



POLÍTICA SOCIAL E DE EMPREGO: PRINCÍPIOS GERAIS

A integração europeia conduziu a uma evolução social significativa ao longo dos anos. O exemplo mais recente é a proclamação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que reafirma o empenho da UE em garantir melhores condições de vida e de trabalho em toda a Europa.

BASE JURÍDICA

Artigo 3.º do Tratado da União Europeia (TUE) e artigos 9.º, 10.º, 19.º, 45.º a 48.º, 145.º a 150.º e 151.º a 161.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBJETIVOS

A promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma proteção social adequada, o diálogo entre a direção e outros membros do pessoal, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista assegurar um nível de emprego elevado e duradouro e a prevenção da exclusão social, são os objetivos comuns da União Europeia e dos Estados-Membros nos domínios social e do emprego, tal como disposto no artigo 151.º do TFUE.

RESULTADOS

A. Do Tratado de Roma ao Tratado de Maastricht

A fim de permitir que os trabalhadores e as respetivas famílias tirem pleno partido do direito de circular e de procurar emprego livremente em todo o mercado comum, o Tratado de Roma estabeleceu as bases para a coordenação dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros. Este tratado consagrou o princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres, cuja aplicabilidade direta foi reconhecida pelo Tribunal de Justiça, e estabeleceu as bases para a criação do Fundo Social Europeu (FSE) (ver ficha [2.3.2.](#)).

As preocupações relativas aos desequilíbrios estruturais e às desigualdades de crescimento na Europa conduziram, mais tarde, a uma política social mais pró-ativa a nível comunitário. Em 1974, o Conselho aprovou o primeiro Programa de Ação Social.

O Ato Único Europeu (AUE) introduziu disposições relativas à harmonização das condições de saúde e de segurança no trabalho. O Conselho, deliberando por maioria qualificada e em cooperação com o Parlamento Europeu, adotou várias diretivas que estabelecem requisitos mínimos neste domínio. O Ato Único Europeu criou igualmente



a possibilidade de os parceiros sociais a nível europeu negociarem acordos coletivos e estabeleceu uma política comunitária de coesão económica e social.

O consenso sobre a necessidade de prestar mais atenção aos fatores sociais relacionados com a conclusão do mercado interno aumentou progressivamente. Em dezembro de 1989, após longos debates, os Chefes de Estado e de Governo de onze Estados-Membros adotaram, na Cimeira de Estrasburgo, a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (Carta Social), tendo o Reino Unido optado por não se vincular.

B. Do Tratado de Amesterdão ao Tratado de Lisboa

A situação incómoda provocada pela existência de uma dupla base jurídica, resultante da não participação do Reino Unido, foi finalmente ultrapassada graças à assinatura do Tratado de Amesterdão, quando todos os Estados-Membros, incluindo o Reino Unido (após uma mudança de governo), chegaram a acordo sobre a incorporação do Acordo relativo à Política Social no texto do Tratado CE, com algumas pequenas alterações (artigos 151.º a 161.º do TFUE). No artigo 153.º, o processo de codecisão substituiu a cooperação e foi também alargado às disposições relativas ao Fundo Social Europeu (ver ficha [2.3.2.](#)), à livre circulação dos trabalhadores e à segurança social para os trabalhadores migrantes na Comunidade (ver ficha [2.3.4.](#)). O novo artigo 19.º dotou a CE de competência para «tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual». Pouco tempo depois, foram adotadas duas diretivas com base nesta disposição: a Diretiva 2000/43/CE que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, e a Diretiva 2000/78/CE que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional.

O Tratado de Amesterdão incluiu igualmente a promoção de um elevado nível de emprego na lista dos objetivos da UE e atribuiu à CE a responsabilidade de apoiar e completar a ação dos Estados-Membros neste domínio, de fomentar a cooperação entre Estados-Membros e de desenvolver uma «estratégia coordenada» — nomeadamente a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) (artigos 145.º a 150.º do TFUE) — com base num método aberto de coordenação (MAC) (ver ficha [2.3.3.](#))

O ano de 2000 marcou a adoção, na Cimeira de Nice, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, elaborada por uma convenção especial. Assim, foi criado um Comité de Proteção Social para promover a cooperação entre os Estados-Membros e com a Comissão (artigo 160.º do TFUE) no tocante às políticas de proteção social, mas todas as propostas no sentido de alargar o processo de codecisão foram rejeitadas.

À luz da revisão intercalar da Estratégia de Lisboa em 2005, as diretrizes do emprego, adotadas no quadro da Estratégia Europeia para o Emprego, foram incorporadas nas diretrizes integradas para o crescimento e o emprego.

Em 2005, foi adotada uma nova Agenda Social para o período de 2006-2010, com vista a acompanhar o relançamento da Estratégia de Lisboa. Em 2007, foi criado o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEAG) para prestar apoio aos trabalhadores



despedidos devido a mudanças nos padrões do comércio mundial ver ficha (ver ficha [2.3.2.](#)).

O Tratado de Lisboa, de 2007, viabilizou mais progressos no sentido de consolidar a dimensão social da integração europeia. Atualmente, o Tratado da União Europeia destaca os objetivos sociais da UE, entre os quais figuram o pleno emprego e a solidariedade entre as gerações (artigo 3.º), e o artigo 6.º confere à Carta dos Direitos Fundamentais o mesmo valor jurídico dos Tratados. A própria Carta reconhece os chamados «direitos de solidariedade», nomeadamente o direito dos trabalhadores à informação e à consulta, bem como o direito à negociação coletiva, a condições de trabalho justas e equitativas, à segurança social e à assistência social. Foi introduzida no TFUE uma cláusula social horizontal, que exige que a UE cumpra os objetivos sociais supramencionados na definição e execução das suas outras políticas e ações (artigo 9.º).

C. Evolução desde o Tratado de Lisboa

A Estratégia Europa 2020 — aprovada em 2010, num contexto de crise económica e financeira — define como um dos seus domínios prioritários o crescimento inclusivo: favorecer uma economia com níveis elevados de emprego que proporcione coesão social e territorial. A estratégia também fixa cinco grandes objetivos, incluindo o objetivo social histórico (assegurar a retirada de 20 milhões de pessoas do risco de pobreza até 2020), e renova o seu compromisso para com o emprego (objetivo de 75 % de taxa de emprego para o grupo etário dos 20 aos 64 anos). Sete iniciativas emblemáticas foram criadas para ajudar a atingir essas metas. Estas incluem a Agenda para Novas Competências e Empregos, que visa remodelar as políticas de flexissegurança, a Juventude em Movimento, que visa aumentar a mobilidade e melhorar a educação e a formação, e a Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social (ver ficha [2.3.9.](#)). O progresso destas iniciativas é acompanhado no âmbito do ciclo anual de governação económica da UE: o Semestre Europeu. O Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD) foi criado em 2014 para dar resposta ao aumento dos níveis de pobreza. Este fundo disponibiliza alimentos e assistência material básica e organiza atividades de inclusão social.

Em abril de 2017, a Comissão apresentou uma comunicação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS), que define 20 princípios e direitos fundamentais em apoio de um processo renovado de convergência no sentido de melhores condições de vida e de trabalho. Estes princípios e direitos articulam-se em torno de três categorias: (i) igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, (ii) condições de trabalho dignas e (iii) proteção e inclusão sociais. Na Cimeira Social — realizada em Gotemburgo, em novembro de 2017 — o Parlamento, o Conselho e a Comissão realçaram o seu compromisso comum, adotando uma proclamação comum sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Um conjunto de iniciativas legislativas e não legislativas – em domínios como o direito dos trabalhadores à informação e à consulta, o acesso à proteção social e a conciliação da vida profissional e familiar – está associado à execução do pilar. O Pilar Social é acompanhado de um painel de indicadores sociais para medir os progressos (ver ficha [2.3.9.](#)) e por uma nova abordagem que visa integrar as prioridades sociais em todas as políticas, tais como o Plano de Investimento para a Europa e a União da Energia. Além disso, a Comissão



propôs a criação duma Autoridade Europeia do Trabalho (AET), sobre a qual o Parlamento e o Conselho chegaram a um acordo provisório em fevereiro de 2019.

Em dezembro de 2017, a Comissão propôs uma nova diretiva sobre condições de trabalho transparentes e previsíveis. Esta visa proporcionar aos trabalhadores — definidos como pessoas singulares que durante um certo período de tempo efetuam serviços para outra pessoa e sob a sua direção em troca duma remuneração — um conjunto básico de novos direitos. Entre outras medidas, isto implica: dar aos trabalhadores o direito a informações mais precisas sobre os aspetos essenciais do seu trabalho; a fixação de um limite para os períodos experimentais no início da relação de trabalho; o aumento das oportunidades para procurar emprego suplementar através da proibição das cláusulas de exclusividade; a notificação prévia das horas de referência e a prestação de formação obrigatória e gratuita. O Parlamento e o Conselho chegaram a um acordo provisório sobre a diretiva, que foi adotado pelo Parlamento em abril de 2019 e aguarda agora a confirmação pelo Conselho.

Além disso, em março de 2018 a Comissão emitiu uma proposta de recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria. Isto visa colmatar as lacunas de cobertura formal, garantindo que os trabalhadores por conta de outrem e os independentes que trabalham em condições comparáveis podem ser membros dos sistemas de segurança social correspondentes. Além disso, uma das suas recomendações é facilitar a transferência dos direitos de segurança social de um posto de trabalho para outro.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Apesar de, durante muito tempo, ter assumido um papel exclusivamente consultivo e de supervisão, o Parlamento Europeu sempre participou ativamente no desenvolvimento da ação da UE no domínio do emprego e da política social. Desde os primórdios da integração europeia, o Parlamento tem apelado a uma política social mais ativa, que reflita a importância crescente da UE no domínio económico, e tem apoiado várias propostas da Comissão neste âmbito. O Parlamento participou de forma mais estreita na preparação do Tratado de Amesterdão do que nas anteriores revisões dos Tratados e algumas inovações importantes refletem as suas recomendações, nomeadamente a incorporação do Acordo relativo à Política Social e a introdução de um capítulo relativo ao emprego.

Quando a Estratégia de Lisboa estava a ser elaborada, o Parlamento insistiu em que o emprego e as considerações sociais deveriam desempenhar um papel na conceção das estratégias de desenvolvimento que cumpre aplicar ao nível nacional e da UE. O Parlamento afirmou que um elevado nível de proteção social devia estar no cerne da Estratégia de Lisboa e considerou inaceitável que existam pessoas a viver abaixo do limiar de pobreza ou em situação de exclusão social. Também considerou que a Estratégia de Lisboa não tinha estabelecido objetivos suficientemente vinculativos na esfera social e apelou aos Estados-Membros para que acompanhassem de perto o impacto em matéria social e de emprego das reformas aplicadas no quadro da Estratégia Europa 2020. Na mesma linha de pensamento, uma das mensagens veiculadas pelo Parlamento no âmbito do debate sobre a crise económica consistiu



num firme apelo ao empenho da UE no sentido de preservar os modelos sociais europeus e uma Europa social forte.

Tendo em conta que os objetivos globais da Estratégia Europa 2020 são acompanhados e aplicados no contexto do processo do Semestre Europeu, o Parlamento tem insistido de forma reiterada na necessidade de incorporar mais eficazmente as metas sociais e de emprego no Semestre Europeu, nomeadamente tornando vinculativos os indicadores sociais e alargando-os para que abranjam, entre outros, a pobreza infantil e o trabalho digno.

Por fim, o Parlamento tem sido crítico relativamente a certas medidas, como os programas de ajustamento económico, adotadas fora do quadro supranacional. Em março de 2014, este afirmou que somente as instituições realmente democráticas deveriam orientar o processo político de elaboração e aplicação de programas de ajustamento para países com graves dificuldades financeiras.

O Parlamento também tem demonstrado a sua dedicação aos valores sociais nas suas decisões sobre a utilização dos recursos financeiros provenientes do orçamento da UE. Graças ao Parlamento, no atual período de programação 2014-2020 o Fundo Social Europeu (ver ficha [2.3.2](#)) — que constitui o principal instrumento da Europa para lutar contra o desemprego e a exclusão social — irá representar 23,1 % dos fundos de coesão globais da UE e 20 % da dotação de cada Estado-Membro para o FSE será afetada à inclusão social.

Na sua resolução, de 25 de fevereiro de 2016, sobre o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas, o Parlamento instou a Comissão e os Estados-Membros a tomarem medidas para estimular a convergência social ascendente na UE. O Parlamento solicitou igualmente à Comissão que definisse e quantificasse o seu conceito de justiça social. Também fez um apelo semelhante na sua resolução de 15 de fevereiro de 2017.

Em 19 de janeiro de 2017, o Parlamento adotou uma resolução sobre um Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Embora subscreva plenamente a iniciativa da Comissão neste domínio, o texto realçou a importância de garantir a todas as pessoas um conjunto de direitos de base e apelou aos parceiros sociais e à Comissão para que colaborassem no sentido de apresentar uma proposta relativa a uma diretiva-quadro sobre condições de trabalho dignas.

Stefan Schulz
04/2019

