

2.3. A gama muito vasta de parceiros envolvidos na iniciativa EQUAL significa que a sua participação activa fomentará o desenvolvimento de uma boa governação. O fomento da responsabilização nos princípios e estrutura da EQUAL deve ser fundamental para a boa governação. Perdeu-se uma oportunidade valiosa de insistir neste aspecto no ponto 3.1. A continuidade das redes criadas pela iniciativa EQUAL (ponto 3.1, 4.º parágrafo) dependerá da responsabilização de todas as partes no sentido de influenciar as políticas e as práticas de outros intervenientes. O debate sobre a inclusão das partes directamente afectadas pela discriminação é bem acolhido, mas cabe reconhecer que a aplicação da iniciativa EQUAL aos níveis europeu, nacional, regional e local é muitas vezes hierárquica e pode reforçar a burocracia e reduzir a identificação com o programa caso esses problemas não sejam previstos e resolvidos. Em especial, o controlo do financiamento deve ser sublinhado enquanto mecanismo que frequentemente afecta a responsabilização.

2.4. O Comité acolhe com agrado o debate sobre a Estratégia Europeia de Emprego, o processo de inclusão social, o

Tratado, o Fundo Europeu para os Refugiados e outros instrumentos de políticas como forma de contextualizar a iniciativa EQUAL, proporcionando uma oportunidade importante para os grupos que em geral não estão envolvidos nas decisões políticas comunitárias de as compreenderem e se identificarem com as mesmas. Fontes de leitura e de informação e referências suplementares podem fomentar novas investigações por parte desses actores. A discriminação e a desigualdade são factores importantes na exclusão. Todavia, a familiarização com a burocracia da mudança é importante para a generalização da iniciativa EQUAL a grupos e pessoas sem experiência na influência de políticas. Estas orientações poderão ser um primeiro ponto de contacto para alguns grupos.

2.5. A ênfase da iniciativa EQUAL na inovação (ponto 5) é debatida em relação a novas abordagens à execução de políticas. As orientações da iniciativa EQUAL sobre inovação (ponto 11.4, alínea 17) debatem igualmente novos processos de desenvolvimento de políticas. O potencial das parcerias de desenvolvimento na criação de responsabilização e boa governação no desenvolvimento e execução de políticas não deve ser menosprezado.

2.6. A importância das actividades de generalização é reconhecida mediante o seu reforço. A possibilidade de criar novos projectos por agentes multiplicadores pode conduzir a maior inovação. É importante reconhecer que o processo de inovação levado a cabo nas parcerias de desenvolvimento não envolve necessariamente as pessoas certas para generalizar os resultados.

2.7. O processo de avaliação recomenda maior incidência na manutenção do emprego, na qualidade do emprego e na criação directa de emprego. Convencer as pessoas que trabalham nas PME a participar em actividades como aprendizagem ao longo da vida e planeamento de carreira para pessoas com 30 e 40 anos poderá exigir formas inovadoras de empenho. É importante trabalhar com organizações em rede (como sindicatos) e gerir a burocracia de forma a centralizar o mais possível o trabalho administrativo.

2.8. No que se refere às PME e às ONG, reconhecem-se os desafios burocráticos da iniciativa EQUAL, mas as colectividades territoriais enfrentam os mesmos desafios e os novos Estados-Membros manifestam preocupações com a gestão dos fundos estruturais. Os problemas administrativos no seio das colectividades territoriais serão provavelmente transmitidos para as PME e ONG parceiras, podendo dissuadi-las de aderir a esses grupos. A apresentação de soluções às PME e ONG beneficiará certamente outras organizações em todo o sistema.

2.9. O prazo da presente iniciativa é bom para inspirar o desenvolvimento de políticas e estratégias comunitárias. O processo de Lisboa será objecto de avaliação intercalar em Julho de 2005 e a Estratégia Europeia de Emprego constitui um elemento essencial do mesmo. Em Julho de 2004 também deverão ser propostos novos fundos estruturais, e o relatório europeu de coesão também permite a generalização dos resultados da iniciativa EQUAL.

3. Observações na especialidade

3.1. Os conceitos subjacentes à iniciativa EQUAL são aceites. Por isso, as observações na especialidade incidirão mais nos mecanismos.

3.2. Na primeira fase da iniciativa, a transição entre a etapa de criação de parcerias da acção 1 e a etapa de desenvolvimento da acção 2 provocou uma perda de dinâmica em alguns programas. Propõe-se uma nova «etapa de confirmação» que reduzirá a gestão da aprovação da acção 2 e garantirá que as despesas permanecerão elegíveis durante a transição.

3.3. O cerne da transição da acção 1 para a acção 2 é a formação do acordo de parceria de desenvolvimento, da sua missão, objectivos e plano de acção. A continuidade é importante, e as parcerias devem compreender de que forma as suas actividades de responsabilização, procedimentos administrativos e pessoal podem apoiar essa continuação. Há considerável desigualdade no apoio que prestam à parceria para o desenvolvimento, as autoridades de gestão, que nem sempre trabalham adequadamente. Os Estados-Membros deveriam aprender, uns com os outros, a forma de apoio necessário para desenvolver uma efectiva parceria para o desenvolvimento. A continuação do pessoal poderá ser um problema especial nos novos Estados-Membros em que os trabalhadores podem circular com mais frequência com a abertura de novas oportunidades.

3.4. O desenvolvimento de parcerias transnacionais é um aspecto muito benéfico da iniciativa EQUAL. Há que encorajar as parcerias a serem flexíveis, a reagir e a tirar partido das mudanças inevitáveis nos planos do programa resultantes de inovações. Para tal é fundamental flexibilidade no orçamento.

3.5. As regras financeiras são iguais para todos os fundos estruturais, mas os processos de justificação de financiamentos e actividades devem ser cuidadosamente geridos, de forma a que a carga administrativa não dissuada as pessoas mais bem colocadas para proporcionar oportunidades de responsabilização.

3.6. Experiências anteriores da Comissão indicam que apenas 85 % do financiamento atribuído será despendido. Propõe-se a recolha dos excedentes e a sua utilização no reforço da generalização. A recolha das dotações não utilizadas não deve minar os programas que sofram de atrasos ou modificações impondo burocracia excessiva que afecte a execução ou reduzindo prematuramente o financiamento.

3.7. A lista de actividades de generalização apresentadas no ponto 9, alínea a), não é exaustiva, mas é considerada especialmente importante para reconhecer o papel do apoio económico associado à tutoria. Os intervenientes como os parceiros sociais, incluindo os sindicatos, são especialmente importantes. O desenvolvimento de propostas para a segunda fase da iniciativa EQUAL é também importante para reforçar, quando pertinente, os resultados da fase 1.

3.8. A generalização é uma abordagem ou estratégia e não deve ser considerada como um objectivo em si. A generalização é uma mais-valia, mas deve ser apoiada por instrumentos subjacentes de igualdade, tais como a nova legislação sobre igualdade de tratamento ou políticas de acção positiva. É inaceitável que alguns Estados-Membros ainda estejam em situação de incumprimento no tocante às directivas contra a discriminação e devam aprovar legislação que defina um nível comum de igualdade nesses países.

3.9. A avaliação constata que a vertente «igualdade de oportunidades» pareceu ter suscitado pouco interesse (ponto 10.1, 3.º parágrafo), sendo entendida de forma limitada ou tradicional (ponto 10.1, 6.º parágrafo). A comunicação das diferentes formas de entender e lidar com a igualdade de oportunidades nos Estados-Membros seria muito benéfica para o desenvolvimento de novos programas. Por exemplo, as desigualdades entre os sexos são abordadas num domínio temático por um pequeno número de grupos, mas em todo o programa há grupos (a maioria) a trabalhar nesse assunto.

3.10. O impacto negativo das divergências entre os Estados-Membros ao nível dos prazos e procedimentos (ponto 10.1, 5.º parágrafo) vai além da criação de parcerias transnacionais, questão abordada na segunda fase. A definição de procedimentos administrativos e de controlo, o calendário da acção 3 e a duração geral do projecto podem diferir entre os países, podendo, pois, ser contraproducentes para o trabalho transnacional.

3.11. O acesso ao aconselhamento dos dois principais países de cada tema seria muito útil para os processos de selecção dos programas da segunda fase, pois, dessa forma, as autoridades de gestão podiam contar com uma certa coordenação entre Estados-Membros.

Bruxelas, 2 de Junho de 2004.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH