

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.10.2008
COM(2008) 639 final

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

**relativa a uma Recomendação da Comissão sobre a inclusão activa das pessoas excluídas
do mercado de trabalho**

{SEC(2008)2589}

{SEC(2008)2590}

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

relativa a uma Recomendação da Comissão sobre a inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho

1. COMBATER A EXCLUSÃO E A POBREZA: UMA PRIORIDADE DA UE

O combate à exclusão e à pobreza é uma das prioridades da União Europeia, cuja acção neste domínio tem por base o artigo 137.º do Tratado CE. No que respeita a direitos sociais fundamentais, este artigo estabelece que «a Comunidade apoiará e completará a acção dos Estados-Membros na [...] integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho». Duas recomendações do Conselho¹ de 1992 expressavam já a determinação dos Estados-Membros em promover o direito de todas as pessoas a recursos básicos e preservar a qualidade dos seus sistemas de protecção social. Os Estados-Membros aplicaram estas recomendações de forma progressiva e, mais recentemente, com o apoio do Método Aberto de Coordenação aplicado à protecção social e à inclusão social (MAC social), o qual está associado à Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego e à Estratégia Europeia de Emprego.

As Orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (por exemplo, a orientação integrada n.º 19) destacam a necessidade de interacção entre as políticas de emprego, os serviços sociais, os sistemas de protecção social e os regimes fiscais, de modo a mobilizar também as pessoas que estão mais afastadas do mercado laboral e são capazes de trabalhar. Não obstante, as taxas de pobreza e de desemprego de longa duração não têm registado diminuições significativas. Outros indicadores negativos (por exemplo, o nível de abandono escolar precoce e o número de pessoas em agregados familiares sem emprego) confirmam a emergência de novos riscos sociais relacionados com mudanças nas sociedades, tal como foi sublinhado na reflexão sobre a realidade social, realizada pela Comissão em 2007². Pese embora os progressos conseguidos, nem sempre as políticas nacionais identificaram as respostas mais correctas à crescente complexidade das desvantagens múltiplas que afectam as pessoas vulneráveis mais afastadas do mercado de trabalho.

A nível comunitário, tem sido dada maior atenção à concepção e à eficácia dos sistemas instituídos nos Estados-Membros. Este facto está especialmente patente nos Relatórios Conjuntos sobre a Protecção Social e a Inclusão Social, na Agenda Social da Comissão para 2005-2010, nas duas consultas públicas lançadas pela Comissão em 2006 e 2007³, nos objectivos comuns em matéria de inclusão social no quadro do MAC adoptados pelo Conselho Europeu em 2005 (e confirmados em 2008), nas conclusões da reunião do Conselho EPSCO de Dezembro de 2007 e nos subsequentes trabalhos do Comité da Protecção Social⁴. Igualmente digno de nota é o recente compromisso dos parceiros sociais de negociar um

¹ Recomendação 92/441/CEE do Conselho, JO L 245, 26.8.1992, p. 46 e Recomendação 92/442/CEE do Conselho, JO L 245, 26.8.1992, p. 49.

² SEC(2008) 1896.

³ COM(2006) 44; COM(2007) 620.

⁴ Conclusões do Conselho 16139/07 e nota de orientação do CPS sobre inclusão social, de 3 de Julho de 2008.

acordo autónomo que promova a integração em empresas das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho.

Todo este trabalho gerou um amplo consenso que confirma que a União Europeia pode e deve conferir um novo ímpeto à luta contra a exclusão social e a pobreza, no pleno respeito pela subsidiariedade. A recomendação do Conselho de 1992 sobre a suficiência dos recursos e a assistência social dos sistemas de protecção social continua a ser uma referência, desde que os pressupostos aí definidos sejam aplicados e integrados eficazmente numa estratégia mais global, que envolva princípios comuns em matéria de mercados de trabalho inclusivos e de acesso a serviços de qualidade, que dêem resposta à situação especial das pessoas excluídas da sociedade e do mercado de trabalho. Uma abordagem global que envolva todas as partes interessadas, acompanhada de melhores indicadores e processos de acompanhamento e avaliação, garantirá que as sinergias geradas entre as três vertentes da estratégia produzam os melhores resultados, integrando no emprego mais pessoas das que estão actualmente excluídas.

Ao publicar uma recomendação e a presente comunicação, a Comissão está a dar forma às pretensões anunciadas no início da segunda consulta de 2007, na comunicação de Julho de 2008 sobre uma Agenda Social renovada e na comunicação sobre o reforço do MAC social. O conceito de inclusão activa que a Comissão aqui apresenta está em perfeita sintonia com a Estratégia de Lisboa e a abordagem integrada que advogou para a Agenda Social renovada baseada em três princípios: oportunidades, acesso e solidariedade. opportunities, access and solidarity. Complementa ainda o trabalho da Comissão para promover a flexigurança e dar resposta à evolução demográfica e aos desafios da globalização, a todos facilitando as transições e mobilizando as forças produtivas.

2. INCLUSÃO ACTIVA: É NECESSÁRIO CONTINUAR A AGIR

2.1. Contexto socioeconómico: a persistência da pobreza e do desemprego e o acentuar de múltiplas desvantagens

Um emprego é o caminho mais seguro para sair da pobreza para todas aquelas pessoas que podem trabalhar. No entanto, as dificuldades que alguns sentem em aceder a essa via não parecem atenuar-se com o crescimento económico e o aumento do emprego. O desemprego de longa duração situa-se ainda nos 3%. A percentagem da população em risco de pobreza ascende a 16% (ver figura 1 do anexo), com uma em cinco pessoas a viver sem uma habitação condigna. Ainda mais preocupante para o futuro é o facto de a percentagem de crianças em risco de pobreza permanecer em torno dos 19% e o nível de abandono escolar precoce ser ainda elevado, situando-se nos 15%. A percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares sem emprego manteve-se estável em torno dos 10% entre 2000 e 2005, diminuindo um ponto percentual logo após esse período, com um declínio marginal (0,3 pontos percentuais) do número de famílias sem emprego e com filhos.

As dificuldades e os obstáculos que se colocam às pessoas em risco de pobreza são cumulativos, com a emergência, nos últimos anos, de novos desafios sociais associados à transição para uma economia pós-industrial, à globalização, à evolução demográfica e a tendências sociais como uma maior individualização. A realidade da pobreza e da exclusão social tornou-se ainda mais complexa: desvantagens múltiplas e privações, conjugadas com vários factores de risco, tais como a escassez de recursos básicos, problemas familiares, a falta de capacidades de aprendizagem e de competências digitais, saúde precária, habitações

inadequadas e em localizações remotas, exclusão da sociedade da informação e ausência de apoios sociais, em certos casos agravadas por discriminação étnica.

2.2. Adequação e cobertura dos sistemas de rendimento mínimo com margem para melhorias

Os sistemas de rendimento mínimo tiveram um efeito positivo inegável na redução da pobreza, ainda que marginalmente no caso de alguns Estados-Membros. Os dados demonstram que as transferências sociais têm, de um modo geral, um impacto significativo na redução da taxa de pobreza, com uma taxa de risco pré-transferências de 26%, comparada com uma taxa pós-transferências de 16% (ver figura 2 do anexo).

Sugerem ainda que a protecção social em países sem um sistema estabelecido de rendimento mínimo, como a Grécia e a Itália, revelam uma capacidade mais limitada em termos de redução da pobreza. Estes factos sublinham a relevância actual da recomendação do Conselho de 1992 e a necessidade de melhorar a sua aplicação.

Na maioria dos Estados-Membros e para a maior parte dos modelos familiares, a assistência social, por si só, não basta para ajudar os beneficiários a sair da pobreza. Tal como mostra a figura 3 do anexo, o Reino Unido é o único Estado-Membro em que, depois de considerados os subsídios relacionados com a habitação, o rendimento líquido dos beneficiários da assistência social em todos os tipos de agregados familiares aumenta para um nível superior ao limiar de risco de pobreza acordado na UE, isto é, 60% do rendimento mediano dos agregados familiares. Só na Dinamarca, nos Países Baixos, na Suécia e na Irlanda, os agregados familiares unipessoais que recebem assistência social figuram acima do limiar de pobreza. Em todos os outros Estados-Membros, situam-se abaixo desse limiar.

A eficácia dos sistemas de rendimento mínimo é determinada não apenas pelo montante das prestações, mas também pela forma como são concebidos e aplicados. Uma percentagem significativa dos destinatários desses sistemas pode não beneficiar verdadeiramente das prestações, ou porque não reivindica os seus direitos ou por qualquer outro motivo (não elegibilidade, erros no cálculo dos montantes, prazos de pagamento, sanções e suspensões e deduções de prestações para reembolso de dívidas).

Segundo as estimativas, as taxas de recurso à assistência social no Reino Unido, na França, na Alemanha e nos Países Baixos oscilam entre 40% e 80%⁵. A média da UE, porém, revela uma realidade mais crua: apenas 18% da população desempregada em risco de pobreza recebe prestações de assistência social (há que apontar, no entanto, que este número não têm em conta o recebimento de outros tipos de prestações⁶).

2.3. Reforço da coerência com as políticas activas do mercado de trabalho e acesso a serviços de qualidade: uma necessidade

A recomendação do Conselho de 1992 tornou claro que os sistemas de rendimento mínimo teriam de ser coerentes com incentivos ao trabalho. Acresce que, a fim de combater

⁵ *Hernanz et al. (2004) Take-up of welfare benefits in OECD Countries: a review of the evidence; OECD Social, employment and migration WP no. 17.*

⁶ *Estudo Ecorys sobre inclusão activa 2008, encomendado pela Comissão, e Immervoll et al. (2004) Benefit coverage rates and household typologies: scope and limitations of tax-benefit indicators, OCDE Social, employment and migration WP, n.º. 20.*

eficazmente a pobreza, esses sistemas têm de ser integrados numa estratégia mais vasta, garantindo aos beneficiários acesso a formação, a assistência no emprego e a apoios sociais adequados. Há elementos que apontam para o facto de persistirem ainda graves lacunas nestas três áreas, ainda que alguns Estados-Membros estejam empenhados em reformas estruturais profundas.

O trabalho continua a não ser sempre compensador

A concepção dos sistemas fiscais e de prestações gera ainda desincentivos importantes à entrada no mercado de trabalho para algumas categorias, como é o caso dos trabalhadores com pouca especialização e reduzidas perspectivas de rendimento. Alguns Estados-Membros estão já a empreender reformas para tornar o trabalho mais atraente do que as prestações da segurança social, mas muito há ainda a fazer.

Estudos recentes da OCDE revelam que, quando comparado com prestações de desemprego, o rendimento adicional que uma pessoa pode esperar de um emprego é consideravelmente reduzido por uma taxa efectiva média de imposto de quase 60% na maioria dos países em todos os tipos de agregados familiares estudados (ver quadro 1 do anexo). Deve-se isto ao facto de quando as pessoas começam a trabalhar terem não só de pagar impostos sobre os salários, mas também perder as prestações a que anteriormente tinham direito. Este tipo de desincentivo é uma questão a que se está a dar resposta com os recentes desenvolvimentos políticos em matéria de sistemas de rendimento mínimo, através, por exemplo, de uma combinação adequada de apoios no desemprego e no emprego, tais como o crédito de imposto destinados às famílias que trabalham (*WFTC*) no Reino Unido e a adopção prevista de um rendimento de solidariedade activa (*RSA*) em França.

As pessoas mais excluídas do trabalho necessitam de percursos para o emprego mais personalizados

As pessoas que carecem de capacidades básicas de aprendizagem ou passam por longos períodos de desemprego não beneficiam facilmente das políticas gerais de formação ou reconversão. Por outro lado, uma vez empregados, continuam a estar numa posição vulnerável na ausência de uma envolvente que os apoie. Estudos sobre a transição do desemprego para o mundo do trabalho, incluindo os contratos a termo, revelam que existe um núcleo duro de pessoas em idade activa que continuam desempregadas e cujo risco de assim permanecerem aumenta com a idade⁷.

Para dar resposta a este problema, alguns Estados-Membros (como por exemplo os Países Baixos) encetaram uma remodelação completa das suas políticas de reinserção e reconversão. Outros estão a desenvolver políticas orientadas para a oferta de mão-de-obra, destinadas a chegar às pessoas mais excluídas através de instrumentos como o micro-crédito ou incentivos à economia social. De um modo geral, estas abordagens inovadoras interessantes exigem uma aplicação de forma integrada.

Apoios sociais adequados: um elo que falta

A ausência de estruturas de acolhimento de crianças a preços módicos é um exemplo claro dos obstáculos que se deparam a algumas das pessoas mais excluídas do mundo do trabalho, em especial as famílias monoparentais com filhos. Segundo as estimativas da OCDE, as

⁷ Emprego na Europa 2004, capítulo 4.

despesas líquidas com o acolhimento de crianças representam 12% do rendimento líquido de uma família monoparental com dois filhos em metade dos Estados-Membros relativamente aos quais existem dados disponíveis. Esse montante está próximo dos benefícios líquidos decorrentes da passagem de uma situação de desemprego para um emprego remunerado quando levada em consideração a taxa efectiva marginal de imposto para as famílias monoparentais, o que constitui claramente um desincentivo ao trabalho e uma armadilha de pobreza.

A saúde é um requisito importante para a participação no mercado de trabalho. As pessoas que sofrem de problemas de saúde crónicos não podem manter com sucesso um posto de trabalho duradouro⁸ ou participar em acções de formação que os preparem para o emprego. Isto é especialmente verdadeiro para as pessoas em risco de pobreza, que sofrem mais do que a média de problemas de saúde e que têm um acesso reduzido a cuidados médicos (ver quadro 2 do anexo).

Condição igualmente importante para a manutenção no emprego pode ser uma habitação digna, estável e independente. Ainda que seja difícil reunir dados sobre os sem-abrigo e as habitações sem condições dignas, os dados apontam para o facto de este ser um fenómeno em expansão, em especial entre jovens adultos que são mais afectados do que a média pelo desemprego ou estão limitados por contratos temporários ou a termo. Várias ONG na UE tratam da questão dos sem-abrigo, designadamente através de apoios a um emprego estável. Por outro lado, também dão conta da existência de um círculo vicioso no qual esses apoios não geram, muitas vezes, quaisquer resultados devido à falta de acesso a uma habitação condigna e a preços módicos⁹.

3. PARA UMA ABORDAGEM INTEGRADA DE INCLUSÃO ACTIVA COM BASE EM PRINCÍPIOS COMUNS

3.1. Uma abordagem integrada de inclusão activa

Concepção da abordagem integrada

A análise anterior sugere que a inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho apela à concepção e à aplicação de uma estratégia global que conjugue, de forma integrada, apoios adequados ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de qualidade. A concepção de políticas deve definir a correcta articulação das três vertentes da estratégia de inclusão activa e ter em conta o seu impacto conjunto na integração social e económica das pessoas desfavorecidas, bem como as interacções entre si, incluindo sinergias e possíveis concessões mútuas.

As políticas de inclusão activa devem assegurar a coerência com os seguintes objectivos: 1) apoiar a aplicação de direitos fundamentais; 2) promover a igualdade entre os géneros e a igualdade de oportunidades; 3) dar resposta às complexidades das desvantagens múltiplas e das situações e necessidades específicas dos vários grupos vulneráveis; 4) melhorar a coesão territorial tendo em conta as circunstâncias locais e regionais; e 5) ser coerente com uma abordagem das políticas sociais e de emprego assente no ciclo de vida, de forma a poderem apoiar a solidariedade intergeracional e quebrar a transmissão da pobreza entre gerações.

⁸ Emprego na Europa 2005, capítulo 5.

⁹ Relatório FEANTSA para o Parlamento Europeu 2008 e *Manifesto for social inclusion, FNARS 2007*.

Para que esta abordagem integrada seja eficaz, há que reforçar a coordenação entre as entidades e os serviços públicos. Por outro lado, as autoridades locais, regionais, nacionais e comunitárias – no âmbito das respectivas funções, competências e prioridades – têm também de intensificar a cooperação. Por outro lado ainda, outros agentes relevantes, incluindo as pessoas afectadas pela pobreza e pela exclusão social, os parceiros sociais, ONG e prestadores de serviços, devem participar activamente no desenvolvimento, na aplicação e na avaliação de estratégias.

3.2. Princípios comuns em matéria de inclusão activa

Ainda que as políticas de inclusão activa devam reflectir as diferentes realidades nacionais, os Estados-Membros da UE enfrentam desafios idênticos, tal como foi explicado no ponto 2. Por conseguinte, afigura-se pertinente chegar a um consenso a nível da UE sobre um conjunto de princípios comuns em matéria de inclusão activa. Na base destes princípios estão os resultados das consultas públicas realizadas pela Comissão e dos intensos debates entre e com os Estados-Membros, no âmbito do Comité da Protecção Social com o contributo activo do Comité do Emprego. Estes princípios, os quais são específicos a cada uma das três vertentes, poderão ajudar os Estados-Membros na concepção e na aplicação das respectivas estratégias integradas de inclusão activa, a fim de as tornar mais eficazes e eficientes. Tal como foi apontado na Agenda Social renovada, em Julho, a Comissão considera que uma recomendação sobre inclusão activa poderá ajudar os Estados-Membros na concepção e aplicação das respectivas estratégias integradas neste domínio.

3.3. Implementação e acompanhamento dos princípios comuns a nível da UE

Para ser bem sucedida, a aplicação de estratégias de inclusão activa tem de ser devidamente coordenada e acompanhada aos níveis nacional e comunitário. Para tal, a Comissão acolhe com agrado os trabalhos no âmbito do Comité da Protecção Social. Propõe ainda que, até ao final do ano, os Estados-Membros aprovem Conclusões do Conselho, com base na recomendação anexa que define um conjunto de princípios comuns. Estes princípios poderão estar na base do trabalho conjunto de coordenação e acompanhamento a levar a cabo pela Comissão e os Estados-Membros, no âmbito do MAC social e em estreita cooperação entre o Comité da Protecção Social e o Comité do Emprego.

Os progressos realizados na aplicação de estratégias de inclusão activa serão então apresentados nos Relatórios Conjuntos sobre Protecção Social e Inclusão Social, bem como no quadro da Estratégia de Lisboa. Acresce que a Comissão está disposta a tomar as medidas necessárias para melhorar ou definir os indicadores necessários a um acompanhamento quantitativo. A rede de observatórios de autoridades locais, que será financiada ao abrigo do programa Progress, fornecerá igualmente análises sobre o desenvolvimento e a aplicação de estratégias de inclusão activa a nível local e promoverá a aprendizagem mútua.