

estado-providência

ESTUDOS DO SÉCULO

XX

número 13 • 2013

A UNIÃO EUROPEIA E A POLÍTICA SOCIAL:
PARÂMETROS, PERPLEXIDADES E PERSPETIVAS

António Martins da Silva

António Martins da Silva, António Martins da Silva, Professor Associado com Agregação da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra e Diretor dos Cursos de Estudos Europeus de licenciatura e mestrado nela sediados. Investigador Integrado do CEIS20.

A política social é o parente pobre das políticas da União. Construída por incrementos, por força da construção do mercado interno, como necessidade decorrente da liberdade de circulação dos trabalhadores no espaço comunitário, teria uma presença mais expressiva a partir dos tratados de Maastricht, que anexou um protocolo social, de Amsterdão, que colocou a questão do emprego na ordem do dia, e de Lisboa, que lhe concedeu autonomia formal, reforçou objetivos, agilizou dispositivos processuais e alargou a dimensão jurídica e a potencialidade material. Contudo, no ponto a que se chegou, a capacidade da União (no âmbito das competências e na disponibilidade de recursos) permanece limitada: os estados-membros não transferiram para a União prerrogativas e meios suficientes que lhe permitam implementar uma política social credível; a ausência de vontade política, traduzida na dificuldade recorrente de obtenção de consensos, tolhe ainda a margem de manobra europeia, conferida pelos tratados, para agir numa área tão sensível, gravemente deteriorada pelas repercussões da presente crise. Perante este sombrio panorama, que perspectivas admissíveis se colocam à União para inverter positivamente esta situação? Poderá a Europa evoluir para um modelo social que configure um denominador de base comum e complementemente substantivamente os sistemas nacionais, lá onde a ação comunitária é mais necessária e premente?

1. Um percurso incremental e capacidades limitadas

1.1. De Roma a Lisboa: uma intervenção social evolutiva ditada pelo mercado interno

A construção de uma Europa social não foi um objetivo explícito da integração comunitária: os pais fundadores, que não excluía uma dimensão social, estavam, contudo, persuadidos que o progresso nesta vertente decorreria naturalmente de uma Comunidade económica forte, ancorada na livre concorrência e na livre circulação, racionais e reguladas, com resultados transversais que a todos beneficiaria. No decorrer do processo, na verdade, a realização harmoniosa do mercado exigiu, colateralmente, intervenções de incidência social em vários sectores, para garantia da eficácia e da justiça das quatro liberdades de circulação: da dos trabalhadores, desde a melhoria das condições de trabalho, a proteção da segurança e da saúde à igualdade no tratamento laboral para homens e mulheres e para os trabalhadores migrantes (para contornar o *dumping* social); da dos serviços, desde a proibição das restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um estado-membro no território de outro estado-membro ao reconhecimento dos diplomas, certificados e outros títulos necessários para o acesso a atividades não assalariadas; da das mercadorias, enquanto produtos de consumo, para garantir a defesa dos consumidores, desde a proteção da sua segurança e saúde à qualidade dos produtos consumidos e à higiene alimentar, às medidas nos domínios veterinário e fitossanitário; contudo, na liberdade de circulação dos capitais (a última a ser implementada) não se registaram atuações de incidência social.

Com as reformas sucessivas dos tratados manifestou-se um esforço numa aposta social mais forte, não diretamente imposta pela engrenagem do mercado: com o Tratado de Maastricht, que criou a União Europeia com a pretensão de dotá-la de uma vertente política, a determinação e capacidade negocial do então presidente da

Comissão Jacques Delors, socialista e ex-sindicalista, congregou a vontade dos governos dos estados-membros, com exclusão do Reino Unido, para inscrever um protocolo social anexo ao tratado – versão aligeirada da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores adotada em 1989 pelos estados-membros, à exceção daquele país; o Tratado de Amesterdão incorporou o conteúdo social do referido protocolo, que a disponibilidade do RU, com o primeiro-ministro trabalhista Tony Blair, tornou possível, e fez novos avanços, sobretudo na luta contra as discriminações e em matéria de apoio ao emprego, para dar forma possível à Estratégia Europeia de Emprego, lançada pouco tempo antes (novembro de 1997) no Luxemburgo pelos chefes de governo e de Estado; na cimeira de Nice de 2000, aquando da aprovação do tratado, foi igualmente adotada, com valor político, a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da UE (CDFUE), que incorporou também todos os direitos sociais vigentes na União. O Tratado de Lisboa reconheceu valor jurídico a este código de direitos fundamentais, formalizou a autonomia da política social (melhoria do ambiente e das condições de trabalho, proteção social dos trabalhadores, diálogo entre parceiros sociais, luta contra as exclusões e discriminações) e dotou-a, nalguns domínios, de mecanismos mais proficientes para adoção de atos normativos, nomeadamente pela via de processos legislativos mais expeditos (maioria qualificada do Conselho e processo legislativo ordinário). Além disso, a dimensão social comunitária assumiu formalmente nos tratados recentes uma perspetiva transversal, ou seja, deve ser tida em conta na elaboração e na execução das políticas e ações da União, mormente no que respeita a um índice alto de emprego, uma proteção social adequada, luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, de formação e de proteção da saúde humana¹. Os sucessivos alargamentos comunitários, inerentes à própria dinâmica do mercado, tornaram a Europa mais desigual, o fosso nos níveis de desenvolvimento entre estados-membros, regiões e padrões de vida alongou-se; para favorecer a coesão económica e social (a política regional), indispensável à expansão do mercado interno, criaram-se fundos estruturais, dos quais o Fundo Social Europeu (FSE), previsto desde o Tratado de Roma, foi, no apoio social, o mais relevante.

1.2. A política social – uma reserva soberana dos estados-membros. O que fica para a União?

Por muito relevantes e virtuosos que tenham sido estes progressos comunitários na promoção do trabalho e na proteção dos trabalhadores, na defesa dos consumidores e na promoção da saúde pública com dimensão transfronteiriça, as políticas sociais permaneceram reserva soberana dos estados-membros, cujos governos não têm conseguido o consenso necessário para abdicar de prerrogativas em favor de uma Europa mais ambiciosa e solidária em matéria social. As competências da União limitam-se a coordenar, incentivar, apoiar e complementar as atuações dos estados-membros, cujas práticas sociais e tradições políticas devem ser respeitadas, não podendo a

¹ Esta cláusula transversal está consignada no art. 9º do TFUE e reafirmada nos artigos que tratam de cada um destes domínios sociais (nomeadamente nos artigos 147º-2, sobre o emprego, e 168º, sobre a proteção da saúde).

União, por princípio, adotar medidas de harmonização legislativa e administrativa dos sistemas nacionais, embora nalguns domínios específicos possa tender nesse sentido, restringindo-se, nestes casos, a prescrições mínimas. Em nome e sob o consenso dos governos dos estados-membros, define orientações em sede do Conselho, estabelece objetivos, compara resultados, incentiva a permuta das melhores práticas, adota recomendações, supervisiona o comportamento dos estados-membros, exerce pressão política entre pares, mas sem imperatividade jurídica (*soft law*) – atua, assim, pela fórmula intergovernamental, flexível e não estigmatizante, do designado método aberto de coordenação (MAC); ou seja, em matéria social, a União não é, por princípio, um ator, mas um coordenador das políticas dos estados-membros. Pode, contudo, nos sectores da política social de competência partilhada, adotar, pelo método comunitário, atos jurídicos vinculativos (*hard law*), sob a responsabilidade do Conselho ou deste e do PE (codecisão), por via, respetivamente, dos processos legislativos especial e ordinário, mas com a delimitação imposta por determinados princípios formalizados nos tratados – o da atribuição, o da proporcionalidade e, particularmente, o da subsidiariedade, fiscalizado pelos parlamentos nacionais desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, nas condições que nele (e respetivo protocolo anexo) se estabelecem. Com este enquadramento restritivo, a União é constringida a conter-se, na forma e no conteúdo, ao indispensável, no pressuposto formal de que tenha competência para intervir, ou seja, de que a sua ação, no plano europeu, seja preferível e melhor conseguida do que, no nível nacional, pelos estados-membros². Mesmo assim, algumas importantes matérias sociais, como as que respeitam à segurança social e à proteção social dos trabalhadores (art. 153º-1 c) TFUE) – em que a União tem competência para adotar medidas mínimas progressivamente aplicáveis, que carecem de unanimidade dos membros do Conselho (governos), após consulta do PE – não têm sido aproveitadas em virtude da natureza idiossincrática de um tal domínio e da suscetibilidade e resistência de alguns estados-membros.

Conjugando os avanços sociais comunitários – o acervo normativo (mais de duzentas medidas foram adotadas), as práticas institucionais e multilaterais, as grandes realizações concretas no terreno em matéria social (livre circulação dos trabalhadores e coordenação dos regimes de segurança social, igualdade dos homens e das mulheres no tratamento laboral, além da proteção de outros direitos do trabalho individuais e coletivos) e toda a panóplia de resultados e reflexos nos comportamentos sociais (e cívicos) dos europeus (europeização) – com as restrições que pendem sobre as competências da União nesta matéria ou que tolhem a sua margem de ação, não é despropositado falar, apesar de tudo, de uma Europa social, em termos gerais, tendo por comparação as grandes regiões do mundo. Não parece, contudo, pertinente sustentar a existência de uma verdadeira política social europeia (apesar da expressão, como já se disse, ter formalização autónoma, entre as políticas e ações internas da União, no capítulo X do TFUE) – mesmo que, num sentido amplo, se incluam as vertentes sociais de outras políticas e ações da União (defesa dos consumidores, saúde pública, educação, formação profissional); tão-pouco é apropriado falar de um modelo social

²Ver, para melhor conhecimento do significado destes princípios, SILVA, António Martins da – *O Sistema Político da União Europeia: arquitetura, funcionamento e teorização*. Coimbra: Almedina, 2013. p. 83 e segs.

européu, aplicado à União, apesar da expressão estar divulgada enquanto somatório de afinidades (ignorando as diferenças), aplicado ao conjunto dos estados-membros. Não existe na União uma efetiva política pública redistributiva nem de solidariedade, excluindo a política regional ou de coesão, incorporada nos tratados em virtude da necessidade da organização económica do território com vista à plena realização do mercado interno.

1.3. A questão orçamental: exiguidade de recursos e dificuldades persistentes

Não é só a limitação das competências políticas, como acima se disse, que tolhe a ação da União, é também a parcimónia de recursos orçamentais aceitáveis para empreender ações consistentes. Ora, a política social redistributiva é geralmente cara: os estados europeus gastam 25 a 35% da sua riqueza nacional nas despesas de proteção social, bem mais do que outros países desenvolvidos não europeus (mais de 20% do PIB em média nos países da OCDE)³. Enquanto os orçamentos dos estados-membros representam em média cerca de 40% dos respetivos RNB, o orçamento da UE situa-se à volta de 1% do RNB total, com um ligeiro decréscimo na proposta do próximo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) – 1,03% contra 1,12% no período findo de 2007-2013; a proposta de orçamento de 2014, que está em cima da mesa (apresentada pela Comissão em meados de 2013) decresce em 6% em relação aos valores de 2013.

O Fundo Social Europeu (FSE), principal instrumento financeiro de apoio à política social (coesão), representou apenas 7,8% do quadro financeiro de 2007-2013, embora esteja projetado um ligeiro aumento para o futuro quadro de 2014-2020 (8,4% do valor total), ainda sem acordo em meados de 2013⁴. A política social dispõe atualmente de outros recursos complementares, no âmbito, nomeadamente, do FEG (Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, que favorece a reintegração profissional em situações de despedimento coletivo), dos programas PROGRESS (Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade, que apoia o emprego, a proteção e inclusão sociais e a luta contra as discriminações), e EURES (Serviços Europeus de Emprego – rede de cooperação europeia que apoia a mobilidade profissional, ajudando os trabalhadores a passar fronteiras e a facilitar a livre circulação no EEE, incluindo a Suíça); mas tudo isto, face às necessidades, representa valores de pouca monta (cerca de 0,1% do QFP 2007-2014). As perspetivas financeiras para a política social não são risonhas, por conseguinte, para os próximos sete anos.

2. Perplexidades da presente crise: reflexos sociais e cívicos

Em nome da disciplina orçamental ou das reformas estruturais – sinónimos na linguagem política dominante – a batuta da austeridade tornou-se, sobretudo a partir de 2010, a palavra de ordem, incontornável e implacável, no discurso oficial

³ Menos de 20% nos Estados-Unidos e no Canadá, 16% na Austrália, 14% na Islândia, abaixo de 9% na Coreia do Sul (dados da OIT, *apud* GRASS, Étienne – *L'Europe sociale*. Paris: La Documentation Française, 2013. p. 6).

⁴ Dados disponibilizados no sítio da Comissão Europeia – “Programation financière et budget”.

(nos planos nacional e europeu), e os efeitos económicos negativos foram imediatos. A situação, contudo, é particularmente alarmante nos países com dificuldades de financiamento nos mercados e/ou intervencionados pelos mecanismos de assistência financeira: os programas de austeridade ou de reformas aplicáveis, negociados em «memorandos de entendimento» supervisionados pela entidade tripartida conhecida por *troika* (FMI, BCE e Comissão Europeia), implicaram cortes substanciais nas administrações públicas (salários, subsídios, reformas, apoios sociais na educação e na saúde), aumento dos impostos (IVA, IRS, IMI), alterações bruscas no mercado de trabalho (mobilidade laboral, flexibilidade das regras estabelecidas e embaratecimento salarial, facilitação dos despedimentos e redução das indemnizações devidas), entre outras medidas ajustadas a cada caso ou decorrentes das políticas governativas domésticas adotadas. Não se trata aqui de enunciar os efeitos económicos depressivos e os reflexos perniciosos a todos os níveis que resultam de uma tal situação, bem conhecida; destacam-se, na consideração que interessa, apenas dois mais graves nos aspetos sociais e cívicos: os números fabulosos do desemprego e os sentimentos de desamor ao projeto europeu.

2.1. O maior problema: os números do desemprego

O panorama social na União degradou-se nos últimos anos, sobretudo em estados-membros que, tradicionalmente, mais necessitam das políticas de coesão. Alguns países da União estão a ser arrasados por programas ditos de reajustamento, que desfiguraram os modelos sociais até então vigentes: em Portugal, por exemplo, a taxa de desemprego mais que duplicou entre 2008 (8,5%) e 2013 (17,6%), com valores mais acentuados desde 2011, no qual se registou um aumento de quase cinco dígitos percentuais (de 12,9% para 17,6%). De acordo com o Eurostat⁵, a taxa de desemprego no conjunto da União galgou, no espaço de meia dúzia de anos, da casa dos 7% para cerca de 12% (atingia 11% na primavera de 2013, mas elevou-se, em maio, para 12,2% na zona euro), registando uma tendência crescente desde o início do ano: tais valores situam-se claramente acima da média dos países desenvolvidos com os quais a União pode comparar-se (Estados Unidos e Japão, à volta de 8% e 4%, respetivamente). No decurso de um ano (abril de 2012-abril de 2013), o aumento do número de desempregados foi de 1,773 milhões de pessoas na UE27 e de 1,644 milhões na zona euro, ou seja, é no coração da união monetária que, em média, a situação mais se deteriora, apesar de notórias diferenças entre os estados participantes (Áustria, Alemanha e Luxemburgo com os valores mais baixos embora crescentes, na proximidade dos 5%, e, com as taxas mais elevadas, Grécia e Espanha, com perto de 27%, e Portugal, a caminhar para os 18%, com uma subida de 2% no último ano). Devastadores são também e sobretudo os números do desemprego jovem (menos de 25 anos), com uma tendência que, em média, não para de subir: 23,1% em maio de 2013 na UE27, 23,9% na zona euro; valores mais elevados – e com efeitos perversos (fuga de gente qualificada da periferia, que os formou, para o centro mais desenvolvido, em que nada investiu) – na Grécia (59,2% em março), Espanha (56,5% em maio), Portugal (42,1% em maio) e Itália (40,5%

⁵ Eurostat, *comunique de presse, euroindicatus*, 102/2013, 2 julhet, 2013.

em abril); nos últimos dois anos (2011-2012), o desemprego jovem em Portugal não parou de crescer passando de 30,1% para 38,4%⁶.

Não surpreende assim que, na conformidade das sondagens recentes do eurobarómetro⁷, o desemprego se situe, no tempo que corre, entre as maiores preocupações dos europeus – em conjunto com outras matérias sociais (o sistema de saúde, a segurança social e as aposentações) –, quer no seu próprio país (21%), quer ao nível europeu (36%), com o caso de Portugal bem acima da média (43%); na avaliação que os cidadãos fazem sobre a situação do emprego no seu país consideram-na «má» (79%) – em três países apenas a reputam maioritariamente de positiva (Alemanha, Áustria e Luxemburgo, mais de 50%). O Conselho Europeu de finais de junho de 2013 deverá analisar esta situação, nomeadamente no que concerne a eventuais apoios ao emprego jovem; mas, a julgar pelos resultados habituais, e tendo em conta as divergências e os constrangimentos persistentes, as resoluções que dele saírem, se as houver, serão modestas ou pontuais.

2.2. Um sinal perigoso: a percepção negativa dos europeus sobre a União

O panorama, com percepções diferenciadas, é, pois, aflitivo e complexo, relevando de fragilidades estruturais às quais a União, em contexto de globalização, não soube dar resposta, apesar de estratégias ambiciosas em metas (Estratégia Europeia de Emprego, Estratégia de Lisboa, Europa 2020), mas frouxas em fórmulas decisórias e tímidas em meios materiais e operativos – e, logo, com resultados parcos e desiguais. A esmagadora maioria dos europeus (87%), nove em cada dez, são de opinião que a pobreza na União piorou ao longo dos três últimos anos, mas na Grécia e na Espanha o consenso sobre o agravamento da pobreza é quase total; só 22% pensam que os esforços desenvolvidos para lutar contra o empobrecimento são suficientes. Mais de metade dos europeus (52%) consideram que a UE tem um impacto positivo sobre as políticas sociais e do emprego, mormente pelo facto de facilitar o trabalho nos diferentes estados-membros (70%), apesar de sensibilidades notórias de país para país, com a percepção mais baixa em Espanha (41%), Portugal (35%) e França (30%); contudo, a confiança que depositam na capacidade da UE produzir um impacto positivo sobre determinadas políticas sociais e de emprego específicas (criação de novas oportunidades de emprego e de luta contra o desemprego) está em acelerado declínio nos países mais vitimados pela crise (em particular, Espanha, Grécia e Portugal)⁸.

Concluindo: por muito diferenciados que sejam os resultados das sondagens, os cidadãos europeus, em geral, «consideram favoráveis os esforços desenvolvidos pela UE para lutar contra os problemas sociais que constituem hoje e para o futuro próximo uma fonte importante de ansiedade»⁹. É difícil imaginar até onde poderão ir os estragos sociais, morais e políticos, que a degradação social da presente crise pode provocar. Mais

⁶ European Commission, Eurostat, *Statistics Explained*, «Unemployment statistics».

⁷ *Eurobaromètre Standard 78 Automne 2012, L'Opinion publique dans l'Union Européenne*. Rapport, terrain: novembre 2012.

⁸ *Eurobaromètre spécial 377, L'Emploi et la Politique sociale, résumé*, novembre 2011 (terrain: set-oct 2011).

⁹ *Ibid.*, p. 33.

uma vez, as sondagens recentes do eurobarómetro são elucidativas: a maior parte dos europeus comunitários (52%) entende que as coisas vão de mal a pior (quase duplicou desde 2006), mas um valor mais substantivo ainda (58%) não acredita que seja mais fácil enfrentar o futuro fora da União; a satisfação quanto ao funcionamento desta não é positiva, nomeadamente no que respeita ao exercício da democracia (44% satisfeitos, 45% insatisfeitos). O nível de confiança na UE – que recolhia a opinião favorável da maioria dos europeus nos anos 2004 e 2007 (50% e 57%, respetivamente), quando as reformas dos tratados foram conseguidas e criavam expectativas – deteriorou-se vertiginosamente nos últimos tempos: no outono de 2012 o sentimento negativo atingia valores inusitados (33% de confiança, 57% de desconfiança). Desde 2010, a relação confiança-desconfiança é das piores da União medidas na história do eurobarómetro. A imagem da UE anda, pois, pelas ruas da amargura: entre os aspetos negativos opinados destacam-se o de ser «tecnocrática» (51%) e não ser eficaz (58%) – só 33% consideram a União eficiente¹⁰. Apesar de tudo, oito pessoas em dez (85%) desejam que os estados-membros da União trabalhem em conjunto de forma mais estreita, e uma maioria transversal (53%) acredita que, na sequência da crise, a UE sairá reforçada¹¹. Não é menos mas mais União que os europeus desejam: mais Europa social e mais Europa democrática; mas os governos dos estados-membros não estão para aí virados – não conseguem pelo menos os consensos necessários para fazer avanços desejáveis nesse sentido.

Perante tão sombrio cenário, que corrói a confiança na União, num patamar e a um ritmo inigualáveis até hoje, e pode ameaçar a sua sobrevivência se este sentimento negativo não for travado, são insistentes as vozes que, na atualidade do debate europeu, clamam pela necessidade de reforço da solidariedade europeia (na relação entre estados-membros e entre os respetivos povos), e, logo, por uma reformulação das políticas europeias, mormente na sua vertente social (na promoção da educação e da formação profissional, na defesa do emprego e na proteção da saúde e da velhice). É esta uma condição imperativa para reanimar o sentimento de pertença ou de afeição à Europa e salvar o projeto europeu, fortalecer a democracia nacional e sanar o tão declamado défice democrático europeu; tanto mais que a maioria dos europeus não consegue sequer (por enquanto) imaginar-se no futuro sem a Europa e acredita que ela tem de sair reforçada desta crise. Não foi Europa a mais que conduziu à decisiva rejeição referendária pelos franceses do Tratado Constitucional de 2004, apesar da heteróclita e confusa coligação negativa, mas foi, para muitos, a desilusão de uma Europa a menos, pobre em democracia e exígua em proteção social – défice duplo que esteve na base também, entre outras razões, dos referendos negativos e das ratificações tangenciais das reformas dos tratados, de Maastricht até ao presente

Face à dimensão e à natureza desta crise – que para além das determinantes gerais tem também especificidades europeias (a insuficiência cumulativa de políticas adequadas, a incerteza em relação ao futuro perante a globalização, o envelhecimento da população, o desemprego estrutural) –, um modelo social para a União parece,

¹⁰ *Eurobaromètre Standard 78 Automne 2012*, «L'opinion publique dans l'Union Européenne». Rapport, terrain: novembre 2012.

¹¹ *Eurobaromètre Standard 78 Automne 2012*, «Les Européens, l'Union Européenne et la crise». Rapport, terrain: nov. 2011.

pois, necessário como garante para o aprofundamento da integração e, logo, para o futuro da União e da sua sobrevivência enquanto projeto catalisador da afeição dos cidadãos europeus e da sedução dos que ainda o não são.

3. Que perspectivas: um modelo social para a União?

3.1. Os antecedentes históricos: Estado social e integração europeia como garantas da paz e da democracia

Os estados-nações europeus, traumatizados pela guerra e pelas suas razias materiais e humanas, entenderam que a democracia era o garante da paz e que a erradicação da miséria era o cimento da estabilidade social e da sustentabilidade da ordem política. E assim, os modelos sociais surgidos no pós-segunda guerra (os estados-providência) impuseram-se como imperativo da paz e da democracia, na persuasão de que o desemprego e a pobreza são o alfobre do nacionalismo, da xenofobia e do racismo, da ditadura e do totalitarismo e, logo, da tensão internacional e da guerra. Foi um europeísta William Beveridge que, no contexto do último conflito mundial, concebeu o Estado-Providência, que seguiria naturalmente o seu curso, com ritmos diferenciados, ao longo da segunda metade do século passado, combinando redistribuição de benefícios sociais com a criação de riqueza (bem-estar e prosperidade), num crescendo que atinge o seu pleno (alto nível de emprego e elevado gozo de benefícios) nos primeiros anos de 70.

É com a mesma convicção e estratégia de fundo que os americanos lançaram o Plano Marshall, para estancar o comunismo na Europa – isco, segundo eles, para os pobres e explorados –, e por isso o propuseram a todos os estados europeus, aquém ou além da denunciada cortina de ferro. No período entre as duas guerras, ao observar os fracassos da organização política criada no pós-I guerra (a SDN) – em contraste com os êxitos das instituições internacionais técnicas ou especializadas, que desde a segunda metade do século XIX cresceram em número e em eficácia (UIT, 1865, UPU, 1874, OIT, 1919) –, o académico David Mitrany esboçou, desde os anos 30, a teoria de que a paz e a segurança coletiva se conseguem mais funcional e duradoiramente não pelo poder dos Estados mas pela ação internacional orientada para a resolução dos problemas económicos, sociais e culturais dos povos e das sociedades¹². A teoria das relações internacionais de que é pioneiro – com desenvolvimentos ulteriores no pós-segunda guerra, na versão designada de neofuncionalismo (Ernst B. Haas¹³ e seguidores) – influenciou assumidamente alguns construtores da integração europeia, entre os quais Jean Monnet e, mais tarde, enquanto Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, que souberam combinar intervenção dos Estados, num quadro político multilateral, e autonomia de instituições supranacionais e outras de índole mais tecnocrática, num equilíbrio, sempre difícil e instável, entre intergovernamentalidade e supranacionalidade, subsistente até

¹²Entre as suas obras, com interesse para a referida teoria, destacam-se *Progress of International Government*, 1933, e, sobretudo a mais conhecida, *A Working Peace System*, de 1943 (Chicago III: Quadrangle Books, 1966).

¹³Entre outras obras, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*. Londres: Stevens and Sons, 1958. 2nd. ed., 1968.

hoje. Contudo, os pais fundadores privilegiaram o objetivo da paz para a construção europeia, pela via do entrosamento de interesses predominantemente económicos, embora perspetivassem, no médio prazo, a emergência de uma entidade política de natureza federal; não colocaram o social na ordem das prioridades da integração, porque entendiam que o progresso humano decorreria do próprio desenvolvimento económico, ancorado na plena realização de um mercado interno, garantido pelas quatro liberdades de circulação. O social nas atuações políticas comunitárias surgiria assim, como acima se disse, por força mesma da progressão deste mercado, pelo menos até ao final da década de 80.

3.2. Mas que modelo: uma União Europeia social e democrática?

Ora, chegados aqui, o ponto atual é: a Europa, enquanto processo de integração, não desembocou num modelo social do tipo de Estado-Providência nem, na sua orgânica de poderes e no modo como toma decisões, soube erguer-se como um sistema democrático. Desde Maastricht que se tornou cada vez mais difícil fazer aprovar reformas dos tratados, não porque os cidadãos não queiram mais Europa, mas porque não é esta a que atua no sentido da satisfação das suas expectativas (do bem-estar, da coesão social, do emprego estável). Os povos, por outro lado, não querem mais permanecer à margem das transformações europeias e não confiam tão-pouco no voluntarismo e nas traficâncias dos seus governantes, como se demonstrou nas dificuldades de aprovação e de ratificação dos tratados, nos planos nacional (parlamentar e referendário) e no espaço público, desde Maastricht a Lisboa; o designado “consenso permissivo” (que caucionava implicitamente os tratos entre os governos nos arranjos dos tratados) quebrou-se. A União não se conformou às regras da democracia que exige aos seus estados-membros: não procedeu a uma separação clara dos poderes, acentuou, ao invés, a confusão numa partilha ambígua e promíscua entre estados-membros e instituições intergovernamentais (Conselho Europeu e Conselho) e supranacionais (Comissão e PE), fazendo ainda intervir uma multiplicidade de comités, de peritos, de organizações e de lóbis, de transparência duvidosa e de razoabilidade discutível; não comprometeu a vontade dos cidadãos para as escolhas políticas das instituições nem lhes proporcionou o interesse necessário para se exprimirem nos atos eleitorais para os quais são solicitados.

A Europa está, pois, confrontada com problemas ingentes e urgentes: no imediato, a necessidade de encontrar soluções eficazes para apoiar as dívidas soberanas dos estados-membros mais periclitantes e estancar os défices públicos, tornar reversíveis os efeitos recessivos de uma austeridade implacável, reativar o crescimento e o emprego; no curto prazo, reforçar um dispositivo de governo económico comum (união bancária, orçamental e fiscal...); a breve trecho, o desafio democrático não é, de todo, o menos importante, mas não se consegue colmatar o défice de democracia sem uma forte vertente social, porque é esta, enquadrada por aquela, que, para os cidadãos, dá sentido à construção europeia. Num período de alterações aceleradas e de grandes incertezas e ansiedade em relação ao futuro, a União pode adiar, mas não pode evadir-se à grave questão de definir sobre que tipo de sociedade os europeus querem viver; tem de encontrar soluções proactivas e consistentes para a formação profissional e contínua, o envelhecimento demográfico, o desemprego estrutural (sénior e jovem), o aumento da exclusão social e da pobreza. Não surpreende assim que a Europa social seja cada vez mais pressentida

como uma imperativa necessidade: é ela que serve de remédio para colmatar o défice democrático (sem emprego estável e política solidária não há democracia que resista). Contudo, dotar a Europa de um modelo social é tarefa hercúlea e, para alguns, está na raia do impossível: uma Europa social comunitária sem dinheiro, sem um orçamento digno de menção e com eternas disputas de merceeiro que sempre acompanham a adoção do QFP, não há política redistributiva que valha. Mas, na redefinição de uma ambição estratégica, de saber para onde vai, poderá a União aproximar-se de um Estado social, assumir no futuro uma dimensão desta natureza, em alternativa ou como complemento dos modelos dos estados-membros? E que modelo social?

É esta uma questão delicada e complexa, permeável a insistentes debates onde se cruzam tradições históricas, sensibilidades nacionais e opções ideológicas e políticas divergentes sobre o papel protetor do Estado em matéria social, enquanto ator principal, complementar ou de último recurso. Com base em critérios mais estritamente sociais, identificam-se três grandes modelos no plano europeu: o modelo bismarkiano (vigente em França e na Alemanha, países em que a cobertura assegurada depende da posição do indivíduo no mercado de trabalho); o de Beveridge (aplicado no RU após a segunda-guerra, onde a proteção funciona como último recurso, numa lógica assistencial, só a saúde tem cobertura universal); e o modelo universalista ou social-democrata (implementado nos países escandinavos, na Bélgica, nos Países Baixos e na Áustria, que garante uma proteção social, geralmente gratuita, ampla em serviços e extensiva a todos os cidadãos, sustentada pelo pagamento de contribuições elevadas)¹⁴. Numa perspetiva socioeconómica mais abrangente, diferenciam-se no território europeu, quanto ao papel a desempenhar pela intervenção pública ou pelo mercado, vários modelos: o modelo latino (corporativista, com fiscalidade múltipla e desequilibrada, mercado de trabalho pouco flexível, taxa de emprego elevada, sindicatos fracos, dificuldade de reformas); o escandinavo (oposto ao protecionismo, taxa de emprego elevada, nível alto de despesas públicas e de pressão fiscal, modelo universal e transparente nos encargos e nos benefícios, sindicatos fortes favoráveis a acordos ou convenções coletivas, sistema de flexissegurança, caracterizado pela securitização das pessoas e não dos empregos, forte apoio ao desempregado); o anglo-saxónico (o do Reino Unido, reabilitado por Margaret Thatcher, baseado na responsabilidade do indivíduo, hostil à alta dos impostos, com seguidores como a República Checa, descrente da intervenção do Estado e de fiscalidade elevada); ainda o modelo renano (na Alemanha, Bélgica e Países Baixos, regulado e enquadrado, descentralizado e orientado para a exportação geradora de emprego, e apoiado no diálogo social apaziguador dos conflitos laborais)¹⁵.

Em boa verdade, não terá muito interesse prático e político especular se a União terá de optar por um qualquer modelo dos utilizados nos estados-membros. Perante esta heterogeneidade de sistemas sociais, que está na base da dificuldade da adoção de atos normativos vinculativos em matéria social no quadro comunitário, seria despropositada qualquer veleidade de preferência por um destes modelos por parte da União; não

¹⁴ Sénat français, s^éssion ordinaire de 2008-2009, *Rapport d'information*, annexe au proc^ès-verbal du 15 mai 2009, p. 7.

¹⁵ JAMET, Jean-François – *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique?*. 2e. éd. Paris: La Documentation Française, 2012. p. 111 e segs.

lhe compete substituir-se aos estados-membros nem parece que um tal desígnio fosse politicamente verosímil e desejável, tendo em conta a respetiva diversidade histórica e cultural e a importância que matéria tão candente tem para a vida dos cidadãos (a família, o emprego, a proteção social, o nível de vida). Pode, contudo, a União encontrar um denominador comum ou uma margem de reserva que teria como objetivo apoiar e completar substancialmente, com dispositivos de harmonização sectorial e recursos materiais adequados e solidários, a ação dos estados-membros, e disporia de uma capacidade acrescida de intervenção solidária junto dos mais fragilizados (estados, regiões ou populações).

Seja como for, independentemente da configuração que a Europa social possa vir a ter no futuro, a gravidade da crise presente bem justificaria a implementação de melhorias substantivas no atual quadro “constitucional” da União, no que respeita ao aproveitamento de espaços de competências inexplorados e à facilitação dos mecanismos processuais tendentes à adoção de políticas públicas mais consentâneas com as preocupações dos cidadãos. Uma inflexão social e mais favorável ao crescimento económico é imperativa, podendo ter efeitos benéficos sobre a vida dos europeus e melhorar a sua atitude perante a União. Contudo, as melhores escolhas na adoção de políticas públicas pressupõem também mudanças de atitude ideológica e de prioridade política nos atores institucionais, a começar pela Comissão Europeia, dado o seu incontornável poder de iniciativa, mas também do PE, dado o seu papel de participante no processo legislativo e de colegislador em múltiplos domínios, e o seu poder de fiscalização perante aquela instituição e de pressão política sobre o Conselho. A realização próxima das eleições europeias (2014) poderia ser uma excelente oportunidade de mudança de rumo, sobretudo por parte da Comissão, se fosse viável submeter o seu potencial presidente ao veredicto das urnas. A sua competência e europeísmo é de importância fulcral, como historicamente está demonstrado; e neste contexto a atitude esclarecida e proactiva dos eleitores pode fazer a diferença.

3.3. Otimizar as competências da União e tornar eficazes os instrumentos processuais

É possível, na verdade, desenvolver atuações a vários níveis, que permitam agilizar procedimentos, adotar políticas e otimizar os recursos existentes. No que respeita aos procedimentos institucionais, há que explorar em primeiro lugar as possibilidades abertas pelo Tratado de Lisboa, como sejam, em matéria de política social:

- utilização da cláusula-ponte em domínios como a proteção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato, representação e defesa coletiva dos trabalhadores e entidades patronais, melhoria das condições de emprego dos nacionais de países terceiros com residência legal na União – sectores específicos em que é aplicável o processo legislativo especial, havendo a possibilidade de migração para o processo legislativo ordinário¹⁶;

¹⁶ Por decisão unânime do Conselho, após consulta do PE (art. 153º-1, alíneas d), f) e g) TFUE), embora tal possibilidade seja excluída na segurança e proteção social dos trabalhadores (alínea c).

- implementação da cláusula social transversal, ou seja, consideração estrita – na elaboração e na execução das políticas e ações da União – das implicações sociais, nomeadamente no que respeita a uma proteção social adequada e à luta contra a exclusão social, a um nível elevado de emprego, de educação, de formação e de proteção da saúde humana¹⁷;
- encorajamento do diálogo entre os parceiros sociais, cujo papel tem sido reforçado ao nível da União (reconhecimento formal da Cimeira Social Tripartida para o Crescimento e Emprego), e o seu envolvimento ativo na produção das políticas sociais nas diferentes fases do processo – o que possibilitaria amolecer resistências dos estados-membros (ou do Conselho) para favorecer acordos em matéria social.

Mas outras possibilidades de dinamização da ação institucional, com potencialidade social, devem ser promovidas: a iniciativa cidadã, que permite a um milhão de cidadãos (no mínimo), de um número significativo de estados-membros, solicitar à Comissão que elabore propostas numa determinada matéria em que tenha competência para tal – e existem vários domínios nas áreas sociais a explorar por esta via de democracia participativa; a pressão parlamentar sobre esta instituição para que mantenha atuante e em permanência uma agenda social e não esmoreça perante as dificuldades ocorridas em sede do Conselho; uma melhor coordenação das políticas económicas e sociais, no quadro do MAC (enquanto não for possível fazer progredir este estratagema para o método comunitário nas matérias em que este carece), comprometendo os atores sociais e da sociedade civil na elaboração dos planos de ação nacionais (de reforma, para o emprego, para a inclusão social). Também o uso correto do princípio da subsidiariedade, fiscalizado pelos parlamentos nacionais, pode favorecer a ação da União, se aquele não for entendido e desvirtuado como um mecanismo de controlo nacional e de bloqueamento desta, sem que os estados-membros a substituam na consecução dos objetivos visados – o que não raro acontece em matérias de incidência social¹⁸. E subsiste ainda a possibilidade de demanda do Tribunal de Justiça da União Europeia para se pronunciar sobre questões sociais – matéria em que o espectro de intervenção jurisprudencial está hoje mais potenciado: no que respeita à consideração transversal das matérias sociais na definição e execução das políticas e ações da União; e por força também da imperatividade jurídica da CDFUE, que consagra os direitos fundamentais dos trabalhadores, entre outros afins, apesar de estar vedado o aumento de competências europeias.

3.4. Explorar os domínios políticos contemplados nos tratados para assunção de compromissos vinculativos e adoção de políticas públicas

Não é só nos mecanismos procedimentais que se pode atuar no sentido de agilizar, na área social, a atividade da União. Existem domínios em que documentos pendentes

¹⁷A cláusula transversal está consignada no art. 9º TFUE e reafirmada nos artigos que tratam especificamente de cada um destes domínios sociais (art. 147º-2 sobre o emprego, art. 168º sobre a proteção da saúde).

¹⁸ Para melhor esclarecimento e fundamentação deste assunto – restrição da atividade normativa da União por via, entre outros mecanismos, do princípio da subsidiariedade, mormente nas matérias sociais, reenquadrado (e desvirtuado) pelo Tratado de Lisboa –, ver SILVA, António Martins da – *Op. cit.*, p. 89 e segs.

e projetos de diretiva se arrasta(ra)m anos a fio, à espera de melhor oportunidade ou bloqueados no Conselho, e cujo interesse e premência sociais são estimáveis: são os casos da revisão da “diretiva tempo de trabalho”, das regras relativas ao subsídio da maternidade, da portabilidade dos direitos à pensão complementar, entre outros. Subsistem, por outro lado, matérias passíveis de intervenção comunitária (no quadro das competências partilhadas) que estão, por assim dizer, “inativas” ou “congeladas”: é o caso, nomeadamente, das competências da União previstas em matéria de proteção social. Ora, neste domínio sensível, só as que se relacionam com a segurança social dos trabalhadores migrantes (e só destes) serviram até hoje de base jurídica para tomar medidas de harmonização destinadas a favorecer a livre circulação no mercado interno; as que respeitam à segurança e proteção social dos trabalhadores e à modernização dos sistemas de proteção social (art. 153º-1 c) e k) TFUE), que não dependem diretamente do funcionamento do mercado interno (liberdade de circulação), têm permanecido “esquecidas”, dada a reticência de vários estados-membros. Mas, neste particular, diferenciam-se dois tipos de intervenção: no domínio da segurança social e proteção social dos trabalhadores, a União pode apoiar e completar a ação dos estados-membros através de prescrições mínimas (tendentes à harmonização progressiva dos sistemas sociais), adotadas pelo processo legislativo especial – ou seja, utilização do método comunitário na adoção do ato normativo (diretiva), com incidência vinculativa, na fórmula de unanimidade do Conselho, após consulta do PE; no que respeita à modernização dos sistemas de proteção social, pode a União tomar iniciativas de encorajamento da cooperação entre os estados-membros para favorecer a troca de informações e o conhecimento das melhores práticas, promover aproximações inovadoras e avaliar experiências, mas excluindo qualquer forma de harmonização – ou seja, a aplicação estrita do método aberto de coordenação (MAC), sem produzir efeito vinculativo. De qualquer modo, num caso como no outro, as disposições a adotar «não podem pôr em causa a faculdade reconhecida aos estados-membros de definir os princípios fundamentais do seu sistema de segurança social nem devem afetar sensivelmente o equilíbrio financeiro» respetivo, mas também não impedem que os estados-membros adotem «medidas de proteção mais estritas compatíveis com os tratados» (art. 153º-4 TFUE). Apesar dos constrangimentos processuais e das sensibilidades nacionais, nada se fez ou não se terá feito o suficiente para que se produzam avanços neste domínio e se tomem medidas convenientes – as quais, se forem adotadas, não podem servir de justificação a um estado-membro, com normas mais protetoras, para desinvestir ou retroceder nesta matéria (cláusula de não regressão).

Existem outras possibilidades não exploradas em que podem ser alcançados ganhos de incidência social; é o caso, por exemplo, dos serviços de interesse económico geral enquanto «valores comuns da União e ao papel que podem desempenhar na promoção da coesão territorial», em relação aos quais é possível, a partir do Tratado de Lisboa, adotar regulamentos pelo processo legislativo ordinário no sentido de estabelecer princípios e condições de funcionamento para cumprir as suas missões (art. 14º TFUE e protocolo anexo relativo aos serviços de interesse geral).

3.5. Pressionar o aumento e a composição dos recursos próprios

Pouco interesse tem identificar aspetos processuais e domínios políticos passíveis de intervenção institucional, pelo método comunitário ou pela via intergovernamental, se

os meios financeiros disponíveis não proporcionarem o complemento necessário para que eventuais medidas a adotar tenham o impacto adequado em matéria tão delicada como é a da área social. Ora, como já se disse, os recursos orçamentais são exíguos, os valores absolutos e relativos do próximo quadro financeiro plurianual (QFP) 2014-2017 diminuiram em relação ao período anterior (2007-2013), já de si muito parco. Neste campo orçamental plurianual as alterações são difíceis, perante as eternas divergências políticas e disputas contabilísticas (“cheque britânico” e aparentados, contribuintes líquidos e beneficiários líquidos): o Conselho decide por unanimidade (embora seja possível uma cláusula-ponte para passar à maioria qualificada), após aprovação do PE. Mais complicado ainda é alterar a composição dos recursos próprios ou categorias de receitas, provenientes na maior parte (85%) da indexação baseada no RNB e IVA e entendidos habitualmente como contribuições nacionais; nesta matéria o poder dos estados-membros é enorme, quase como o que respeita à aprovação de um tratado, porque a criação (ou revogação) de um recurso tem que ser aprovada por unanimidade do Conselho, após consulta do PE, e ratificação subsequente pelos estados-membros, conforme as respetivas modalidades constitucionais. De qualquer modo, a posição do PE nesta matéria (que adota o orçamento anual e aprova o QFP) pode fazer a diferença, quer na sua atuação legislativa utilizando o seu poder de aprovação em sentido negativo como já fez em relação ao projeto do futuro QFP, atualmente em debate, quer exercendo pressão política sobre o Conselho na alteração dos recursos próprios¹⁹.

Embora se assista a um certo esgotamento das matérias consensuais entre estados-membros em sede de Conselho, por falta de vontade política de alguns governos, as possibilidades institucionais de ação europeia caucionadas pelos tratados em vigor estão longe de estarem exauridas: há uma margem razoável de oportunidades não exploradas ou subestimadas que não exigem necessariamente uma alteração profunda dos tratados, cuja dificuldade de aprovação e incerteza de resultados serve de pretexto para alguns, que nada querem que se faça em matéria social ao nível da União, ou de fatalidade para outros, que entendem nada haver a fazer perante diversidades tão acentuadas entre os sistemas sociais nacionais. O papel dinâmico e competente da Comissão, ao nível da iniciativa, a pressão ativa e obstinada dos deputados europeus no quadro do PE, a promoção da iniciativa cidadã, a reativação do diálogo social com o empenhamento dos parceiros sociais nas suas instâncias socioprofissionais e na estrutura orgânica comunitária que os representa (CESE), o envolvimento da sociedade civil organizada (que não tem de incluir o lobismo empresarial e profissional) na defesa dos seus interesses em todas as fases do processo legislativo muito podem fazer, na passagem do rubicão desta crise, para alterar uma certa letargia instalada que tem bloqueada a possibilidade de ação europeia.

¹⁹ O PE aprovou em 13 de julho 2013 a resolução sobre o acordo político respeitante ao QFP 2014-2020, lamentando que o Conselho não tenha avançado com a questão da reforma dos recursos próprios e sublinhando que o orçamento da União deveria ser financiado «por recursos verdadeiramente próprios, tal como se prevê no tratado», com uma redução substancial das contribuições fundadas no RNB, que não deveriam ultrapassar o máximo de 40%; espera, no entanto, que haja um progresso tangível nesta matéria, por via de um acordo interinstitucional (Conselho, Comissão e PE), aquando da revisão intercalar do QFP a meio do seu percurso (Resolução do Parlamento Europeu, de 3 de julho de 2013, sobre o acordo político relativo ao Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020 (P7_TA-PROV(2013)0304).

3.6. Um “Contrato social para Europa” e um modelo social de geometria variável?

No contexto da presente crise económica e financeira, há debates e propostas em cima da mesa sobre ações ou reformas da União, com indiscutível incidência social, que não podem cair em saco roto ou resultar apenas num remediado *a minima*, apesar das inevitáveis resistências. São, entre outras, as que respeitam à união bancária efetiva (a que terá de seguir-se, mais cedo ou mais tarde, uma união fiscal e orçamental), às euro-obrigações (obrigações de estabilidade na linguagem da Comissão), ao imposto sobre as transações financeiras à escala europeia (vulgo, “taxa Tobin”), ao pacto europeu de resgate (como o que foi proposto pelo denominado grupo de sábios alemães), ao reforço estrutural das competências do BCE, à criação de um Tesouro Europeu e de um Ministro das Finanças Europeu, no quadro de um governo económico da União ou da área do euro. Outras sugestões têm sido avançadas, como sejam, no domínio social mais estrito, a adoção de um código de trabalho da União ou de um salário mínimo europeu – hipótese esta bem difícil e complexa, tendo em contas as enormes diferenças, nos estados-membros, de valores nominais médios dos salários e/ou de custos unitários (por hora) da mão de obra, que variam de 1 a 10 (3,5 a 39,30 euros)²⁰; mas não é de todo impossível – a própria Comissão já se pronunciou recentemente no sentido de se «assegurar remunerações dignas e evitar as armadilhas dos salários baixos» para prevenir o risco da pobreza e a qualidade do emprego, «especialmente em países com uma distribuição desigual de rendimentos e salários mínimos baixos»²¹. As hipóteses destas propostas ou sugestões serem transformadas em atos normativos são muito desiguais; mas aquelas que o forem (e algumas estão em curso de o ser) constituem avanços que terão repercussões favoráveis na viabilização de um modelo social europeu.

Não é sem razão que a Confederação Europeia dos Sindicatos (CES), consciente das vantagens destas e de outras propostas, lançou em meados de 2012 o manifesto de um «Contrato social para a Europa», em que apela, para a adoção de um acordo tripartido europeu, que reforce o papel das negociações coletivas e do diálogo social (por exemplo, a participação efetiva dos parceiros sociais na governação económica europeia e nos planos de reformas nacionais, desde a fase do diagnóstico), que realize uma efetiva governação económica para o crescimento e o emprego (com medidas urgentes que ponham fim à crise das dívidas, que reforcem o papel interventivo do BCE e regulem o sistema financeiro, entre outras), que imprima mais justiça económica e social (fiscalidade redistributiva e progressiva, fim dos paraísos fiscais, da evasão e da fraude fiscais e da corrupção), que zele pela harmonização de impostos sobre as sociedades e de taxas mínimas para as empresas, e, naturalmente, que imponha condições salariais dignas e justas. Estas propostas são exequíveis, em parte, no atual quadro jurídico da União, mas o CES pretende ir mais longe no sentido da realização de um verdadeiro modelo social europeu e apresenta diretrizes conducentes à adoção de um «Protocolo sobre o Progresso Social», a anexar aos tratados; neste enquadramento contemplar-se-ia

²⁰ Nas posições mais elevadas, em valores de euros, situam-se a Bélgica (39,30), Suécia (39,10), Dinamarca (38,60), França (34,20), Alemanha (30,10); nos patamares mais baixos (dez vezes menos) posicionam-se a Bulgária, Roménia, Lituânia e Letónia. Ver GRASS, Étienne – *Op. cit.*, p. 185.

²¹ «Uma recuperação geradora de emprego», COM(2012) 173 final, de 18 abril de 2012, p. 10.

a redefinição das prioridades de princípios em que assenta a União (prioridade dos direitos sociais fundamentais sobre as liberdades económicas, reorientação dos objetivos da união monetária, contributivos para uma Europa mais social, mais solidária e mais democrática, concentração de políticas europeias orientadas para condições de vida mais justas e para a proteção social equitativa e sustentada) – medidas indispensáveis, segundo o CES, «para fomentar a confiança dos cidadãos e das cidadãs num futuro comum»²².

Em fevereiro de 2007 nove ministros do trabalho de países da União subscreveram uma declaração, impulsionada pela França, para ser tida em conta na revisão dos tratados, tendente a uma harmonização mais ousada dos sistemas sociais e ao envolvimento mais estreito das instâncias europeias e dos seus mecanismos processuais (coordenação, legislação, diálogo social, programas). Consideravam a dimensão social como «um dos elementos mais essenciais da integração europeia», afirmavam «a necessidade de reforçar o modelo social europeu, representado por princípios e valores comuns» e entendiam que o desenvolvimento da Europa social constituía um «elemento forte da qualquer aproximação dos cidadãos com o projeto europeu». Enunciavam um conjunto de sugestões no âmbito das políticas de emprego e da flexigurança (por exemplo, o desenvolvimento de um direito do trabalho com um sistema de normas sociais mínimas aplicáveis na União); e insistiam no reforço da coesão social (exigência de preservação, nas reformas de proteção social, das finalidades sociais e da sua natureza universal e solidária, da igualdade de oportunidades no tratamento laboral entre homem e mulher, da conciliação entre vida profissional e vida familiar e privada). Apesar dos valores ou intenções que expressaram não serem novos (alguns constituíam objetivos indicados nas Estratégia de Lisboa, retomados na da Europa 2020, outros estavam explicitados nos tratados, embora um bom número sem resultados políticos nos atos normativos da União), esta declaração serve, de qualquer modo, como exemplo possível de fuga para frente no quadro potencial de uma cooperação reforçada se esta fosse o propósito dos subscritores²³.

As resistências à mudança, sobretudo em matérias sociais sensíveis e relevantes, são inevitáveis e os consensos a 28 revelam-se quase impossíveis – e o RU, o mais antigo e empedernido dos resistentes à intervenção comunitária na área social, está hoje acompanhado por um bom número de parceiros, mormente por alguns dos que aderiram à União na grande vaga de 2004 (hostis a tutelas administrativas nesta vertente e receosos de perda de competitividade). Ora, foi para contornar esta dificuldade que se instituíram as cooperações reforçadas ou se estabeleceram as cláusulas de *opt-out* caucionadas por protocolos anexos aos tratados – uma Europa de integração diferenciada, a que já nos fomos habituando, sem que daí viesse muito mal ao mundo ou que dela resultasse uma fragmentação da União. Se ainda assim não for viável avançar com aqueles dispositivos, no quadro dos tratados, subsiste ainda, fora deles, a possibilidade, em último recurso, de acordos sólidos no plano intergovernamental, com bons exemplos a registar como o de Schengen, apesar de outros menos virtuosos

²² Confederação Europeia dos Sindicatos (CES), «Um contrato social para a Europa». [Acedido em junho 2013]. Disponível em WWW: <URL: http://www.ugt.pt/CES_06_06_2012.pdf >.

²³ «Un Nouvel élan pour l'Europe sociale – Déclaration du 7 février 2007». [Acedido em junho 2013]. Disponível em WWW: <<http://www.rpfrance.eu/Un-Nouvel-Elan-pour-l-Europe.html>>. Assinaram o documento a Bélgica, Bulgária, Grécia, Espanha, França, Itália, Chipre, Luxemburgo e Hungria.

como o do designado tratado orçamental. É preferível uma Europa de geometria variável, com vanguardas reduzidas e determinadas, capazes de atrair futuramente os refratários, do que não se fazer nada por falta de consensos ou por medo de resultados imprevisíveis nas reformas dos tratados.

Apesar destes arranjos e constrangimentos, não se pode deixar de acreditar, com uma atitude proativa, que uma mudança qualitativa da União, implicando uma alteração substantiva dos tratados, lance os alicerces sólidos de uma federação política (existem hoje propostas para todos os gostos – desde os tradicionais Estados Unidos da Europa à novel Federação de Estados-nações, com diversas fórmulas) e implemente, num quadro democrático, um modelo social que complete e dê solidez aos regimes próprios das unidades constitutivas – entidades federadas ou o que se lhes quiser chamar (regiões, estados-nações), que terão sempre nesta matéria um papel importante a desempenhar. Mas seja qual for a configuração estratégica futura da União e do seu modelo social, ela não se fará com mudanças abruptas, que a história da construção europeia demonstrou não serem exequíveis e o peso mental do estado-nação não tem favorecido, apesar da sua deterioração política hodierna face ao paradigma clássico vestefaliano. Não tem interesse real alimentar quimeras encantatórias, como a de uma eventual revolução política e social ao nível europeu, que pode reconfortar o espírito mas não altera a matéria. A atitude maximalista (alter-europeísta) daqueles que querem outra Europa radicalmente social e democrática – mas que esta, segundo eles, «n’aura pas lieu dans l’Europe telle qu’elle est faite aujourd’hui», porque nunca «uma Europa intrinsecamente liberal poderia transformar-se numa Europa social»²⁴ –, pode, no plano teórico, contribuir positivamente para o debate e para a denúncia de uma determinada orientação do projeto europeu; na prática, porém, apesar da bondade e pertinência argumentativas, parece convergir – quando se repercute em decisões concretas sobre reformas da União (como se evidenciou no resultado coligado das rejeições referendárias aos tratados ou em situações diferenciadas do processo de integração) – para o jogo daqueles (nacionalistas ou soberanistas) que estarão sempre contra a Europa, seja ela qual for, porque o seu reino é a sempiterna magnificência do “príncipe” ou a sacrossanta inviolabilidade soberana do Estado-nação.

Conclusão breve... em jeito de manifesto

A política social – território soberano dominante dos estados membros –, apesar de progressos comunitários assinaláveis no quadro da otimização do mercado interno, é (continua a ser) o parente pobre da União, lá onde aproximações tendencialmente harmonizadoras, na perspetiva de um modelo social comunitário, seriam desejáveis para suscitar a tranquilidade dos povos e estimular a sua empatia ao projeto europeu. Mas este pretensão modelo não pode ser dissociado de uma estratégia europeia mais vasta e ousada, sem subestimar, de modo algum, o combate quotidiano pela adoção de medidas concretas que as competências dos atuais tratados caucionam. A dimensão da presente crise, que desconstrói modos de vida, de segurança e de conforto, que se tinham

²⁴ DENORD, François; SCHAWARTZ, Antoine – *L’Europe sociale n’aura pas lieu*. Paris: Éditions Raisons d’agir, 2009. p. 12 e 120.

como adquiridos, provoca inevitavelmente sofrimento e muita angústia em relação ao futuro, e medidas concretas e exequíveis têm de ser implementadas no imediato para as suavizar. Esta crise tem contornos estruturais inquietantes: as sérias dificuldades atuais (económicas e financeiras e suas repercussões políticas e sociais) articulam-se também com mutações geoeconómicas e geopolíticas de dimensão planetária; tais dificuldades só poderão ser superadas eficazmente se a União se tornar num ator internacional credível, no sentido de se repositonar estrategicamente como «um polo de potência e de influência, num mundo policêntrico, muito interdependente», que vá para além do estimável “soft power” que tem sido²⁵. A capacidade de resiliência individual e de sobrevivência isolada dos estados-nações europeus está irreversivelmente e há muito tempo esgotada, e não será mais solução para enfrentar os grandes problemas do presente e os desafios do futuro. O que a não-Europa foi capaz de fazer, toda a gente o sabe. Mas, apesar dos vaticínios agoirentos daqueles que, perante as crises cíclicas, logo se apressam a anunciar o desmoronamento do projeto europeu, tal não acontecerá, porque não se vê que recôndita e inominável vantagem pudesse trazer para os Estados que nele participam.

A história da construção europeia tem demonstrado que ela sai geralmente reforçada das crises – «os homens só aceitam a mudança perante a necessidade e só veem a necessidade perante a crise» – já assim dizia Jean Monnet²⁶; e esta, que nos angustia e deprime, apesar da sua ominosa configuração, será ultrapassada; a percepção dos europeus revelada nas sondagens aponta no mesmo sentido – existe pessimismo mas não se esvaiu a esperança. A ambição não pode, pois, esmorecer: a Europa (do futuro), para existir, só pode ser mais unida e mais forte, mais democrática e mais federal e, sem dúvida, mais social – porque nenhuma daquelas é viável sem esta. E é agora a oportunidade do combate, porque nenhuma Europa melhor e mais política se fará por impulso automático de uma qualquer «mão invisível» da integração económica, ou por magnético encanto de uma generosa ideia de Europa, ou por força de uma lógica fatal qualquer, da razão ou do progresso.

²⁵ FOUCHER, Michel – «Les intérêts stratégiques des Européens: choix ou nécessité?». In CHOPIN, Thierry; FOUCHER, Michel (dir.) – *L'État de l'Union. Rapport Schuman 2013 sur l'Europe*. Paris: Éditions Lignes de Repères, 2013. p. 103-104.

²⁶ MONNET, Jean – *Repères pour une méthode, propos sur l'Europe à faire*. Paris: Fayard, 1996. p. 25.

BIBLIOGRAFIA

- BARBIER, Jean-Claude – *La longue marche vers l'Europe sociale*. Paris: PUF, 2008.
- BAROU, Yves (dir.) – *Le modèle social européen*. Paris: Éditions des îlots de résistance, 2013.
- CHOPIN, Thierry; FOUCHER, Michel (dir.) – *L'État de l'Union. Rapport Schuman 2013 sur l'Europe*. Paris: Éditions Lignes de Repères, 2013.
- DENORD, François; SCHWARTZ, Antoine – *L'Europe sociale n'aura pas lieu*. Paris: Éditions Raisons d'agir, 2009.
- FAVAREL-DAPAS, Brigitte; QUINTIN, Odile – *L'Europe sociale: enjeux et réalités*, Paris. La Documentation française, 1999 (2e. édition, 2007).
- GIDDENS, Anthony – *A Europa na era global*. Lisboa: Editorial Presença, 2007 (trad. de *Europe in the Global Age*. Cambridge: Polity Press, 2007)
- [et al.] (dir.) – *Global Europe, Social Europe*. Cambridge: Polity Press, 2006.
- GRASS, Étienne – *L'Europe sociale*. Paris: La Documentation Française, 2013.
- HANTRAIS, Linda – *Social Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- JAMET, Jean-François – *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique?*. Paris: La Documentation Française, 2012.
- NATALI, David; VANHERCKE, Bart (dir.) – *Bilan social de l'Union européenne 2011*. Bruxelles: ETUI et Observatoire Social Européen, 2012.
- SILVA, António Martins da – *Sistema Político da União Europeia: arquitetura, funcionamento e teorização*. Coimbra: Almedina, 2013.
- – *História da Unificação Europeia: a integração comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.