Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O método aberto de coordenação e a cláusula social no contexto da Europa 2020» (parecer exploratório)

(2011/C 44/04)

Relator-geral: **Jan OLSSON**

Por carta de 28 de Abril de 2010, Laurette Onkelinx, vice-primeira ministra belga e ministra dos Assuntos Sociais e da Saúde Pública, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, em nome da futura Presidência belga e nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que elaborasse um parecer exploratório sobre

O método aberto de coordenação e a cláusula social no contexto da Europa 2020.

Em 25 de Maio de 2010, a Mesa incumbiu a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania da elaboração dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na 464.ª reunião plenária, realizada em 14 e 15 de Julho de 2010 (sessão de 15 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu nomeou seu relator-geral Jan Olsson e adoptou, por 61 votos a favor, sem votos contra e com 2 abstenções, o presente parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a iniciativa da Presidência belga de fazer uso da cláusula social horizontal e de um método aberto de coordenação (MAC) reforçado, já que isso destaca a **necessidade de a coesão social evoluir a par de uma maior coordenação da política económica,** para que se alcancem todos os objectivos da estratégia Europa 2020.

1.2 **A participação efectiva da sociedade civil organizada em todas as fases e níveis** é essencial para garantir a aplicação eficiente da cláusula horizontal e do MAC. O CESE propõe que a Comissão elabore anualmente um «**relatório sobre a governação**» que avalie essa participação. Mais, afirma-se disposto a ajudar nessa tarefa e sugere que os projectos-piloto para fomentar essa participação sejam financiados pelo programa PROGRESS. Propõe ainda um **código de boas práticas para a governação participativa** do MAC.

1.3 O CESE destaca a necessidade de um processo de coordenação que inclua as **interacções entre todos os objectivos e todas as políticas**. **Este deve ser o princípio condutor** da aplicação da cláusula social e do MAC. Esta coordenação deve ser encabeçada pela Comissão, com o auxílio do Comité da Protecção Social e do Comité do Emprego, e estes devem estar abertos a receber representantes das partes interessadas externas.

1.4 A **aplicação da cláusula social horizontal** tem de ser **eficaz**. Deve proceder-se a **avaliações do impacto social** que abranjam **todas as dez orientações integradas** para o emprego e as políticas económicas, e estas devem ser publicadas e enriquecer o processo do MAC. Importa analisar os efeitos no emprego, no número de pessoas que vivem em situação de pobreza e nos riscos sociais.

1.5 O CESE **apoia um MAC reforçado**, para que o emprego e a protecção e inclusão sociais não sejam negligenciados durante a actual crise. Este método deve **assumir uma vertente mais local**, relacionando-se com iniciativas específicas levadas a cabo ao abrigo do Fundo Social Europeu. Avaliações pelos pares baseadas em aprendizagens mútuas deverão produzir **roteiros nacionais para a coesão social**. Os indicadores devem também analisar **critérios qualitativos de bem-estar**. O CESE apoia a **Plataforma Europeia contra a Pobreza** mas considera que o MAC e a cláusula social horizontal podem também contribuir para o desenvolvimento de outras iniciativas emblemáticas.

2. Contexto

2.1 A Presidência belga solicitou ao CESE que elaborasse um parecer exploratório sobre o seguinte tema: De que modo podem a estratégia Europa 2020 e o reforço do método aberto de coordenação produzir uma coesão social europeia? Que papel prático pode a cláusula social horizontal desempenhar na dimensão social das políticas europeias e como pôr esses princípios em prática?

2.2 O parecer fornecerá dados a uma conferência da Presidência belga, a realizar em 14 e 15 de Setembro de 2010, sobre «Coordenação da UE em Matéria Social no Contexto da Europa 2020».

2.3 Na sua comunicação sobre a estratégia Europa 2020, a Comissão Europeia salienta a necessidade de envolver os parceiros sociais e os representantes da sociedade civil a todos os níveis e sugere que «… o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões deverão ser associados mais estreitamente aos debates».

2.4 Para realizar a estratégia Europa 2020, o Conselho Europeu de 17 de Junho acordou cinco grandes objectivos (relativos à taxa de emprego, à I&D, aos gases com efeito de estufa, à educação e à inclusão social), concluindo que estes estão inter-relacionados e se apoiam mutuamente. Para lançar as bases de uma governação económica muito mais forte, foi dada prioridade ao reforço da coordenação em matéria de política económica. Para que os objectivos sejam alcançados, é fundamental dispor de mecanismos de monitorização eficazes. O Conselho

chegou a acordo quanto ao objectivo de reduzir em 20 milhões o número de pessoas em risco de pobreza, mas deu liberdade aos Estados-Membros para definirem objectivos nacionais quanto a pelo menos um de três indicadores: risco de pobreza, carência material e famílias no desemprego.

2.5 A estratégia Europa 2020 refere-se a uma série de medidas europeias e nacionais destinadas a obter um «crescimento inteligente, sustentável e inclusivo». Os cinco grandes objectivos são sustentados por dez orientações integradas para as políticas económicas e de emprego. Serão também lançadas sete iniciativas emblemáticas. Os Estados-Membros definirão objectivos nacionais e tomarão medidas de aplicação prática que levem em conta as circunstâncias nacionais. Para além disso, elaborarão programas nacionais de reforma.

2.6 A «cláusula social horizontal» (artigo 9.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) foi incluída no Tratado de Lisboa e afirma que «Na definição e execução das suas políticas e acções, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma protecção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e protecção da saúde humana.»

2.7 Este princípio conjuga-se com outras cláusulas horizontais no Tratado (artigos 8.º, 10.º, 11.º e 12.º do TFUE) – respeitantes à igualdade entre homens e mulheres, à protecção do ambiente e à defesa dos consumidores – que foram introduzidas com o Tratado de Amesterdão, bem como com o princípio da não-discriminação, que faz parte do Tratado de Lisboa.

2.8 O método aberto de coordenação (MAC) foi definido como um instrumento da Estratégia de Lisboa em 2000. Resumidamente, o Conselho define objectivos que são perseguidos em planos nacionais de acção e de reforma, sendo o progresso medido através de valores de referência, de indicadores, de análises pelos pares e de trocas de boas práticas. O Tratado de Lisboa confere também ao modelo do MAC uma base jurídica para certos domínios políticos (artigos 149.º, 153.º, 156.º, 168.º, 173.º e 181.º do TFUE).

3. **Observações gerais**

3.1 Para recuperar da actual crise económica e social profunda, a Europa está a reforçar a coordenação das políticas económicas. O CESE salienta que o progresso social deve acompanhar as reformas económicas para que seja possível realizar todos os objectivos da estratégia Europa 2020. Assim sendo, é absolutamente necessário interligar as dimensões económica, social e ambiental da estratégia. Para que se consiga criar políticas integradas e que se reforcem mutuamente, será necessário dominar, coordenar e reforçar todos os instrumentos disponíveis.

3.2 Neste contexto, o CESE congratula-se pelo facto de a Presidência belga dedicar atenção à governação e à coesão social, ao chamar a atenção para a cláusula social horizontal e para um MAC reforçado. Importa manter esse nível de atenção através de uma abordagem a longo prazo. Assim, o Comité insta o governo húngaro a fazer desta uma prioridade para a sua futura Presidência.

3.3 Não obstante, o CESE não pode deixar de assinalar que, ao reforçar os instrumentos destinados a alcançar progresso social, é importante levar também em consideração o disposto na Carta dos Direitos Fundamentais.

3.4 O CESE tem consistentemente afirmado que a participação efectiva dos cidadãos e da sociedade civil organizada em todas as fases e níveis do processo é uma parte indispensável da governação. Importa chegar a consenso com os parceiros sociais e com outras partes interessadas quanto às reformas económicas e sociais, para deste modo aumentar as probabilidades de realização dos grandes objectivos.

3.5 O CESE sublinha a importância crucial de envolver de perto os parceiros sociais e os representantes da sociedade civil no processo de definição dos objectivos nacionais e de elaboração dos programas nacionais de reforma, bem como no reforço do MAC e na aplicação prática da cláusula social horizontal. As opiniões da sociedade civil organizada devem também ser levadas em conta pela Comissão e pelo Conselho quando estes validam os objectivos e analisam os progressos alcançados.

3.6 É imperativo que a Estratégia 2020 seja posta em prática em todos os níveis territoriais. Durante o processo de definição e aplicação das políticas sociais da UE, deve haver uma abordagem das bases para o topo que interaja com as iniciativas impostas pela UE do topo para as bases. Assim, a sociedade civil organizada tem de estabelecer parcerias efectivas e eficazes com os parlamentos/órgãos de poder locais e regionais para fixar metas a nível regional e definir medidas políticas adequadas. Este método de trabalho harmoniza-se com a aplicação eficaz do princípio da parceria, que deve nortear a utilização e atribuição dos fundos estruturais da UE no futuro e que deve explorar as sinergias existentes entre a estratégia Europa 2020 e o Fundo Social Europeu (FSE) ([1]).

3.7 O CESE encoraja ainda o envolvimento activo dos conselhos económicos e sociais nacionais e instituições similares.

3.8 O CESE propõe que a Comissão elabore, paralelamente ao relatório sobre os progressos dos programas nacionais de reforma nos Estados-Membros, um «relatório de governação» baseado na governação participativa do MAC e da cláusula social horizontal, a respeito do qual deverá consultar-se o Parlamento, o CESE e o CR. O CESE poderia servir-se da sua rede de conselhos económicos e sociais nacionais e organizações similares para acompanhar o envolvimento da sociedade civil organizada. Poderia até publicar os seus próprios relatórios.

([1]) ECO/258, *Parcerias eficazes para a política de coesão*, relator: Jan Olsson.

3.9 É absolutamente necessário criar um processo de coordenação que contemple as interacções mútuas entre os grandes objectivos, as orientações integradas e as iniciativas emblemáticas. A Comissão tem a importante função estratégica de liderar esta «coordenação da coordenação». As orientações integradas devem sê-lo na verdadeira acepção da palavra, ou seja, todas as políticas devem ser coerentes e dirigidas a todos os objectivos. Esta coerência deve ser o princípio condutor da introdução de mecanismos de aplicação da cláusula social e de reforço do MAC. Além disso, os resultados da aplicação da cláusula social horizontal devem ser utilizados para melhorar o processo do MAC, de forma a estreitar a ligação entre os dois instrumentos.

3.10 Assim sendo, o CESE apoia vivamente as propostas apresentadas em 21 de Maio de 2010 no contributo do Comité da Protecção Social para a nova estratégia europeia ([2]). O Comité da Protecção Social pretende que a cláusula social seja inserida no preâmbulo das orientações para as políticas económicas. Afirma ainda que a visão integrada da Estratégia Europa 2020 exige necessariamente uma avaliação temática e a notificação dos progressos relacionados com a sua dimensão social.

3.11 O CESE aprecia os trabalhos empreendidos pelo Comité da Protecção Social e pelo Comité do Emprego e opina que o seu papel deveria ser intensificado na sequência do reforço dos instrumentos destinados a realizar a dimensão social. Sugere ainda que, nestes comités, estejam representados não só os governos mas também os parceiros sociais e outras organizações pertinentes da sociedade civil e propõe que os comités se reúnam mais regularmente com representantes destes intervenientes, que actuem tanto a nível europeu como a nível nacional. Os representantes dos governos no Comité da Protecção Social e no Comité do Emprego têm também a responsabilidade de organizar e participar nas consultas dos parceiros sociais e de outras partes interessadas da sociedade civil nos seus países.

3.12 O CESE apoia a proposta da Comissão de desenvolver ferramentas de comunicação para envolver os cidadãos, os trabalhadores, as empresas e as organizações que os representam. A iniciativa da Comissão de avaliar as realidades sociais pode servir de modelo e ser organizada numa base mais permanente, passando também pelo nível local. No entanto, os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil devem também ser proactivos no que toca a encontrar formas de utilizar a cláusula social horizontal e o MAC. Assim, o CESE sugere a realização de programas-piloto neste sentido, financiados pelo programa PROGRESS.

4. **Observações específicas sobre a cláusula social horizontal**

4.1 As cláusulas horizontais sobre o ambiente, a igualdade entre homens e mulheres e a defesa dos consumidores, estipuladas no Tratado há mais de dez anos, produziram resultados essencialmente informais.

4.2 O CESE sublinha que as avaliações do impacto social são uma parte integrante do acompanhamento da estratégia Europa 2020 e devem criar mecanismos eficazes para avaliar riscos sociais, devendo igualmente ser publicadas e sujeitas a debate público. O Comité salienta a importância de avaliar especificamente os efeitos da estratégia no emprego e no número de pessoas que vivem em risco de pobreza.

4.3 A Comissão deve assumir a responsabilidade, com a assistência do Comité da Protecção Social e do Comité do Emprego e com o envolvimento activo dos parceiros sociais europeus e de outras importantes partes interessadas, cujas opiniões devem ser publicadas em anexo às avaliações da Comissão. Neste contexto, é de assinalar que a Comissão já criou mecanismos para avaliação do impacto social através da Avaliação Integrada de Impacto. No entanto, a visibilidade e utilização desses mecanismos não está ainda muito bem desenvolvida.

4.4 Na opinião do CESE, é necessário garantir que a política económica e a consolidação dos orçamentos conduzam a taxas de emprego mais elevadas, a uma redução do número de pessoas que vivem em situação de pobreza e a uma melhoria dos direitos sociais. Por conseguinte, as avaliações sociais devem abarcar todas as orientações integradas para o emprego e para as políticas económicas. Se necessário, deve também avaliar-se outras medidas destinadas a realizar os cinco grandes objectivos.

4.5 As avaliações do impacto social devem também ser empreendidas a nível nacional e regional.

4.6 Importa elaborar até Dezembro de 2010 um relatório inicial, para que este possa ser utilizado na primeira revisão anual da estratégia Europa 2020.

5. **Observações específicas sobre o MAC**

5.1 O CESE já criticou por várias vezes o MAC por não ter obtido os resultados esperados. A nível nacional, o método é ineficaz e invisível e não envolve suficientemente os parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil.

5.2 Há, no entanto, algumas melhorias a registar, particularmente no domínio da inclusão social, e o CESE já manifestou em vários pareceres o seu apoio vigoroso à introdução do MAC em novos domínios políticos (como, por exemplo, a saúde, a política de juventude, os desafios demográficos e a imigração e asilo).

5.3 O Comité advoga vigorosamente um reforço do MAC, no contexto da actual crise, com vista a assegurar que as políticas de protecção e inclusão sociais não são negligenciadas.

([2]) Conselho 9964/10

5.4 Além disso, o CESE apoia sem reservas a criação da Plataforma Europeia contra a Pobreza como instrumento que aumentará o empenho das empresas, dos trabalhadores e do público em geral em reduzir a exclusão social através de medidas práticas. Esta plataforma e o MAC beneficiar-se-ão mutuamente. No entanto, o CESE é da opinião de que o MAC pode também ajudar a desenvolver outras iniciativas emblemáticas, especialmente se for apoiado pelas avaliações do impacto social da cláusula horizontal.

5.5 O CESE sugeriu o reforço do MAC através da definição de objectivos vinculativos a nível dos Estados-Membros, com vista à realização da estratégia Europa 2020. Esta opinião é afirmada em diversos pareceres do Comité como, por exemplo, o recente parecer sobre as orientações para o emprego ([3]), que apela à definição de objectivos mais ambiciosos e mensuráveis para o emprego, a educação e a inclusão social, sustentados por uma melhor coordenação das políticas. O Comité apoia também vivamente a solicitação formulada na sua Conferência Bienal, em Florença, de que a estratégia Europa 2020 inclua indicadores específicos que meçam o impacto da educação precoce na redução da exclusão social em fases posteriores da vida.

5.6 No entanto, destaca que, sempre que os Estados-Membros disponham da liberdade de escolher os indicadores mais adequados (consultar o ponto 2.4 supra), o MAC deverá acompanhar os progressos através da definição de valores de referência para todos os indicadores pertinentes. Nenhum Estado-Membro deverá poder furtar-se a objectivos centrais da UE. Na opinião do CESE, o número de pessoas em risco de pobreza, medido pelo indicador de rendimento relativo ([4]), é pertinente para cada Estado-Membro. Além disso, é importante que os objectivos nacionais sejam definidos com base num diálogo verdadeiramente participativo com as partes interessadas.

5.7 O CESE é de opinião de que deveria haver melhores incentivos para que os Estados-Membros trabalhem em prol dos compromissos assumidos, por exemplo, através de um acesso claro a dotações do Fundo Social Europeu. Essa abordagem sairá reforçada se os programas operacionais do Fundo Social Europeu se centrarem ainda mais na inclusão social, apoiados por uma parceria eficaz com os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil.

5.8 O MAC deverá assumir uma vertente mais local, criando planos de acção locais e regionais em articulação com os órgãos de poder e organizações locais, numa abordagem participativa, organizada das bases para o topo, com coordenação entre parceiros e políticas e contando também com o apoio dos fundos estruturais. Esta descentralização do método aumentará a visibilidade do processo de integração das políticas, que é urgentemente necessária.

5.9 O CESE sustenta vigorosamente a opinião de que devem ser criados valores de referência para medir a governação participativa do MAC – especialmente a participação da sociedade civil organizada – e que estes valores devem basear-se em indicadores, análises pelos pares, aprendizagens mútuas e trocas de boas práticas. O CESE propõe que a Comissão e o Comité da Protecção Social, em colaboração com os principais interessados a nível europeu, definam esses valores de referência sob a forma de um código de boas práticas. que poderia sustentar-se nos seguintes critérios ([5]):

— estrutura do diálogo;

  — todos os intervenientes pertinentes devem participar

  — tipo de diálogo – importa encorajar a participação genuína, para que os contactos não se limitem a uma informação e consulta

  — envolvimento do nível local e regional através de planos de acção participativos, etc.

  — participação dos conselhos económicos e sociais nacionais

— envolvimento atempado das partes interessadas em todas as fases do ciclo político;

— resultados documentados do diálogo;

— definição de objectivos nacionais/regionais;

— criação e seguimento de indicadores;

— participação das partes interessadas em análises pelos pares, em aprendizagens mútuas e na identificação das melhores práticas;

— participação das partes interessadas em medidas práticas de promoção do emprego e da inclusão social.

5.10 Importa criar um laço claro entre as propostas baseadas em «princípios comuns» e o MAC. Os princípios comuns são recomendações à atenção dos Estados-Membros e têm sido utilizados, por exemplo, em políticas da UE para estratégias temáticas para a flexigurança, a inclusão activa e o envelhecimento activo.

5.11 Os resultados do MAC devem, no fim do processo, conduzir a propostas para o uso de outros instrumentos, como a cooperação reforçada entre Estados-Membros, a utilização do método comunitário ou outros.

([3]) Ver o parecer do CESE de 27.5.2010 sobre as *Orientações para as políticas de emprego*, relator-geral Wolfgang Greif, CESE 763/2010.

([4]) Segundo o qual o limiar de pobreza é definido como um rendimento inferior a 60 % do rendimento médio.

([5]) Ver também, por exemplo, *EU Policy Coordination Beyond 2010: Towards a New Governance Structure* [*Coordenação Política da UE após 2010: Rumo a uma nova estrutura de governação*], Jonathan Zeitlin.

5.12 O CESE salienta que os indicadores não devem limitar-se ao desempenho económico, devendo também abarcar indicadores de bem-estar social, conforme propôs a Comissão Stiglitz ([6]). O Comité já anteriormente identificou indicadores quantitativos e qualitativos de políticas sociais, utilizados, por exemplo, em domínios como igualdade entre homens e mulheres, emprego para os jovens, pobreza entre a população activa, pessoas com deficiência, empregos de qualidade, pobreza entre as crianças e jovens, distribuição de rendimentos, sistemas de rendimento mínimo/salário mínimo e acesso à saúde e aos serviços sociais. Foi também sugerido um indicador capaz de qualidade de vida, que abarca seis esferas diferentes ([7]), bem como indicadores qualitativos que medem a acessibilidade e qualidade em relação às expectativas das pessoas, ao envolvimento dos utentes e à facilidade de utilização.

5.13 Reconhecendo a necessidade de definir indicadores tanto a nível europeu como nacional e regional, o CESE afirma que as partes interessadas devem ser convidadas a participar na sua formulação e avaliação.

5.14 O CESE considera importante que os Estados-Membros elaborem relatórios sobre os avanços alcançados em relação a cada objectivo, servindo-se para isso de indicadores europeus comparáveis e passíveis de serem revistos. O objectivo é não só criar um quadro de classificação, conforme sugere o relatório de Wim Kok ([8]), mas também utilizar os relatórios como meio de diagnóstico para que os intervenientes locais e nacionais procedam a melhorias e a correcções.

5.15 Qualquer sistema eficaz para aprendizagens mútuas, transferência de boas práticas e exploração de medidas não legislativas deverá incluir os decisores políticos a todos os níveis. Uma vez que os parceiros sociais e outras partes interessadas relevantes da sociedade civil possuem um conhecimento único e uma vasta experiência em políticas sociais e de emprego, estes devem ser implicados na identificação e avaliação das possibilidades de transferência de boas práticas e, em especial, das medidas inovadoras.

5.16 As análises pelos pares conduzidas pelos Estados-Membros devem ser reforçadas através da inclusão dos parceiros sociais e de outras partes interessadas pertinentes. As revisões baseadas nas aprendizagens mútuas e nas boas práticas devem produzir recomendações públicas à atenção dos Estados-Membros, que proponham um roteiro para a coesão social.

Bruxelas, 15 de Julho de 2010

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

([6]) Comissão para a Medição do Desempenho Económico e do Progresso Social

([7]) Ver o parecer do CESE de 22.8.2008 sobre *Para além do PIB – Instrumentos para medir o desenvolvimento sustentável*, relator Martin Siecker, JO C 100 de 30.4.2009, pp. 53-59.

([8]) *Enfrentar o desafio: a Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego*, relatório do Grupo de Alto Nível presidido por Wim Kok, Novembro de 2004.