

2.4 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

UM NOVO PILAR EUROPEU PARA UMA CRISE SEM PRECEDENTES

Nuno Oliveira Pinto

Texto entregue em Julho de 2019

A PROFUNDA CRISE ECONÓMICA E SOCIAL à escala global, o impacto provocado pela pandemia do novo coronavírus nas condições de vida e de trabalho de milhões de pessoas, o crescimento exponencial do desemprego e da precaridade laboral em diversos países constituem um importante desafio aos compromissos assumidos pela União Europeia (UE), e pelos seus Estados-membros, em matéria de Direitos Sociais.

Aprovado na Cimeira Social para o Emprego Justo e o Crescimento, realizada em Gotemburgo, em novembro de 2017, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais define 20 princípios e direitos essenciais que visam assegurar a equidade e o funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social na União Europeia. Trata-se do primeiro conjunto de direitos, proclamados pelas instituições europeias, desde a Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Atualmente, mais de 17 milhões de cidadãos europeus vivem ou trabalham noutro Estado-membro da União Europeia, cerca de duas vezes mais do que se verificava há uma década.

Os constrangimentos impostos pela pandemia no funcionamento do Mercado Único, nomeadamente no âmbito das diferentes liberdades de circulação, a desregulamentação dos mercados de trabalho, a deterioração das condições de vida e das relações laborais, o *dumping* social, a utilização de novas formas de trabalho¹, são apenas algumas das (muitas) questões em aberto.

A dimensão social da União Europeia

Saber como reforçar e modernizar o modelo social europeu perante as profundas transformações decorrentes dos recentes desenvolvimentos tecnológicos, da globalização, e do envelhecimento demográfico foram alguns dos temas que a Comissão Europeia pretendeu analisar no Livro Branco sobre o futuro da Europa², e nos documentos de reflexão que publicou sobre a dimensão social da Europa³ e sobre o controlo da globalização⁴.

Reafirmando as conclusões da Cimeira Social de Gotemburgo, o Conselho Europeu, de dezembro de 2017, voltou a chamar a atenção para «a necessidade de se dar prioridade à dimensão humana e de se continuar a desenvolver a dimensão social da União Europeia».

Como salientou Angela Merkel, em julho de 2020, na apresentação dos objetivos da presidência alemã do Conselho da UE, no segundo semestre de 2020, a Europa só superará com êxito a crise se conseguir ultrapassar as suas diferenças e identificar soluções comuns. «Acredito firmemente que a dimensão social é tão importante quanto a dimensão económica. Precisamos de uma Europa justa em termos económicos e sociais», referiu a chanceler alemã no Parlamento Europeu.

Os princípios inscritos no Pilar Europeu dos Direitos Sociais (ver quadro) irão exigir um reforço considerável da cooperação e da solidariedade entre os vários Estados-membros da UE. O novo Plano de Recuperação, apresentado pela Comissão Europeia, deverá assumir, neste contexto, uma relevância acrescida, pese embora as divergências conhecidas, não só pelos montantes envolvidos, mas, sobretudo, pelos compromissos assumidos pelos Estados-membros, em diversos domínios, no quadro europeu.

A entrada em vigor, em julho de 2019, do regulamento que criou a nova Autoridade Europeia do Trabalho, com sede em Bratislava, irá ajudar a definir as regras a cumprir em matéria de direitos e de obrigações relacionadas com a mobilidade transfronteiriça, mas importa sublinhar que serão as autoridades nacionais a quem caberá garantir o seu cumprimento.

“
Numa comunicação recente, a Comissão Europeia defendeu um recurso mais frequente à votação por maioria qualificada no domínio da política social.”
”

Em cima da mesa vão estar diversas questões sensíveis, como a organização e o financiamento de atividades comuns, nomeadamente a realização de inspeções conjuntas, e a definição de um novo quadro de competências em matéria transfronteiriça.

Embora a maior parte das questões relativas à política social, em que a União Europeia tem poderes de ação, esteja já sujeita a votação por maioria qualificada, o que permitiu a construção, ao longo dos últimos anos, de um acervo significativo, um número limitado de áreas continua a requerer que sejam tomadas decisões por unanimidade no Conselho e processos legislativos especiais, em que o Parlamento Europeu não tem um papel igual ao do Conselho, enquanto órgão codicisor. Referimo-nos, nomeadamente:

- à não discriminação com base em diferentes motivos (sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual);
- à segurança social e proteção social dos trabalhadores (exceto em situações transfronteiras);
- à proteção dos trabalhadores contra os despedimentos;
- à representação e defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e dos empregadores;

– às condições de emprego dos nacionais de países terceiros que residam legalmente na União Europeia.

Um acervo desigual

O facto de existir voto por maioria qualificada, e por unanimidade, em certas áreas de intervenção levou a um desenvolvimento desigual do acervo comunitário em matéria de política social. Embora as normas de proteção sejam, de um modo geral, abrangentes, subsistem ainda diversas lacunas em vários domínios. Além disso, os processos legislativos especiais não conferem ao Parlamento Europeu, como referimos, um papel igual e preponderante enquanto órgão codicisor, sendo apenas consultado nesses casos.

Numa comunicação recente, a Comissão Europeia defendeu um recurso mais frequente à votação por maioria qualificada no domínio da política social⁵, possibilidade que se encontra prevista nos tratados europeus, e que poderá ser utilizada em algumas áreas específicas, através das denominadas “cláusulas-ponte”.

Estas cláusulas permitem a passagem da regra da unanimidade para a votação por maioria qualificada em determinadas circunstâncias. No entanto, para poderem ser ativadas o Conselho Europeu terá de decidir por unanimidade, de acordo com o artigo 48.º, n.º 7, do Tratado da União Europeia, sem objeção dos parlamentos nacionais e com o consentimento do Parlamento Europeu.

No discurso proferido sobre o estado da União, em 2018, Jean-Claude Juncker anunciou uma revisão exaustiva de todas as “cláusulas-ponte” previstas nos tratados, tendo a Comissão Europeia apresentado, com esse objetivo, três comunicações. Uma sobre política externa e de segurança comum (em setembro de 2018), outra sobre fiscalidade (em janeiro de 2019), e a terceira sobre energia e clima (em abril de 2019).

A comunicação sobre as “cláusulas-ponte” no domínio da política social é, assim, a quarta a ser adotada pela Comissão Europeia. Como primeiro passo, o documento defende o recurso mais frequente a esta possibilidade para facilitar a tomada de decisões em matéria de não discriminação, procurando, paralelamente, reforçar a sua proteção. No entender da Comissão Europeia, a utilização de “cláusulas-ponte” poderia também vir a ser considerada, num futuro próximo, para adotar recomendações no domínio da segurança social e da proteção social dos trabalhadores, tendo em vista a modernização e a convergência dos sistemas de proteção social.

Segundo a Comissão, a passagem para a votação por maioria qualificada não implicaria alterações no quadro de competências atualmente em vigor. O âmbito e as condições para o exercício dos poderes da União Europeia permaneceriam

inalterados, assim como os Estados-membros continuariam a ser responsáveis por determinar as características dos seus próprios sistemas de proteção social.

Na comunicação intitulada “Um quadro financeiro plurianual novo e moderno para a concretização eficaz das prioridades pós-2020 da União Europeia”⁶, a Comissão Europeia defende que o orçamento da UE deverá cumprir as promessas que os líderes europeus fizeram na Cimeira de Gotemburgo, em 2017, e continuar a desenvolver a dimensão social da União, destacando a importância assumida pelo novo Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Importa, no entanto, salientar que a maior parte das competências e dos instrumentos necessários para a implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais dependem, sobretudo, das autoridades nacionais e regionais dos diferentes Estados-membros da União Europeia. Ainda que a União Europeia possa desempenhar um papel importante neste processo, nomeadamente em matéria legislativa, a responsabilidade pela aplicação do novo pilar cabe em grande medida, como referimos, aos seus Estados-membros.

No entanto, a Comissão Europeia não poderá deixar de assumir também, em nosso entender, um papel ativo em diferentes áreas, melhorando a aplicação do direito da União Europeia, favorecendo o diálogo social nos Estados-membros, e avaliando os progressos alcançados em matéria social no âmbito do Semestre Europeu.

O Semestre Europeu

O Semestre Europeu foi instituído em 2010. Consiste na designação dada ao primeiro semestre do ano, no âmbito do qual os Estados-membros promovem uma maior coordenação das políticas de carácter económico e orçamental, assim como das reformas a realizar. As prioridades definidas e as reformas que se pretendem implementar constam, respetivamente, dos Programas de Estabilidade (Programas de Convergência no caso dos países que não pertencem à Zona Euro) e dos Programas Nacionais de Reformas (PNR).

Num parecer⁷, adotado em julho de 2019, o Comité Económico e Social Europeu considera que a União Europeia deverá renovar o seu sistema de coordenação e governação em matéria de política económica, defendendo a aposta numa nova estratégia europeia para o desenvolvimento sustentável.

Relativamente ao Semestre Europeu e aos objetivos definidos para a política de coesão, o Comité concorda com a proposta apresentada pela Comissão Europeia no sentido de reforçar a ligação entre o Semestre Europeu e o financiamento da política de coesão, no próximo Quadro Financeiro Plurianual (2021-2027).

Para além do objetivo de promover o alinhamento das políticas orçamentais e económicas nacionais com as regras e os objetivos fixados a nível da União Europeia, importa igualmente, em nosso entender, que o Semestre Europeu possa contribuir também para acompanhar os progressos realizados no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, nomeadamente através das seguintes ações:

– **Integração das prioridades definidas no Pilar dos Direitos Sociais no Semestre Europeu, com a seleção das matérias sobre as quais deverão ser anualmente apresentados resultados:** os princípios e os direitos consagrados no novo pilar deverão ser tidos em conta ao longo do Semestre Europeu para acompanhar, comparar e avaliar os progressos registados. Serão também identificadas algumas áreas específicas, que deverão ser objeto de uma avaliação circunstanciada. Trata-se, nomeadamente, da Análise Anual do Crescimento (no mês de novembro), que define as prioridades económicas e sociais a nível europeu, e dos relatórios por país (em fevereiro/março), que constituem a base das orientações específicas relativas a cada Estado-membro.

– **Prestação de assistência técnica, promoção da avaliação comparativa e intercâmbio de boas práticas:** o Semestre Europeu deverá proporcionar igualmente um espaço de diálogo entre as partes interessadas, promovendo o intercâmbio de experiências e a aprendizagem mútua, numa perspetiva de maior convergência em torno dos melhores desempenhos. Nesse sentido, as entidades com responsabilidades na área da política social e do emprego no âmbito do Semestre Europeu, como o Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social, deverão assumir um papel relevante na avaliação do grau de convergência entre as diversas políticas.

– **Avaliação e acompanhamento dos desempenhos com recurso ao PAINEL de Indicadores Sociais:** juntamente com a proposta relativa ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a Comissão Europeia apresentou igualmente um novo PAINEL de Indicadores Sociais (ver quadro), que pretende avaliar o desempenho dos Estados-membros na área social e do emprego, assim como os objetivos definidos no pilar. Os resultados obtidos pelo painel foram utilizados, pela primeira vez, na elaboração do Relatório Conjunto sobre o Emprego, de 2018, tendo os indicadores servido para apoiar as análises realizadas sobre cada país, relativas a esse ano. Embora não esgote o debate sobre o acompanhamento da aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o novo painel proporciona um conjunto de informações relevantes, permitindo efetuar análises comparativas sobre o desempenho registado pelos vários países e acompanhar a sua evolução.

A introdução no Semestre Europeu deste novo painel de indicadores sociais poderá, no entanto, ser significativamente mais abrangente. Deverá refletir, neste ciclo de coordenação, o conjunto de prioridades definidas no Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Deverá ser esse, em nosso entender, o principal objetivo da análise realizada, no âmbito do Semestre Europeu, às medidas tomadas e aos progressos alcançados a nível nacional por cada Estado-membro, tendo por referência o PAINEL de Indicadores Sociais, nos três domínios de princípios inscritos no Pilar Europeu dos Direitos Sociais. ■

PAINEL DE INDICADORES SOCIAIS

I. Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado do trabalho

1. Educação, competências e aprendizagem ao longo da vida
2. Igualdade de género no mercado do trabalho
3. Desigualdade e mobilidade ascendente
4. Condições de vida e pobreza
5. Juventude

II. Mercados de trabalho dinâmicos e condições de trabalho justas

6. Estrutura da população ativa
7. Dinâmica do mercado do trabalho
8. Rendimentos, incluindo os ligados ao emprego

III. Apoio público / Proteção e inclusão social

9. Impacto das políticas públicas na redução da pobreza
10. Estruturas de acolhimento na primeira infância
11. Cuidados de saúde
12. Acesso digital

Fonte: Comissão Europeia (https://ec.europa.eu/knowledge4policy/online-resource/social-scoreboard_en).

Notas

¹ Refira-se, a título de exemplo, o teletrabalho, definido no Código do Trabalho como uma “prestação laboral realizada com subordinação jurídica, habitualmente fora da empresa do empregador, e através do recurso a tecnologias de informação e de comunicação”. O acordo-quadro europeu, assinado em 2002 pela ETUC, UNICE/UEAPME e CEEP, constitui ainda a principal referência para a regulamentação do trabalho virtual por meio de negociação coletiva e regulamentação estatal.

² COM(2017) 2025.

³ COM(2017) 206.

⁴ COM(2017) 240.

⁵ COM(2019) 186 final.

⁶ COM(2018) 98 final.

⁷ *The European Semester and Cohesion policy – Towards a new European strategy post-2020 (own-initiative opinion)*: <https://www.eesc.europa.eu/pt/node/67711>