Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às Orientações para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros em 2002»

(2002/C 36/17)

Em 12 de Outubro de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, adoptou parecer em 3 de Outubro de 2001, sendo relator Van Dijk.

Na 385.ª reunião plenária de 17 e 18 de Outubro de 2001 (sessão de 17 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou, por 75 votos a favor com 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. Em conformidade com o artigo 128.º do Tratado CE, a Comissão apresentou a sua proposta de orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2002.

1.2. O Conselho Europeu de Lisboa de 2000 levou a Comissão Europeia a efectuar uma revisão profunda das orientações para 2001. A Comissão prevê para 2002 uma revisão exaustiva da Estratégia Europeia de Emprego, dado que algumas das orientações deverão ser executadas até essa data. Por este motivo, a Comissão decidiu não fazer alterações drásticas nas orientações para 2002.

1.2.1. Na sequência das profundas alterações que marcaram as Orientações para as Políticas de Emprego em 2001, e tendo em vista a avaliação em curso do impacto da Estratégia Europeia de Emprego, cujos resultados se reflectirão nas Orientações para as Políticas de Emprego em 2003, a Comissão recomenda uma revisão menor, mantendo a reorientação das prioridades resultante das recentes comunicações da Comissão, dos Conselhos Europeus e da avaliação do Relatório Conjunto sobre o Emprego 2001 ([1]).

São estas as principais alterações relativamente às Orientações de 2001:

— O Conselho Europeu de Estocolmo decidiu completar os objectivos de Lisboa para 2010 com metas intermédias para 2005 para a taxa de emprego global (67 %) e a taxa de emprego das mulheres (57 %), bem como uma de 50 % para a taxa de emprego no escalão etário dos 55-64 anos, até 2010. Estas metas foram incorporadas no Objectivo Horizontal A.

— O Conselho Europeu de Estocolmo acordou ainda em que o Conselho deveria incluir a qualidade do emprego enquanto objectivo geral nas Orientações para o Emprego 2002. Este facto reflecte-se agora num novo objectivo horizontal B ([2]). Foram ainda integradas novas referências ao aspecto da qualidade em inúmeras orientações temáticas (3, 7, 10, 11 e 13).

— A Orientação 6 sobre mobilidade sublinha com maior determinação a necessidade de incentivar a mobilidade profissional nos novos mercados de trabalho europeus ([3]).

— Perante a resposta insuficiente dos Estados-Membros ao convite para fixarem objectivos nacionais para as taxas de emprego, de acordo com as conclusões da Cimeira de Lisboa, o articulado do objectivo horizontal A foi reforçado com elementos mais vinculativos.

— Reforço da Orientação 17 sobre as disparidades entre homens e mulheres. A importância das disparidades salariais entre homens e mulheres em muitos Estados-Membros tem sido apontada como um potencial factor dissuasor da entrada e permanência das mulheres na actividade profissional. O apelo do Conselho Europeu de Estocolmo ao desenvolvimento de indicadores nesta área também é revelador da importância da problemática.

([1]) Os considerandos foram também actualizados, tendo ainda sido feitas alterações de menor relevo para reflectir a avaliação em curso do impacto da estratégia (Objectivo Horizontal F), a conjuntura económica menos favorável (introdução) e as transformações industriais (Orientação 13).

([2]) As alterações basearam-se na comunicação da Comissão COM(2001) 313 final, de 20 de Junho de 2001 («Emprego e políticas sociais: um quadro para investir na qualidade»).

([3]) As alterações basearam-se na comunicação da Comissão COM(2001) 116 final, de 28 de Fevereiro de 2001, apresentada com vista à Cimeira de Estocolmo, bem como na Comunicação relativa a um espaço europeu de investigação no que respeita à mobilidade dos investigadores (COM(2000) 6 final, de 18 de Janeiro de 2000).

1.3. No presente parecer, o Comité Económico e Social remeterá antes de mais para anteriores pareceres sobre a matéria, avaliando até que ponto as recomendações feitas nesses pareceres foram tidas em conta na elaboração das orientações para o emprego de 2002. Em seguida, o Comité fará algumas observações que gostaria de ver reflectidas na elaboração das orientações para 2003, após a projectada avaliação de impacto.

2. **Anteriores pareceres**

2.1. Em Outubro de 2000, o Comité Económico e Social emitiu parecer sobre as Orientações para as Políticas de Emprego de 2001 ([1]), as quais colocavam a tónica:

— no objectivo-chave mobilizador do pleno emprego;

— na indispensável formação ao longo da vida;

— na associação mais estreita dos parceiros sociais ao processo;

— na necessidade de uma implementação equilibrada dos diferentes pilares;

— na necessidade de indicadores quantitativos e qualitativos.

No seu parecer, o Comité subscreveu as linhas gerais das orientações propostas e congratulou-se pela inclusão de uma linha separada sobre a segurança e a saúde no local de trabalho ([2]). Apelou ainda a que fosse dada especial atenção aos grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho, tais como os trabalhadores mais velhos, as mulheres, os jovens em busca do primeiro emprego e os desempregados de longa duração. Para alcançar o objectivo definido pelo Conselho de Lisboa — fazer da União Europeia a mais competitiva e dinâmica economia do mundo assente no conhecimento —, seria necessário dar prioridade sobretudo aos investimentos em IDT e na formação.

2.2. Também em 2000, o Comité Económico e Social emitiu um parecer sobre os trabalhadores idosos ([3]). Aí se constatou que em vários Estados-Membros a participação no mercado de trabalho dos trabalhadores entre os 50 e os 64 anos era muito inferior à dos trabalhadores mais jovens. O parecer continha igualmente várias recomendações que poderiam conduzir a um aumento da participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, não deixando embora o Comité de reconhecer que em alguns casos se justifica o rebaixamento da idade da reforma:

— alteração da mentalidade de empregadores e trabalhadores;

— uma gestão de pessoal que não termine nos trabalhadores a partir dos 45 anos. Uma gestão de pessoal que tenha em conta o factor idade é especialmente importante para os trabalhadores idosos, dando especial atenção a aspectos como o recrutamento e a reforma; a formação, o aperfeiçoamento profissional e a progressão na carreira; a organização flexível do trabalho; a ergonomia e a definição das funções; a mudança de comportamento na empresa;

— revisão da progressão salarial de modo a que os salários evoluam mais rapidamente no início da carreira do que no final, a fim de reduzir a vulnerabilidade dos trabalhadores mais velhos. Esta recomendação do Comité destinava-se sobretudo aos parceiros sociais, sem prejuízo da sua autonomia na domínio da política salarial.

2.2.1. Para permitir a redefinição da política dos trabalhadores idosos, o Comité recomenda a definição de orientações para este domínio. O Comité chama ainda a atenção para o importante contributo que o Fundo Social Europeu poderia dar à realização desta política.

2.3. No seu parecer sobre a revisão intercalar dos três processos que presidem à Estratégia Europeia de Emprego ([4]), o Comité apreciou positivamente o instrumento das Orientações para as Políticas de Emprego. O mais importante contributo das Orientações era permitirem uma maior sensibilização para esta questão e um maior envolvimento dos parceiros sociais. Para tornar o processo mais eficiente, o Comité sugeriu, na sequência da avaliação da Comissão, a diminuição do número de orientações, uma melhor coordenação com outros processos (designadamente os de Cardiff, de Colónia e de Lisboa), o estabelecimento de indicadores, um acompanhamento mais rigoroso e a difusão das melhores práticas. Finalmente, o envolvimento dos parceiros sociais poderia ser melhorado. O Comité acrescentou que seria de recomendar, cada cinco anos, uma pausa de um ano, para permitir efectivamente o empenho de todas as partes envolvidas.

2.4. No seu parecer sobre a política europeia de imigração ([5]), o Comité defendeu que

«Os Planos de Acção Nacionais para o emprego (PAN) devem conter critérios úteis para a gestão dos fluxos migratórios. Nos PAN haverá que levar em conta, com a necessária flexibilidade, as previsões da imigração, a fim de assegurar o bom funciona-

([1]) Parecer sobre a proposta de decisão do Conselho relativa às Orientações para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros em 2001, de 18 e 19 de Outubro de 2000 (JO C 29 de 30.1.2001).

([2]) Vd. também «Para uma estratégia comunitária em matéria de saúde e segurança no trabalho», JO C 260 de 17.9.2001, p. 97, e «Segurança e saúde no local de trabalho», JO C 51 de 23.2.2000.

([3]) Parecer sobre os trabalhadores idosos (parecer de iniciativa), 18 e 19 de Outubro de 2000 (JO C 14 de 16.1.2001).

([4]) Parecer de iniciativa sobre a «Revisão intercalar dos três processos que presidem à Estratégia Europeia de Emprego», JO C 139 de 11.5.2001, p. 33.

([5]) Parecer sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração», JO C 260 de 17.9.2001, p. 104.

mento do mercado de trabalho. As Orientações para o Emprego, elaboradas anualmente com base em quatro pilares (empregabilidade, espírito empresarial, adaptação, igualdade de oportunidades), devem incorporar a nova política de imigração. As Orientações promoverão a melhoria da qualidade dos postos de trabalho, tanto para os nacionais dos Estados-Membros como para os imigrantes».

2.5. No seu parecer sobre a discriminação salarial entre homens e mulheres [1], o Comité apelou sobretudo a maior transparência na definição dos salários de homens e mulheres. Os Estados-Membros deverão revelar-se mais activos na tomada de iniciativas. Também as estatísticas disponíveis deveriam ser actualizadas. As orientações para o emprego deveriam impor aos Estados-Membros a adopção de medidas específicas para promover o acesso das mulheres ao mercado de trabalho e combater a discriminação salarial.

2.6. Um parecer recente do Comité Económico e Social chamou igualmente a atenção para a necessidade de melhorar a dimensão qualitativa da política social e de emprego [2].

3. **Avaliação das Orientações para 2002**

3.1. O Comité Económico e Social congratula-se por a Comissão ter dedicado, nas orientações propostas, maior atenção à questão dos trabalhadores idosos, conforme preconizado pelo Comité no seu parecer sobre os trabalhadores idosos.

3.2. Juntamente com a Comissão, o Comité Económico e Social deu grande prioridade ao combate das disparidades salariais entre homens e mulheres. Por isso, o Comité apoia o reforço desta orientação, que apela a que os Estados-Membros, em cooperação com os parceiros sociais, desenvolvam uma estratégia para suprimir as disparidades existentes.

3.3. As orientações agora propostas revelam apenas pequenas alterações relativamente às orientações para 2001. Após a profunda revisão de 2001, o Comité não pode senão concordar com esta abordagem. Apraz ao Comité constatar que a Comissão não propôs pequenas alterações redaccionais.

3.4. Entretanto, o Comité Económico e Social expressa algumas reservas quanto à omissão dos objectivos quantitativos que ainda estavam presentes nas orientações para 2001. Embora o Comité compreenda, por um lado, a supressão desses objectivos, uma vez que a Comissão não dispõe ainda de um conjunto de indicadores uniformes para o conjunto da UE, por outro lado, as orientações adquirem maior impacto e eficácia quando acompanhadas de objectivos quantitativamente mensuráveis. O Comité espera que esses objectivos quantitativos sejam retomados, com base em indicadores comunitários adaptáveis, após a avaliação de impacto.

3.5. O Comité Económico e Social recorda que a insegurança das actuais previsões económicas constitui um obstáculo adicional à execução das orientações pelos Estados-Membros. É por isso que o Comité considera que é necessária desde já uma política dinâmica do mercado de trabalho.

4. **Bases para as Orientações para as Políticas de Emprego após a avaliação de impacto**

4.1. A avaliação em curso do impacto das Orientações para as Políticas de Emprego representa apenas um começo. Em Março de 2002, a Comissão apresentará às outras instituições um relatório técnico com as principais conclusões dessa avaliação. Também o Comité será convidado a pronunciar-se sobre esse relatório. Em antecipação desse convite, o Comité deseja propor algumas bases para a avaliação a realizar.

4.2. O Tratado dispõe que a Comissão Europeia deve rever anualmente a política de emprego e propor orientações para a mesma. O Comité pergunta-se se será aconselhável uma revisão anual das orientações. A elaboração e transposição das mesmas para os Planos de Acção Nacionais obrigam os Estados-Membros a esforços intensos, mesmo que as prioridades não sejam grandemente alteradas de ano para ano. Além disso, os efeitos das políticas executadas só podem ser observados e avaliados após um certo tempo. Por esse motivo, o Comité recomenda que as orientações sejam apresentadas em ciclos multianuais, permitindo a formulação de planos cíclicos eficazes de execução das políticas, sem excluir a possibilidade de proceder a posteriores adaptações às novas circunstâncias. Estas alterações tornam necessário, porém, alterar o artigo 128.º do Tratado. Como alternativa, e enquanto o Tratado não é alterado, poderia optar-se por uma revisão profunda bianual, enquanto o ano intermédio só seria marginalmente alterado. Tal daria aos Estados-Membros mais tempo para avaliarem os efeitos das orientações do emprego sobre as suas políticas nacionais.

4.2.1. O relatório anual dos Estados-Membros à Comissão poderia ser igualmente alterado. Anualmente, os Estados-Membros deveriam ser obrigados a apresentar um relatório apenas sobre metade das orientações.

---

[1] Parecer de iniciativa do CES sobre «Discriminação salarial entre homens e mulheres», JO C 155 de 29.5.2001, p. 65.

[2] «Emprego e políticas sociais: um quadro para investir na qualidade», JO C 311 de 7.11.2001, adoptado na reunião de 12 e 13 de Setembro de 2001.

4.3. O Comité Económico e Social tem muitas reservas quanto à participação dos parceiros sociais na elaboração das Orientações para as Políticas de Emprego e na transposição das mesmas para os Planos de Acção Nacionais. Embora a própria Comissão esteja bastante optimista quanto a essa participação, os parceiros sociais estão longe de partilharem da mesma opinião. Muitas vezes, não lhes é concedido o tempo necessário para debaterem as orientações a nível interno e, assim, para emitirem um parecer sobre as mesmas que goze do consenso das várias organizações que representam. O mesmo se verifica, por exemplo, no como o parecer do Comité Económico e Social tem de ser elaborado: há tempo para apenas uma reunião do grupo de estudo para elaborar um parecer de tal importância.

4.3.1. O envolvimento dos parceiros sociais na transposição das orientações para os Planos de Acção Nacionais (PAN) é motivo para ainda maiores preocupações. Frequentemente, os parceiros sociais só recebem os PAN no último momento, de modo que lhes restam apenas alguns dias para se pronunciarem sobre os mesmos. Só em alguns Estados-Membros o envolvimento dos parceiros sociais na elaboração dos PAN pode ser considerado satisfatório.

4.3.2. Para promover o envolvimento dos parceiros sociais na elaboração dos PAN, os Estados-Membros deveriam convidá-los a participar no processo desde uma fase anterior. Actualmente, os parceiros sociais são frequentemente consultados sobre os PAN apenas quando os governos já concluíram a sua elaboração. Assim, é natural que os parceiros sociais se sintam afastados do processo de elaboração e execução dos NAP. Os parceiros sociais deveriam ser igualmente convidados a participar na execução das recomendações específicas do seu país.

4.4. Após estas observações sobre a elaboração das orientações, o Comité Económico e Social gostaria de acrescentar ainda alguns tópicos que deveriam de futuro ser tidos em maior consideração nas mesmas.

4.4.1. Nas Orientações para as Políticas de Emprego, a Comissão e o Conselho solicitam justificadamente que seja dada maior atenção aos grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho, os quais incluem os trabalhadores idosos, as mulheres, os desempregados de longa duração e os jovens em busca do primeiro emprego. O Comité recomenda que sejam incluídos aqui dois outros grupos: os deficientes e as minorias étnicas. Os deficientes são já referidos na Orientação 7, mas deveriam ser incluídos também noutras orientações. As minorias étnicas constituem um grupo extremamente vulnerável que necessita de atenção particular. O Comité encara as recomendações específicas feitas à Alemanha, à Áustria e à Suécia como um sinal promissor.

4.4.2. Para avaliar correctamente os efeitos das orientações é necessário estabelecer indicadores comparáveis, o que promoverá o empenho dos Estados-Membros e dos parceiros sociais no processo do Luxemburgo.

4.4.3. Finalmente, o Comité chama a atenção para os debates em curso sobre a política de imigração. Em anteriores pareceres, o Comité apelou já à integração, nas Orientações para as Políticas de Emprego, da questão da política de imigração.

Bruxelas, 17 de Outubro de 2001.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS