

RECOMENDAÇÕES

COMISSÃO

RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO

de 3 de Outubro de 2008

sobre a inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho

[notificada com o número C(2008) 5737]

(2008/867/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, nomeadamente o seu 211.º,

Considerando o seguinte:

- (1) O respeito pela dignidade humana constitui um dos princípios basilares da União Europeia, entre os quais se contam também a promoção do pleno emprego e o progresso social, o combate à exclusão social e à discriminação e a promoção da justiça social e da protecção social. Nos termos do n.º 1, alínea h), do artigo 137.º do Tratado CE, a Comunidade tem um papel a desempenhar para apoiar e complementar as actividades dos Estados-Membros em matéria de integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho. O artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes.
- (2) A Recomendação 92/441/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1992, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social ⁽¹⁾ continua a ser um instrumento de referência para as políticas comunitárias em matéria de pobreza e exclusão social e, apesar embora os muitos esforços que são ainda necessários para que seja plenamente aplicada, nada perdeu da sua relevância.
- (3) Desde 1992, surgiram novos instrumentos políticos. Um deles é o Método Aberto de Coordenação aplicado à protecção social e à inclusão social (MAC), cujos objectivos incluem a inclusão social activa de todos, a garantir através da promoção da participação no mercado de trabalho e do combate à pobreza e à exclusão das pessoas e dos grupos mais marginalizados ⁽²⁾. Um outro desses instrumentos é a Estratégia Europeia de Emprego, que visa, nomeadamente, reforçar a inclusão social, combater a pobreza, prevenir a exclusão do mercado de trabalho e apoiar a integração no emprego das pessoas desfavorecidas ⁽³⁾.
- (4) A persistência da pobreza e do desemprego, bem como a crescente complexidade das múltiplas desvantagens exigem estratégias globais e integradas ⁽⁴⁾. Com vista a modernizar os sistemas de protecção social, há que combinar apoios adequados ao rendimento com uma ligação ao mercado de trabalho e o acesso a serviços de qualidade, no quadro de uma estratégia integrada de inclusão activa ⁽⁵⁾. Esta estratégia é perfeitamente complementar da abordagem de flexigurança, ao mesmo tempo que se dirige especificamente às pessoas excluídas do mercado de trabalho. Contribui para a Estratégia de Lisboa, ao facilitar a activação e a mobilidade da força de trabalho, e constitui um dos fundamentos da dimensão social da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da UE ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Comunicação COM(2005) 706, «Trabalhar em conjunto, trabalhar melhor: um novo enquadramento para o método aberto de coordenação aplicado às políticas de protecção social e inclusão social na União Europeia».

⁽³⁾ Decisão do Conselho, de 7 de Julho de 2008, relativa às Orientações para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros, documento do Conselho 10614/2/082008 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

⁽⁴⁾ Comunicações COM(2007) 620, «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», e COM(2005) 33 relativa à Agenda Social.

⁽⁵⁾ Comunicação COM(2006) 44 — relativa a uma consulta sobre acções a empreender à escala da UE para promover a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho.

⁽⁶⁾ Comunicação COM(2007) 620, Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas de 14 de Dezembro de 2007 e nota de orientação do CPS sobre a inclusão activa, de 3 de Julho de 2008. Em especial ver também: Conclusões do Conselho de 5 de Dezembro de 2007, documento 16139/07; parecer do Comité das Regiões, de 18 de Junho de 2008, sobre inclusão activa (Doc. CdR 344/2007); parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 27 de Outubro de 2007, sobre normas sociais mínimas (Doc. CESE 892/2007).

⁽¹⁾ JO L 245 de 26.8.1992, p. 46.

- (5) Há que atender às prioridades nacionais e à disponibilidade de recursos financeiros aquando da implementação gradual da presente recomendação.
- (6) A presente recomendação e a implementação dos princípios comuns nela definidos não obstam à aplicação da legislação comunitária, designadamente as regras relativas aos auxílios estatais e o Regulamento geral de isenção por categoria ⁽¹⁾ e as regras comunitárias em matéria de adjudicação de contratos públicos.
- (7) Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, os Estados-Membros são responsáveis por fixar o nível dos apoios ao rendimento e definir a adequada combinação de políticas, à luz das diferentes situações e necessidades a nível local, regional e nacional.

RECOMENDA AOS ESTADOS-MEMBROS QUE:

1. Concebam e implementem uma estratégia global e integrada de inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, que conjugue apoios adequados ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de qualidade. As políticas de inclusão activa devem facilitar a integração das pessoas aptas para o trabalho em empregos sustentáveis e de qualidade e providenciar às que não podem trabalhar recursos suficientes para viver condignamente, bem como apoios à participação social.
2. Garantam a eficácia de políticas integradas de inclusão activa, através:
 - a) Da concepção global de políticas que definam a correcta articulação das três vertentes da estratégia de inclusão activa, tendo em conta o seu impacto conjunto na integração social e económica das pessoas desfavorecidas, bem como as possíveis interacções, incluindo eventuais sinergias e compensações;
 - b) Da implementação integrada das três vertentes da estratégia de inclusão social, de modo a dar respostas eficazes às causas multifacetadas da pobreza e da exclusão social e reforçar a coordenação entre as entidades e os serviços públicos responsáveis pela aplicação das políticas de inclusão activa;
 - c) Da coordenação política entre autoridades locais, regionais, nacionais e comunitárias, no âmbito das respectivas funções, competências e prioridades;
 - d) Da participação activa de todos os agentes relevantes, incluindo as pessoas em situação de pobreza e exclusão social, os parceiros sociais, ONG e prestadores de serviços, no desenvolvimento, na aplicação e na avaliação de estratégias.

3. Garantam que as políticas de inclusão activa:

- a) Apoiem a aplicação dos direitos fundamentais;
- b) Fomentem a igualdade entre homens e mulheres e a igualdade de oportunidades para todos;
- c) Tenham em devida consideração as complexidades das desvantagens múltiplas e das situações e necessidades específicas dos vários grupos vulneráveis;
- d) Tenham em conta as realidades locais e regionais e reforcem a coesão territorial;
- e) Sejam coerentes com uma abordagem das políticas sociais e de emprego assente no ciclo de vida, de forma a poderem apoiar a solidariedade intergeracional e quebrar a transmissão da pobreza entre gerações.

4. Organizem e implementem políticas integradas de inclusão activa, em conformidade com os princípios comuns e orientações que se apresentam de seguida para cada vertente, respeitando o princípio da subsidiariedade, bem como as diferentes situações, necessidades e prioridades dos Estados-Membros, sem prejuízo da aplicação do direito comunitário, designadamente as regras relativas aos auxílios estatais e as regras comunitárias em matéria de adjudicação de contratos públicos.

a) *Apoios adequados ao rendimento*

Reconhecer o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver de acordo com a dignidade humana, no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social;

- i) Rever os sistemas de protecção social, se necessário, à luz dos *princípios comuns* enumerados no ponto B da Recomendação 92/441/CEE. Em particular, no âmbito de uma estratégia de inclusão activa, o direito a recursos suficientes deve:

— ser combinado com a disponibilidade activa para o trabalho ou para a formação profissional com vista à obtenção de um posto de trabalho, relativamente às pessoas cujas condições permitam essa disponibilidade activa, ou, se for caso disso, sob reserva de medidas de integração económica e social, relativamente às outras pessoas,

— ser conjugado com políticas consideradas necessárias, a nível nacional, para a integração económica e social das pessoas em questão.

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 800/2008 da Comissão, de 6 de Agosto de 2008, que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado comum, em aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado [(Regulamento geral de isenção por categoria) (JO L 214 de 9.8.2008, p. 3.)].

ii) Assegurar a aplicação desse direito em conformidade com as *orientações práticas* constantes dos pontos C(1), C(2) e C(3) da Recomendação 92/441/CEE. Em particular, aquando da fixação do montante dos recursos necessários para uma vida digna, devem ser tidos em conta o nível de vida e o nível de preços por tipo e dimensão dos agregados familiares no Estado-Membro considerado, utilizando indicadores nacionais adequados. No âmbito de um quadro de inclusão activa, há que salvaguardar um incentivo à procura de emprego para as pessoas cujas condições as tornam aptas para trabalhar, devendo os montantes desses incentivos ser ajustados ou completados para responder a necessidades específicas;

b) *Mercados de trabalho inclusivos*

Adaptar as disposições aplicáveis às pessoas cujas condições as tornam aptas para trabalhar, de modo a que recebam ajudas efectivas para entrar ou reentrar e permanecer no mercado de trabalho correspondentes à sua capacidade de trabalho.

i) Promover os seguintes *princípios comuns* no contexto de estratégias de inclusão activa:

- dar resposta às *necessidades das pessoas* excluídas do mercado de trabalho para facilitar a sua reinserção progressiva na sociedade e na vida activa e reforçar a sua empregabilidade,
- tomar as medidas necessárias para promover *mercados de trabalho inclusivos*, a fim de garantir que o acesso ao emprego é uma oportunidade à disposição de todos,
- promover *empregos de qualidade*, designadamente no plano da remuneração e dos benefícios, das condições de trabalho, da saúde e segurança, do acesso à aprendizagem ao longo da vida e de perspectivas de carreira, visando em especial prevenir a pobreza no trabalho,
- tomar medidas para acabar com a segmentação no mercado de trabalho, promovendo a *manutenção e a progressão no emprego*.

ii) Aplicar estes princípios através das seguintes *orientações práticas*:

- aumentar e melhorar o investimento em capital humano, através de políticas inclusivas de educação e formação, incluindo estratégias de aprendizagem ao longo da vida; adaptar os sistemas de educação e formação em resposta a novas exigências de competências e à necessidade de competências digitais,
- adoptar medidas activas e preventivas do mercado de trabalho, incluindo serviços e apoios adaptados, personalizados e reactivos que envolvam a identi-

ficação atempada de necessidades, a assistência na procura de trabalho, orientação e formação e motivação para procurar activamente um emprego,

- adaptar constantemente os incentivos e os desincentivos resultantes dos sistemas fiscais e de prestações sociais, nomeadamente no que respeita à gestão e à condicionalidade das prestações e à redução significativa das elevadas taxas de imposto marginais efectivas, nomeadamente para os trabalhadores com baixos rendimentos, garantindo ao mesmo tempo níveis adequados de protecção social,
- providenciar apoio à economia social e ao emprego protegido, fontes vitais de primeiros empregos para as pessoas desfavorecidas, promover a inclusão financeira e o microcrédito, dar aos empregadores incentivos financeiros à contratação, desenvolver novas fontes de emprego nos serviços, em especial no plano local, e sensibilizar para o carácter inclusivo do mercado de trabalho,
- promover a adaptabilidade e proporcionar apoios e um ambiente propício no local de trabalho, prestando nomeadamente atenção à saúde e ao bem-estar, à não discriminação e à aplicação do direito do trabalho em conjugação com o diálogo social;

c) *Acesso a serviços de qualidade*

Tomar as medidas necessárias para permitir que as pessoas em questão, em conformidade com as disposições nacionais relevantes, recebam apoios sociais adequados através do acesso a serviços de qualidade. Em particular, há que envidar esforços para:

Providenciar serviços essenciais para apoiar políticas de inclusão social e económica activa, designadamente serviços de assistência social, serviços de emprego e formação, apoios à habitação e habitação social, estruturas de acolhimento de crianças, serviços de cuidados prolongados e serviços de saúde, tendo em conta o papel das autoridades locais, regionais e nacionais, as regras comunitárias aplicáveis e as diferentes situações, necessidades e preferências dos Estados-Membros e em conformidade com os seguintes *princípios comuns*:

- disponibilidade territorial, acessibilidade física e financeira,
- solidariedade, igualdade de oportunidades para os utentes dos serviços e os trabalhadores, e consideração devida da diversidade dos utentes,
- investimento em capital humano, condições de trabalho e infra-estruturas físicas adequadas,
- serviços globais e coordenados, concebidos e prestados de forma integrada,

- envolvimento dos utentes e abordagens personalizadas para dar resposta às múltiplas necessidades das pessoas enquanto indivíduos,
 - monitorização, avaliação de desempenhos e partilha de melhores práticas.
5. Garantam as prestações e os recursos necessários ao abrigo das disposições de protecção social; e façam uso das proviões e dos recursos dos fundos estruturais, em especial o Fundo Social Europeu, para apoiar medidas de inclusão activa;

Determinem as modalidades precisas e financiem os custos e organizem a sua gestão e a sua implementação, em conformidade com as legislações e/ou práticas nacionais;

Tenham em conta condicionalismos de ordem económica e orçamental, as prioridades fixadas pelas autoridades nacionais e o estado das finanças públicas, a fim de encontrar o correcto equilíbrio entre incentivos ao trabalho, atenuação da pobreza e sustentabilidade das despesas orçamentais.

Tomem as medidas necessárias para assegurar que todos, incluindo os menos favorecidos, são informados dos seus direitos e dos apoios disponíveis, com a ajuda, se for caso disso, das tecnologias da informação;

Simplifiquem tanto quanto possível os procedimentos administrativos e as modalidades para analisar recursos e situações;

Organizem, na medida do possível e em conformidade com as legislações nacionais, as modalidades de recurso perante as autoridades administrativas competentes e, se necessário, terceiros independentes, tais como os tribunais, facilmente acessíveis às pessoas interessadas.

6. Melhorem os indicadores e os sistemas de informação, de modo a aumentar a capacidade de produzir dados actualizados e comparáveis relativos a todas as vertentes da inclusão activa;

Acompanhem e avaliem as políticas de inclusão activa no âmbito do método aberto de coordenação, na base de uma cooperação estreita entre o Comité da Protecção Social e o Comité do Emprego, e com o apoio do programa Progress;

Garantam a coerência com a política global preconizada pela Estratégia de Lisboa no que respeita aos objectivos de coesão social.

Os Estados-Membros são os destinatários da presente recomendação.

Feito em Bruxelas, em 3 de Outubro de 2008.

Pela Comissão
Vladimír ŠPIDLA
Membro da Comissão
