

FUNDO SOCIAL EUROPEU MAIS

O Fundo Social Europeu (FSE) foi criado pelo Tratado de Roma com o objetivo de melhorar a mobilidade dos trabalhadores e as oportunidades de emprego. As suas atribuições e regras de funcionamento foram entretanto revistas e foram integrados instrumentos complementares da UE para reforçar a coerência e as sinergias e refletir as mudanças a nível económico e de emprego nos Estados-Membros, bem como a evolução das prioridades políticas definidas a nível da UE. Consequentemente, o FSE+ tornou-se o principal instrumento da UE para investir nas pessoas.

BASE JURÍDICA

Artigos 46.º, alínea d), 149.º, 153.º, n.º 2, alínea a), 164.º, 175.º, n.º 3, e 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

OBJETIVOS

O Fundo Social Europeu Mais (FSE+) tem por objetivo ajudar os Estados-Membros a fazer face à crise causada pela pandemia de COVID-19, alcançar níveis elevados de emprego e uma proteção social justa, bem como desenvolver uma mão de obra qualificada e resiliente, pronta para a transição para uma economia verde e digital.

Realizações

A. Períodos de programação anteriores

O FSE foi o primeiro fundo estrutural. Nos primeiros anos, até 1970, reembolsou aos Estados-Membros metade dos subsídios de formação profissional e de reinstalação concedidos aos trabalhadores afetados por reestruturações económicas. No total, assistiu mais de dois milhões de pessoas durante este período. Em 1971, uma decisão do Conselho aumentou substancialmente os recursos do fundo e, em [1983, uma nova reforma redirecionou o Fundo para o combate ao desemprego dos jovens e para a ajuda às regiões mais carenciadas](#). Ao incluir no [Tratado que institui a Comunidade Europeia](#) o objetivo da coesão económica e social na Comunidade, o [Ato Único Europeu \(1986\)](#) lançou as bases para uma reforma abrangente destinada a introduzir uma abordagem coordenada na programação e no funcionamento dos fundos estruturais. O [Tratado de Maastricht](#) ampliou o âmbito do FSE de modo a incluir «a adaptação às mudanças industriais e à evolução dos sistemas de produção». Entre 1994 e 1999, o financiamento atribuído à coesão económica e social duplicou.

No contexto da [Agenda 2000](#), o enquadramento geral dos fundos estruturais foi simplificado para o período de programação 2000-2006. O FSE, que dispõe de um orçamento de 60 mil milhões de EUR, foi incumbido de contribuir tanto para a política de coesão como para a implementação da [Estratégia Europeia para o Emprego \(2.3.3\)](#). Também cofinanciou a iniciativa comunitária EQUAL, dirigida a projetos inovadores e transnacionais destinados a combater a discriminação e as desigualdades no mercado de trabalho.

Para o período de programação 2007–2013, apenas restavam três fundos estruturais: o FSE, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão. No seu conjunto, os objetivos abrangiam alcançar os objetivos de convergência (81,5% dos recursos atribuídos), de competitividade regional e emprego (16 % dos recursos atribuídos) e de cooperação territorial (2,5 % dos recursos atribuídos).

Os recursos dos fundos estruturais são repartidos pelos Estados-Membros com base numa fórmula que tem em conta o número de habitantes (e a densidade populacional), a prosperidade regional e os níveis de desemprego e de formação académica. São negociados pelos Estados-Membros ao mesmo tempo que o orçamento de longo prazo da UE, o quadro financeiro plurianual (QFP), para um determinado período. Uma das principais características dos fundos estruturais é o princípio da adicionalidade, segundo o qual os Estados-Membros não podem utilizar os fundos estruturais para substituir despesas nacionais que teriam de qualquer modo programado.

B. Período de programação 2014–2020

1. Cinco fundos estruturais regidos por regras comuns

Os cinco fundos estruturais e de investimento europeus para o período 2014–2020, ou seja, o FEDER, o FSE, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, [eram regidos por regras comuns estabelecidas no Regulamento Disposições Comuns](#).

Outros regulamentos específicos de cada fundo definem os domínios de intervenção e outras especificidades. O [Regulamento FSE](#) estabeleceu a missão do FSE, o âmbito do seu apoio, disposições específicas e os tipos de despesa elegíveis para assistência.

Com um orçamento de 74 mil milhões de EUR, o FSE cofinanciou projetos operacionais nacionais ou regionais que vigoraram durante os sete anos de duração do QFP 2014–2020, propostos pelos Estados-Membros e aprovados por uma decisão da Comissão.

Incidia nos seguintes quatro objetivos temáticos:

- promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores;
- promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação;
- investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida;
- reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública.

Durante o período de 2014–2020, o papel do FSE foi reforçado através de uma quota mínima juridicamente vinculativa de 23,1 % dos fundos totais destinados à coesão. Todos os anos, o fundo ajudou cerca de 10 milhões de pessoas a encontrar trabalho ou a melhorar as suas competências para que pudessem encontrar trabalho no futuro.

2. O Fundo Social Europeu e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens

O Regulamento FSE inclui a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), que dispunha de um orçamento total de 8,8 mil milhões de EUR para o período 2014–2020. Era financiada a partir de três fontes: dotações nacionais do FSE, uma parte específica do

orçamento da UE e cofinanciamento nacional da quota do FSE. O FSE apoia os jovens que não estudam, não trabalham nem seguem uma formação (NEET) em regiões que registam taxas de desemprego dos jovens superiores a 25 %.

3. COVID-19 e a invasão da Ucrânia

Em abril de 2020, a Comissão lançou dois pacotes de medidas: a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus e a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus+, destinadas a mobilizar os fundos estruturais da UE para dar resposta à crise. O Parlamento e o Conselho adotaram rapidamente as duas propostas. Não foram disponibilizados novos recursos financeiros da UE, mas foi permitida flexibilidade na utilização dos recursos existentes não utilizados e na sua reorientação para onde eram mais necessários, com a possibilidade de aumentar os níveis de cofinanciamento para 100 % durante o período de 2020–2021. Em maio de 2020, a Comissão deu seguimento à proposta relativa à REACT-EU (Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa), que disponibilizou 50,6 mil milhões de EUR em investimento adicional através do FEDER, do FSE e do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD), tendo sido afetados ao FSE 19,45 mil milhões de EUR. Os Estados-Membros tinham até ao final de 2023 para utilizar estes fundos. O FSE desempenhou um papel decisivo no âmbito da resposta imediata à crise da COVID-19, apoiando os serviços sociais, mantendo o emprego nos setores afetados, nomeadamente através de regimes de tempo de trabalho reduzido, protegendo os grupos vulneráveis e financiando os salários dos profissionais de saúde, o equipamento informático e o equipamento de proteção individual.

Os pacotes [Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa \(CARE\)](#) e [CARE+](#), ambos lançados em abril de 2022, acrescentaram mais flexibilidade à política de coesão para 2014–2020, tendo em conta a necessidade de dar resposta aos desafios migratórios resultantes da invasão da Ucrânia pela Rússia.

C. Período de programação 2021–2027

1. Regulamento Disposições Comuns 2021–2027

Em 29 de maio de 2018, a Comissão [publicou a sua proposta](#) relativa ao Regulamento Disposições Comuns (RDC) para o período 2021–2027. O regulamento foi alterado através de uma proposta da Comissão em 14 de janeiro de 2020, a fim de incluir o Fundo para uma Transição Justa, e foram propostas [alterações adicionais](#) em 28 de maio de 2020, na sequência da pandemia de COVID-19. [O RDC foi aprovado pelo Parlamento e pelo Conselho em segunda leitura, em junho de 2021.](#)

O RDC estabelece as disposições financeiras de oito fundos em regime de gestão partilhada, a saber, o FEDER, o FSE+, o Fundo de Coesão, o FTJ, o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA), o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos. Estabelece igualmente as disposições comuns aplicáveis aos cinco primeiros fundos mencionados, incluindo o FSE+. No entanto, o RDC não se aplica à vertente Emprego e Inovação Social do FSE+, uma vez que é executada em regime de gestão direta e indireta.

2. FSE+

Em 2 de maio de 2018, a Comissão apresentou a sua proposta para o QFP 2021-2027, incluindo uma proposta de renovação do FSE+ com um orçamento de 101 mil milhões de EUR. O FSE+ resultaria da fusão do FSE, da IEJ, do FAEPMC, do Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social e do Programa de Saúde da UE. No contexto da crise da COVID-19, a Comissão anunciou a criação de um novo programa de saúde separado, a introduzir no próximo QFP: o Programa UE pela Saúde. Em 28 de maio de 2020, a Comissão publicou uma proposta alterada de Regulamento FSE+ no âmbito do QFP 2021-2027 revisto e do pacote de recuperação; no entanto, o programa não foi incluído no seu âmbito de aplicação. O Parlamento e o Conselho chegaram a acordo sobre o texto em segunda leitura e [o ato final foi assinado em 24 de junho de 2021](#). O orçamento total do FSE+ ascende a quase 99,3 mil milhões de EUR.

Os objetivos específicos do FSE+ incluem:

- apoiar o emprego, a mobilidade laboral, a educação e a inclusão social, nomeadamente ajudando a erradicar a pobreza e contribuindo assim para os objetivos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais;
- apoiar as transições digital e ecológica, a criação de emprego através de competências para a especialização inteligente e a melhoria dos sistemas de educação e de formação;
- apoiar medidas temporárias em circunstâncias excecionais ou invulgares (por exemplo, o financiamento de regimes de tempo de trabalho reduzido sem necessidade de serem combinados com medidas ativas, ou a disponibilização do acesso a cuidados de saúde, nomeadamente para pessoas que não se encontram já vulneráveis do ponto de vista socioeconómico).

As disposições do FSE+ incluem o seguinte:

- todos os Estados-Membros devem incluir o combate ao desemprego dos jovens nos seus programas de despesas; nos Estados-Membros em que o número de NEET seja superior à média da UE, 12,5 % do fundo deve ser usado no combate ao desemprego dos jovens;
- pelo menos 25 % do orçamento deve ser consagrado à promoção da inclusão social, incluindo a integração de nacionais de países terceiros;
- pelo menos 3 % do orçamento deve ser consagrado à ajuda alimentar e à assistência material de base às pessoas mais carenciadas;
- Todos os Estados-Membros devem afetar um montante adequado dos seus recursos do FSE+ à aplicação da Garantia para a Infância através de ações específicas de combate à pobreza infantil. os Estados-Membros com um nível de pobreza infantil superior à média da UE devem utilizar pelo menos 5 % dos seus recursos do FSE+ para fazer face a essa questão;
- deve ser atribuído financiamento adequado ao reforço das capacidades dos parceiros sociais e da sociedade civil nos Estados-Membros, devendo ser afetado pelo menos 0,25 % do fundo quando exigido pelas recomendações específicas por país;

- todas as operações devem ser selecionadas e executadas de acordo com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

A fim de poderem beneficiar do financiamento da política de coesão, os Estados-Membros devem preparar um acordo de parceria. Trata-se de um documento para a programação de investimentos que descreve os planos das autoridades nacionais para a utilização do FEDER, do FSE+, do Fundo de Coesão, do FTJ e do FEAMPA. Deve incluir a dotação financeira anual indicativa para cada programa.

3. Instrumentos para a integração no mercado de trabalho que complementam o FSE+

O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) foi criado como instrumento de política de competitividade, e não de coesão, para o QFP 2007–2013 e destinava-se a apoiar os trabalhadores despedidos na sequência de mudanças estruturais no comércio mundial relacionadas com a globalização. Enquanto o FSE+ apoia programas destinados a alcançar os objetivos de longo prazo de manter as pessoas empregadas ou de as reintegrar no mercado de trabalho, o FEG dá resposta a situações específicas de emergência, como despedimentos em massa, durante períodos de tempo limitados.

Na sequência da crise económica e financeira, o [Regulamento FEG de 2006](#) foi alterado temporariamente em 2011 para dar resposta aos despedimentos resultantes dessa crise, com taxas de cofinanciamento de 50 % a 65 %. Esta alteração transitou para o [Regulamento FEG 2014–2020](#), acrescentando novas condições para o apoio. Para o mesmo período, o âmbito de aplicação também foi alargado para incluir os trabalhadores independentes, os trabalhadores temporários e os trabalhadores contratados a termo. Tendo em vista um possível Brexit duro, o Regulamento FEG foi alterado em 2019 para ajudar os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores independentes da UE que perderiam o seu emprego caso o Reino Unido saísse sem acordo.

[O FEG revisto para o período pós-2020, proposto em maio de 2018](#) pela Comissão, introduziu um montante máximo anual de 200 milhões de EUR fora dos limites máximos do QFP. A proposta alarga a cobertura aos trabalhadores que perderem o seu emprego como resultado de reestruturações ligadas às transições digital e/ou ecológica e reduz o limite para a ativação do FEG de 500 para 250 despedimentos. Em maio de 2020, no âmbito do Plano de Recuperação da Europa, a Comissão propôs aumentar o montante máximo anual. O Parlamento e o Conselho chegaram a acordo sobre o texto em segunda leitura e [o ato final foi assinado em abril seguinte](#). O FEG dispõe de um orçamento anual de 210 milhões de EUR para o período 2021–2027.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

A influência do Parlamento no FSE tem vindo a crescer ao longo dos anos. Nos termos do Tratado de Maastricht, teve de dar o seu parecer favorável às disposições gerais que regem os fundos. Desde a entrada em vigor do [Tratado de Lisboa](#), as regras gerais são adotadas através do processo legislativo ordinário. O Parlamento considera que o FSE é o instrumento da UE mais importante para combater o desemprego. Por conseguinte, sempre defendeu o seu funcionamento eficaz, tendo apelado à

simplificação da legislação e dos procedimentos para melhorar a eficácia e a qualidade da assistência prestada pelo FSE.

O Parlamento alargou gradualmente o âmbito do FSE para incluir os esforços de combate às desigualdades de género, à discriminação e à exclusão social, facilitando o acesso dos grupos vulneráveis ao emprego. O Parlamento apoiou a proposta da Comissão relativa ao contributo do FSE para resolver a crise económica e, na sua [resolução de outubro de 2010](#), solicitou o reforço do FSE, uma vez que é o principal motor para a concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

Graças ao Parlamento, no período de programação 2014-2020, o FSE representava 23,1 % do total do financiamento da UE para a coesão e 20 % das dotações do FSE de cada Estado-Membro deviam ser utilizadas na inclusão social.

Na sequência do afluxo de refugiados que começou em 2014, o Parlamento, [na sua resolução de julho de 2016](#), observou que a integração profissional representa um passo importante da inclusão social e sublinhou a disponibilidade do FSE para financiar medidas destinadas a facilitar a integração dos refugiados nos mercados de trabalho da UE. A Comissão incluiu essas preocupações na sua proposta do FSE+ para 2021-2027, acrescentando uma referência específica aos migrantes e à sua integração nos mercados de trabalho aos objetivos do FSE+.

Além disso, para o FSE+ 2021-2027, as alterações do Parlamento incluem a reserva de mais fundos para a ajuda alimentar e material, financiamento adequado para o reforço das capacidades dos parceiros sociais e salvaguardas para garantir que os projetos financiados por fundos da UE respeitam plenamente os direitos fundamentais.

Para mais informações sobre este tema, consulte o [sítio Web da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais](#).

Samuel Goodger / Monika Makay
04/2024