



## POLÍTICA DE EMPREGO

Criar mais e melhores empregos é um dos principais objetivos da Estratégia Europa 2020. A Estratégia Europeia para o Emprego (EES), com o seu processo de acompanhamento e instrumentos de financiamento conexos, contribui para uma «coordenação branda». A legislação da UE é relevante em certos domínios, mesmo que a responsabilidade pelo emprego e pela política social recaia principalmente sobre os governos nacionais.

### BASE JURÍDICA

Artigo 3.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE) e artigos 8.º a 10.º, 145.º a 150.º, 156.º a 159.º e 162.º a 164.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

### OBJETIVOS

Entre os princípios, objetivos e atividades importantes a que se refere o TFUE, inclui-se a promoção de um elevado nível de emprego através do desenvolvimento de uma estratégia coordenada, em particular na perspetiva da criação de mão de obra competente, qualificada e adaptável e de mercados de trabalho capazes de reagir às transformações económicas. De acordo com a cláusula horizontal no artigo 9.º do TFUE, o objetivo de alcançar um elevado nível de emprego deve ser tido em consideração na definição e execução das políticas e ações da UE.

### REALIZAÇÕES

**A.** Da fase inicial (década de 1950 a década de 1990) até à Estratégia Europa 2020  
Já na década de 1950 os trabalhadores beneficiavam de uma «ajuda de readaptação» na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Esta ajuda era concedida aos trabalhadores dos sectores do carvão e do aço cujos postos de trabalho estivessem ameaçados pela reestruturação industrial. O Fundo Social Europeu (FSE) (ver ficha [2.3.2.](#) — Fundo Social Europeu), criado nos princípios da década de 1960, constituiu o principal instrumento da Comunidade na luta contra o desemprego.

Na década de 1980 e no início da década de 1990, os programas de ação em matéria de emprego destinavam-se a grupos específicos, tendo sido criados diversos sistemas de documentação e um observatório.

Num contexto de elevado desemprego na maioria dos países da UE, o Livro Branco sobre o Crescimento, a Competitividade e o Emprego (1993) lançou o debate sobre



uma estratégia da UE no domínio da economia e do emprego, colocando, pela primeira vez, a questão do emprego no topo da agenda da UE.

O novo capítulo sobre o emprego no Tratado de Amesterdão, que entrou em vigor em maio de 1999, forneceu a base para a elaboração da Estratégia Europeia para o Emprego e para a criação, a título permanente, do Comité do Emprego (EMCO), com caráter consultivo, para promover a coordenação entre as políticas de emprego e do mercado de trabalho dos Estados-Membros. Contudo, a política de emprego continua a ser, principalmente, da competência dos Estados-Membros. A inclusão de um «Protocolo Social» no Tratado reforçou a participação dos parceiros sociais (ver ficha [2.3.7.](#) — Diálogo social).

A cimeira extraordinária sobre o emprego, realizada no Luxemburgo em novembro de 1997, lançou a Estratégia Europeia para o Emprego (EES), juntamente com o método aberto de coordenação — o chamado «Processo do Luxemburgo», que é um ciclo anual de coordenação e de acompanhamento das políticas nacionais de emprego com base no compromisso dos Estados-Membros de estabelecerem um conjunto de objetivos e de metas comuns.

A Estratégia Europeia para o Emprego colocou um elevado nível de emprego em pé de igualdade com os objetivos macroeconómicos de crescimento e estabilidade.

Em 2000, o Conselho Europeu de Lisboa adotou o novo objetivo estratégico de tornar a UE «a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo», abraçando o pleno emprego como objetivo prioritário da política social e de emprego, e estabeleceu metas concretas a alcançar até 2010 (a Estratégia de Lisboa).

A Estratégia Europeia para o Emprego foi revista em 2002 e relançada em 2005, colocando a ênfase no crescimento e no emprego. A fim de simplificar e agilizar os processos, foi introduzido um quadro financeiro plurianual (o primeiro ciclo dizia respeito ao período 2005-2008) e foram integradas orientações para o emprego nas Orientações Gerais das Políticas Económicas (OGPE).

Na sequência da crise financeira, em 2010, foi adotada a Estratégia Europa 2020 e introduzido o semestre europeu, enquanto mecanismo de coordenação das políticas financeiras e económicas.

Esta estratégia a dez anos para o emprego e um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo definiu pela primeira vez uma série de metas globais, nomeadamente:

- Mercado de trabalho: elevar para 75 %, até 2020, a taxa de emprego das pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos;
- Inclusão social e combate à pobreza: afastar pelo menos 20 milhões de pessoas do risco de pobreza e exclusão;
- Melhorar a qualidade e o desempenho dos sistemas de ensino e de formação: reduzir (de 15 %) para 10 % a quota-parte dos jovens que abandonam precocemente a escola e aumentar para pelo menos 40 % (em vez de 31 %) a percentagem de pessoas com idades compreendidas entre os 30 e os 34 anos com um diploma de ensino superior ou equivalente.



Os cinco grandes objetivos tiveram de ser traduzidos pelos Estados-Membros em objetivos nacionais, tendo em conta as respetivas posições de partida e conjunturas nacionais. No entanto, as repercussões da crise financeira de 2008 dificultaram a consecução dos objetivos da estratégia em matéria de emprego e pobreza.

O ciclo de acompanhamento das políticas de emprego inclui as seguintes componentes:

- Orientações para o Emprego, formuladas pela Comissão e adotadas pelo Conselho;
- Relatório Conjunto sobre o Emprego, publicado pela Comissão e adotado pelo Conselho;
- Programas Nacionais de Reforma (PNR);
- Relatórios por país e recomendações específicas por país formuladas pela Comissão, sendo as recomendações adotadas pelo Conselho;

As orientações para o emprego (artigo 148.º do TFUE) apresentam objetivos estratégicos para as políticas nacionais de emprego e contêm prioridades políticas nos domínios do emprego, da educação e da inclusão social, que combinam prioridades políticas com vários elementos essenciais em curso. Das dez orientações integradas fazem parte quatro orientações em matéria de emprego, que também contêm seis orientações gerais para as políticas económicas (artigo 121.º do TFUE).

As orientações mais recentes (2018) foram alinhadas pelos princípios do pilar europeu dos direitos sociais (ver ficha [2.3.1](#). — Política social e de emprego: princípios gerais). De comum acordo com o Parlamento Europeu, estas orientações foram mantidas em 2019. Visam quatro domínios:

- Dinamizar a procura de mão de obra (criação de emprego, tributação do trabalho e fixação de salários);
- Reforçar a oferta de mão de obra e de competências (incluindo o desemprego dos jovens e o desemprego de longa duração);
- Melhor funcionamento dos mercados de trabalho (com especial destaque para a segmentação do mercado de trabalho);
- Justiça, luta contra a pobreza e promoção da igualdade de oportunidades para todos.

## **B. Atos jurídicos vinculativos — Direito da UE**

Com base nas disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia relativas aos domínios do emprego e dos assuntos sociais, foram adotadas várias diretivas, regulamentos e decisões para assegurar normas mínimas em todos os Estados-Membros da UE nos seguintes domínios:

- Saúde e segurança no trabalho: direitos e obrigações gerais e específicas, equipamento de trabalho, riscos específicos, por exemplo, substâncias perigosas, carcinogéneos (ver ficha [2.3.5](#). — Saúde e segurança no trabalho)



- Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres: igualdade de tratamento no trabalho, gravidez, licença de maternidade, licença parental (ver ficha [2.3.9.](#) — A luta contra a pobreza, a exclusão social e a discriminação)
- Proteção contra a discriminação baseada no sexo, na raça, na religião, na idade, na deficiência e na orientação sexual (ver ficha [2.3.9.](#) — A luta contra a pobreza, a exclusão social e a discriminação)
- Condições de trabalho: trabalho a tempo parcial, contratos de trabalho a termo, horas de trabalho, emprego dos jovens, informação e consulta dos trabalhadores (ver fichas [2.3.6.](#) — O direito dos trabalhadores à informação, consulta e participação, e [2.3.7.](#) — Diálogo social)
- Serviços de apoio: Decisão n.º 573/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, sobre o reforço da cooperação entre os serviços públicos de emprego (SPE)

A legislação da UE apoia ainda as liberdades fundamentais que regem a circulação de pessoas, de serviços e de capitais na União (mercado único):

- Livre circulação de trabalhadores: igualdade de tratamento, acesso a benefícios sociais (ver ficha [2.1.5.](#) — Livre circulação de trabalhadores)
- Destacamento de trabalhadores: duração, salário, setores abrangidos (ver ficha [2.1.13.](#) — Destacamento de trabalhadores)

**C.** Coordenação através de recomendações e outras iniciativas políticas:

Para além da denominada «legislação vinculativa» acima referida, outras medidas contribuem para reforçar a coordenação entre os Estados-Membros da UE através de instrumentos jurídicos não vinculativos. Entre estes incluem-se recomendações do Conselho, que são atos jurídicos não vinculativos, e outras iniciativas políticas emitidas pela Comissão, que podem ter um impacto considerável, quando bem preparados, apoiados e monitorizados a nível da UE. Entre as principais iniciativas políticas da UE contam-se, por exemplo:

- A Recomendação do Conselho sobre a criação de uma Garantia Europeia para a Juventude (abril de 2013), que visa garantir que todos os jovens com menos de 25 anos beneficiem de uma boa oferta de emprego, formação permanente, aprendizagem ou estágio no prazo de quatro meses após terem ficado desempregados ou terem terminado o ensino formal;
- A Aliança Europeia para a Aprendizagem (lançada em julho de 2013);
- A Recomendação do Conselho relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios (março de 2014);
- A recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho (fevereiro de 2016);
- O Corpo Europeu de Solidariedade (2016) destinado aos jovens e centrado na prestação de assistência em caso de ocorrência de catástrofes naturais ou no combate a problemas de ordem social em comunidades;



- A Nova Agenda de Competências para a Europa (junho de 2016). Este pacote de políticas reúne 10 «ações-chave» destinadas a dotar os cidadãos de competências necessárias no mercado de trabalho (por exemplo, a Recomendação do Conselho, de 19 de dezembro de 2016, sobre percursos de melhoria de competências: novas oportunidades para adultos ou a **Recomendação do Conselho relativa a um** Quadro Europeu para a Qualidade e a Eficácia da Aprendizagem , de 15 de março de 2018.

Para melhorar as condições de trabalho, nomeadamente a proteção social e a mobilidade equitativa, em novembro de 2017, as três instituições da UE apoiaram o Pilar Social Europeu através de uma proclamação comum (ver ficha [2.3.1.](#) — Política social e de emprego: princípios gerais).

#### **D. Apoio aos instrumentos de financiamento da UE**

Vários programas de financiamento da UE apoiam o desenvolvimento de programas, a adoção de medidas e a criação de capacidades nos Estados-Membros:

- O Fundo Social Europeu (FSE) apoia um vasto leque de iniciativas nos Estados-Membros. Além disso, o Conselho Europeu decidiu criar, em fevereiro de 2013, uma Iniciativa para o Emprego dos Jovens destinada aos jovens das regiões particularmente afetadas pelo desemprego, com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos, que não trabalham, não estudam e que não seguem uma formação (NEET) (ver ficha [2.3.2.](#) — Fundo Social Europeu);
- O Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social (EaSI) 2014-2020, aprovado pelo Parlamento e pelo Conselho, reúne três programas (Progress - Programa para o Emprego e a Solidariedade Social, EURES - Serviços Europeus de Emprego e Microfinanciamento e empreendedorismo social);
- O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) apoia pessoas que perderam os seus empregos devido a mudanças estruturais nos padrões do comércio mundial.

Em maio de 2018, a Comissão publicou as suas propostas de revisão dos instrumentos de financiamento, que se encontram atualmente em negociação (ver ficha [2.3.2.](#)).

## **O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU**

O papel desempenhado pelo Parlamento neste domínio tem evoluído de forma gradual. Desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o Parlamento tem de ser consultado sobre as Orientações para o Emprego antes de estas serem adotadas pelo Conselho. Além disso, o método aberto de coordenação reforçou o papel dos parlamentos, não só do Parlamento Europeu mas também dos parlamentos nacionais, que devem participar na definição e na realização das metas nacionais.

O Parlamento ofereceu um forte apoio à Estratégia Europa 2020. Várias iniciativas de combate ao desemprego dos jovens decorrem de propostas do Parlamento relativas a medidas práticas e concretas, como a Garantia Europeia para a Juventude e as normas mínimas para os estágios. Desde 2010, o Parlamento tem apoiado vivamente o estabelecimento da Garantia para a Juventude e acompanhado a sua aplicação. Na sua resolução de 17 de julho de 2014, apelou a um quadro jurídico da UE que



introduza normas mínimas para a implementação de garantias para a juventude relativas, nomeadamente, à qualidade dos estágios, que abranja jovens com idades compreendidas entre os 25 e os 30 anos. Além disso, na sua resolução de 29 de outubro de 2015, o Parlamento apoiou a abordagem adotada na recomendação sobre o desemprego de longa duração. Recentemente, o Parlamento desenvolveu um intenso trabalho no domínio do desenvolvimento de competências, o qual teve impacto na Nova Agenda de Competências para a Europa apresentada pela Comissão em junho de 2016.

Na sua **resolução de 13 de março de 2019 sobre o Semestre Europeu**, o Parlamento salienta que os objetivos e compromissos sociais da UE são tão importantes como os seus objetivos económicos. Além disso, apela a um reforço dos direitos sociais através da aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a fim de combater a pobreza e as crescentes desigualdades, bem como de reforçar o investimento social. O Parlamento insta ainda a Comissão e os Estados-Membros a lutarem contra a pobreza no trabalho. Por fim, sublinha a necessidade de regulamentar melhor as novas formas de trabalho e de conceder o acesso universal a pensões de reforma e de velhice adequadas.

Susanne Kraatz  
12/2019

