

III

(Actos preparatórios)

COMITÉ DAS REGIÕES

75ª REUNIÃO PLENÁRIA DE 18 E 19 DE JUNHO DE 2008

Parecer do Comité das Regiões sobre a «Inclusão activa»

(2008/C 257/01)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

- Para se alcançar uma política de inclusão activa óptima, impõe-se um quarto pilar — a participação social;
- A integração activa é o elemento mais importante da inclusão activa. A inclusão activa baseia-se no princípio do «trabalho em primeiro lugar»: todos os cidadãos sem emprego deveriam ser integrados no mercado de trabalho ou no sistema de educação;
- É preciso uma aplicação combinada e coerente das políticas ao nível local e regional. Compete às empresas e aos parceiros sociais, como actores essenciais no terreno, a responsabilidade principal da criação de emprego, em cooperação com os órgãos de poder local e regional;
- O conceito de rendimento suficiente varia de país para país, região ou comunidade local. O apoio ao rendimento deveria considerar-se adequado se permitir combater a pobreza estrutural. É este o nível que poderá definir-se como «suficiente». Em termos *financeiros* é impossível formular uma regra geral para toda a UE sobre o que é «suficiente». Os governos nacionais e as colectividades locais e regionais são co-responsáveis por uma política de apoio ao rendimento adequado. Esta questão deveria ser discutida no âmbito do Método Aberto de Coordenação, ao nível da UE;
- Para que as regiões e as cidades europeias social e economicamente deprimidas possam combinar várias políticas de inclusão activa para os cidadãos mais afastados do mercado de trabalho é preciso o apoio financeiro da UE. Impõe-se, por conseguinte, que as políticas de inclusão activa possam beneficiar do orçamento do Fundo Social Europeu destinado aos órgãos de poder local e regional;
- O emprego protegido, subvencionado ou social, as empresas sociais e as cooperativas são instrumentos que podem desempenhar um papel importante na combinação de políticas a nível local e regional. As empresas em causa não devem ser avaliadas segundo as regras normais de concorrência vigentes no mercado europeu (por exemplo, são necessárias regras menos rígidas no tocante aos concursos públicos e à ajuda estatal).

Relator: Henk KOOL (NL/PSE), vice-presidente do município de Haia, Países Baixos.

Documento de referência:

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — «Modernizar a protecção social na perspectiva de maior justiça social e coesão económica: avançar com a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho».

COM(2007) 620 final

RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

Observações na generalidade

1. Em 2006, nos 25 países da Comunidade Europeia, 80 milhões de pessoas (16 % da população) estavam em risco de pobreza. A inclusão activa e a luta contra a pobreza dependem em grande medida da integração das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho. A persistência de um grande número de pessoas em risco de pobreza e excluídas do mercado de trabalho representa um desafio incontornável para o objectivo de coesão social consagrado no Tratado da União Europeia.

2. A Comissão Europeia apresentou três pilares para reforçar a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho: 1) apoio ao rendimento adequado e suficiente, 2) integração activa, 3) serviços sociais de elevada qualidade.

3. Para se alcançar uma política de inclusão activa óptima, impõe-se um quarto pilar com carácter transversal — a participação social.

4. A inclusão activa requer uma abordagem integrada e global dos quatro pilares.

5. A integração activa (segundo pilar) é o elemento mais importante da inclusão activa. A inclusão activa baseia-se no princípio do «trabalho em primeiro lugar»: todos os cidadãos sem emprego deveriam ser integrados no mercado de trabalho ou no sistema de educação. O primeiro pilar (apoio ao rendimento adequado e suficiente) e o terceiro pilar (serviços sociais de elevada qualidade) são elementos de apoio. O quarto pilar (participação social) é o último recurso da política da inclusão activa. Os cidadãos que não podem trabalhar deveriam beneficiar de ajuda financeira e de outras medidas para participarem na sociedade. Tal como a Comissão, entendemos que estes pilares formam uma abordagem integrada e abrangente. Cada órgão de poder deve, por conseguinte, procurar o equilíbrio certo entre segurança social, serviços sociais, serviços à comunidade, incentivos financeiros e incentivos não financeiros ao trabalho.

6. Os Estados-Membros e respectivos órgãos de poder local e regional são os principais responsáveis pela estratégia e pela política de inclusão activa. Todavia, para estimular o desenvolvimento e o intercâmbio destas políticas, é preciso definir princípios comuns em conformidade com o objectivo de coesão social da UE.

7. Os principais intervenientes no desenvolvimento e na aplicação das políticas são os órgãos de poder local e regional. O papel da UE é de apoio. A definição de uma política abrangente de inclusão activa é proporcional e baseia-se no princípio da subsidiariedade.

8. Os quatro pilares (apoio ao rendimento, política de inclusão activa, acesso a serviços sociais de elevada qualidade e participação social) estão interligados e devem reforçar-se mutuamente. Para cada região, grupo-alvo e pessoa singular em causa, é preciso dosear e combinar o melhor possível as medidas adoptadas no âmbito dos quatro pilares. As políticas de inclusão activa são feitas «por medida», respeitando as diferenças entre grupos-alvo e pessoas singulares. Em função do modelo económico nacional, os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional podem atribuir uma importância diferente aos quatro pilares e, para cada um deles, recorrer a instrumentos políticos igualmente diferentes.

9. São as colectividades locais e regionais quem se apercebe mais claramente dos resultados das políticas que visam integrar as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho. Também são elas que sofrem as consequências dos pontos fracos das referidas políticas ao nível local, regional, nacional ou europeu. Por isso, é preciso uma aplicação combinada e coerente das políticas ao nível local e regional. Os órgãos de poder local e regional conhecem as circunstâncias locais, as características do mercado de trabalho e os diversos intervenientes que podem desempenhar um papel fundamental na aplicação de uma abordagem global para a integração activa.

10. Assim, as colectividades locais e regionais devem criar parcerias eficazes com outros órgãos de poder público, com empresas privadas, parceiros sociais, ONG e representantes dos utilizadores para pôr em prática uma combinação de políticas coerente.

11. Para desenvolver e aplicar tais políticas, as autarquias locais e regiões precisam de um elevado nível de liberdade política, concebendo-as e executando-as em colaboração com outros órgãos de poder público e empresas privadas. As políticas comunitárias e nacionais (fiscal, educativa, laboral, de imigração, etc.) devem ser adaptadas às necessidades de desenvolvimento e de aplicação das políticas locais e regionais.

12. Há que eliminar as dificuldades e os obstáculos derivados da legislação e das práticas europeias, nacionais, locais e regionais.

Integração Activa

13. O instrumento mais importante da inclusão activa é a melhoria da integração activa. Para incluir todos os indivíduos, é preciso adoptar uma abordagem global da integração activa. Para cada região, grupo-alvo e indivíduo é igualmente necessária uma combinação de políticas integrada. São principalmente as colectividades locais e regionais que devem desenvolver e pôr em prática de modo coerente esta dosagem de políticas, em colaboração com os respectivos parceiros (por exemplo, governo nacional, empregadores, outros órgãos de poder públicos, ONG). A essência de uma combinação de políticas abrangente e integrada consiste em eliminar os entraves à integração do maior número de pessoas possível no mercado de trabalho. Para tal, pode disponibilizar-se aconselhamento, orientação e formação para o trabalho remunerado e criar emprego para grupos protegidos. Emprego protegido significa emprego para os que não estão em condições de entrar imediatamente no mercado de trabalho normal.

14. Uma política óptima e uma abordagem global para a inclusão activa apresentam as seguintes características:

- incentivo aos jovens e criação de oportunidades para obterem qualificação inicial e assim aumentarem as suas hipóteses no mercado de trabalho;
- reintegração das pessoas sem emprego no mundo do trabalho (princípio do «trabalho em primeiro lugar»), proporcionando-lhes, simultaneamente, educação, formação, aconselhamento, acesso a estruturas de acolhimento para crianças, etc.;
- trabalho social, protegido e subsidiado para as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho;
- instrumentos de participação social (por exemplo, o trabalho voluntário ou as actividades desportivas) para quem, por razões de ordem psicológica ou física, não está apto para o trabalho normal nem para o emprego protegido. Ao mesmo tempo, a situação socioeconómica dos que precisam de ser integrados no mercado de trabalho deve ser melhorada através de apoio ao rendimento e de acesso a serviços sociais de alta qualidade;
- princípio central de que a todas as pessoas deve ser dada a possibilidade de participar na sociedade.

15. O recurso a planos de acção personalizados e intensivos ajuda a melhorar a integração activa.

16. Os grupos-alvo são um importante elemento da combinação de políticas abrangente e integrada. O poder local e regional deve conceber e aplicar as políticas que se revelem as mais eficazes para incluir activamente todos os indivíduos, independentemente das suas origens, mas eliminando as barreiras específicas com que se deparam.

17. Compete às empresas e aos parceiros sociais, como actores essenciais no terreno, em cooperação com o poder local e regional, a responsabilidade principal da criação de emprego. Ao nível nacional e regional, o governo central tem a responsabilidade de criar as melhores condições económicas, como por exemplo bons níveis de educação, ofertas de emprego eficazes, medidas fiscais e flexigurança (segurança social e opções de trabalho flexíveis). Os órgãos de poder local e regional, os serviços sociais e as ONG são o último elo da cadeia, sobretudo para os mais afastados do mercado de trabalho. Naturalmente, cabe também a cada indivíduo a sua quota de responsabilidade pessoal.

18. Os empregadores públicos, sociais e privados devem ser fortemente incentivados a melhorar os postos de trabalho existentes e a criar novos empregos de qualidade (oferecendo níveis salariais suficientes, boas condições de trabalho e formação/educação). São particularmente necessários os empregos manuais (pouco qualificados). Os empregadores privados podem ser estimulados pelos órgãos de poder local, regional e nacional a criar emprego através da optimização de um contexto empresarial que lhes seja propício.

19. Os próprios órgãos de poder local e regional são importantes empregadores e, como tal, deveriam também pôr em prática os princípios estabelecidos no presente documento.

20. Para as pessoas que se encontram há muito tempo afastadas do mercado de trabalho em virtude de uma deficiência física ou psíquica, pode também haver a necessidade de criar e financiar emprego social e subsidiado para grupos protegidos. Nesta matéria, os órgãos de poder local e regional podem desempenhar um papel importante, estimulando empresas de carácter social.

21. A coexistência de todos os tipos de trabalho (temporário, flexível, a tempo parcial e a tempo inteiro e trabalho domiciliário) pode ajudar as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho a encontrar emprego.

22. Todos os tipos formais e informais de educação e formação, os sistemas de formação parcial, incluindo medidas de aperfeiçoamento profissional, o reconhecimento da aprendizagem anterior e a aprendizagem ao longo da vida devem fazer parte do esforço coordenado para melhorar as qualificações das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho

23. Os governos nacionais, e o poder local e regional, têm de envidar mais esforços para melhorar a qualidade da educação e adaptá-la às necessidades do mercado de trabalho. As colectividades locais deveriam conduzir uma política de emprego mais activa e ter em maior conta as necessidades do mercado local. Nos Estados-Membros em que a política do mercado de trabalho é uma responsabilidade local os governos nacionais, com a ajuda da UE, devem incentivar os órgãos de poder local a monitorizar o mercado de trabalho local.

24. Uma combinação global de políticas de integração activa deve incluir incentivos que promovam o empreendedorismo das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho

Apoio ao rendimento

25. As pessoas mais afastadas do mercado de trabalho necessitam de um nível de rendimento suficiente, bem como de outras ajudas para viverem com dignidade e manterem um certo nível de condições, a fim de poderem reintegrar-se no mercado de trabalho. Cabe salientar que este é um princípio fundamental da União Europeia.

26. O conceito de rendimento suficiente varia de país para país, região ou comunidade local. A «suficiência» depende do nível de apoio ao rendimento, dos preços, das características do agregado familiar, dos impostos, da duração da exclusão, de factores culturais, sociais e históricos, etc. O apoio ao rendimento deveria considerar-se adequado se permitir combater a pobreza estrutural. É este o nível que poderá definir-se como «suficiente». Em termos financeiros é impossível formular uma regra geral para toda a UE sobre o que é «suficiente». Os governos nacionais e as colectividades locais e regionais são co-responsáveis por uma política de apoio ao rendimento adequado. Esta questão deveria ser discutida no âmbito do Método Aberto de Coordenação.

27. Poderia formular-se um princípio comum ao nível comunitário segundo o qual a diferença entre o salário mínimo e o nível de apoio ao rendimento deve ser suficientemente grande para incentivar os indivíduos e os grupos-alvo a trabalhar. Esta diferença é um importante incentivo financeiro numa combinação global de políticas. «Tornar o trabalho financeiramente compensador» é um importante princípio para a Comissão, para muitos Estado-Membros e autarquias locais e regionais. Por isso, todas as esferas de governo — nacional, regional e local — devem tomar em consideração o risco da armadilha da pobreza ao desenvolverem e aplicarem medidas de apoio ao rendimento.

28. O apoio ao rendimento deve ser atribuído unicamente a quem não tem rendimentos do trabalho ou que apenas tem um rendimento abaixo do nível de subsistência (por exemplo, devido à sua baixa produtividade ou à necessidade de aceitar trabalhos mal remunerados). Os governos nacionais e as colectividades locais e regionais não devem entrar o funcionamento do mercado de trabalho; devem sim empenhar-se numa fiscalização apertada e numa avaliação séria dos requerimentos e exercer um controlo severo dos pedidos de subsídio. Simultaneamente, devem existir políticas activas dirigidas a todos os que necessitam de segurança social, apoio ao rendimento e participação social.

29. O apoio ao rendimento poderia assumir várias formas e, idealmente, adequa-se às situações locais e individuais. De notar os seguintes exemplos: apoio ao rendimento (nível de subsistência) da mão de obra que não está empregada nem estuda, apoio em espécie para melhorar a alimentação, o vestuário, a

educação, a habitação e os cuidados de saúde, apoio ao rendimento para complementar a remuneração profissional (se o rendimento se basear em baixos níveis da produtividade), apoio ao rendimento para custear despesas de mobilidade elevadas, apoio ao rendimento para melhorar as qualificações e competências, apoio ao lançamento da própria empresa, etc.

Participação social

30. Algumas pessoas mais afastadas do mercado de trabalho sofrem de múltiplas limitações pessoais e físicas. A integração no mercado de trabalho e mesmo no trabalho protegido não é, para elas, uma opção realista. Numa óptica abrangente, os órgãos de poder local e regional preocupam-se também com estes cidadãos. Para estimular a sua participação social, há que recorrer a diversos instrumentos.

31. Os órgãos de poder local e regional devem usar todos os instrumentos financeiros e em espécie para facilitar a participação social de quem não trabalha. Estes instrumentos estimulam as actividades sociais, culturais, desportivas, de segurança social e de voluntariado por parte das pessoas que, de outra forma, corriam o risco de isolamento social.

Acesso aos serviços sociais de elevada qualidade

32. Para que o apoio ao rendimento, a integração activa e a participação social sejam tão eficazes quanto possível, são precisos planos de acção personalizados para que as medidas de apoio personalizado sejam planeadas atempadamente e garantidas. Os órgãos de poder local e regional têm de dispor de meios para criar as infra-estruturas de serviços de qualidade e para elaborar planos de acção personalizados.

33. A necessidade e as características dos planos de acção personalizados requerem uma vasta gama de instrumentos ao dispor dos órgãos de poder local e regional.

34. Os órgãos de poder local e regional devem promover o uso de instrumentos e práticas de gestão susceptíveis de melhorar a qualidade dos serviços sociais (acesso universal à Internet, balcão único, *lex silentio*, prazos vinculativos e apropriados para a tomada de decisão sobre o apoio ao rendimento ou em espécie).

Orientações

35. Para serem eficazes, as políticas de inclusão activa têm de conciliar as políticas locais, regionais, nacionais e comunitárias, bem assim englobar e associar o rendimento mínimo às medidas activas de acesso ao mercado de trabalho, à educação e aos serviços. Porque são muitos os obstáculos que podem dificultar a aplicação de políticas abrangentes e integradas ao nível local e regional, importa que o poder central, local e regional estimule a aplicação de uma abordagem global.

36. Para que as regiões e as cidades europeias social e economicamente deprimidas possam combinar várias políticas de inclusão activa para os cidadãos mais afastados do mercado de trabalho é preciso o apoio financeiro da UE. Impõe-se, por conseguinte, que as políticas de inclusão activa possam beneficiar do orçamento do Fundo Social Europeu destinado aos órgãos de poder local e regional. É também necessário um orçamento europeu para financiar a participação social. Interreg é um bom exemplo de apoio eficaz prestado pela UE.

37. O emprego protegido, subvencionado ou social, as empresas sociais e as cooperativas são instrumentos que podem desempenhar um papel importante na combinação de políticas a nível local e regional. As empresas em causa não devem ser avaliadas segundo as regras normais de concorrência vigentes no mercado europeu (por exemplo, são necessárias regras menos rígidas no tocante aos concursos públicos e à ajuda estatal).

38. A abordagem global é executada principalmente pelos órgãos de poder local e regional em benefício dos seus próprios habitantes, razão por que estas entidades deveriam ter a possibilidade jurídica de centrar as políticas de inclusão activa na população local.

39. Os órgãos de poder local e regional devem desempenhar um papel de primeiro plano na aplicação de medidas políticas de inclusão activa. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, poderia formular-se um princípio comunitário comum segundo o qual a legislação e as práticas nacionais e comunitárias se regeriam pelas necessidades manifestadas ao nível local e regional (taxas marginais, sistemas de incentivos, promoção da aprendizagem ao longo da vida, incentivos financeiros para empregadores, direito do trabalho, legislação anti-discriminação, diferenciação de níveis de salário mínimo, etc.).

Bruxelas, 18 de Junho de 2008.

Método aberto de coordenação

40. O método aberto de coordenação proporciona um quadro de coordenação política sem constrangimentos jurídicos. Permite aos Estados-Membros identificarem e promoverem as políticas mais eficazes no âmbito da inclusão activa com o objectivo de aprender com as experiências recíprocas. Para reforçar este método fazem-se as recomendações políticas que se seguem.

41. Muitas políticas que visam melhorar a inclusão activa e o apoio ao rendimento para as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho não são suficientemente eficazes. São necessários estudos comparativos e avaliações de elevada qualidade sobre as políticas regionais e locais de inclusão activa para melhorar a sua eficácia. A Comissão Europeia poderia incentivar esses estudos de elevada qualidade.

42. A avaliação inter pares (*peer review*) pelos órgãos de poder local e regional e uma rede de observadores locais e regionais (*Progress*) podem consolidar processos de aprendizagem. A qualidade das avaliações e das actividades da rede de observadores deve ser definida claramente desde o início.

43. As discrepâncias na oferta e na procura de emprego, as variações nos salários e no apoio ao rendimento nos países europeus originam movimentos laborais que podem dificultar a inclusão activa, ao nível local, das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho. Pode recorrer-se ao método aberto de coordenação para debater a influência destes movimentos na inclusão activa.

44. É possível promover o desenvolvimento e a difusão de boas práticas atribuindo, anualmente, um prémio europeu aos órgãos de poder local e regional que se tenham revelado mais eficazes em matéria de inclusão activa. Convinha sistematizar as boas práticas com um método idêntico ao utilizado pelos grupos de trabalho temáticos do Fundo Social Europeu.

O Presidente
do Comité das Regiões
Luc VAN DEN BRANDE