ESTUDOS EUROPEUS

A EUROPA SOCIAL: desejo e realidade

POLITICAS PÚBLICAS DA UNIÃO EUROPEIA EM DOMÍNIOS DE COMPETÊNCIAS PARTILHADAS
(Trabalho de Investigação)

PROF.ª DOUTORA TERESA MORAES SARMENTO

Ano 2010

"A Europa morrerá efectivamente, se não lutar pelas suas línguas, tradições locais e autonomias sociais. […] É porventura apenas na Europa que as fundações necessárias de literacia e o sentido da vulnerabilidade trágica da *condition humaine* poderiam constituir-se como base. É entre os filhos frequentemente cansados, divididos e confundidos de Atenas e de Jerusalém que poderíamos regressar à convicção de que "a vida não reflectida" não é efectivamente digna de ser vivida."

STEINER, George (2007), *A Ideia de Europa*.

ÍNDICE

Prefácio 5

1. Introdução 7
2. A Evolução para uma Europa Social 10
2.1. A Dimensão Social do Tratado de Lisboa 24

3. Os mecanismos de decisão atribuídos à União Europeia no domínio das políticas sociais 28

4. A livre circulação dos trabalhadores e a coordenação dos sistemas de segurança social 34
4.1. O direito à livre circulação dos trabalhadores e sua consequência 34
4.2. A coordenação dos sistemas de segurança social 38
. Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de Abril de 2004.
. Decisão 2004/387/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Abril de 2004.

Conclusões 43

Anexos 45
Protocolo relativo à política social anexado ao Tratado da EU 45
Quadros e Gráficos: 46
Quadro 1 (PIB - Portugal)
Quadro 2 (Portugal: População – Taxa Bruta de Mortalidade e de natalidade)
Quadro 3 (Portugal: População – Taxa Bruta de Mortalidade/Residência)
Gráfico 1 (Portugal: População - Taxa Bruta de Mortalidade/Residência)
Quadro 4 (Portugal: População - Taxa Bruta de Natalidade)
Gráfico 2 (Portugal: População – Taxa Bruta de Natalidade/Residência)
Quadro 5 (Portugal: População activa – 17/02/2010)
Gráfico 3 (Portugal: População activa – Habilitações literárias)
Quadro 6 (Portugal: PIB - Indicadores vários)
Quadro 7 (Portugal: PIB – 1.º Trimestre de 1996 e 4.º Trimestre de 2009)
Quadro 8 (Portugal: PIB – 4.º Trimestre de 2008 e ano de 2009)
Gráfico 4 (Portugal: PIB - 4.º Trimestre de 2008 e ano de 2009)
Gráfico 5 (Portugal: PIB a preços correntes – Base 2000; Trimestral)
Gráfico 6 (Portugal: PIB dados encadeados em volume (B.1*g) (Taxa de variação homóloga – Base 2000-%); Trimestral

Bibliografia 60

Siglas e Abreviaturas 66

PREFÁCIO

O projecto europeu, iniciado com o Tratado de Roma, em 1957, nasceu de um sonho transformado em vontade política. Foi, sobretudo, em busca da paz para a Europa, que conduziu à "ideia de Europa", dando origem ao que hoje chamamos de União Europeia. Passados mais de 50 anos sobre a assinatura do Tratado de Roma, podemos afirmar que a Europa tem uma boa razão para estar orgulhosa dos inegáveis avanços que tem feito ao nível das políticas sociais, muito embora estas matérias passem, muitas vezes, despercebidas aos olhos de grande parte dos cidadãos europeus. Não podemos esquecer que a legislação social europeia cobre alguns dos domínios como: a livre circulação das pessoas, a coordenação dos sistemas de segurança social (em que se incluem os trabalhadores migrantes), a igualdade de tratamento entre homens e mulheres, a saúde e segurança no local de trabalho, a formação profissional, o combate a toda e qualquer discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, da deficiência, idade ou orientação sexual.

Mas, a Europa social absorve necessariamente o "modelo social europeu", apesar das discussões sobre a seu ajustamento e modernização em face das novas realidades económico-sociais europeias já durarem algum tempo, o certo é que o "modelo" tem inspirado repetidas vezes a aplicação de certos valores fundamentais como os da justiça e da solidariedade. Na verdade, a noção de "modelo social europeu" vai para além dos sistemas de protecção social, engloba políticas de desenvolvimento económico, que se traduzem igualmente no desenvolvimento do ser humano como um TODO.

O objectivo deste trabalho de investigação é muito claro: num momento chave de discussão em torno do processo de construção europeia, em que as vulnerabilidades da União Europeia estão a vir ao de cima, torna-se necessário relembrar o transformado da vontade política inicial para o que é hoje a dimensão social europeia.

A "ideia de Europa" não pode, não deve, ser esquartejada no seu percurso. A Europa sabe preservar e compatibilizar a diversidade dos seus valores culturais, históricos,

religiosos, políticos e geográficos, disso falou nas suas aulas a Senhora Professora Doutora Maria José Rangel Mesquita, fazendo realçar que foram esses os valores que alimentaram a força aglutinadora da Construção Europeia.

Conservando embora e apenas o seu carácter de breve estudo, este trabalho pretendeu dar uma visão, a mais abrangente e actualizada possível da Europa social, de Roma a Lisboa. É, neste contexto, que entendemos dar um enfoque especial, à política de coordenação dos sistemas de segurança social, essencial para preencher um dos direitos originais da construção europeia – o da livre circulação de trabalhadores, representando essa politica em si mesma, uma das realizações mais concretizadoras e um dos avanços mais consideráveis para a mobilidade dos trabalhadores europeus e daqueles que deles dependem.

INTRODUÇÃO

A paisagem de aspectos sociais que acompanhava os objectivos económicos no início da construção europeia era tão ténue que alguns insistem em afirmar que aquela não existia. Na realidade as políticas económicas constituíram durante muito tempo, o principal enfoque das Comunidades Europeias. Mas neste percurso que vai de Roma a Lisboa, a matriz social europeia, falou mais alto e, paulatinamente, foi dando lugar a modificações tanto no direito originário como no direito derivado europeu, desenvolvendo a Comunidade Europeia e, mais tarde, a União Europeia competências em matéria de política social e de direito social europeu.

É desse percurso que este estudo assenta. Repartido em três títulos e outros tantos subtítulos, objectiva o desenvolvimento para a Europa social, que hoje conhecemos.

Assim, o primeiro desenvolve o quadro de política social desde os numerosos constrangimentos porque passou, no período anterior ao Tratado de Maastricht, até ao momento de viragem do trajecto social com o Tratado de Amesterdão. A entrada em vigor deste Tratado em 1999, irá dar um contributo decisivo, às questões sociais, sobretudo em matéria de emprego e de combate à exclusão social e da luta contra a discriminação nas mais diversas áreas. Referência vai, também, para a incorporação no Tratado de Amesterdão o Acordo sobre a Política Social Europeia, que figurava em anexo ao Tratado de Maastricht e que passou a vincular os Estados-membros.

É assinalada, também, a Carta dos Direitos Fundamentais enquanto instrumento fundamental de inserção dos direitos dos europeus enquanto cidadãos da União, sobressaindo sem sombra de dúvida o seu carácter complementar face à cidadania nacional. E, a jurisprudência europeia, que ao longo dos anos tem contribuído, decisivamente, para alterar o direito originário europeu, particularmente no domínio social.

Estas importantes conquistas na dimensão social da Europa, serão praticamente mantidas no Tratado de Lisboa. Identifica-se, no subtítulo, a continuação das competências e actuações concedidas às Instituições da União Europeia, não esquecendo a referência, que se fazia sentir, ao modelo social europeu, sobretudo da sua não inclusão expressa no Tratado Reformador. Sentiu-se a necessidade de em anexo, transmitir alguns indicadores – nacionais - considerados fundamentais, para uma reflexão em torno do modelo social europeu. Apesar de ditarem somente a realidade portuguesa é possível aferir-se, o envelhecimento crescente da população, o investimento que é necessário fazer ao nível dos recursos humanos, em que o emprego e a protecção social constituem instrumentos fundamentais de equilíbrio da cidadania europeia.

No segundo título, procurou-se encontrar os mecanismos de decisão contextualizados no Tratado de Lisboa, tendo em conta as competências e as atribuições das Instituições europeias e as competências dos Estados-membros, uma vez que a competência exclusiva está fora do domínio da política social. A partilha de competências entre a União e os Estados-membros, a existência de cooperações reforçadas e a repartição de competências através dos parlamentos nacionais, foram as figuras jurídicas encontradas para o desenvolvimento das áreas que fazem parte do domínio social.

No terceiro e último título, dividimo-lo em dois subtítulos: a livre circulação dos trabalhadores e a coordenação dos sistemas de segurança social. Na verdade, o desígnio económico que fustigou a Comunidade Europeia durante as primeiras décadas da sua construção viabilizou, por necessidade do cumprimento dos seus objectivos económicos, a livre circulação dos trabalhadores. Mas, naturalmente, existiriam sempre obstáculos à plena circulação dos trabalhadores, se não fossem coordenados os sistemas de segurança social. Essa coordenação era inevitável! Desde 1971, a coordenação impôs-se para os trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, mais tarde extensível aos nacionais de Estados terceiros aos refugiados e aos apátridas e, ainda, àqueles cidadãos europeus que se desloquem no interior do espaço europeu, independentemente de exercerem uma actividade profissional. Muito recentemente, o sistema de coordenação atinge um objectivo maior de eficácia e de modernização, o uso de informações do sistema de segurança social, interEstados-membros, por via electrónica. Com efeito, volvidos cinquenta anos sobre o nascimento

da Europa comunitária, o novo sistema de coordenação de segurança social instalado constituí, sem sombra de dúvida, uma forma de permitir o exercício do direito à livre circulação dos cidadãos europeus, conservando todos os seus direitos em matéria de protecção social.

Não menos importante, decorre de uma série de questões que, com o desenvolvimento do trabalho, surgiram. Sensibilizamos, pois, para a sua existência uma vez que nem sempre, damos resposta. Assim, no domínio do modelo social europeu, apesar de não ser exaustivamente desenvolvido, questionamos a sua inexistência no Tratado de Lisboa - fazia sentido da sua inclusão, de forma expressa, já que nos últimos anos, tem sido trazido à colação, através de inúmeros estudos e debates, promovidos por entidades de várias áreas e sensibilidades, na sua grande maioria provenientes dos Estados-membros, a necessidade da sua reformulação? Outra questão surge no domínio dos mecanismos de decisão: não corremos o risco de passarmos a ter uma Europa a várias velocidades, dada a existência de cooperação reforçada no domínio social? E, no que concerne à coordenação de procedimentos sobre a aplicação dos sistemas de segurança social no espaço europeu, como ficam os reembolsos interEstados dos pagamentos efectuados ao sistema de segurança social onde o trabalhador exerceu a sua actividade, serão estes atempadamente realizados, qual o período de tempo "razoável" para satisfazer os referidos reembolsos?

2. A Evolução para uma Europa Social

No início da Comunidade Europeia, os aspectos sociais não faziam parte das preocupações dos seus criadores, apesar de, em 9 de Maio de 1950, pela boca do Ministro francês Robert Schuman num discurso sugerido por Jean Monet, ter despontado a ideia de uma Europa organizada, baseada em realizações concretas e solidárias (cf. Martinez, 2007). Só muito mais tarde, em 1997, com o Tratado de Amesterdão, é que a Europa sofre uma viragem no modo de encarar os aspectos sociais à escala europeia. Foi, pois, muito lento o percurso de transformação de uma Europa iminentemente económica para uma Europa de política social.

Na verdade, os "pais fundadores" do projecto europeu[1] conceberam-no tendo como base a criação de um mercado económico assente num sistema de livre circulação de bens, serviços e capitais. Esse mercado comum à escala europeia acabaria por, mais tarde ou mais cedo, levar a uma união política em que os aspectos sociais ligados à livre circulação das pessoas, com incidência na livre circulação de trabalhadores acabaria, naturalmente, por incrementar a preocupação dos líderes europeus para uma contextualização dos direitos sociais (cf. Azevedo, 2008). É neste cenário, livre concorrência económica e livre funcionamento do mercado, que enquadraram o único pressuposto necessário e inevitável de todo o processo social (Martinez, 2007: 423).

Precedendo o Tratado de Amesterdão foi possível identificar, nos diversos instrumentos legislativos europeus, a dimensão social, apesar da sua expressividade se apresentar de forma muito ténue, já que servia sempre para completar a índole económica.

Com efeito, no Tratado CECA através do artigo 2.º, em que é enunciado como "missão" da Comunidade *a contribuição para o desenvolvimento do emprego e para a subida do nível*

[1] Os pais fundadores do "projecto europeu": JEAN MONET (1888-1979), Charles de Gaulle irá qualificá-lo de "inspirador", a sua influência será determinante na construção europeia; ROBERT SCHUMAN (1886-1963), Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, assume o comando do Plano de Schuman e KONRAD ADENAUER (1876-1967), chanceler da Alemanha, o incentivador da reconciliação franco-alemã.

de vida nos Estados-membros[2], reforçado pela alínea c) do artigo 3.º, que não deixa de referir como objectivo da Comunidade a promoção da *melhoria das condições de vida e de trabalho da mão-de-obra*, favorecendo a sua equiparação a um nível de progresso.

Por sua vez, o Tratado CEE[3] reconhece a dimensão social, através do seu artigo 2.º, ao referir-se ao aumento acelerado de nível de vida, e da alínea i) do artigo 3.º, ao aludir à criação de *um Fundo Social Europeu destinado a melhorar as possibilidades de emprego dos trabalhadores e a contribuir para o aumento do seu nível de vida*. Mas é no Título III da Terceira Parte, sob a epígrafe de Política Social (artigos 117.º a 128.º), que o enfoque é dado à necessidade de promover a melhoria das condições de vida e de exercício da actividade laboral dos trabalhadores, através de uma colaboração estreita entre os Estados-membros, designadamente em questões relativas ao emprego, direito ao trabalho e às condições de trabalho; à formação e ao aperfeiçoamento profissional; à segurança social e à protecção contra acidentes e doenças profissionais. A que acresce, ainda, a igualdade salarial entre trabalhadores masculinos e trabalhadores femininos, a necessidade de manter a equivalência entre Estados no que respeita aos regimes de férias pagas, assim como a protecção em matéria de segurança social dos trabalhadores migrantes. Na realidade, o Tratado CEE procurou assegurar um alto nível de emprego e harmonizar as políticas sociais, tendo em vista promover a melhoria das condições de vida e de trabalho, em harmonia com a livre circulação dos trabalhadores[4], considerada como um dos fundamentos da Comunidade (cf. Campos, 1989). O cariz social do Tratado de Roma traduz-se no resultado natural da evolução económica, o que leva a afirmar que, naquele período,

> (…) a acção das instituições comunitárias pautou-se por uma grande prudência, evitando o confronto com as competências nacionais, acabando, afinal, por circunscrever-se à mera coordenação dos sistemas de segurança social e à utilização do Fundo Social Europeu, tanto para tornar mais fácil o acesso ao emprego, como para aumentar a mobilidade geográfica e ocupacional do factor trabalho (Azevedo, 2008: 125).

Na realidade, a dimensão social continuaria aquém da importância que esse domínio reveste para a política europeia e entre o período 1957 a 1984 ainda é escassa a sua normatividade. No entanto, nos finais dos anos sessenta e início dos anos setenta já existiam indícios da

[2] O Tratado CECA teve o seu início em 1951 e caducou em 23 de Julho de 2002, tal como previsto.
[3] O Tratado CEE ou TCE e o Tratado CEEA, também conhecidos pelos Tratados de Roma, foram assinados a 25 de Março de 1957, no Capitólio, em Roma, pelos representantes da RFA, da Bélgica, da França, da Itália, do Luxemburgo e dos Países Baixos (Fontaine, 1998: 17).
[4] Artigos 48.º a 51.º sob o Título III "A livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais".

forma algo diferente como os aspectos sociais no interior do espaço comunitário estavam a ser encarados. Assim merecem referência[5]:

. A Cimeira da Haia, em 1969[6], preconizou a coordenação das políticas sociais dos Estados-membros e a adopção de um orçamento social europeu;

. A Carta Social Europeia assinada em Turim, em 18 de Outubro de 1961, define o apego da Comunidade aos direitos sociais fundamentais;

. A Conferência de Paris, em 1972[7], veio sublinhar a necessidade da adopção de medidas concretas no domínio social, atribuindo-lhes uma importância idêntica à da realização da União Económica e Monetária (cf. Azevedo, 2008). Mais concretamente, veio estabelecer uma acção vigorosa naquele domínio, tendo por base três objectivos prioritários: a realização de um pleno e de melhor emprego, desenvolvimento das condições de vida e de trabalho, permitindo o seu nivelamento ao progresso e a participação crescente dos parceiros sociais nas decisões económicas e sociais da Comunidade e dos trabalhadores na vida das empresas (cf. Favarel-Dapas e Quintin, 2007);

. O Comunicado final saído da Conferência de Copenhaga de 1973[8] destaca a vontade dos nove Estados-membros em expressar a unidade política da Europa e o suporte nos princípios da democracia representativa e do respeito dos direitos fundamentais. E em que é dito[9] claramente:

> *"No desejo de assegurar o respeito dos valores de ordem jurídica, política e moral a que estão vinculados (...) pretendem salvaguardar os princípios da democracia representativa, do império da lei, da justiça social – finalidade do progresso económico e do respeito pelos direitos do Homem, que constituem elementos fundamentais da identidade europeia*".

[5] Outras referências - a 11 de Maio de 1960: criação do Fundo Social Europeu; a 25 de Fevereiro de 1964: directivas do Conselho sobre o direito de estabelecimento e a prestação de serviços; a 29 de Julho de 1968: adopção de textos sobre a livre circulação dos trabalhadores.

[6] Em 1-2 de Dezembro de 1969, os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros da Comunidade reunidos na Haia - A Declaração Final do "Sommet" da Haia plasma a intenção das Comunidades Económicas se preparem para uma verdadeira união política, com todas as consequências que daí derivavam (cf. Campos, 1989).

[7] Em 19-20 de Outubro de 1972, reuniram-se em Paris, pela primeira vez, os Chefes de Estado e de Governo da Comunidade em vias de alargamento [o princípio do alargamento adquirido na Haia concretiza-se através dos tratados de adesão de 22 de Janeiro de 1972 e aos seis Estados fundadores (RFA, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos), juntaram-se a Dinamarca, a Irlanda e a Grã-Bretanha], os quais, nessa circunstância, julgaram oportuno proclamar em conjunto a sua fé no *princípio democrático* (Campos, 1989: 407).

[8] Em Copenhaga (14-15 de Dezembro de 1973), teve lugar uma Conferência em que os Chefes de Estado e de Governo dos nove Estados Europeus acharam oportuno aprovar uma declaração vigorosa e precisa sobre o projecto de União Europeia e sobre o seu propósito firme de a assentar numa base democrática (Campos, 1989: 593).

[9] Extracto da Declaração sobre a Identidade Europeia, Copenhaga, 14-15 de Dezembro de 1973.

Mas foi a partir do Conselho Comunitário de 21 de Janeiro de 1974, que mereceu a aprovação de um documento programático sobre a Europa Social, que se desenrolou um vastíssimo programa nas áreas sociais (cf. Martinez, 2007). Então, de 1974 a 1980, foi adoptada uma série de directivas comunitárias em matéria de harmonização das legislações nacionais dos Estados-membros relativas à protecção do emprego (a consulta e informação dos trabalhadores anterior ao despedimento colectivo, a manutenção dos direitos dos trabalhadores no caso da sucessão de uma empresa e a legislação protectora dos trabalhadores em situação de insolvência empresarial), do mesmo modo em relação à saúde e segurança no local de trabalho. O Conselho adopta resoluções e recomendações relativas à preparação dos jovens à vida activa e ainda à regulamentação dos tempos de trabalho. De salientar que, a partir de 1975, com os movimentos feministas desenvolve-se um conjunto de questões que vão dar origem à alteração das legislações por parte dos Estados-membros no que concerne à aplicação do princípio da igualdade e da não discriminação em razão do sexo (cf. Martinez, 2007 e Favarel-Dapas e Quintin, 2007) e que, a partir de 1979[10], com a realização do sufrágio universal para o Parlamento Europeu, se desencadeou a consciência política sobre a necessidade dinamização das políticas sociais ao nível comunitário.

Em 1984[11], ao aprovar-se o Programa de Acção Social Comunitária, em que se intensificava o diálogo social, pôde verificar-se como a coesão social era considerada um elemento de coexistência com a coesão económica (Martinez, 2007[12]: 424).

De considerar ainda o Livro Branco da Comissão que, em 1985, veio moldar a noção de dimensão social, com apego a determinados objectivos em matéria de emprego, segurança social e harmonização, a fim de evitar o *dumping* social.

[10] Até 17 de Julho de 1979, data da reunião constitutiva do novo Parlamento Europeu eleito por sufrágio universal directo, o Parlamento Europeu contava 198 membros, todos designados pelos Parlamentos nacionais (decisão dos Estados membros de 20 de Setembro de 1976, em conformidade com o artigo 189.º do Tratado CEE) (Fontaine, 1998: 48).

[11] O Projecto de Tratado Que Institui a União Europeia de 1984, estatuía pontos de referência à Politica Social em que se destaca, designadamente: o emprego e, em particular, o estabelecimento de condições gerais comparáveis para a manutenção e a criação de pontos de trabalho; o direito do trabalho e às condições de trabalho; a igualdade entre homens e mulheres; a formação e o aperfeiçoamento profissionais; a segurança e a assistência sociais; a protecção contra os acidentes e doenças profissionais; o direito sindical e às negociações colectivas; as formas de participação dos trabalhadores nas decisões relativas à sua vida profissional; medidas para cidadãos de países terceiros terem igualdade de tratamento.

[12] A mesma opinião é partilhada pela Mestre Maria Eduarda Azevedo (2008) *in* "Desenvolver a Dimensão Social Europeia*", Estudos Europeus*, Ano II, n.º 3, Coimbra: Almedina, p. 126.

Com o Acto Único Europeu a ser assinado em 1986, irá absorver as recomendações do Livro Branco, sendo visível nas Declarações adoptadas aquando da sua aprovação[13] e na incorporação dos artigos 118.º-A e 118.º-B, bem como do Título V à Parte III[14] ao Tratado CEE, que dizem essencialmente respeito à fixação de prescrições mínimas destinadas a proteger a segurança e a saúde dos trabalhadores, ao desenvolvimento do diálogo entre os parceiros sociais e à coesão económica e social.

Em Dezembro de 1989[15], o Conselho Europeu adopta a Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, que se caracteriza por ser uma Declaração que em nada modifica as competências comunitárias no domínio social (cf. Favarel-Dapas e Quintin, 2007), trata-se no fundo, de um primeiro texto normativo autónomo em matéria social, que no plano comunitário estabelece uma série de princípios que vão incrementar o debate sobre a Europa social (Ramalho, 2009:38), sendo considerada como um pilar essencial da dimensão social do relançamento europeu na óptica do grande mercado de 1992[16] (Azevedo, 2008[17]: 127-128).

Na verdade, no início da década de noventa, a integração social de todos os cidadãos assumiu um papel relevante no projecto europeu. A conjuntura europeia era, de certo modo, favorável à viragem da Comunidade Europeia e dos Estados-membros para a dimensão social. Houve necessidade de incrementar a procura de emprego, mas também desenvolver a competitividade, como forma de fomentar a economia[18]. Daí que a qualificação dos trabalhadores (educação - formação profissional) fosse considerada uma das alavancas em

[13] "6- Declaração relativa ao n.º 2 do artigo 118.º-A do Tratado CEE: A conferência verifica que, aquando da deliberação relativa ao n.º 2 do artigo 118.º -A do Tratado CEE, se verificou acordo quanto ao facto de que a Comunidade não tem em vista, no momento da fixação de prescrições mínimas destinadas a proteger a segurança e a saúde dos trabalhadores, desfavorecer os trabalhadores das pequenas e médias empresas de modo que não se justifique objectivamente."

[14] O artigo 118.º-B diz respeito ao desenvolvimento do diálogo entre os parceiros sociais. Por sua vez o Título V sob a epígrafe "A Coesão Económica e Social", tende ao desenvolvimento do reforço da coesão económica e social no seio da Comunidade.

[15] Também designada como a Carta Social Europeia foi aprovada pelo Conselho Europeu de Estrasburgo a 9 de Dezembro de 1989.

[16] A Carta dos Direitos Fundamentais deu origem à adopção simultânea de um programa de acção da Comissão Europeia [COM (89) 568], destinado a pôr em marcha os direitos fundamentais da Carta.

[17] Referido é, ainda, a Carta que acabou por ser objecto da estratégia dos "pequenos passos" desenvolvida pela Comissão para remover determinados obstáculos levantados, sobretudo, pelo Reino Unido. Daí o facto, do texto ter sido aprovado sob a forma de Declaração, mas esse texto fez com que se trouxesse a questão social para o centro das políticas europeias (cf. Azevedo, 2008: 128).

[18] Foi neste sentido que os Conselhos Europeus de Edimburgo (Dezembro, 1992) e de Copenhaga (Junho, 1993) decidiram reforçar o combate ao desemprego, desenvolvendo um plano firmado em políticas activas - Iniciativa Europeia para o Crescimento -, destinado a estimular a expansão económica e combater o desemprego na Europa (Azevedo, 2008: 137).

torno da empregabilidade e é com a entrada em vigor do Tratado da União Europeia[19], em 1993[20], que na prática, a origem das regras e dos princípios de dimensão social da Comunidade Europeia vieram a lume. O TUE toma então em consideração a dimensão social e política a par da dimensão económica, génese de todo o projecto europeu. Na verdade, incorpora os princípios consignados na Carta, é disso exemplo o facto de consagrar como objectivo fundamental, no n.º 2 do seu artigo F, a protecção dos direitos fundamentais[21] conjugado com, entre outros, o artigo 1.º, ao afirmar: "… que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais *próximo possível dos cidadãos*" e o artigo 2.º, ao conferir os objectivos sociais: "A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma união económica e monetária e da aplicação das políticas ou acções comuns […] promover, em toda a Comunidade […] um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros."

A empregabilidade *versus* qualidade faz com que a formação profissional assuma um papel preponderante na qualificação dos trabalhadores. Com efeito, a existência de um Fundo Social Europeu foi primordial para o incremento desse objectivo. Importa destacar uma série de disposições essenciais: a contribuição para a realização de um elevado nível de protecção da saúde, para um ensino e uma formação de qualidade, a contribuição para o reforço da defesa dos consumidores. Um reparo sobre a posição de exclusão do Reino Unido face ao incremento de uma Política Social para onze Estados-membros (doze menos um), dado que aquele Estado com efeito não subscreveu o "Protocolo relativo à política social"[22].

Acontece que, a conjuntura económica existente – recessão provocada por uma elevadíssima taxa de desemprego – levou a que a Comissão relançasse a discussão

[19] O Tratado da União Europeia foi aprovado em Maastricht em 1991 e entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993.
[20] De frisar que a Europa de então estava a passar por mudanças conjunturais derivadas da queda do muro de Berlim em 1989 e da viragem dos ex-países da cortina de ferro para o mundo ocidental. De realçar, ainda, a crescente capacidade a nível mundial das novas tecnologias e a consequente mudança ao nível das comunicações, a que acresce a súbita concorrência internacional, a que não é alheio o mundo asiático, nomeadamente a China, o Japão e a Índia, muito embora em escalas diferenciadas.
[21] O n.º 2 do artigo F do Título I sob a epígrafe "Disposições comuns" expressamente refere: *A União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário.*
[22] Aspectos essenciais do Protocolo são transcritos em "Anexos" ao presente estudo.

(Dezembro, 1993) em torno do Livro Branco: Competitividade, Crescimento e Emprego. Ainda assim, foram aprovadas as Directivas no domínio da política social[23].

É possível, efectivamente, dizer-se que o impulso dado à política social do projecto europeu através do Tratado de Maastricht (entre 1994 e 1997) foi determinante para, em 1997, o Tratado de Amesterdão[24] ter adoptado, apesar da sua preocupação no alargamento aos países da Europa Central e Oriental, uma nova forma de encarar o espaço social europeu, dando origem à Europa Social e do Emprego (cf. Martinez, 2007), consequência da necessidade em aproximar a Europa dos cidadãos, sobretudo tendo em conta a elevada percentagem de desempregados. A política de emprego traduz-se, essencialmente, nas actuações levadas a efeito pelos poderes públicos de forma a garantir de maneira ordenada a oferta e a procura de emprego, assim como a promoção do potencial humano (cf. Martinez, 2007).

Surge assim, no preâmbulo, a figura do emprego com o objectivo de "promover o progresso económico e social a par da promoção de emprego de qualidade". Também, um novo Título - Título VIII[25] dos artigos 125.º a 130.º sob a epígrafe "EMPREGO", em que o artigo 125.º[26] é significativo ao estipular que: "Os Estados-membros e a Comunidade empenhar-se-ão, (…), em desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão-de-obra qualificada, formada e susceptível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas (…)".

Na prática as políticas de emprego situam-se na forma de actuar a oferta de emprego, em que a valorização dos recursos humanos é o objectivo primordial, com destaque para a formação profissional. É dado relevo à flexibilização do mercado de trabalho, caracterizada pelos aspectos salariais, fiscais e de segurança social.

Tal objectivo levou à concretização, não só no ordenamento comunitário como também no dos Estados-membros, de planos de acção para potenciar, de forma coerente e eficaz a

[23] Dir. 94/45/CE; Dir. 96/34/CE.
[24] O Tratado de Amesterdão foi assinado em 2 de Outubro de 1997, viria a entrar em vigor em 1 de Maio de 1999.
[25] Título VI-A (pós Título VI do TCE), mas Título VIII do Tratado que institui a CE.
[26] Corresponde ao artigo 109.º-N do Título VI-A do TCE.

política nacional de emprego, bem como os pressupostos da livre circulação (cf. Martinez, 2007).

Mas, é com o Tratado de Amesterdão que se estabelece a unidade e a coerência da política social da Comunidade ao integrar a Carta Social Europeia[27] (1961) e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989) - Título XI[28] relativo à politica social, educação, formação profissional e juventude – inserindo por três Capítulos: o primeiro diz respeito às disposições sociais (artigos 136.º a 145.º), o segundo ao Fundo Social Europeu e o terceiro aos aspectos da educação, formação profissional e juventude.

Uma chamada de atenção para o disposto no artigo 136.º, que, tendo como base as Cartas Sociais, define objectivos aos Estados-membros e à Comunidade, como por exemplo: o fomento do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, a protecção social adequada e o diálogo social. Prioriza o desenvolvimento e a valorização dos recursos humanos, como forma de obter um nível elevado e duradouro de emprego e, assim, diminuir o efeito da exclusão social, decorrente do aumento do desemprego. Materializa estes objectivos através de acções a desenvolver pelos Estados-membros (artigo 137.º), estendendo-se, ainda, às acções no domínio da igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho que, conjugado com o artigo 13.º, reforça o combate contra a discriminação: " (…) o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode tomar medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual"[29]. Na realidade, esta disposição permite a existência de uma legislação derivada e não decorrente directamente do Tratado.

No que diz respeito à igualdade de oportunidades e tratamento das mulheres e homens no trabalho, a adopção faz-se por maioria qualificada e co-decisão, nos termos conjugados do artigo 141.º com o artigo 251.º[30].

[27] Carta Social Europeia assinada em Turim em 18 de Outubro de 1961, revista em 1996, anexo no Protocolo XIV ao TCE.
[28] Título XI do Tratado que institui a CE.
[29] No artigo 12.º do Tratado que institui a CE encontra-se o princípio da não-discriminação devido à nacionalidade.
[30] De acordo com o artigo 251.º, a tomada de decisão faz-se do seguinte modo: A Comissão apresenta uma proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, após parecer do Parlamento Europeu:

Merece, contudo, reparo que em matéria social, a soberania se situe no domínio dos Estados. O mesmo será dizer que, em matéria de Política Social, a União Europeia não tem competência exclusiva, assim estipula o artigo 5.º do Tratado Constitutivo da CE, referindo que a Comunidade intervém conforme os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, actuando somente na medida em que os objectivos da acção pretendida não possam ser alcançados de maneira suficiente pelos Estados-membros (Martinez, 2007: 432-433).

Independentemente das leituras sobre os avanços em matéria de Política Social aduzidas ao Tratado de Amesterdão, o certo é que este Tratado marca o início de uma nova fase caracterizada pela complementaridade entre a União e os Estados-membros, deixando para trás confrontos mais ideológicos acerca das respectivas competências, podendo mesmo afirmar-se que o Tratado de Amesterdão modificou a "soberania social" dos Estados, consolidando o modelo social europeu (Azevedo, 2008: 140-141).

O Tratado de Nice, assinado em Fevereiro de 2001, que entrou em vigor em 1 de Fevereiro de 2003, apresenta poucos avanços em matéria social. As parcas alterações dizem respeito, sobretudo, à nova redacção do artigo 137.º e a uma extensão do seu campo de aplicação na luta contra a exclusão social e a modernização dos sistemas de protecção social, nas alíneas j) e k), respectivamente. Ficou, contudo, expressamente estipulado que as disposições adoptadas não prejudicam a faculdade de os Estados-membros em definir os princípios fundamentais dos seus sistemas de segurança social, nem devem afectar substancialmente o equilíbrio financeiro desses sistemas, mas não fica impedido que os Estados-membros mantenham ou introduzam medidas de protecção mais estritas compatíveis com o presente Tratado.

No domínio da fórmula de decisão, a maioria qualificada não foi alterada. A unanimidade fica para: a segurança social e protecção social; a representação dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato de trabalho; a representação e a defesa colectiva de interesses dos trabalhadores e dos empregadores; as condições de emprego dos imigrantes de países terceiros.

- se aprovar todas as emendas constantes do parecer do Parlamento Europeu, pode adoptar o acto proposto assim alterado,

- se o Parlamento Europeu não propuser emendas, pode adoptar o acto proposto,

- nos demais casos, adopta uma posição comum e transmite-se ao Parlamento Europeu. O Conselho informa plenamente o Parlamento Europeu das razões que o conduziram a adoptar a posição comum. A Comissão informa plenamente o Parlamento Europeu da sua decisão.

Por sua vez o artigo 144.º consagra um Comité de Protecção Social, com carácter consultivo, encarregue da cooperação em matéria de protecção social entre os Estados-membros e com a Comissão. Dito de outro modo, o Comité tem por missão: efectuar a supervisão da situação social e da evolução das políticas de protecção social dos Estados-membros e da Comunidade; facilitar o intercâmbio de informação, experiências e boas práticas entre os Estados-membros e a Comissão; preparar relatórios, formular pareceres ou desenvolver outras actividades no domínio da sua competência. Ao artigo 13.º foi aditado um novo parágrafo que prevê a possibilidade de se adoptar a maioria qualificada para as medidas de desenvolvimento, no que aos programas destinados a apoiar a acção dos Estados-membros em matéria de luta contra as discriminações diz respeito.

Já no que concerne ao diálogo social[31], foi introduzida uma alteração que habilita o Comité Económico e Social, em que os representantes dos diferentes sectores económicos e sociais cooperam na definição das políticas comunitárias. Sobressai, assim, o papel dos interlocutores sociais com o objectivo de pôr em marcha a dimensão social comunitária ditada pela Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores e o Programa de Acção Social para o biénio 1995-1997.

Existe ainda um conjunto de referências que se entende oportuno realçar, como:

. O Programa de Acção Social 1998-2000, que tratou de concentrar a política social sustentada pelo modelo social europeu com prioridade no emprego, favorecendo o crescimento sustentado, através da necessária transformação dos métodos laborais em consequência da sociedade de informação, de um trabalho são e seguro, donde não se exclui uma protecção social digna, a igualdade e a luta contra a discriminação e a inserção social;

. A Agenda de Política Social 1998-2000 (posterior ao Programa da Acção Social), com propostas específicas para serem desenvolvidas entre os anos 2000 e 2005, nomeadamente mais e melhores postos de trabalho; promover as relações laborais; modernizar e melhorar a protecção social, a inclusão social e a igualdade de género são considerados factores essenciais;

. O Conselho Europeu de Lisboa, de Março de 2000[32], inscreveu a coesão social, bem como o emprego e a reforma económica, no seu objectivo estratégico para os dez anos

[31] Artigo 139.º do TCE

[32] De notar que, em 2000, o Conselho Europeu de Lisboa definiu uma meta ambiciosa para os dez anos seguintes: tornar a União Europeia na economia do conhecimento mais dinâmica, competitiva e sustentável,

seguintes. A Estratégia de Lisboa de 2000, donde de um modo muito resumido se afirma o objectivo de modernizar o modelo social europeu, investindo nos recursos humanos e criando um Estado Social activo declara que, "é inaceitável que, na União, tantas pessoas vivam abaixo do limiar da pobreza e sejam atingidas pela exclusão social"[33] (Euzébi, 2008: 565). Também o Conselho Europeu especial da Feira[34] considerou essencial pôr em marcha todas as acções comunitárias que servem de base às matérias de emprego, de inovação, de reforma económica e de coesão social.

Ainda no ano de 2000 foi proclamada, a 8 de Dezembro, em Nice a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia[35]. Efectuando uma pequena retrospectiva é possível afirmar que, com o Tratado de Maastricht, a protecção dos direitos fundamentais torna-se uma necessidade imperiosa[36]. O reforço veio do Tribunal de Justiça que, desde 1974, passou a absorver, como referência, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Medeiros, 2002: 232), não podendo os Tratados Constitutivos da Comunidade Europeia formular eventuais possibilidades de adesão às convenções internacionais sobre direitos do homem[37], pois isso

---

beneficiando de uma situação de pleno emprego e coesão económica e social reforçadas – a ESTRATÉGIA DE LISBOA. Esta estratégia assenta em três pilares: um económico (tem por missão preparar a transição para uma economia competitiva, dinâmica e baseada no conhecimento); um social (tem por missão permitir a modernização do modelo social europeu graças ao investimento nos recursos humanos e à luta contra a exclusão social. Os Estados-membros são instados a investir na educação e na formação e a desenvolver uma política activa para o emprego, de modo a facilitar a transição para a economia do conhecimento) e, por último, um pilar ambiental (a necessidade de conciliar o crescimento económico com as exigências ambientais) (Apolinário, 2007: 3-4). Ainda de realçar que o impulso derivado do Conselho Europeu de Lisboa permitiu a elaboração de Agendas Sociais que constituem um roteiro da Comissão para os cinco anos seguintes, para analisar o comportamento dos diversos Estados-membros quanto aos progressos realizados que em conjugação com os relatórios anuais do PNUD, poderiam, sem sombra de dúvida, ter conhecimento e dar origem a um desenvolvimento mais consentâneo com os objectivos da Estratégia de Lisboa (cf. Euzéby, 2008).

[33] Merece referência a noção de desenvolvimento humano, essencial para o eleger como objectivo da Estratégia de Lisboa 2000, sobre a qual se apoia os relatórios anuais do PNUD. Este documento tem como finalidade lembrar aos poderes públicos, cientistas, professores e os *medias* dos diferentes países do mundo que o progresso económico em si mesmo tem pouco significado se não for acompanhado pelo progresso social e humano (Euzéby, 2008: 565-566).

Sobre os indicadores do desenvolvimento humano, *v.g*. o mesmo texto a pp. 566 e ss.

[34] Em Santa Maria da Feira, de 19 a 20 de Junho de 2000.

[35]A "Convenção", constituída por 62 membros, foi encarregue de elaborar um projecto de Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que terminou em 2 de Outubro de 2000, os seus trabalhos iniciados em Dezembro de 1999. Teve como base o mandato atribuído pelo Conselho Europeu de Colónia (Junho de 1999). A Carta dos Direitos Fundamentais foi publicada como um acordo inter-institucional no JOCE (C 367 em 18 de Dezembro de 2000) (Rochère, 2001:3) e rectificada no JOCE, C-7, 11 de Janeiro de 2001, p. 8 (Sabatakakis, 2008: 437).

[36] Expressamente o n.º 2 do Artigo F do TCE "2. A União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, enquanto princípios gerais de direito comunitário."

[37] Contextualiza o pensamento jurisprudencial europeu. No Parecer 2/94, o Tribunal de Justiça concluiu que as Comunidades Europeias não podiam aderir à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, dada a ausência nos Tratados de uma base jurídica expressa: "*nenhuma disposição do Tratado confere às instituições comunitárias,*

implicaria uma alteração substancial do sistema comunitário de protecção dos direitos fundamentais. Não estaria, no entanto, vedada a opção pela enunciação normativa dos direitos fundamentais, o que veio a acontecer com a aprovação da Carta dos Direitos Fundamentais[38] (Medeiros, 2002: 234-235). Daí que a Convenção encarregue de elaborar o Projecto da Carta deveria, de acordo com o mandato que lhe foi conferido, ter em consideração o "adquirido comunitário e europeu" em matéria de direitos fundamentais[39], assinalando especificamente três categorias de direitos: os relativos à liberdade e igualdade, completados pelos direitos processuais fundamentais, previstos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem ou decorrentes das tradições constitucionais comuns dos Estados membros; os direitos associados ao estatuto de cidadania da União, por esta razão reservados aos cidadãos dos Estados-membros; e, finalmente, os direitos de natureza económica e social que resultam da Carta Social Europeia e da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (Duarte, 2003: 726-727).

Mas fundamental é de assinalar que a Carta dos Direitos Fundamentais foi pela segunda vez proclamada, agora, a 12 de Dezembro de 2007[40], figurando não como um texto autónomo com carácter vinculativo, nem tão pouco como um texto integrado no Tratado, como seria com o Tratado Constitucional[41], mas como um texto complementar ao Tratado, uma Declaração anexada ao Tratado de Lisboa, que faz-lhe referência (n.º 1 do artigo 6.º do TUE)

---

de modo geral, o poder de adoptar regras em matéria de direitos do homem ou de celebrar convenções internacionais nesse domínio" (Duarte, 2003: 725 e Ramos, 2001: 976-977).

[38] Em referência ao Ac. do *Bundesverfassungsgericht* de 29 de Maio de 1974 do Tribunal de Justiça, acerca do défice de protecção comunitária dos direitos fundamentais, sublinha-se que, essa instância não podia deixar de controlar a compatibilidade do direito comunitário derivado com os direitos fundamentais enquanto não existisse, por falta de um catálogo de direitos fundamentais no sistema comunitário, uma garantia suficiente quanto à protecção de tais direitos nesta ordem jurídica (Ramos, 2001: 968-969).

[39] As decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e as decisões do Tribunal de Justiça. Este último, quando chamado a pronunciar-se sobre a compatibilidade de disposições comunitárias com as normas constitucionais dos Estados-membros relativas à protecção dos direitos fundamentais, limitava-se a afirmar só ter "que garantir o respeito do Tratado e dos regulamentos de execução, não devendo regra geral pronunciar-se sobre normas de direito interno", em referência ao Ac. de 4 de Fevereiro de 1959, *Stork/Alta Autoridade,* processo 1/58 (…) A instância jurisdicional comunitária negligenciava assim, de alguma forma, a questão da protecção dos direitos fundamentais, ao não indagar se os direitos fundamentais invocados pelo requerente não deveriam ser considerados como existentes na própria ordem jurídica comunitária (Ramos, 2001: 968). Importante será, também, de assinalar o Ac. *Internationale Handelsgesellschft* de 17 de Dezembro de 1970, no processo 11/70, que retoma as considerações já afloradas no Ac. *Stauder* (Ac. de 12 de Dezembro de 1969, no processo 29/69), contextualizando deste modo: "Convém, no entanto, analisar se não terá sido violada qualquer garantia análoga, inerente ao direito comunitário. Com efeito, o respeito dos direitos fundamentais faz parte integrante dos princípios gerais de direito cuja observância é assegurada pelo Tribunal de Justiça. A salvaguarda desses direitos, ainda que inspirada nas tradições constitucionais comuns aos Estados membros, deve ser assegurada no âmbito da estrutura e dos objectivos da Comunidade" (Ramos, 2001: 969-970).

[40] Com as adaptações que lhe foram introduzidas.

[41] Encontrava-se inserido na Parte II (do artigo II-61.º a artigo II-114.º) do Tratado Constitucional ou Tratado Que Estabelece Uma Constituição Para A Europa.

e indica que a Carta tem o mesmo valor jurídico[42] que o dos tratados e sublinha que o disposto na Carta não pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados[43].

Na realidade, a Carta permite reunir num único documento, claro e facilmente acessível aos cidadãos europeus, o catálogo dos direitos fundamentais em vigor, deixando para trás a construção pretoriana do Tribunal de Justiça (Medeiros, 2002: 237). Podem assim os cidadãos europeus pedir a aplicação da Carta e caberá ao Tribunal de Justiça velar pelo respeito dos princípios nela consignados (Sabatakakis, 2008: 434-435).

Sistematizando, a Carta compreende seis Títulos: Dignidade, Liberdade, Igualdade, Solidariedade, Cidadania e Justiça, para além do último Título (VII) das Disposições Gerais Que Regem a Interpretação e a Aplicação da Carta.

Sublinha-se, atendendo ao objecto deste estudo, os direitos sociais[44]contidos no Título IV relativo à "Solidariedade". Com efeito, os direitos sociais aí anunciados são sobretudo os atinentes à informação e à consulta dos trabalhadores no seio da empresa, o direito de negociação e de acção colectiva, o direito de acesso aos serviços de emprego, a protecção em caso de despedimento sem justa causa, direito às condições de trabalho justas e equitativas, a proibição do trabalho infantil e protecção dos jovens no trabalho, o direito à conciliação da vida familiar e a vida profissional, à segurança social e à assistência social, à protecção da saúde, ao acesso aos serviços de interesse económico geral, à protecção do ambiente e, por último, à defesa do consumidor. Contudo existem, ainda, outros normativos que se identificam como direitos sociais, tais como o direito à educação, a liberdade profissional, o direito de trabalhar, a liberdade de empresa, como os direitos relativos à livre circulação.
Na substância, o Tratado de Lisboa garante, no que diz respeito aos direitos sociais, uma força jurídica que obriga tanto a juízes nacionais como a juízes comunitários. Em suma, os direitos fundamentais são reconhecidos e invocáveis no interior dos 25 Estados-membros, mas não no

[42] A excepção vai para o Reino Unido e a Polónia, que vieram limitar a aplicação da Carta nos Tribunais dos respectivos Estados (Protocolo n.º 30).
[43] Artigo 6.º do TUE
[44] Destaca-se contudo, outros direitos que não figuram na CEDH, como a bioética (n.º 2 do artigo 3.º), fazendo parte do Título I "Dignidade"; a protecção dos dados pessoais (artigo 8.º), do Título II "Liberdade"; o direito à integração por parte das pessoas com deficiência (artigo 26.º), Título III "Igualdade"; a protecção dos consumidores (artigo 38.º), último dispositivo do Título IV "Solidariedade"; e o direito a uma boa administração (artigo 41.º), incluído no Título V "Cidadania".

Reino Unido e na Polónia[45], onde o conteúdo da Carta não será aplicável num contencioso (Sabatakakis, 2008: 435).

Uma nota de realce: o Tratado de Lisboa prevê, no n.º 2 e n.º 3 do artigo 6.º do TUE, que a União adere à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais[46]. No entanto, esta adesão deverá ser decidida, por unanimidade, pelo Conselho. Por sua vez, essa decisão entra em vigor após a sua aprovação pelos Estados-membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais (n.º 8 do artigo 218.º do TFUE).

Uma referência final para o papel primordial na mudança do paradigma exclusivamente de mercado para o da Europa Social, da Europa dos cidadãos que teve: a jurisprudência europeia mencionada em alguns dos exemplos apresentados[47]. Desde logo, a jurisprudência no que aos direitos fundamentais[48] diz respeito, a jurisprudência relativa à liberdade de circulação dos trabalhadores no espaço europeu[49], à liberdade de prestação de serviços e liberdade de estabelecimento[50]. Em muitos casos, como se sabe, a intervenção do Tribunal de Justiça revestiu carácter inovador e acabou por viabilizar novos desenvolvimentos normativos nesta área, contribuindo, em certa medida, para as alterações aos Tratados (Ramalho, 2009: 35).

2.1. A Dimensão Social do Tratado de Lisboa[51]

[45] Ver nota n.º 42.

[46] Por sua vez OIT e as Convenções Internacionais do Trabalho têm tido um papel primordial no desenvolvimento e na promoção da aplicação dos direitos fundamentais no mundo laboral, como forma de melhorar as condições de bem-estar material dos trabalhadores (cf. Rodrigues, 2003).

[47] Outros exemplos: AC. TJ de 4/2/1988, Proc. 157/86 (Murphy), CJ, 1988, p. 00673; Ac. TJ de 13/12/1994, Proc. C-297/93 (Grau –Hupka), CJ, 1994, p. I-05535; Ac. TJ de 17/10/1995, Proc. C-450/93 (Kalanke), CJ, 1995, p. I-033051 – matérias respeitantes a remunerações de trabalho igual e à segurança social.

[48] Ac. do TJ, de 17 de Fevereiro de 1998, Proc. C-249/96, *caso Grant*, Col. 1998, p. I-636 (discriminação em função da orientação sexual).

[49] Exemplos: Ac. do TJ de 6.6. 2000, no Proc. C-281/98, *Roman Anagonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano*, Colect. 2000, p. 4139; Ac. do TJ de 23.3.1982, no Proc. 53/81, *D.M. Levin c. Staatssecretaris van Justitie*, Colect. 1982, p. 1305.

[50] Exemplos: Ac. do TJ de 21. 6. 1974, no Proc. 2/74, *Jean Reyners c. État belge*, Recueil 1974, p. 631; Ac. do TJ de 5. 11.2002, no Proc. C-208/00, *Überseerng BV c. Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)*, Colect. 2002, p. I-9919.

[51] Corresponde, com significativas alterações, aos artigos III-209.º a III-224.º do Tratado Constitucional.

O Tratado de Lisboa[52], assinado pelos 27 Estados-membros da União Europeia a 13 de Dezembro de 2007, entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009.

O Tratado Reformador[53] optou por rever os Tratados básicos da União Europeia – Tratado de Roma ou Tratado Que Institui a Comunidade Europeia e o Tratado de Maastricht (do texto resultante do Tratado de Nice) –, mantendo-se ambos em vigor com extensas modificações e desenvolvimentos (Cunha, 2008a: 66). Desde logo, o Tratado continua a prestar uma grande atenção aos objectivos da União Europeia e, especificamente, aos objectivos sociais, inscritos nos §2 e 3 do n.º 3 do artigo 3.º do TUE[54]. Com efeito, a União empenha-se e assenta no *desenvolvimento*, entre outros, *de uma economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social*; no *combate à exclusão social e às discriminações*; na *promoção da justiça e da protecção sociais, a igualdade entre homens e mulheres* e da *solidariedade entre as gerações* e da *protecção dos direitos da criança*; na *promoção da coesão económica, social e territorial* e na *solidariedade entre os Estados-membros*.

Por outro lado, o Tratado de Lisboa relembra que *aos cidadãos europeus é-lhes oferecido um espaço de liberdade, de segurança e de justiça sem fronteiras, no qual é assegurada a livre circulação de pessoas* (n.º 2 do artigo 3.º do TUE) e nas relações com o resto do mundo, a União *afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a protecção dos seus cidadãos*[55] (n.º 5 do artigo 3.º do TUE).

O TFUE manteve o apoio do Fundo Social Europeu para a política social[56], mas acrescenta no seu artigo 7.º o seguinte: "A União assegura a coerência entre as suas diferentes políticas e

[52] O "Tratado Reformador", conhecido por Tratado de Lisboa, foi o produto do mandato conferido, com extrema precisão, pelos Governos dos 27 Estados-membros da União Europeia à Conferência Intergovernamental iniciada no segundo semestre de 2007 (sob a presidência da União por parte de Portugal), na sequência do "período de reflexão" em resultado da rejeição, nos referendos realizados em França e na Holanda (dois Estados fundadores), do Tratado instituidor da Constituição para a Europa (CUNHA, 2008a: 65).

[53] O Tratado de Lisboa ou Tratado Reformador, porque não é um novo tratado, contém uma série de modificações ao Tratado da União Europeia (TUE) ou, também, Tratado de Maastricht e ao Tratado Que Institui a Comunidade Europeia (TCE), que passa a ser o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Os dois Tratados têm o mesmo valor jurídico (§ 3, do artigo 1.º do TUE).

[54] Ao contrário do que se passa com o artigo 2.º do TCE, limita-se a fixar como objectivos da Comunidade um elevado nível de emprego e de protecção social, a igualdade entre homens e mulheres e, entre outros, um aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados membros, como supra referenciado. Contudo, não convém esquecer a importância do estipulado no corpo do artigo 3.º conjugado com a alínea j) do mesmo artigo "(…) a acção da Comunidade implica (…) uma política social que inclui um Fundo Social Europeu."

[55] Sublinhado nosso.

[56] Título XI sob a epígrafe "O Fundo Social Europeu", artigos 162.º a 164.º, que, no Tratado Que Institui a Comunidade Europeia, correspondiam aos artigos 146.º a 148.º inseridos no Capítulo 2.

acções, tendo em conta o conjunto dos seus objectivos e de acordo com o princípio da atribuição de competências" que, conjugado com outros normativos, levarão à concretização das acções a tomar[57], nomeadamente a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma protecção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e protecção da saúde humana. Estas cláusulas têm, por assim dizer, uma dimensão transversal que impõe ao conjunto das políticas e acções da União o respeito pelas exigências sociais, podendo, então, afirmar-se que, se uma "lei europeia" for contrária a esses objectivos sociais, ela poderá ser anulada pelo Tribunal de Justiça (Sabatakakis, 2008: 434).

Mas outros normativos da mesma natureza merecem uma atenção mais cuidada: trata-se, no fundo, de objectivos não menos importantes dos anteriores que universalizam as acções quer da União, quer dos Estados-membros. Estamos, naturalmente, a referirmos aos objectivos de eliminação das desigualdades, de promoção da igualdade entre homens e mulheres (artigo 8.º do TFUE) e de combate contra a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religiosa ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual (artigo 10.º do TFUE). Assim, cabe ao Parlamento Europeu e ao Conselho poderem definir, por meio de regulamentos e de acordo com o processo legislativo ordinário, os princípios e as condições, especialmente económicas e financeiras, que lhes permitem cumprir a sua finalidade, sem prejuízo da competência que incumbe aos Estados-membros, na observância dos Tratados, para prestar, mandar, executar e financiar esses serviços (artigo 14.º do TFUE).

Uma outra área da evolução para uma Europa social tem a ver com a promoção do diálogo social ao nível europeu. As novas exigências que se desenham na área das condições de trabalho, fruto também das transformações das sociedades (no plano tecnológico, económico, social e cultural), alterações do processo negocial mais consentâneas com a democracia participativa[58] (artigo 151.º, mas principalmente o artigo 152.º, ambos do

[57] Artigo 9.º do TFUE.

[58] Para isso, muito tem contribuído o tipo de estrutura e de processo decisional da OIT que procura a promoção da justiça social na expressão "tripartismo", que tem na base uma composição que integra os representantes dos governos, dos trabalhadores e das entidades patronais, que, através do diálogo e da negociação, procuram o consenso (cf. Rodrigues, 2003). O diálogo social europeu é, pois, um instrumento fundamental para a mudança, por conciliar o aumento da competitividade com a solidariedade (Proença, 2004:84). No Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa, a incorporação dos parceiros sociais situava-se no Título VI, sob a epígrafe "Vida Democrática da União", no artigo I-48.º Parceiros sociais e diálogo social autónomo". Na realidade, o contexto era diferente no Tratado Constitucional. Actualmente a sua incorporação, aparece com um peso diferente, ligado à política social.

TFUE), em que os actores sociais - sindicatos e organizações patronais - têm um papel a desempenhar[59].

Na prática, a União caracteriza-se por ser uma "economia social de mercado". A interpretação mais comummente aceite, para esta expressão, tem por base o texto do Grupo de Trabalho XI sobre a Europa Social[60], como forma de pôr em relevo o nexo entre o desenvolvimento económico e social e os esforços realizados pela União Europeia e as suas instituições como modo de garantir maior coerência entre as políticas económicas e sociais (Rayo, 2008: 587)[61]; e, o facto de não existir no Tratado de Lisboa (TUE e TFUE) qualquer referência ao denominado modelo social europeu, sobretudo tendo em conta a dimensão social que, nos últimos anos, tem sido apanágio dos trabalhos do Conselho Europeu.

Desde o Conselho Europeu de Lisboa, em 2000, em que se identifica a Estratégia de Lisboa (2000-2010), passando pelo Conselho Europeu de Barcelona, em 2002 e pelos debates em quase todos os Estados-membros, tem-se declarado como necessário, se não mesmo imprescindível, repensar o modelo social europeu tendo em conta as economias dos Estados-membros, em sequência da crise económica, do envelhecimento da população europeia e do avançar de novas economias situadas no continente asiático.

Como é possível encarar as mudanças e inovações na Europa sem existir uma referência expressa ao "modelo social" europeu com a normatividade que se impunha? Como podemos – nós cidadãos europeus – reflectir na "reforma" do modelo social europeu ou num modelo social ideal, se o direito originário europeu não o reconhece como tal?

[59] Contribui para o diálogo social a Cimeira Social Tripartida para o Crescimento e o Emprego (estas cimeiras foram criadas por Decisão do Conselho de 6 de Março de 2003). Reúne antes de cada Conselho Europeu da Primavera e tem por função permitir aos parceiros sociais europeus contribuir para a estratégica económica e social integrada. Constituída por representantes ao mais alto nível da Presidência do Conselho em exercício, de dois presidentes seguintes, da Comissão e dos parceiros sociais (Dapas, 2007:48). Os representantes dos interlocutores sociais estavam distribuídos em duas delegações iguais, uma que contava com 10 representantes dos trabalhadores e outra com 10 representantes dos empresários. A ideia seria de que, a um nível de escala europeia, esses representantes pudessem participar, no contexto de diálogo social, nos distintos componentes de estratégia económica e social integrada, que se havia iniciado no Conselho Europeu de Lisboa em Março de 2000 (Rayo, 2008: 591-592).

[60] Acta Final do Grupo XI sobre a Europa Social, *in* CONV 516/1/03 REV 1, de 4 de Fevereiro de 2003 (RAYO, 2008: 587 em nota pé de página).

[61] Uma nota do autor diz respeito à possível interpretação errónea que se possa fazer à expressão "mercado social europeu". , que tal expressão não traduz as subvenções e impostos para compensar as flutuações dos ciclos económicos, nem tão pouco o investimento público na educação ou em outros serviços públicos, dado que não seria possível pedir à instituições europeias competência e capacidade financeira para actuar nesses domínios.

Independentemente da existência dos quatro modelos classicamente presentes na Europa[62], independentemente de cada modelo social procurar resolver o trilema económico-social – consolidação orçamental, crescimento económico e emprego e equidade na distribuição de rendimentos – aliás, como já anteriormente foi reconhecido, e esses componentes do trilema encontrarem-se contextualizados de *per si* no Tratado Reformador, nomeadamente com a coordenação das políticas de emprego (n.º 2 do artigo 5.º do TFUE), as politicas e acções internas da União, em que se destacam os artigos 26.º e 27.º do TFUE[63]; independentemente do mecanismo de decisão ser por excelência, no domínio da politica social, caracterizado como sendo - competência partilhada com os Estados-membros -, aliás como se verá de seguida, não nos impede, no entanto, de reflectir sobre da necessidade de convergência para um modelo social europeu, capaz de responder às diversas assimetrias sociais existentes no interior da União. Mas, se na verdade, a coordenação dos sistemas de segurança social é já um "pequeno" passo, sobretudo tendo em conta os aspectos mais relevantes "da protecção social e da inclusão social", é no entanto também possível afirmar que a possibilidade da utilização da cooperação reforçada como forma de decisão, em matérias como as do domínio social, poderá inviabilizar a procura de um "novo"modelo social europeu.

Os princípios da "justiça social" e da "solidariedade" - entre indivíduos ou entre Estados – cada vez mais são a palavra de ordem, o(s) modelo(s) social(ais) europeu(s), marca indelével da Europa[64] das pessoas e para as pessoas, susceptível de fazer da Europa social

[62] As quatro famílias de modelos sociais - modelo escandinavo (Estados do Norte da Europa), modelo continental (sobretudo, França e Alemanha), modelo dos Estados da Europa do Sul (Portugal, Espanha, Itália e Grécia) e modelo anglo-saxónico (Reino Unido e Irlanda) surgem de um mesmo quadro cultural que é a Europa, mas que divergem entre a existência de um mais Estado e de um menos Estado. É de facto que, "o modelo social europeu é incompatível com o Estado mínimo, circunscrito às chamadas funções de soberania, e o aparente Estado-árbitro do liberalismo económico" e acrescenta acerca do modelo social " (…) qualquer que seja a designação adoptada, Estado de bem-estar, Estado-Providência ou Estado social, a estrutura do Estado e da administração pública que concretiza o modelo europeu, com ampla garantia e provisão de serviços públicos, em múltiplas necessidades de pessoas e famílias, orienta-se para um objectivo que é, de cabo a raso: a integração." (Silva, 2009: 45-46).

[63] Artigo 26.º do TFUE diz respeito à caracterização do mercado interno, como um espaço sem fronteiras de livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais. Já o artigo seguinte, e tendo em conta os objectivos anteriormente referenciados, aborda o papel da Comissão no esforço que cada Estado-membro fará para o estabelecimento do mercado interno.

[64] Pode-se afirmar que o modelo social europeu sofre de mundialização! Parece que a resposta é afirmativa, apesar de nesta questão existirem não uma Europa, mas várias "Europas", o certo é que os Estados Unidos e as políticas sociais de OBAMA estão em vias de incrementar políticas no domínio social que se aproximam do modelo social europeu. Efectivamente, os Estados Unidos, por serem uma nação jovem, nasceu e desenvolveu-se em pressupostos diferentes dos Estados que compõem a Europa. Nestes, houve sucessivamente, ao longo de séculos, destruição e renascimento. Até mesmo a Europa de meados do século XX é diferente da Europa actual. Os Estados Unidos, por outro lado, estão habituados ao não-emprego. Saem de um trabalho (por razões várias), adquirem novas competências e encontram outro. É uma espécie de mercado de trabalho livre, numa área de 9.631.418 Km2 em que todos falam a mesma língua.

um espaço de reconhecimento efectivo da dignidade de cada um e simultaneamente de todos.

3. Os mecanismos de decisão atribuídos à União Europeia no domínio das políticas sociais

O reforço da dimensão social europeia passa, também, pelo âmbito das competências atribuídas à União Europeia[65]. Essas competências estão integradas no Tratado de Lisboa, através do Título I "Categorias e domínios de competência da União" (artigos 2.º a 6.º do TFUE).

O Tratado de Lisboa distingue as competências em:

Competência exclusiva da União[66];

Competência partilhada com os Estados-membros[67];

Coordenação de políticas[68];

Competência da União ao nível da política externa, de segurança e de defesa comum[69]; e

Competência da União para desenvolver determinadas acções destinadas a apoiar, a coordenar ou a completar a acção dos Estados-membros, sem substituir a competência destes nesses domínios[70].

---

[65] A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (n.º 1 do artigo 5.º do TUE).

[66] A competência é exclusiva em determinado domínio, o mesmo será dizer que só a União pode legislar nesse domínio e adoptar actos juridicamente vinculativos (são os Tratados que determinam em que domínios a competência exclusiva é exercida: artigo 3.º do TFUE), só podendo os Estados-membros legislar sobre esse domínio se estiverem habilitados pela União a fazê-lo ou a fim de dar execução aos actos da União (n.º 2 do artigo 2.º do TFUE).

[67] A competência é partilhada com os Estados-membros, o mesmo será dizer que a União e os Estados-membros podem legislar e adoptar actos juridicamente vinculativos em determinado domínio. Os Tratados é que definem quais os domínios de competência partilhada da União com os Estados-membros (n.º 2 do artigo 2.º conjugado com o artigo 4.º, ambos do TFUE). Acrescenta, ainda, este dispositivo legal que, por um lado, os Estados-membros exercem a sua competência na medida em que a União não tenha exercido a sua; por outro, os Estados-membros voltam a exercer a sua competência na medida em que a União tenha decidido deixar de exercer a sua.

Sobre a competência partilhada, ver também, "Protocolo Relativo ao Exercício das Competências Partilhadas".

[68] A coordenação de políticas ao nível das políticas económicas e de emprego dos Estados-membros, mas de acordo com as disposições determinadas no Tratado de Lisboa, definidas pela União (n.º 3 do artigo 2.º e artigo 5.º, ambos do TFUE).

[69] O n.º 4 do artigo 2.º do TFUE.

Para além das competências exclusivas, contextualizadas no artigo 3.º do TFUE e no artigo 3.º do TUE, quanto à livre circulação das pessoas, encontramos as competências partilhadas[71] entre a União e os Estados-membros, que se inserem nos domínios como a política social e a coesão económica, social e territorial [alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 4.º do TFUE].

A coordenação das políticas sociais dos Estados-membros situa-se ao nível das políticas de emprego. Nestes domínios, a União pode coordenar, definindo as suas orientações gerais, mas também pode tomar iniciativas (n.os 2 e 3 do artigo 5.º do TFUE). Admite-se que a repartição de competências, nesta situação, possa ameaçar as soberanias nacionais, uma vez que o Tratado de Lisboa, por força da Declaração n.º 18[72], prevê que uma revisão dos Tratados possa reduzir ou aumentar as competências atribuídas à União.

Mas o princípio da atribuição[73] esbarra com um limite identificado no n.º 2 do artigo 5.º do TUE, que determina que "a União actua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-membros lhe tenham atribuído nos Tratados (…)" e acrescenta "as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-membros." Este carácter de reversibilidade decorre, efectivamente, da soberania dos Estados-membros e, por maioria de razão, do carácter não federalista do Tratado de Lisboa, o que se prende com a questão de saber se, existindo alguma inércia por parte da União no exercício das competências delegadas pelos Estados-membros, poderão estes, através do princípio da reversibilidade, avocar essas competências? Parece que a resposta afirmativa decorre do texto da Declaração n.º 18 quando considerou que "… os Estados-membros exercem a sua competência na medida em que *a União não tenha exercido* a sua ou *tenha decidido deixar de a exercer* …"[74]

---

[70] O n.º 4 do artigo 2.º conjugado com o artigo 6.º, ambos do TFUE. Merece uma nota quanto à educação, formação profissional e protecção e melhoria da saúde humana, que se inserem na competência de apoio, de coordenação ou complementar [n.º 5 do artigo 2.º conjugado com a alínea a) do artigo 6.º do TFUE].

[71] Importante será distinguir as *atribuições* das *competências*. Assim, são atribuições quando nos referimos às matérias nas quais intervém a União (ou as Comunidades); por outro lado, no que ao acervo de poderes conferidos aos órgãos e às instituições da União (ou das Comunidades) diz respeito, falamos de competências (Quadros, 2008: 193).

[72] Na Declaração n.º 18 pode ler-se "… os representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos em Conferência Intergovernamental, de acordo com o processo de revisão ordinário previsto (…) no Tratado da União Europeia, podem decidir alterar os Tratados em que se funda a União, inclusivamente no sentido de aumentar ou reduzir as competências atribuídas à União por esses Tratados."

[73] O sistema de repartição de competências encontra-se, igualmente, reforçado na Declaração n.º 18 sobre a delimitação de competências.

[74] Sublinhado nosso.

Especificamente, no âmbito do emprego, no Título IX, artigo 145.º, do TFUE refere: " Os Estados-membros e a União empenhar-se-ão, nos termos do presente título, em desenvolver uma *estratégia de coordenação*[75] em matéria de emprego (…)". Por outro lado, a Comissão pode desenvolver acções para incentivar a cooperação entre Estados-membros no domínio da política social (artigo 156.º do TFUE), nomeadamente: no emprego, no direito ao trabalho e às condições de trabalho, na formação e ao aperfeiçoamento profissionais, no direito à segurança social, à protecção contra acidentes e doenças profissionais e à higiene no trabalho. A Comissão, para dar andamento às suas atribuições neste domínio, actuará em estreito contacto com os Estados-membros, realizando estudos e pareceres e organizando consultas.

> As medidas de cooperação e de coordenação têm um carácter complementar, pretendem reforçar a colaboração entre os Estados e não implicam a harmonização dos diferentes sistemas nacionais, tão pouco pode resultar afectada a responsabilidade que cada sistema nacional concede aos interlocutores sociais (Rayo, 2008:590)[76]

No domínio da cooperação reforçada[77], identificam-se os artigos 228.º, 330.º e 333.º do TFUE, respectivamente. Segundo estas normas o Conselho delibera por unanimidade, mas só votam os membros que representem os Estados-membros participantes numa cooperação reforçada, podendo ser adoptada uma decisão que determine que o Conselho deliberará por maioria qualificada a partir de 1 de Novembro de 2014.

Pode-se afirmar que o Tratado de Lisboa alarga as modalidades relativas à autorização de uma cooperação reforçada[78], ao excepcionar somente da possibilidade de cooperação reforçada os domínios de competência exclusiva e da política externa e de segurança comum, deixando os restantes domínios na esfera das pretensões de cada Estado-membro que assim entenda fazer o respectivo pedido à Comissão. É disso esclarecedor o n.º 1 do

---

[75] *Idem*.

[76] Na citação do autor foram substituídas as palavras "fomento" por "cooperação" e a palavra "coordenação" por "colaboração", por serem esses os conceitos que aparecem no texto do Tratado de Lisboa (artigo 156.º do TFUE), na versão utilizada.

[77] Sobre as Cooperações Reforçadas, dispõe o artigo 20.º do TUE: "Os Estados-membros que desejem instituir entre si uma cooperação reforçada no âmbito das competências não exclusivas da União podem recorrer às instituições desta e exercer essas competências aplicando as disposições pertinentes dos Tratados, dentro dos limites e segundo as regras previstas no presente artigo e nos artigos 326.º a 334.º do TFUE." Na verdade, o texto da actual norma é mais explícito quanto ao que a UE entende serem as cooperações reforçadas, isto por comparação ao ex-artigo 1.º do TUE (ainda, ex-artigo A do Tratado de Amesterdão), cuja redacção é importante rever: "A União funda-se nas Comunidades Europeias, completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado. A União tem por missão organizar de forma coerente e solidária as relações entre os Estados-membros e entre os respectivos povos."

[78] A cooperação reforçada foi introduzida pelo Tratado de Amesterdão (artigos K. 15 a K 17), passando na nova numeração para os artigos 43.º a 45.º do TUE.

artigo 329.º do TFUE, a que acresce o teor da Declaração n.º 40[79], que refere expressamente: "*A Conferência declara que, sempre que formulem um pedido para estabelecer uma cooperação reforçada, os Estados-membros podem indicar se tencionam já nessa fase recorrer às disposições do artigo 333.º, que estabelece o alargamento da votação por maioria qualificada, ou ao processo legislativo ordinário.*" Deu-se assim, a possibilidade dos Estados-membros poderem participar nas cooperações reforçadas, caso reúnam as *condições necessárias*[80] (n.º 1 do artigo 328.º do TFUE) e só nessa medida. O Tratado de Lisboa clarificou, ainda, a posição dos Estados-membros não participantes ao mencionar, no artigo 327.º do TFUE, que esses não dificultam a execução das cooperações reforçadas por parte dos Estados-membros participantes.

Atendendo ao cenário normativo sobre esta matéria, podemos questionar se as cooperações reforçadas no domínio social podem pôr em risco a construção europeia, derivando para uma Europa a várias velocidades? Não é o que acontece hoje, ao denominado modelo social europeu![81] Contudo, não é menos verdade que a responsabilidade em matéria de política social propriamente dita cabe no domínio das soberanias nacionais. É legítimo, então, afirmar-se que, através das cooperações reforçadas, os Estados-membros que pertencem ao "núcleo dos participantes" impulsionam determinadas politicas sociais, sejam elas quais forem, mas caberá aos demais Estados-membros (os não participantes) não interferirem nas políticas decorrentes dessas cooperações reforçadas.

Por outro lado, para além do princípio da subsidiariedade subjacente à política social europeia, esta submete-se a um novo regime previsto no Tratado de Lisboa, o da repartição de competências.

Os parlamentos nacionais, com o Tratado de Lisboa, passam a ser os protagonistas do processo decisório europeu, nos termos dos artigos 5.º e 12 do TUE, conjugados com o artigo 69.º do TFUE e com o Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade[82] e da Proporcionalidade.

[79] A Declaração n.º 40.º diz respeito ao artigo 329.º do TFUE.
[80] Sublinhado nosso.
[81] Ver, *supra*, considerações sobre o modelo social europeu no Tratado de Lisboa.
[82] Princípio da subsidiariedade foi introduzido no Tratado de Maastricht, em 1992. Pode ler-se no artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade europeia que o princípio da subsidiariedade só é aplicável às matérias que não são da exclusiva competência da Comunidade, na estrita medida em que os Estados-membros, não o possam fazer. A Comunidade actuará, em face das circunstâncias, sempre e na medida em que o

O artigo 12.º do TUE refere como se contextualiza o desenvolvimento dos trabalhos do processo legislativo europeu, através dos parlamentos nacionais (cooperação interparlamentar).

No domínio social, releva, como já foi referido anteriormente, uma competência partilhada entre os Estados e a União e um domínio subordinado, tendo como suporte o princípio da subsidiariedade (n.º 3 do artigo 5.º do TUE).

Na verdade, é possível afirmar-se que o Tratado de Lisboa evoluiu no sentido de uma maior democratização europeia, uma vez que introduz a repartição de competências com as soberanias nacionais através dos parlamentos de cada Estado-membro, com a utilização dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

desenvolvimento dessas matérias por parte da Comunidade é o mais adequado. Pode-se afirmar que no domínio social, a aplicação deste princípio constitui um dos terrenos privilegiados.

PROCESSO DE DECISÃO NO DOMÍNIO SOCIAL - TRATADO DE LISBOA

Principais domínios e artigos do estado	Parlamento Europeu	Natureza do Voto no Conselho
Não discriminação - Art. 13.1	Consulta	Unanimidade
Medidas de encorajamento de luta contra a discriminação Art. 13.2	Co-decisão	Maior qualificação
Livre circulação de trabalhadores Art. 39	Co-decisão	Maior qualificação
Coordenação dos regimes de Segurança Social Art. 42	Co-decisão	Unanimidade
Directivas para o emprego Art. 128	Consulta	Maior qualificação
Saúde e segurança no local de trabalho - Artº 137.1 b)	Co-decisão	Maior qualificação
Condições de trabalho - Artº 137.1 e)	Co-decisão	Maior qualificação
Informação e consulta aos trabalhadores	Co-decisão	Maior qualificação
Integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho - Art. 137.1 h)	Co-decisão	Maior qualificação
Igualdade entre os homens e mulheres (no mercado de trabalho e no trabalho) - Art. 137.1 i)	Co-decisão	Maior qualificação
Luta contra a exclusão social Art. 137,1 j)	Co-decisão	Sem directiva Maior qualificação
Modernização dos sistemas de protecção social - Art. 137.1 k)	Consulta	Sem directiva Maior qualificação
Segurança Social e protecção social dos trabalhadores - Art. 137,1 c)	Consulta	Unanimidade
Protecção dos trabalhadores em caso de resolução do contrato de trabalho - Art. 137.1 d)	Consulta	Unanimidade
Representação da defesa colectiva do interesses dos trabalhadores e dos empregadores - Art. 137.1 f)	Consulta	Unanimidade
Condicções de emprego dos cidadãos de países terceiros situados em território da comunidade - Art. 137.	Consulta	Unanimidade
Igualdade de tratamento entre homens e mulheres - Art. 141	Co-decisão	Maior qualificação
Fundo Social Europeu - Art. 148	Co-decisão	Maior qualificação
Medidas para contribuir para a realização dos objectivos do domínio da formação profissional - Art. 150	Co-decisão	Sem directiva Maior qualificação

4. A livre circulação dos trabalhadores e a coordenação dos sistemas de protecção social

4.1. O direito à livre circulação dos trabalhadores e sua consequência

A Europa social cobre diversos domínios, entre os quais a livre circulação dos trabalhadores. Na realidade, a livre circulação dos trabalhadores de um Estado-membro para outro Estado-membro transformou-se num passo fundamental para a integração europeia, em que o domínio social apresenta um forte pendor – a começar pelo direito ao trabalho, a coordenação dos sistemas de protecção social, a não discriminação em função do género, da etnia e cultura no local do trabalho, as paridades ou as equivalências dos diversos níveis escolares e profissionais –, mas muitos outros domínios que não só sociais são consequência directa da livre circulação de trabalhadores, como é o caso do domínio económico.

Relembremos as quatro liberdades – a livre circulação dos trabalhadores, a liberdade de estabelecimento, a livre prestação de serviços e a livre circulação de capitais –sem as quais os objectivos expressos no artigo 2.º do Tratado CEE[83] muito dificilmente poderiam ser concretizáveis. Daí que a alínea c) do artigo 30.º do Tratado CEE referia: "*a abolição, entre os Estados-membros, dos obstáculos à livre circulação das pessoas, de serviços e de capitais.*" Traduz-se na evolução, quase natural[84], do Mercado Comum Europeu para uma verdadeira *União Económica e Monetária* (cf. Campos, 1989).

No contexto do Tratado CEE, o início da construção comunitária, a liberdade de circulação dos trabalhadores assalariados[85] e dos trabalhadores independentes e, mais tarde, das

[83] Artigo 2.º do Tratado CEE: "*A Comunidade tem como missão promover, pelo estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas económicas dos Estados membros, um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no seio da Comunidade, uma expansão económica contínua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que a integram.*"

[84] " (…) *processo irreversível* …" no dizer do autor (Campos, 1989: 513)

[85] No Título III, do Capítulo I "Os Trabalhadores" - Artigos 48.º a 51.º do Tratado CEE - sob a epígrafe "A livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais", foram ressalvadas as restrições, ditadas por razões de ordem

pessoas em geral, principalmente no que diz respeito à possibilidade de fixação das respectivas famílias (artigo 51.º do Tratado CEE), foi extremamente importante não só para o desenvolvimento do conceito de trabalhador[86] como também para a evolução dos actos legislativos no domínio social[87], desde os finais dos anos sessenta[88]. Destaque vai para o Regulamento 1612/68[89], relativo à livre circulação dos trabalhadores no interior da Comunidade, em que é determinante "toda a carreira europeia" dos assalariados.

Mas outras alterações aos actos legislativos foram igualmente surgindo, por exemplo no direito originário com o Tratado de Amesterdão. A introdução de um novo artigo – artigo 13.º[90] - com natureza de cláusula geral de não-discriminação, encerra em si o combate a toda e qualquer discriminação assente no sexo, na raça ou origem étnica, na religião ou nas convicções religiosas, na deficiência, na idade ou na orientação sexual.

O reconhecimento dos diplomas escolares e das qualificações profissionais foi considerado de facto um passo essencial para a livre circulação das pessoas, incluindo ou não os trabalhadores, já que a livre circulação de um Estado-membro para outro não obriga a que seja trabalhador, inclui os estudantes, os beneficiários de estágios e formação profissional e os que procuram emprego. A condição é a de no garante da continuidade dos estudos, nos diversos graus, não importando em que Estados-membros esses graus vão sendo obtidos[91]. Para a supressão de toda e qualquer formalidade fronteiriça

---

pública, de segurança e de saúde pública. Daí que, por um lado, as restrições se situem ao nível dos empregos na administração pública (n.º 4 do artigo 48.º do Tratado CEE). Igualmente, a jurisprudência do Tribunal de Justiça pronunciou-se quanto às restrições, no que concerne às actividades de salvaguarda dos interesses gerais dos Estados-membros (as forças armadas, a polícia e as magistraturas, …).

[86] O conceito de trabalhador foi alargado e cobre não só os trabalhadores que se instalam de forma duradoura como também aqueles trabalhadores designados de fronteiriços, que desenvolvem as suas actividades de temporária ou sazonalmente (Dapas, 2007: 67).

[87] As decisões do Tribunal de Justiça também contribuíram. Exemplos: Ac. *Burbaud* C-285/01, CJCE, de 9 de Setembro de 2003, em que a Senhora Burbaud, possuidora de um diploma que lhe conferia o título de administradora hospitalar passado pela Escola Nacional de Saúde Pública de Lisboa, viu recusada a sua admissão no concurso para a integração num corpo de direcção hospitalar em França, porque não possuía o título da Escola de Saúde Pública de Rennes. O acórdão do Tribunal de Justiça foi no sentido de que a recusa não era compatível com o princípio da livre circulação dos trabalhadores, pois que essas funções não comportavam o exercício de poderes públicos (Dapas, 2007: 69); Ac. do Tribunal de Justiça de 6 de Junho de 2000, Proc. C-281/98, *Roman Anagonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano*, Colc. 2000, p. 4139.

[88] Liberdade de circulação dos trabalhadores e suas famílias: Directiva 64/221, Regulamento n.º 1612/68, Directiva 68/360 e Directiva 68/630.

[89] Mais tarde, a Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho altera o Regulamento.

[90] Em 2000, o Tratado de Nice reforça as medidas contra a discriminação.

[91] O reconhecimento das qualificações profissionais, decisão do Conselho 2005/36/CE, *JOUE* L 255 de 30 de Setembro de 2005.

contribuíram os Acordos de Schengen[92], permitindo, de facto e de direito, a livre circulação dos cidadãos europeus[93]

Uma última referência vai para o Tratado de Lisboa. Assim, o n.º 2 do artigo 3.º do TUE dispõe:

> "***A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas****, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno*."[94]

Para desenvolver esse objectivo a União impõe que "o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta do Comité Económico e Social, tomarão, por meio de directivas ou de regulamentos, as medidas necessárias à realização da livre circulação dos trabalhadores (…)" (§1 do artigo 46.º do TFUE). O mesmo será dizer que cabe às instituições europeias legislarem sobre a livre circulação de trabalhadores, sendo esta matéria da sua competência exclusiva.

Sequencialmente à livre circulação das pessoas[95], encontram-se os artigos 45.º a 48.º do TFUE[96], em que o destaque vai para as respectivas implicações como a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho[97], bem como o direito a responder a ofertas públicas de emprego efectivamente

---

[92] *Vidé* n.º 2 do artigo 45.º do TFUE. Em 1990, ano da entrada em vigor da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen: Directivas 90/364/CEE, 90/365/CEE e 90/366/CEE – direito de residência para não assalariados e estudantes mediante meios de subsistência próprios e seguro de doença. Portugal aderiu a Schengen em 1991.

[93] Ao instituir uma cidadania da União, o TUE conferiu a todo o cidadão da União: o direito fundamental e pessoal de circulação e de residência, sem fazer referência a uma actividade económica; o direito de eleger e de ser eleito nas eleições do Parlamento Europeu e nas eleições municipais do Estado-membro onde o cidadão reside e o direito à protecção diplomática e consular no território de países terceiros. Introduziu o princípio da subsidiariedade como princípio geral de direito comunitário (artigo A). Este princípio tem por objectivo assegurar que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, isto é, a União só deve actuar, subsidiariamente, quando a sua acção se revele mais eficaz que uma acção desenvolvida a nível nacional, regional ou local.

[94] Sublinhado nosso.

[95] Dados estatísticos demonstram que, na Europa a 25, são cerca de 2% os cidadãos europeus que vivem e trabalham noutro Estado-membro diferente do seu Estado de origem.

[96] O direito de estabelecimento, artigos 49.º a 55.º do TFUE. A livre circulação de serviços, artigos 56.º a 62.º do TFUE, e de capitais e os pagamentos, artigos 63.º a 66.º do TFUE.

[97] O n.º 2 do artigo 45.º do TFUE.

feitas. Registe-se, neste ponto, que, desde os finais de 1994, a Comissão assegura a gestão, em colaboração com os serviços públicos de emprego ao nível dos Estados-membros, de bases de dados com vista à obtenção de informações fidedignas sobre ofertas de emprego[98], bem como a abolição de procedimentos e de práticas administrativas impeditivas do acesso aos empregos disponíveis ou a inclusão de mecanismos adequados que excluam riscos graves para o nível de vida e de emprego nas diversas regiões e indústrias.

De igual modo, e como forma de incrementar a livre circulação das pessoas, os Estados-membros devem fomentar, no âmbito de um programa comum, o intercâmbio de jovens trabalhadores[99].

Não menos importantes são as implicações ao nível da segurança social. Este domínio é, na verdade, muito importante para garantir a livre circulação dos trabalhadores, em que se incluem as suas famílias. O artigo 48.º do TFUE traça as linhas mestras quanto à segurança social, considerando imprescindível a instituição de *um sistema* que assegure aos trabalhadores migrantes[100], assalariados e não assalariados, e às pessoas que deles dependam[101]:

- A *totalização de todos os períodos tomados em consideração pelas diversas legislações nacionais*, tanto para fins de aquisição e manutenção do direito às prestações, como ao cálculo destas [alínea a)][102];

- O *pagamento das prestações aos residentes* nos territórios dos Estados-membros [alínea b)][103].

---

[98] Alínea a) do artigo 46.º do TFUE: "Assegurando uma colaboração estreita entre os serviços nacionais de emprego", conjugado com as alíneas b) e d) do mesmo dispositivo legal. EURES, linha de informações relativas a oportunidades de emprego e de formação na Europa.
[99] Artigo 47.º do TFUE.
[100] A integração jurídica, a integração social e a cultural são diferentes entre si. A integração social não se limita à entrada dos indivíduos na sociedade; ela inclui também a integração de grupos e de agregados sociais bem mais importantes (por exemplo, a integração da ex-Alemanha de Leste na economia e na sociedade da Alemanha Ocidental). A integração dos imigrantes pode tanto ser a integração do indivíduo como a integração de um grupo de imigrantes. Este tipo de integração do colectivo não pode ser excluída do processo de integração (…). A integração social dos imigrantes compreende, para além da integração residencial, a participação na vida política, a integração no mercado de trabalho em diferentes domínios de actividade (por exemplo, a concentração em locais identificados geograficamente para residentes imigrantes bem como actividades certas para esses grupos populacionais pode ser considerado segregação ou não-integração ou discriminação) (Bauböck, 1994: 10 e 41).
[101] Sublinhado nosso.
[102] *Idem*.
[103] *Idem*.

Este artigo denota um esforço no sentido da coordenação das políticas de segurança social, uma vez que este dispositivo de direito originário se refere expressamente à "… *instituição de um sistema*…" quando em causa está a livre circulação das pessoas (trabalhadores migrantes, assalariados, não assalariados e das pessoas que deles dependem). Não obstante o esforço crescente com as preocupações sociais ao nível das instituições europeias, o certo é que, sabendo nós que inicialmente não faziam parte das prioridades da Comunidade Económica Europeia, a livre circulação de trabalhadores e, mais tarde, de pessoas, levou à definição de um quadro legal de segurança social que fosse favorável a essa mobilidade.

Com efeito, a necessidade de coordenação dos diversos sistemas de segurança social é uma prioridade em face dos riscos provenientes da livre circulação de pessoas, sobretudo dos trabalhadores e dos que deles dependem.

4.2. A coordenação dos sistemas de segurança social

Como já foi referido, o n.º 2 do artigo 4.º do TFUE estabelece a existência de competências partilhadas entre a União e os Estados-membros no que à política social diz respeito. Esta partilha "liberta" os Estados-membros da existência de um espartilho legislativo imposto pela União Europeia, respeitando esta os sistemas de segurança social de cada Estado. Contudo, algumas regras – comuns - têm de ser consideradas, como, aliás, já estudadas:

A igualdade de tratamento;

A unicidade da legislação aplicável;

A conservação dos direitos adquiridos ou em vias de aquisição;

Um serviço de prestações coordenado (prestações familiares, seguros de pensão e outro tipo prestações sociais).

Na realidade, a necessidade de coordenação europeia dos sistemas de segurança social há muito era sentida[104], mas só após um longo período de negociações foi possível encontrar um quadro jurídico constituído pelo Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento

[104] Após onze anos de negociações, em que a União conheceu dois alargamentos, vinte e duas presidências e três legislaturas do Parlamento Europeu (Agenda Social, 2009: 21).

Europeu e do Conselho[105] e pelo Regulamento de Aplicação, que modifica o estabelecido nos regulamentos (CEE) n.º 1408/71[106] e n.º 574/72, capaz de melhorar as regras existentes e de modernizar o sistema de coordenação, através de um "organismo de ligação".

Determina, assim, o texto legislativo europeu – Regulamento (CE) n.º 883/2004[107], *tendo em conta o TCE, nomeadamente os artigos 42.º e 308.º (…).*

Ora, fazendo referência ao estabelecido no artigo 42.º do TCE:

> *"*O Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.º, tomará, *no domínio da segurança social*, as medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores, *instituindo*, designadamente, *um sistema* que assegure aos trabalhadores migrantes e às pessoas que deles dependam:
>
> a) A *totalização de todos os períodos tomados em consideração pelas diversas legislações nacionais*, tanto para fins de aquisição e manutenção do direito às prestações, como para cálculo destas;
>
> b) O *pagamento das prestações aos residentes nos territórios dos Estados membros*.
>
> (…)*"*[108].

Neste contexto, e respeitando as características próprias das legislações de segurança social dos Estados-membros e o princípio da igualdade de tratamento, em que se incluem para além dos trabalhadores por conta de outrem, os funcionários públicos (mesmo para aqueles que detenham um "regime especial"), os trabalhadores por conta própria, a que acrescem os trabalhadores fronteiriços não residentes no Estado-membro, mas que aí exercerem a sua actividade, bem como todos aqueles que dependam deste universo de trabalhadores e os respectivos sobreviventes. As prestações sociais, como as prestações em matéria de doença, as situações específicas (de maternidade e paternidade equiparadas[109]), não foram esquecidas.

---

[105] JOCE L 166/ de 30 de Abril de 2004.

[106] Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971 (JO L 149 de 5.7.1971), tendo sido alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1386/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 187 de 10.7.2001), Regulamento esse que se manterá em vigor, a fim de salvaguardar a segurança jurídica.

[107] Texto legislativo relevante para efeitos EEE e para a Suíça.

[108] Sublinhado nosso.

[109] Uma vez que, para o pai, as prestações de paternidade são diferentes das prestações parentais e podem ser equiparadas a prestações de maternidade *stricto sensu* … [Cláusula n.º 19 do Preâmbulo do Regulamento (CE) n.º 883/2004]. Fica, no entanto, aqui a ressalva quanto à matéria de prestações por doença, maternidade e paternidade equiparadas, em que a necessidade de garantir a protecção para as pessoas seguradas e seus familiares que *residam* ou tenham *estada* num Estado membro que não o Estado-membro competente [cláusula n.º 20 do Regulamento (CE) n.º 883/2004)], *sublinhado nosso*.

Uma inovação face às regras anteriores[110] traduz-se em não fazer depender os direitos em matéria de segurança social do lugar de residência dos interessados, mas do Estado-membro onde se exerce a actividade[111].

Admite-se que o "novo" regulamento mantém os mesmos objectivos dos anteriores, centrando-se o objectivo principal na modernização da eficácia do sistema de coordenação e da melhoria da protecção social dos cidadãos. São de realçar sobretudo as modalidades de coordenação, a informação aos cidadãos (disponível em todas as línguas), em que se inclui o *site* na internet com informação (segura) disponível e actualizada ao dia, não descurando a formação necessária para o desenvolvimento destas regras, fundamentais para pôr em prática "as regras de coordenação que deverão assegurar às pessoas que se deslocam no interior dos Estados-membros, bem como aos respectivos dependentes e sobreviventes, a conservação dos direitos e benefícios adquiridos ou em vias de aquisição"[112].
Realce também para o incremento no fluxo de dados obrigatórios entre os Estados-membros como forma de tornar mais eficaz e segura a informação, a fim de evitar a fraude. A troca de informações sobre a protecção social de cada indivíduo é fundamental; daí a obrigatoriedade de um organismo de ligação em cada Estado-membro.

Paralelamente, está garantido um sistema para diminuir o uso do papel, constituindo a desmaterialização, com a tecnologia associada, o centro da inovação. A aparição de um novo sistema electrónico virá a ser o canal privilegiado de troca de informações que constituem o âmbito de aplicação pessoal[113] e material[114] desse Regulamento, o EESSI[115],

---

[110] O Regulamento n.º 883/2004/CE (veio substituir o Regulamento n.º 1408/71/CEE de 14 de Junho de 1971) viu a sua aplicação alargada aos nacionais de países terceiros, através do Regulamento n.º 859/2003, de Junho de 2003, proporcionando aos nacionais desses países direitos idênticos aos nacionais de Estados-membros, em matéria de segurança social.
[111] No entanto, nas prestações especiais, como estão relacionadas com o contexto económico e social, o lugar de residência pode ser tido em conta (cláusula 16 da nota preambular do Regulamento).
[112] Cláusula n.º 13 do Regulamento (CE) n.º 883/2004.
[113] Os destinatários das regras de coordenação dos regimes de segurança social serão, a final, não só os nacionais dos Estados-membros, mas incluídos estão, também, os apátridas e refugiados residentes num Estado-membro que tenham estado sujeitos à legislação de um ou mais Estados-membros, bem como aos seus familiares e sobreviventes. Aplica-se, também, aos sobreviventes das pessoas que tenham estado sujeitas à legislação de um Estado-membro, independentemente da nacionalidade dessas pessoas, sempre que os seus sobreviventes sejam nacionais de um Estado membro, ou apátridas ou refugiados residentes num dos Estados-membros [artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004], pelo que constituem um instrumento fundamental em matéria de livre circulação de trabalhadores.
[114] O artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004, refere expressamente:
"*1. Aplica-se a todas as legislações relativas aos ramos de segurança social que digam respeito a:*
a) Prestações por doença;

em estreita colaboração com a comissão administrativa para a coordenação dos sistemas de segurança social.

Este sistema de informações tem como base a Decisão 2004/387/CE do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a prestação interoperável de serviços pan-europeus de administração em linha (eGovernment) a administrações públicas, empresas e cidadãos europeus, através do "programa ISA"[116]. Tem em vista uma melhor interacção das administrações públicas, empresas e cidadãos com administrações públicas além-fronteiras. Esta prestação de serviços carece de sistemas de comunicações entre administrações públicas, para além de processos administrativos de retaguarda e de um atendimento eficaz, a fim que possa trocar de forma segura, compreender e processar a informação do sector público de toda a Europa.

O sistema de coordenação parece ser de alguma complexidade, no entanto, traz consigo algumas simplificações, nomeadamente a supressão da lista das categorias de pessoas que podem obter os seus direitos em virtude dos Regulamentos. Essa lista é substituída pelo enquadramento legal de um Estado-membro – onde residem (sejam ou não activos) ou exercem a sua actividade (para os trabalhadores transfronteiriços). Importante será a totalização de todos os períodos tidos em conta pelas legislações nacionais para a concessão e conservação do direito às prestações, bem como o respectivo cálculo e para a concessão de prestações às diferentes categorias de pessoas abrangidas.

---

b) Prestações por maternidade e por paternidade equiparadas;
c) Prestações por invalidez;
d) Prestações por velhice;
e) Prestações por sobrevivência;
f) Prestações por acidentes de trabalho e por doenças profissionais;
g) Subsídios por morte;
h) Prestações por desemprego;
i) Prestações por pré-reforma;
j) Prestações familiares.

2. (...) aplica-se aos regimes de segurança social, gerais e especiais, contributivos e não contributivos, assim como aos regimes relativos às obrigações do empregador ou do armador.

3. (...) aplica-se igualmente às prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo abrangidas pelo artigo 70.º

(...) "

[115] Este serviço entrará em funcionamento nos finais de 2010 e prevê-se a sua instalação total para meados do ano de 2012. O EESSI é um projecto que assegura a todos os Estados-membros a troca de informações por via electrónica, com o objectivo de modernizar e simplificar essa troca no espaço europeu.

[116] A partir de 1 de Janeiro de 2010, o ISA veio substituir o programa identificado de IDABC (Agência para a Modernização Administrativa), que terminou a 31 de Dezembro de 2009. O Programa ISA foi adoptado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu em Setembro de 2009. Este novo Programa da UE visa promover o correcto uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para todos os serviços públicos na Europa.

Fica a questão tão sensível do reembolso entre Estados-membros dos pagamentos efectuados, mecanismo complexo, mas que decorre igualmente da coordenação que se pretende levar a efeito com a introdução dos Regulamentos.

Estado do espaço europeu	**Montante (milhões €)**	**%**
Bélgica	82,0	32,64
Espanha	62,0	24,68
Alemanha	26,4	10,51
Portugal	24,5	9,75
Itália	18,0	7,17
Suíça	16,4	6,53
Áustria, Finlândia, Grécia, Islândia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Países-Baixos, Polónia, Reino Unido, Eslováquia, Suécia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Rep-Checa, Eslovénia e Chipre	21,9	8,72
TOTAL	**251,2**	**100**

Quadro com referência a 2007 e aos principais Estados em dívida com a França (HOCQUET: 2009, 183), em matéria de segurança social.

Em suma, o novo sistema de coordenação da segurança social visa assegurar às pessoas que circulem no espaço "comunitário", não seja impeditivo, para si e para os seus, do exercício de direitos de cariz social, tendo como relevante a conservação dos direitos e benefícios adquiridos ou em vias de aquisição[117].

[117] De fora fica a assistência social e médica. Importantes decisões do Tribunal de Justiça sobre a mobilidade de doentes pelo espaço europeu não foram então incorporadas neste Regulamento. O Cartão Europeu de Seguro de Doença foi decidido pelo Conselho Europeu em Março de 2002. Caracteriza-se por ser individual e encontrar-se disponível, mediante pedido, a todos os cidadãos europeus que se deslocam no espaço económico europeu (EU, Suíça e Estados da EFTA).

CONCLUSÕES

Se é verdade que em 1957 a Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia, teve como génese do garante da paz e prosperidade, a existência de um grande mercado de cooperação económica e política, não é menos verdade que as ténues políticas sociais estavam ligadas ao mercado, à economia de mercado, pelo que se centravam, praticamente, na livre circulação de trabalhadores, na formação profissional, na segurança e saúde do trabalhadores e, um pouco mais tarde, cobriram a igualdade de oportunidades.

O certo é que as bases para uma Europa social estavam lançadas, a mais que os Estados-membros tinham e têm em comum – a existência de um modelo social - que reflecte a necessidade de cobrir os seus cidadãos com determinados níveis de protecção social, mais ou menos abrangentes. A reflexão em torno do modelo social europeu tem vindo a ganhar particular acuidade, fruto dos constrangimentos internos e externos, estando hoje, mais do que nunca, no centro das atenções dos governos dos Estados-membros. Por outro lado, a Europa, desde o início, sempre procurou incentivar nos Estados-membros, o estabelecimento de um alto nível de relações entre trabalhadores e empregadores, assente na negociação colectiva, no diálogo social tripartido (em que se inclui o Estado como mediador) – a chamada concertação social. Estas políticas, predominantemente nacionais, continuam hoje a ter um papel relevante no quadro geral da Europa social.

Na realidade, as sucessivas revisões aos Tratados e as regras contidas no direito derivado europeu propiciaram um incremento, cada vez maior, das políticas sociais fruto, em certa medida, dos acórdãos provenientes do Tribunal de Justiça Europeu. Desde 1985, com a criação do diálogo social europeu, que a partir de 1992 passou a integrar a negociação colectiva europeia; Em 1989, com a aprovação da Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores; Em 1992, com o Tratado de Maastricht e a introdução do princípio da subsidiariedade também aplicável ao domínio social; Em 1997, com o Capítulo – Emprego - do Tratado de Amesterdão, criando algum paralelismo (embora com dimensão mais

reduzida), com UEM; Em 2000, com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, cuja preparação foi objecto de um intenso debate ao nível da União e dos Estados-membros, constituindo um reforço da cidadania europeia e, muito especial, da promoção dos direitos sociais; Em 2004, com a aprovação do projecto de Constituição europeia (sem nunca ter entrado em vigor) e a directiva sobre a coordenação dos sistemas de segurança social para aqueles que laboram ou permanecem em qualquer Estado-membro, incluindo os imigrantes, refugiados e apátridas, e daqueles que deles dependem; E, por fim, a entrada em vigor em 2009, do Tratado de Lisboa. Pelo meio fica a criação de uma UEM e as suas implicações, a Estratégia de Lisboa (2000), as recomendações do Comité Económico e Social, o Acordo Social Tripartido (2001), e tantos outros, que contribuíram, a par da construção política e económica, para o fomento de uma construção social coerente da União Europeia, o que prova uma vez mais que a integração europeia é um projecto dinâmico que urge reinventar a cada momento.

ANEXOS

Protocolo relativo à politica social anexado ao Tratado da União Europeia

O Protocolo estipula que o Conselho delibera por maioria qualificada segundo o processo de cooperação com o Parlamento Europeu e após consulta ao Comité Económico e Social, nos seguintes domínios:

- saúde e segurança dos trabalhadores;

- condições de trabalho;

- informação e consulta dos trabalhadores;

- igualdade entre homens e mulheres no que se refere a oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho;

- integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho.

O Protocolo prevê que o Conselho delibera por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, nos seguintes domínios:

- segurança social e protecção social dos trabalhadores;

- protecção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato de trabalho;

- representação e defesa colectiva dos interesses dos trabalhadores e das entidades patronais, incluindo a co-gestão;

- condições de emprego dos nacionais de países terceiros que tenham residência regular no território da Comunidade;

- contribuições financeiras destinadas à promoção do emprego e à criação de postos de trabalho.

O acordo reconhece um papel fundamental aos parceiros sociais:

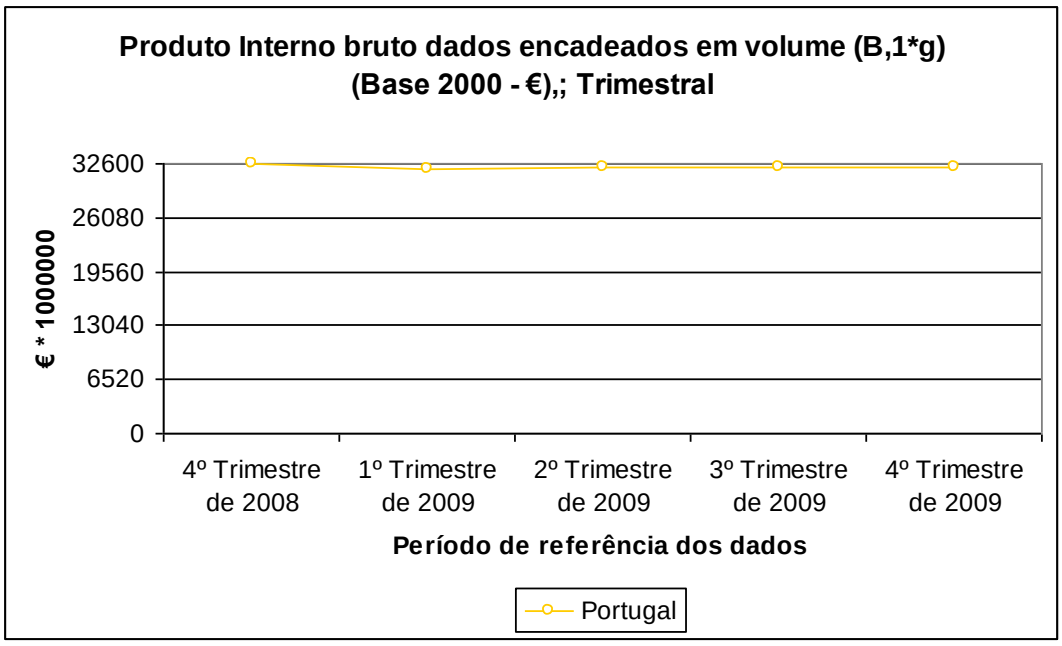
- ao nível nacional, um Estado membro pode confiar aos parceiros sociais, a pedido conjunto destes, a aplicação de directivas tomadas no quadro do protocolo;

- ao nível comunitário, a Comissão tem por obrigação promover a consulta dos parceiros sociais, em todas as acções no domínio da política social. Em caso de acordo entre os parceiros, o desenvolvimento dos trabalhos podem fazer-se segundo duas modalidades: através de uma decisão adoptado pelo Conselho adquirida por maioria qualificada ou por unanimidade consoante o assunto, seja através de procedimentos ou práticas próprios dos parceiros sociais e dos Estados membros.

Os parceiros sociais têm igualmente a possibilidade de abrir uma negociação sobre um assunto à sua escolha sem esperar por uma proposta da Comissão.

QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1:
PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB): Portugal



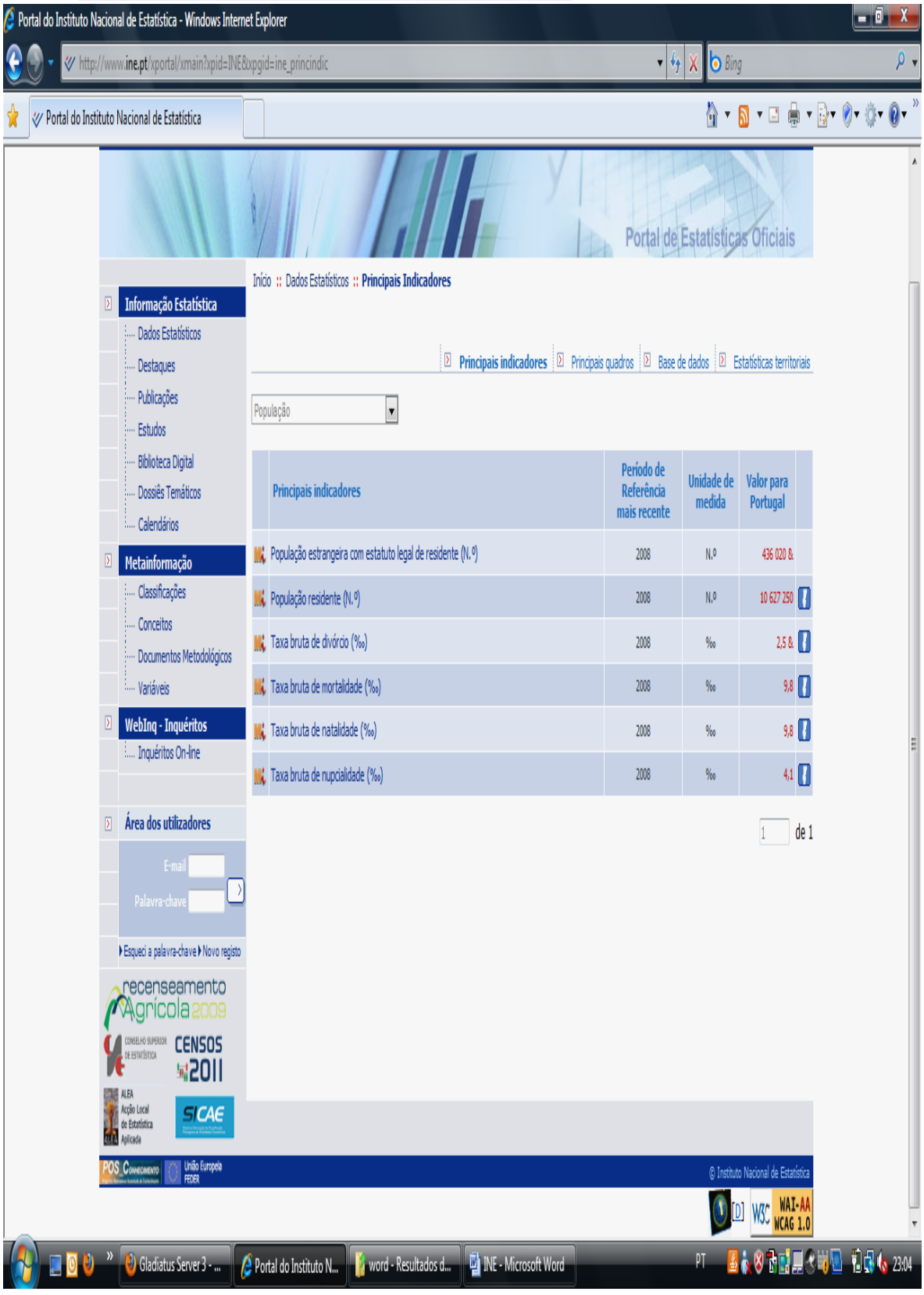
4º Trimestre de 2008	32513,9
1º Trimestre de 2009	31883,9
2º Trimestre de 2009	32074,4
3º Trimestre de 2009	32249,1
4º Trimestre de 2009	32197,2

Link: (Visualizar Gráfico)
http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000286&contexto=pi&selTab=tab0

Quadro 2:

População:

Taxa Bruta de Mortalidade e Taxa de Natalidade



Quadro 3:

Taxa bruta de Mortalidade/Local de Residência

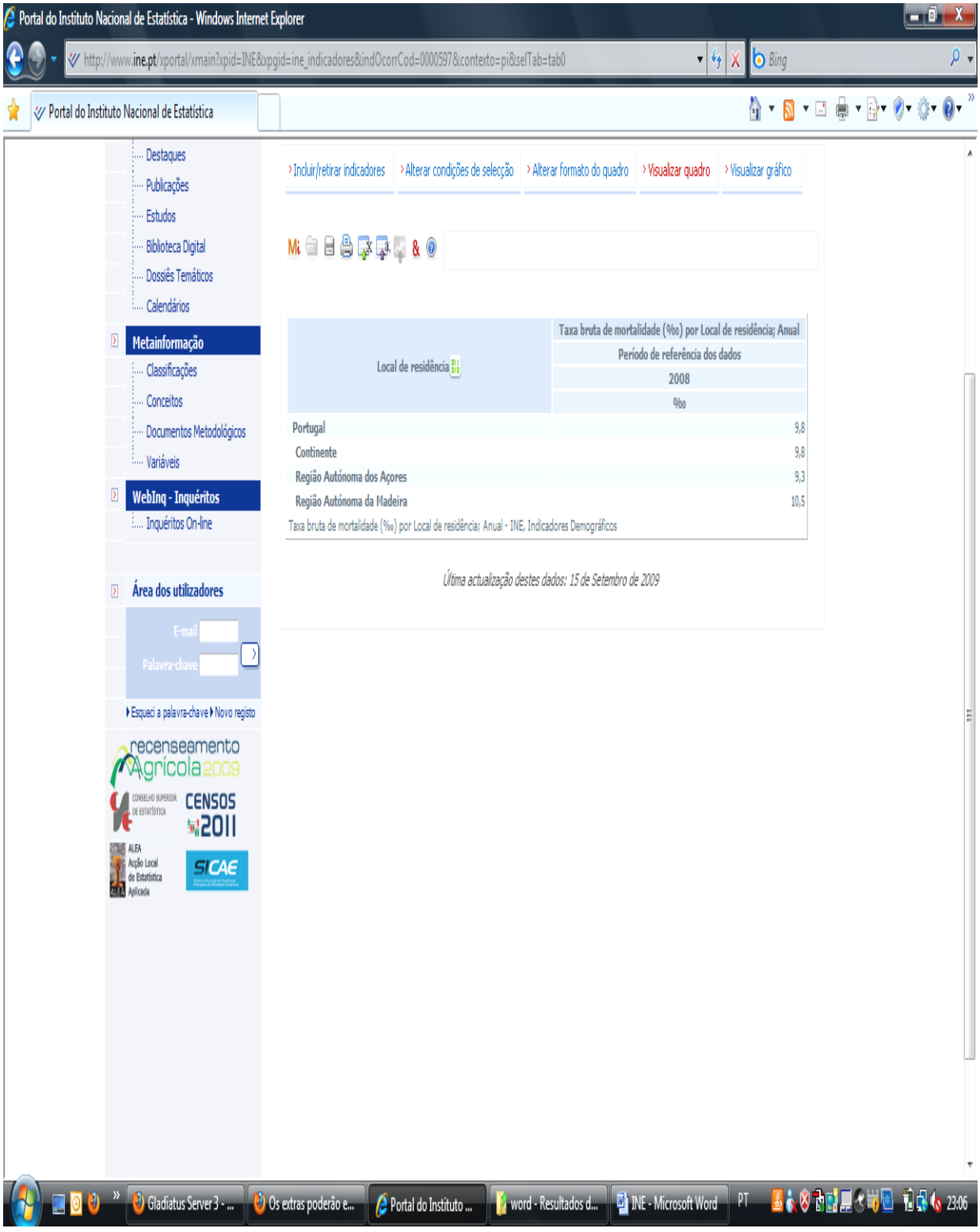
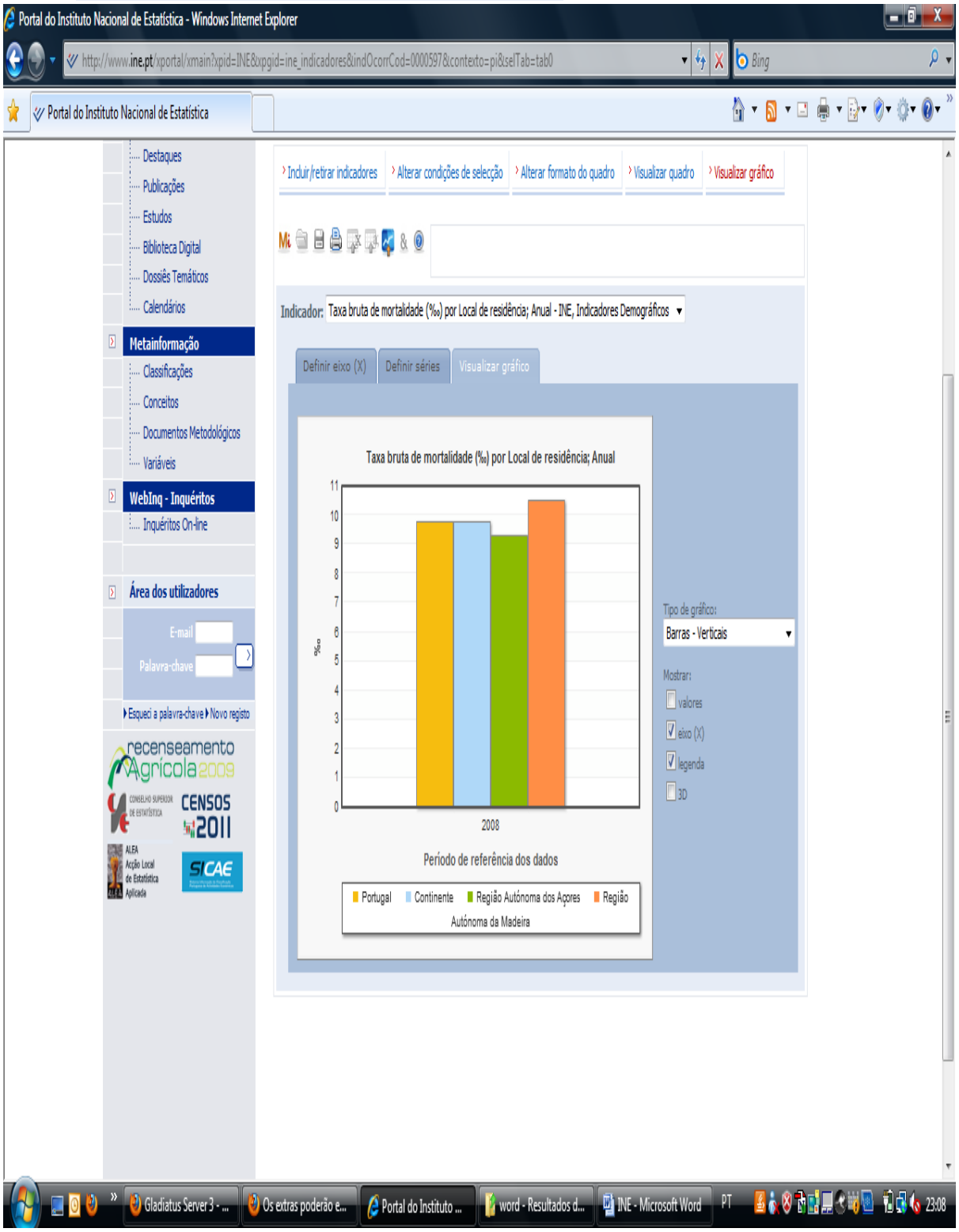


Gráfico 1:

Taxa bruta de Mortalidade/Local de Residência



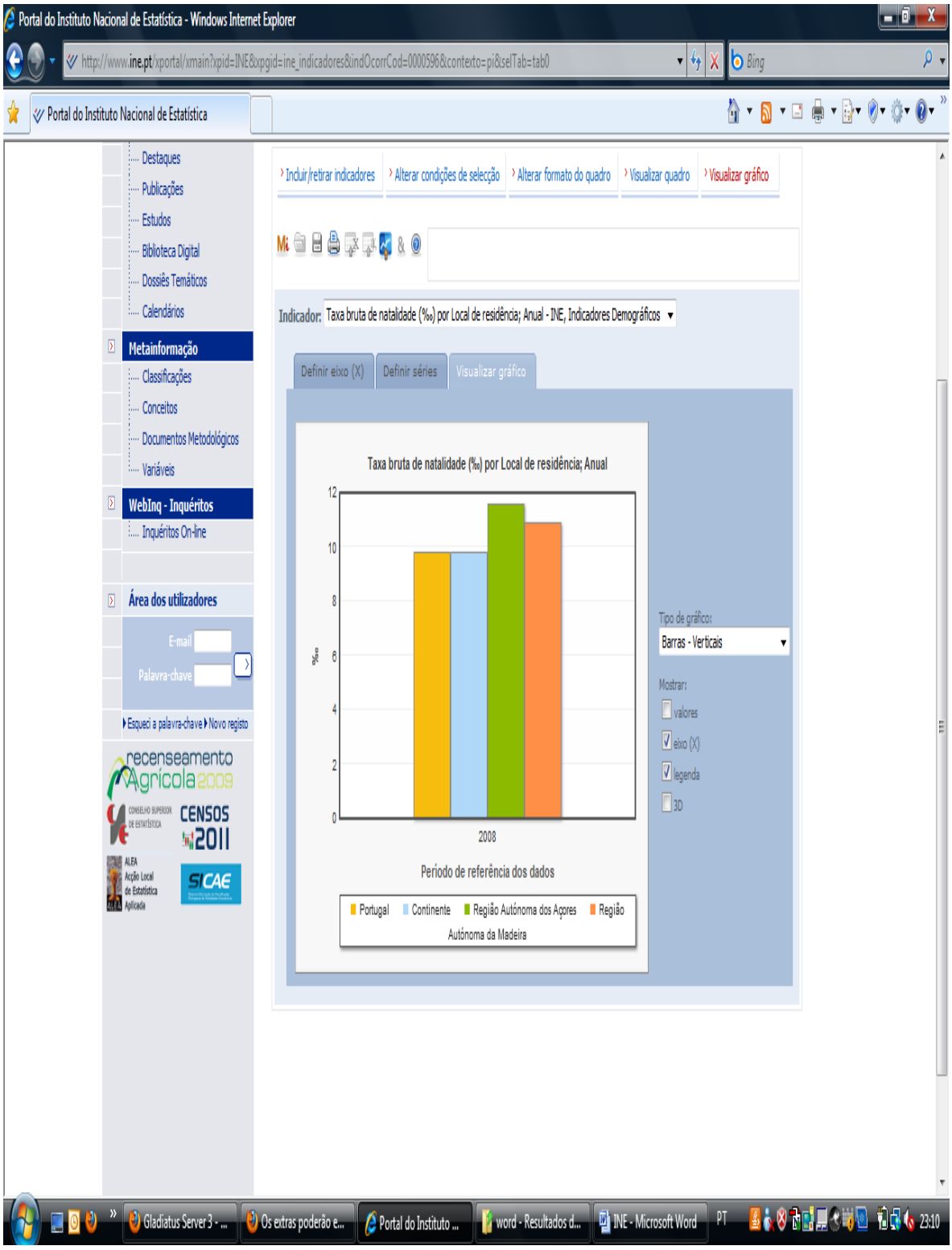
Quadro 4:

Taxa Bruta de Natalidade

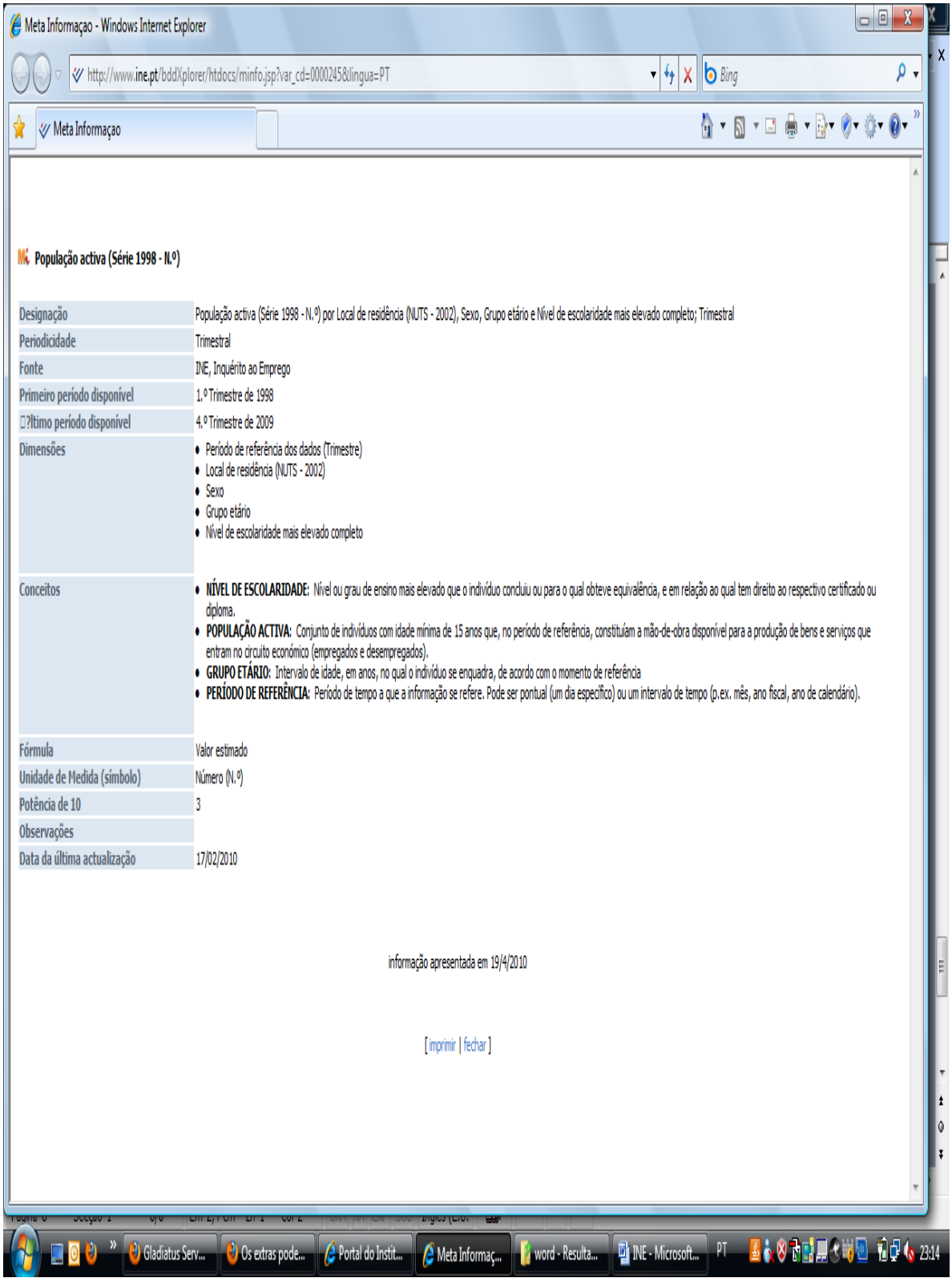


Gráfico 2:

Taxa bruta de natalidade/Local de Residência



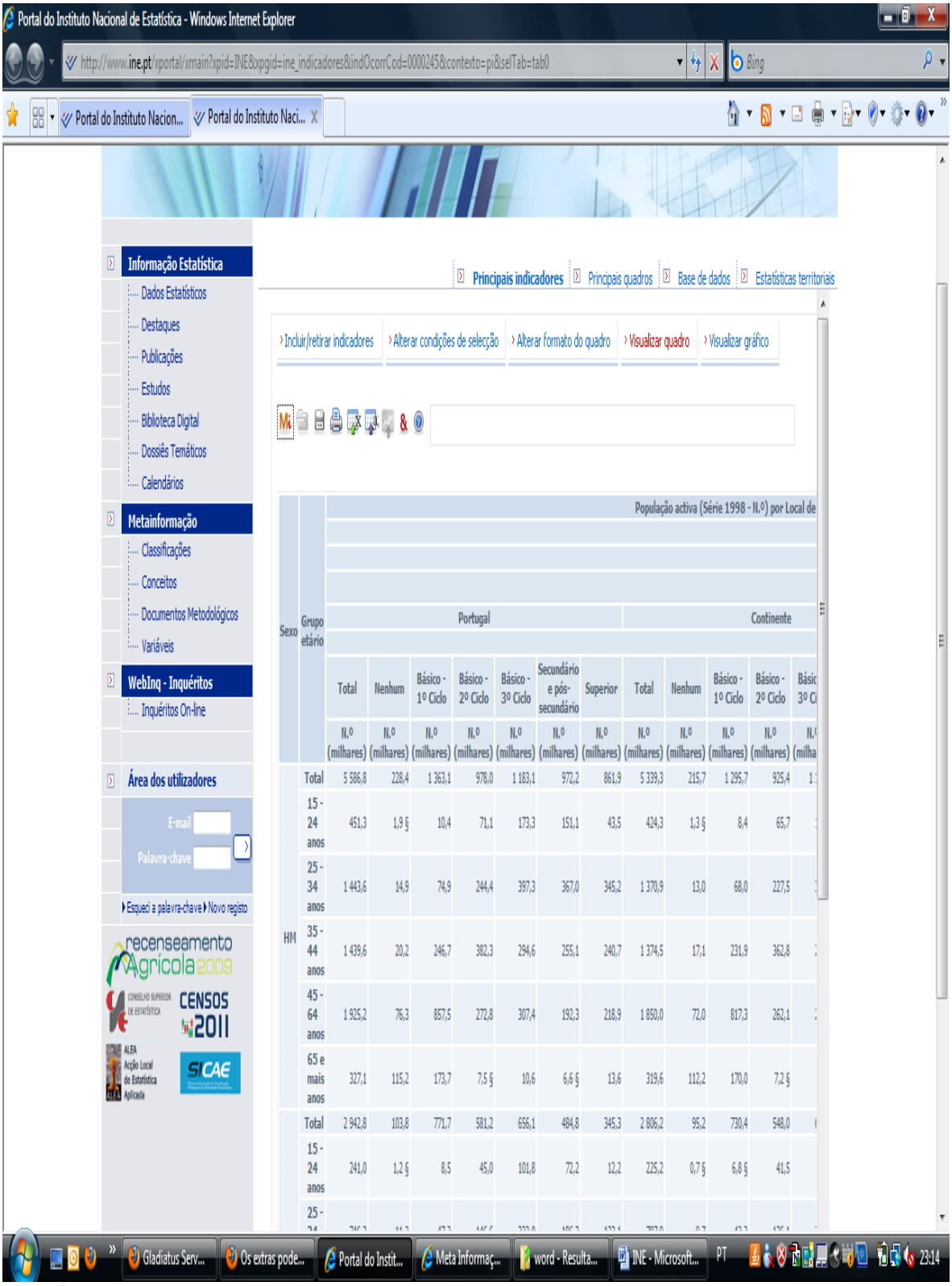
Quadro 5:
População activa:



Dados actualizados a 17/02/2010

Gráfico 3:

População activa – Habilitações Literárias

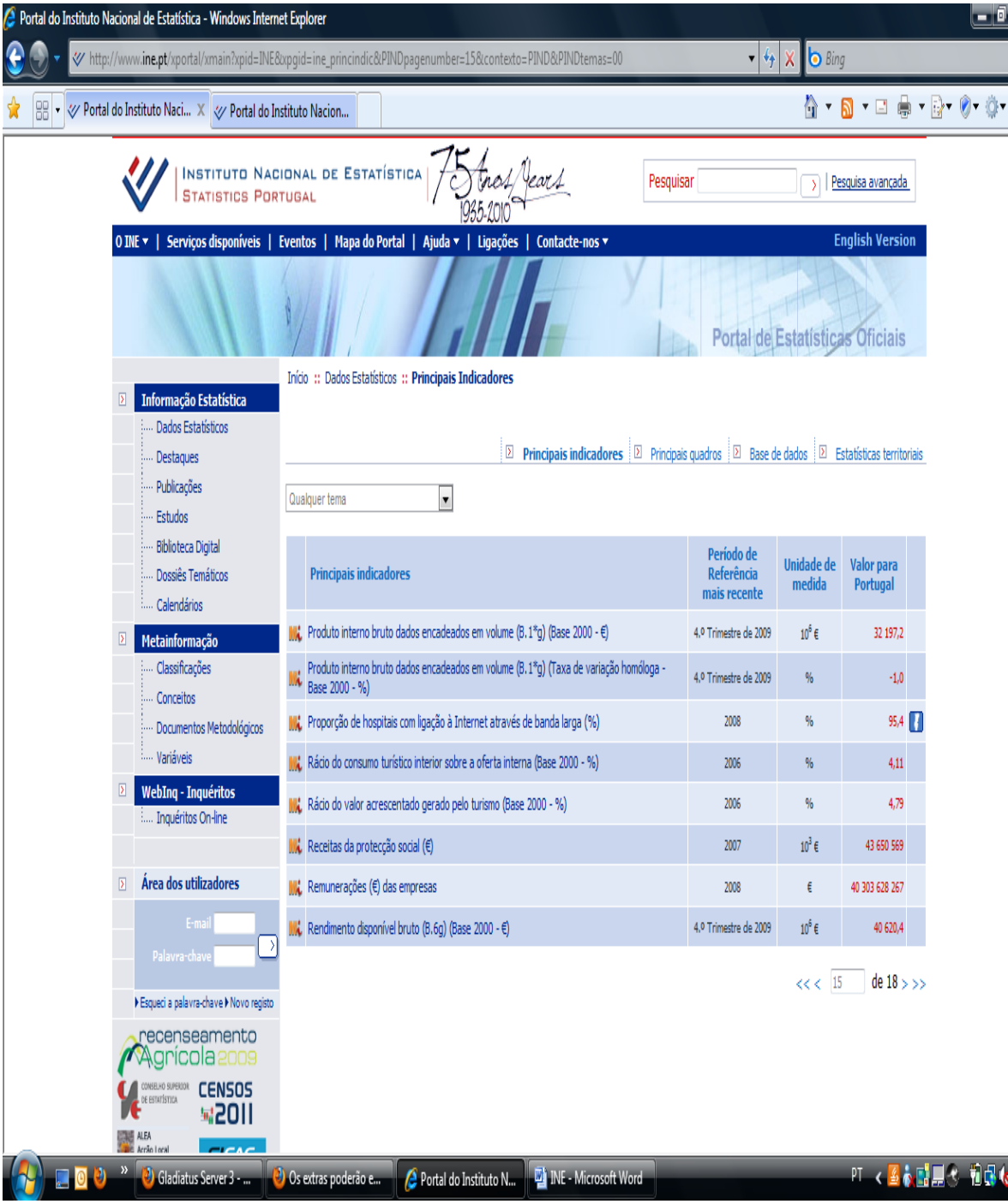


através do Link:

http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000245&contexto=pi&selTab=tab0

Quadro 6:

Produto Interno Bruto (vários indicadores):

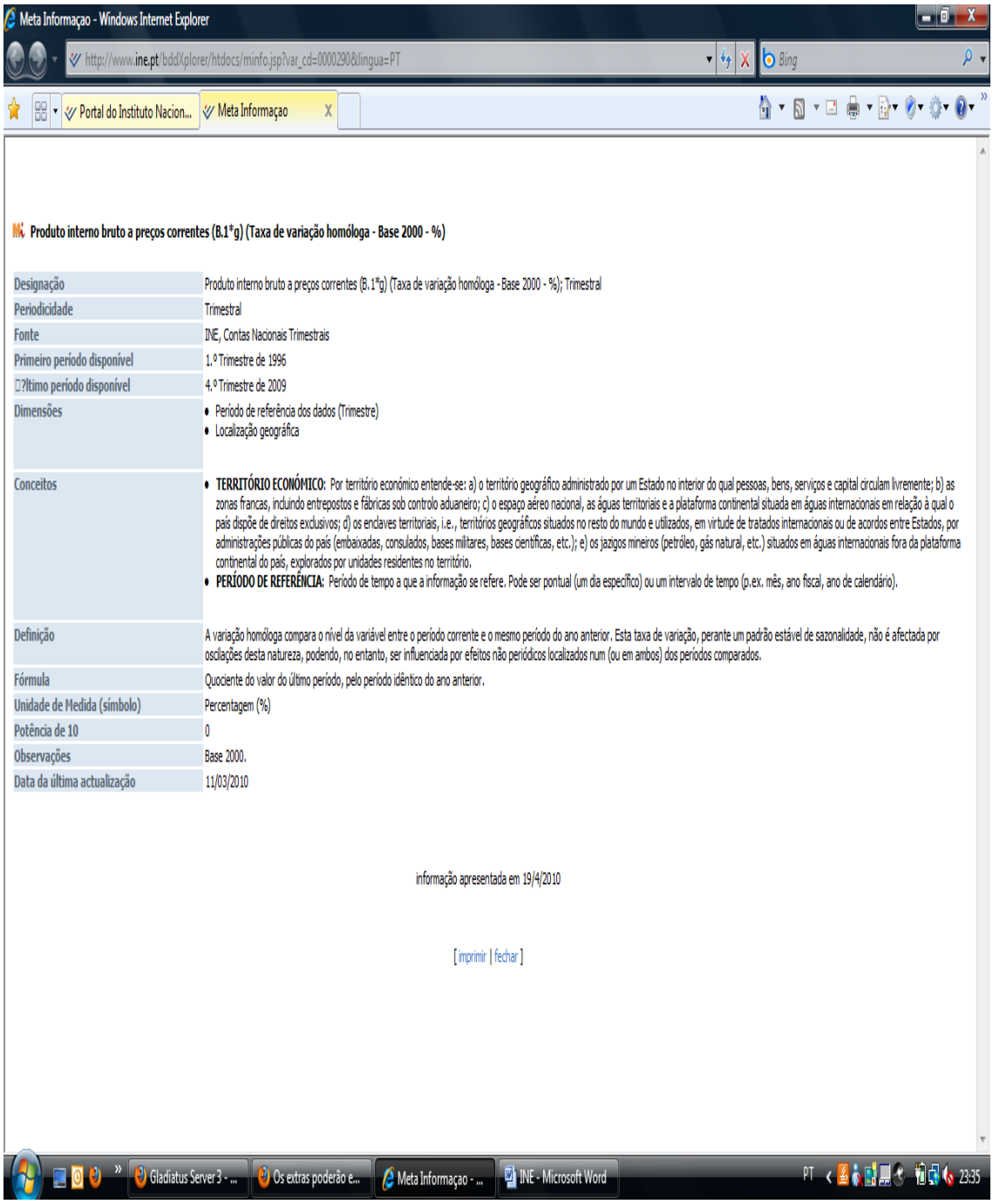


1) PIB a preços correntes (B.1*g) (Taxa de variação homóloga - Base 2000 - %)
2) PIB a preços correntes (B.1*g) (Base 2000 - €)
3) PIB dados encadeados em volume (B.1*g) (Base 2000 - €)
4) PIB dados encadeados em volume (B.1*g) (Taxa de variação homóloga – Base 2000 - €)

Estes dados estão actualizados até 11/03/2010

Quadro 7:

PIB a preços correntes – 1.º Trimestre de 1996 e 4.º trimestre de 2009



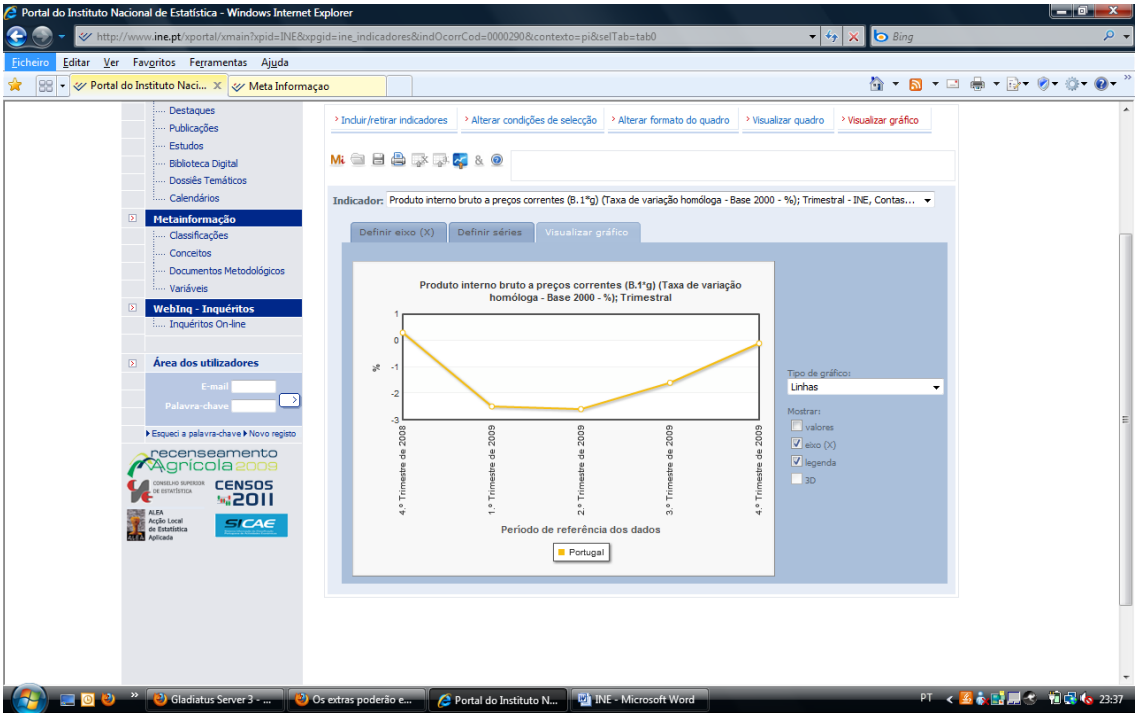
Quadro 8:

PIB a preços correntes – Taxa de variação homóloga – Base 2000.



Gráfico 4:

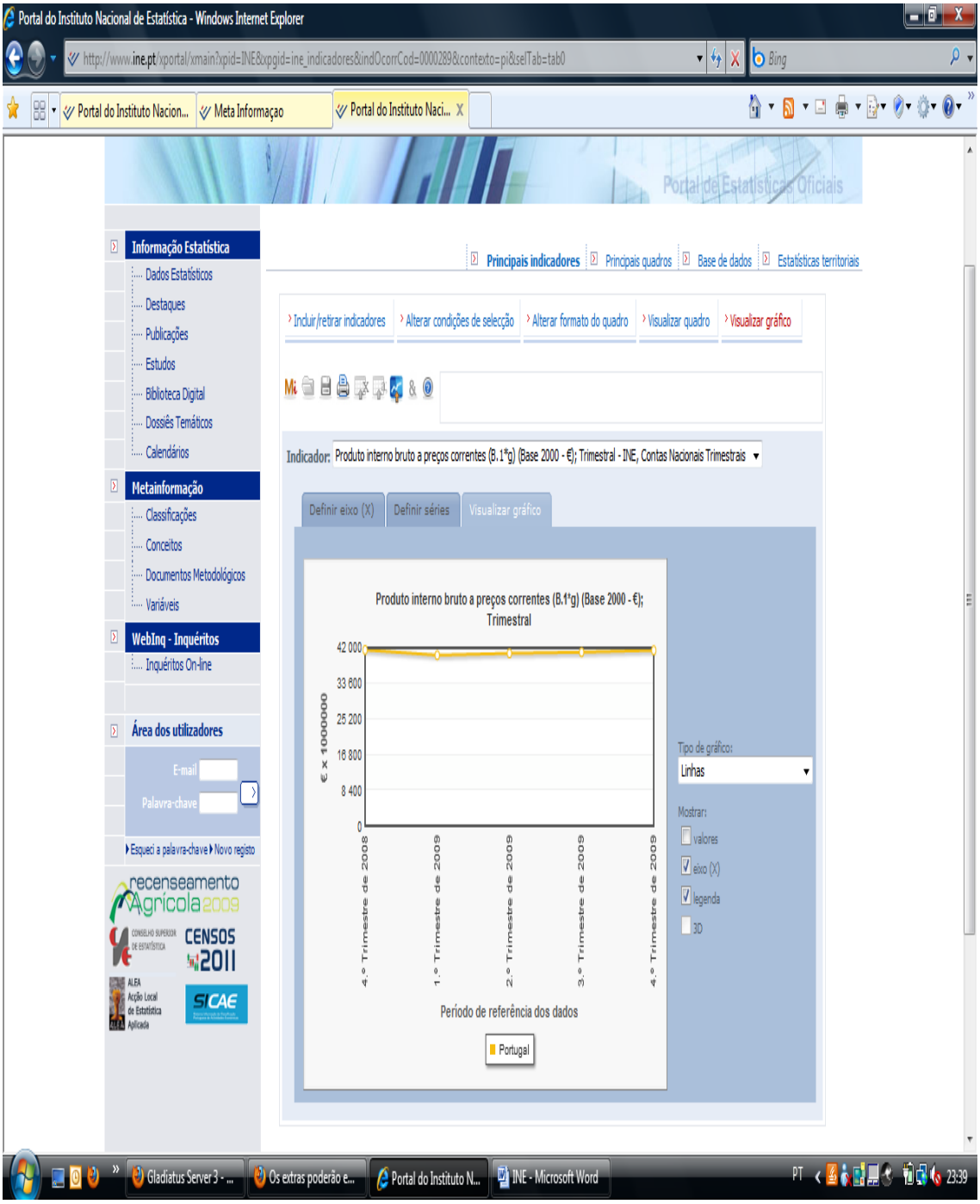
PIB a preços correntes (B.1*g) (Base 2000 - €)



Dados actualizados a11/03/2010

Gráfico 5:

PIB a preços correntes (B. 1*g) (Base 2000 - €); Trimestral



Dados actualizados a 11/03/2010

Gráfico 6:

PIB dados encadeados em volume (B.1*g) (Base 2000 - €)



Dados actualizados a 11/03/2010

Bibliografia

AGENDA SOCIAL (2009), "De nouvelles règles de coordination de la sécurité sociale", *Commission européenne sur l' emploi et affaires sociales*, n.º 22, Novembre, Belgique: Bruxelles, pp. 21-23.

ALVES, Jorge de Jesus Ferreira (1989), *Tratado de Roma de 25 de Março de 1957,* actualizado, Coimbra: Coimbra Editora.

APOLINÁRIO, J.M. Marques (2007), "Estratégia de Lisboa", *Dirigir*, Trimestral (Jan.-Fev.- Mar.), Lisboa: IEFP, pp. 3-6.

AZEVEDO, Maria Eduarda (2008), "Desenvolver a Dimensão Social Europeia", *Estudos Europeus*, n.º 3, Coimbra: Almedina, pp. 121-142.

BARBIER, Jean-Claude (2009), Les Limites de l' Europe sociale – Concilier respect de la diversité et integration des politiques sociales, *Futuribles – analyse et prospective,* N.º 352/Mai, futuribles international: Paris, pp. 51-67.

BAUBÖCK, Rainer (1994), *L'Integration des Immigrés*, Belgique: Conseil de l'Europe.

BÖRSCH-SUPAN, Axel (2010), Social impacto f crisis – Demographic Challenges and the Pension System, Policy Department a: Economic and Scientific Policies, European Parliament.

CAMPOS, João Mota (1989), *Direito Comunitário*, I VOL., 3.ª Edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

CUNHA, Paulo de Pitta (2008a), *O Tratado de Lisboa, Génese, Conteúdo e Efeitos*, FDUL: Lisboa.

CUNHA, Paulo Pitta (2008b), *Tratado de Lisboa*, Lisboa: IEFDL.

DUARTE, Maria Luísa (2002), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – Natureza e Meios de Tutela*, Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel Magalhães Collaço, Vol. I, Coimbra: Almedina.

DUARTE, Maria Luísa (2003), "Direito Comunitário II (Contencioso Comunitário), Relatório, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Suplemento, Coimbra: Coimbra Editora.

EUZÉBY, Alain (2008), "Le Développement Humain, une Référence Majeure pour la Stratégie de Lisbonne", *Revue du Marche Commun et de L'Union Européenne*, n.º 522 octobre-novembre, Paris: Éditions techniques et économiques, pp. 565-571.

FAVAREL-DAPAS, Brigitte e QUINTIN, Odile (2007), *L'Europe sociale*, Collection réflexe Europe, 2e édition, Paris: La documentation Francaise.

FONTAINE, Pascal (1998) *A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias*, Prefácio de Mário Soares, Lisboa: Gradiva.

GIDDENS, Anthony (2007), *Le Nouveau Modèle Européen*, France: Hachette Littératures.

HOCQUET, Jean-Yves (2009), "Un Témoin de 50 Ans de Coordination des Législations de Securité Sociale en Europe – Le Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale", *Revue du Marché Commun e de l'Union Européenne*, n.º 526 Mars, Paris: Éditions techniques et économiques, pp. 179-188.

ICARD, P (2007), Les droits sociaux des tiers à la Communauté européenne: un impressionnisme juridique, *Revue du Droit de l'Union européenne*, Avril, France: Editions Clément Juglar, pp. 73-125.

LAUK, Kurt Joachim (2009), The European social model: in urgent need of redefinition, European View – *The Future of market Economy*, Vol. 8 – N.º 1 – June, Springer: Centre For European Studies (CES), pp. 53-63.

LOPES, M. Conceição; PINA, David e SILVA, Guilherme (1987), *O Acto Único Europeu*, Coimbra: Almedina.

MARTINEZ, Elías González-Posada (2007), "La Politica Social Europea en Perspectiva", *Estudos Jurídicos em Homenagem ao Prof. Doutor António Motta Veiga*, Coordenação de António José Moreira, Coimbra: Almedina, pp. 423-457.

MARTINS, Alberto (2007), "Os desafios da Europa social", *Portugal e o Futuro da Europa de Roma a Lisboa*, Estratégia, 24-25: 2.º Semestre, Lisboa: IEEI, pp. 211-225.

MARTINS, Guilherme D'Oliveira (2004), *O Novo Tratado Constitucional Europeu, Da Convenção à CIG*, Lisboa: Fundação Mário Soares/ Gradiva.

MEDEIROS, Rui (2002), "A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, A Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o Estado Português", *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa de 1976 – Evolução Constitucional e Perspectivas Futuras*, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, pp. 227 - 293.

MESQUITA, Maria José Rangel (2009), *O Direito da União Europeia*, AAFDL: Lisboa.

PENEDA, José Albino da Silva (2008), *Modelo Social Europeu – Que futuro?* Prefácio de Luís Valente de Oliveira, Porto: Porto Editora.

PIÇARRA, Nuno (2000), "A Competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias para Fiscalizar a Compatibilidade do Direito Nacional com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem", *AB VNO AD OMNES – 75 Anos da Coimbra Editora*, Coimbra: Coimbra Editora, pp.1393-1440.

PIRES, Francisco Lucas (1994), *Tratados que Instituem a Comunidade e a União Europeias*, Lisboa: Aequitas, Editorial Notícias.

PROENÇA, João (2004), "A Sustentabilidade do modelo social europeu no quadro da UEM e da globalização", *União Europeia: Da comunidade Económica à Europa Política, Europa – Novas Fronteiras*, 15, Semestral: Janeiro/Julho, Lisboa: Centro de Informação Europeia Jacques Delors, pp. 79-85.

QUADROS, Fausto (2008), *Direito da União Europeia*, Coimbra: Almedina.

RAMALHO, Maria do Rosário Palma (2009), *Direito Social da União Europeia*, Coimbra: Almedina.

RAMOS, Rui Manuel Moura (2001), "A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Protecção dos Direitos Fundamentais", *STVDIA IVRIDICA – Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, 61, Coimbra: Coimbra Editora.

RAYO, Andreu Olesti (2008), "La dimensión social del Tratado de Lisboa", *El Tratado de Lisboa: La Salida de la Crisis Constitucional (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional – AEPDIRI - celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007)*, Coordinador José Martín y Pérez de Nanclares, Madrid: iustel, pp.581-595.

ROCHÈRE, Jacqueline Dutheil (2001), "La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *Regards sur l'actualité*, n.º 267, Mensuel, France: La documentation Française, pp. 3 – 17.

RODRIGUES, H. Nascimento (2003), *A Inevitabilidade do Diálogo Social*, Coimbra: Almedina.

RODRIGUES, Maria João (2009), "O Futuro do Modelo Social Europeu", *A Europa depois de Lisboa*, Finisterra - Revista de Reflexão e Crítica, n.^{os} 61/62/63/64, Lisboa: Fundação Res Publica, pp. 115-121.

SABATAKAKIS, Ekaterini (2008), "À Propôs du Traité de Lisbonne et de L'Europe Sociale", *Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne*, n.º 520 juillet-auôt, Paris: Éditions techniques et économiques, pp. 432-441.

SAMPAIO, Jorge (2004), Modelo Social Europeu – Consolidação ou revisão? Cadernos de Economia, n.º 69, Out/Dez, Trimestral, Ano XVIII, pp.11-15.

SANDE, Paulo de Almeida (1994), *Fundamentos da União Europeia*, com prefácio de Ernâni Rodrigues Lopes, Lisboa: Edições Cosmos.

SILVA, Augusto Santos (2009), Depois de Lisboa, Mais Europa, *Finisterra – revista de Reflexão e Crítica*, n.ºs 61/62/63/64, Fundação *Res Publica*: Lisboa, pp. 31-53.

SILVA, Miguel Moura (2007), *Direito da União Europeia – Jurisprudência Essencial*, Lisboa: AAFDL.

STEINER, George (2007), *A Ideia de Europa*, Prefácio de José Manuel Durão Barroso, Lisboa: Gradiva.

TIZZANO, António; VILAÇA, José Luís e GORJÃO-HENRIQUES, Miguel (1997), *Código da União Europeia*, Coimbra: Almedina.

TOTH, A. G. (2002), "The Charter of Fundamental Rights of European Union", *Direito e Justiça*, XVI, Tomo 1, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa: FD-UCP, pp. 171-189.

UNIÃO EUROPEIA (2005), Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa, Bélgica: Comunidades Europeias.

UNIÃO EUROPEIA (1997), Tratado de Amesterdão, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

KAUFMANN, Otto (2007), "La protection sociale dans l'espace communautaire-Droits communautaire et droits nationaux", *L'avenir de l'Europe Sociale – Solidarités, droit et protections sociales*, Paris: L'Harmattan, pp.205-226.

http://www.aprendereuropa.pt

http://www.eurocid.pt

http://www.europa.eu.int

Siglas e Abreviaturas

Ac. – Acórdão
CE – Comunidade Europeia
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CEE – Comunidade Económica Europeia
CEEA – Comunidade Económica da Energia Atómica
Dir. – Directiva
EEE – Espaço Económico Europeu
EESSI – Electronic Exchange of Social Security Information
EURES – Portal Europeu de Mobilidade Profissional
IDABC – Agência para a Modernização Administrativa
Idem – o mesmo
ISA – (veio substituir o IDABC)
JOUE – Jornal Oficial da União Europeia
TUE – Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht)
TCE – Tratado da Comunidade Europeia
TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PIB – Produto Interno Bruto
Proc. - Processo
ss – seguintes
UE – União Europeia
UEM – União Económica e Monetária
v.g. (*verbi gratia*) – por exemplo