

O DIÁLOGO SOCIAL EUROPEU

António Damasceno Correia*

1. INTRODUÇÃO

O diálogo social europeu é uma das mais importantes realidades políticas que têm vindo a ser alcançadas no âmbito da actual União Europeia. E este desiderato é manifestamente um sinal de regozijo, pelo facto de assegurar o bem-estar dos trabalhadores e por manter as unidades empresariais flexíveis e capazes de assegurar a sua competitividade. Contudo, o significado deste conceito aparentemente ambíguo requer a sua elucidação, já que nem todos os fenómenos que têm vindo a sobressair na área das relações laborais se podem envolver nesta expressão.

2. CONCEITO

Mas o que se entende verdadeiramente por diálogo social europeu? Com esta expressão pretendem envolver-se duas dimensões:

a) Em primeiro lugar, o diálogo social europeu exprime a intenção desenvolvida pelos três parceiros sociais europeus, isto é, pelas duas organizações de empregadores (U.N.I.C.E. e C.E.E.P.) e por uma organização sindical (C.E.S.).¹ Neste diálogo para a consensualização bipartida englobam-se as negociações formais e informais e acordos eventualmente celebrados entre estes parceiros sociais. A estratégia global que se encontra aqui presente visa impulsionar reformas sociais e económicas que tornem mais justa a vivência dos trabalhadores na Europa.

b) Em segundo lugar, este diálogo social engloba também o modo de relacionamento - processo de consulta - entre as instituições da União Europeia (Parlamento, Comissão Europeia e Conselho Europeu) e os parceiros sociais, com o objectivo de implementar o modelo europeu de desenvolvimento que, como se sabe, procura combinar o desempenho económico com o progresso social. Nesta segunda dimensão assume particular relevância o Comité Económico e Social Europeu (C.E.S.E.) que serve de mediador entre estes vários interlocutores. Nesta segunda dimensão existe uma verdadeira concertação social tripartida.

Vejamos agora como se iniciou e se processou o aprofundamento deste diálogo social.

* Professor da Universidade de Lisboa (Universidade Lusófona).

¹ A Confederação Europeia de Quadros (C.E.Q.) tem também vindo a assumir uma enorme relevância como parceiro social independente.

3. AS ORIGENS DO ACTUAL DIÁLOGO SOCIAL EUROPEU

A concertação social no espaço da União Europeia apareceu já tardiamente e só depois da consolidação da sua estrutura económico-financeira. Os primeiros princípios que estiveram subjacentes ao Tratado de Roma - que instituiu a Comunidade Europeia (25.03.1957) -, não previram esta forma de aprimoramento do diálogo social. Os objectivos de carácter social não estavam sequer a par da estratégia económica delineada. O art. 2 deste Tratado, na sua versão originária, atribuiu à Comunidade Europeia a missão de “aumentar o nível de vida” dos cidadãos. E para alcançar esta finalidade, instituiu um Fundo Social Europeu, destinado a melhorar as possibilidades de emprego dos trabalhadores e a contribuir para o aumento do seu nível de vida (art. 3 al. i e arts. 123 a 125). Por último, no que respeitava à política social estabeleceu, apenas, que os Estados-membros deveriam esforçar-se por promover a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a “igualização no progresso” a todos os trabalhadores (cf. art. 117). Este desiderato deveria ser atingido, pela Comissão Europeia, através da promoção de uma colaboração estreita entre todos os Estados-membros (art. 118).

Apesar deste conjunto de directrizes, a viabilização das realidades a eles inerentes foi lenta e quase nula até aos anos oitenta. Só a partir desta altura foi notória uma evolução significativa. Pode mesmo dizer-se que a coesão económica e social e o aprofundamento do modelo social europeu apareceram e sedimentaram-se em contra-corrente, relativamente ao fenómeno neoliberal que se divulgava na Europa Ocidental. No momento em que se começou a revelar uma pressão desreguladora e privatizadora sobre a economia e, ao mesmo tempo, deslegalizadora sobre o sistema jurídico, é que os tratados e os textos fundamentais da Comunidade Europeia deram um passo significativo na consecução dos objectivos traçados de forma difusa nos anos cinquenta, isto é, na estratégia de obtenção de um mínimo de harmonização social.

No 1º semestre de 1984, o Ministro de Trabalho francês, Pierre Berégovoy, convidou os parceiros sociais europeus a reunirem-se com o objectivo de iniciarem um diálogo social fecundo. Nesses primórdios ficou desde logo claro que os parceiros sociais tinham posições diferentes sobre esta matéria. Enquanto a C.E.S.E. era mais favorável à negociação colectiva e, portanto, se mostrava avessa à interferência de quaisquer entidades, os empregadores privilegiavam esta forma de diálogo social, com o objectivo de identificar pontos consensuais.

4. OS TRÊS CICLOS HISTÓRICOS

4.1. O I ciclo (1985-1991): Período das declarações políticas

Quem vai dar um impulso decisivo à criação deste diálogo é Jacques Delors, um político francês que, em 1985, é empossado Presidente da Comissão Europeia e que vai cumprir três mandatos de três anos (1985 a 1994). A 31.01.1985, Delors convidou os parceiros sociais a reencontrarem-se para acordarem uma metodologia que permitisse encetar o diálogo social europeu. A este encontro ocorrido em Val Duchesse (Bruxelas - Bélgica), seguir-se-á um outro a 12.11.1985 (Val Duchesse II) que vai permitir a criação de dois grupos de trabalho que visavam dinamizar

este diálogo.² Estes dois grupos passarão a reunir-se regularmente e acabarão por elaborar três pareceres, comuns às várias sensibilidades dos interlocutores reunidos. Com estes pareceres detecta-se a inexistência de políticas sociais europeias, dá-se prioridade à formação, motivação e consulta dos trabalhadores e pugna-se pelo crescimento económico e do emprego na Europa.

Em 1986, com a Assinatura do Acto Único Europeu (Luxemburgo, 17 a 28.02.1986), são aditados ao Tratado de Roma dois novos artigos (arts. 118-A e 118-B) que reconhecem um papel essencial aos parceiros sociais e vão de encontro às reivindicações das organizações de empregadores de pretenderem serem ouvidas no esforço da construção europeia. Em simultâneo é relançada a iniciativa legislativa da Comissão Europeia no âmbito social, que até esta data se mantivera quase bloqueada, face ao sistema de voto baseado no princípio da unanimidade. Com a alteração deste método para o sistema de voto por maioria qualificada (cfr. art.118-A), a Comissão passou a ter um papel essencial na promoção de novas regras e políticas europeias.

Ainda dentro deste primeiro ciclo político há um segundo aspecto ou fase que adquire uma importância crucial. Em 1989, com a aprovação da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores por onze dos doze Estados-membros³, a Comissão vê aprovado um instrumento político que, embora sem carácter vinculativo, estabelece “obrigações morais” para os Estados subscritores e que lhes solicita que apresentem iniciativas destinadas a concretizar o teor desta carta comunitária em actos legislativos. A Comissão Europeia passa assim a deter legitimidade para emitir propostas de directiva sobre temas sociais inerentes à sua competência.

Do mesmo modo, ao longo deste I ciclo político, também os parceiros sociais adoptaram pareceres, declarações ou recomendações sem qualquer força vinculativa, isto é, sem que integrassem disposições que assegurassem a respectiva execução.

4.2. O II ciclo (1991/2000): a fase dos primeiros acordos-quadro

Em 1991 dá-se um importante passo na consecução dos objectivos sociais na Europa. Para evitar perder-se o alcance da citada Carta Comunitária, a 31.10.1991, os Estados entenderam incluir essas normas em anexo ao Tratado de Maastricht (ou Tratado da União Europeia), no Protocolo relativo à Política Social. E com este novo tratado, determina-se a obrigação da comissão em consultar os parceiros sociais (arts.138 e 139) e a possibilidade de ser suspensa a iniciativa legislativa comunitária durante o tempo em que ocorresse uma negociação entre os três parceiros sociais.⁴

Com este novo passo a negociação entre os parceiros irá atingir uma nova importância e irá ser assinado um conjunto de acordos-quadro que irá permitir passar da era política à era das declarações jurídicas (vide quadro 1).

² Entre 1985 e 1995 os encontros de Val-Duchesse geraram vinte e uma declarações conjuntas dos parceiros sociais, dois acordos cruciais e sete cimeiras de alto nível.

³ Apenas o Reino Unido (com o Governo de Margaret Thatcher) votou contra.

⁴ O Tratado de Maastricht, que entrou em vigor a 07.02.1992, introduziu alterações ao Tratado de Roma de 1957, que instituiu a Comunidade Europeia.

Quadro 1: Os primeiros Acordos-Quadro firmados pelos parceiros sociais europeus

	Acordos-Quadro subscritos pelos parceiros sociais europeus	Data
1.	Papel dos parceiros sociais no desenvolvimento do diálogo social	31.10.1991
2.	Acordo-Quadro sobre a licença parental	14.12.1995
3.	Acordo-Quadro sobre o trabalho a tempo parcial	06.06.1997
4.	Acordo-Quadro sobre emprego na agricultura	
5.	Acordo-Quadro sobre contratos a termo certo ⁵	Janeiro/1999

Entretanto, em 1992, foi instituído um Comité de Diálogo Social, com a obrigação de se reunir três vezes por ano e que vai implementar novos procedimentos e, sobretudo, vai garantir o seu futuro desenvolvimento.

Mais tarde, já em Maio de 1998, foram criados os comités de diálogo social sectorial, que vão permitir aprofundar a um nível mais concreto as grandes linhas orientadoras da política social europeia. Foram vinte e sete os comités sectoriais de diálogo social criados, para um idêntico número de sectores económicos.⁶

4.3. O III ciclo (2000/2010): a fase do aprofundamento do diálogo social

Em 2000, com a Cimeira Europeia de Lisboa, a União adopta uma estratégia que vai representar um marco importante na evolução da política social europeia. A dimensão social passa a estar presente em todos os aspectos e domínios em que as instituições europeias intervenham. O objectivo da Estratégia de Lisboa é o de atingir o pleno emprego e reforçar a coesão social, ao mesmo tempo que se pretende que a Europa se torne uma economia de conhecimento mais competitiva e mais dinâmica.

Ao mesmo tempo, pretende-se que também possa ser obtido um reforço do diálogo social europeu através das empresas, designadamente pela criação dos Conselhos de Empresa Europeus, que permitam o debate em torno de políticas que privilegiem a responsabilidade social das empresas. No fundo, através desta consensualização contratual operada nas empresas ou em sectores económicos, tem-se impedido que se legisle de forma mais vaga e abstracta.

⁵ Este Acordo-Quadro deu origem à importante Directiva 1999/70/CE do Conselho, de 28.06.1999 que haveria de ter uma importante repercussão na legislação do trabalho portuguesa.

⁶ Há vários documentos sobre estes comités sectoriais publicados pelas instituições europeias. Um dos primeiros denomina-se *Industrial Relations in Europe - Employment and Social Affairs*, é da responsabilidade da Comissão Europeia e data de Maio de 2002.

Contudo, continua a haver lugar para estas duas formas de regulação, uma vez que, após o ano 2000, prosseguiu a subscrição de acordos-quadro (vide quadro 2).

Quadro 2: Novos Acordos-Quadro

	Acordos-Quadro subscritos pelos parceiros sociais europeus	Data
6.	Acordo-Quadro relativo ao teletrabalho	16.07.2002
7.	Acordo-Quadro sobre as condições de funcionamento para trabalhadores temporários	28.11.2002

Por outro lado, na Cimeira de Laeken (Dezembro de 2001), os parceiros sociais dão início a uma nova fase de diálogo social europeu, caracterizada por maior independência e autonomia.

Gradualmente, denota-se na evolução deste diálogo social que se passa do vazio à contratualização, da dependência à autonomia e dos acordos genéricos e de carácter mais abstracto a acordos sectoriais e de empresa.

Em 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (01.12.2009), caminhou-se no sentido de viabilizar ainda mais o citado aprofundamento do diálogo social. Independentemente das profundas transformações introduzidas por este Tratado que reformou as instituições da União Europeia⁷, também especificamente na temática que agora se versa foram inseridas alterações muito significativas. Mencionar-se-ão apenas duas que merecem destaque:

a) De acordo com a distribuição das competências entre os Estados-membros e a União Europeia, a problemática da política social e da coesão económica e social passou a integrar uma matéria de competência partilhada⁸, nos termos do art. 4 n. 2 al. b) e c) do Tratado de Lisboa⁹;

⁷ Recorde-se que, depois do Tratado de Maastricht subscrito em 1992, do Tratado de Amsterdan de 1997 e do Tratado de Nice de 2000, houve uma tentativa de criar uma Constituição Europeia. Este projecto, apesar de ter sido acordado pelos governos dos vinte e cinco Estados que na altura integravam a União Europeia, foi assinado em Roma (29.10.2004). Contudo, a rejeição desta Constituição, por parte do eleitorado francês e holandês em referendos realizados em 2005, pôs fim a este processo.

⁸ No Tratado de Lisboa passam a explicitar-se três modalidades de competências: as exclusivas da União Europeia, as partilhadas entre os Estados e a U.E. e as competências apoiadas (neste caso a U.E. pode tomar medidas ou complementar as acções tomadas pelos Estados-membros).

⁹ A consulta do Tratado de Lisboa não é fácil, embora ele seja apenas composto por sete artigos, trinta e sete protocolos e a Acta Final englobe sessenta e cinco alterações que se repartem por 271 páginas do Jornal Oficial da União Europeia (C 306 de 17.12.2007). O art. 1º modifica o Tratado da União Europeia e o art. 2º, que é o mais volumoso, inclui cláusulas que alteram o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o que inclui centenas de pequenas alterações. O art. 3º versa a duração do contrato, o art. 4º faz

b) Mas a questão essencial despoletada pelo Tratado de Lisboa foi a inclusão da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, aprovada em 1989, que passou a ser um documento juridicamente vinculativo e com o mesmo valor do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Tratado de Roma de 1957).¹⁰ E na sequência desta nova força jurídica, este documento essencial sobre os direitos sociais fundamentais, que estabelecia apenas “obrigações morais” para os Estados subscritores e que por diversas vezes tinha sido rejeitado¹¹, acabou por entrar em vigor. Ainda no âmbito da Parte III, Título X, deste documento que versa a Política Social, o Tratado encarou a nova eficácia destes direitos como potenciadores da promoção do diálogo social entre os parceiros sociais europeus (cfr. art. 151 do Tratado). Os restantes artigos deste Título X referem que a Cimeira Social Tripartida para o Crescimento e o Emprego constitui um instrumento político para promover o diálogo social (art. 152), reiteram que a Comissão Europeia consultará o Comité Económico e Social Europeu (art. 156) e que lhe incumbirá a promoção da consulta dos parceiros sociais e as diligências necessárias para facilitar o diálogo social europeu (cfr. art. 154 do Tratado).

Como se percebe, o Comité Económico e Social Europeu que já detinha uma função relevante passa a representar a pedra angular sobre a qual poderá vir a frutificar este diálogo social. Por esta razão importa conhecer a sua estrutura, modo de funcionamento e o trabalho que tem vindo a realizar.

5. O COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

No diálogo social que se processa na União Europeia, o Comité Económico e Social Europeu (C.E.S.E.) tem vindo a assumir uma importância notória, já que representa um mediador entre a sociedade civil europeia e as três instituições comunitárias (Parlamento/Conselho Europeu/Comissão Europeia). A sociedade civil está representada pelos três grupos de interesses que preenchem os 344 lugares que integram o C.E.S.E. Estes grupos de interesses são os seguintes:

- Grupo I - Empregadores;
- Grupo II - Trabalhadores;
- Grupo III - Interesses diversos.

menção dos protocolos anexos, o art. 5º remete para as alterações dos tratados que são alterados e para a respectiva renumeração do articulado, o art. 6º refere-se à sua entrada em vigor e ao depósito deste tratado e, finalmente, o art. 7º alude à sua redacção nas vinte e três línguas da União Europeia. Atendendo a que esta versão do Jornal Oficial da União Europeia é apenas uma enunciação das alterações, sugere-se a consulta de uma versão do Tratado com o articulado devidamente renumerado (por ex., *Tratado de Lisboa - Versão Consolidada*, Edição da Assembleia da República, Lisboa, 2008).

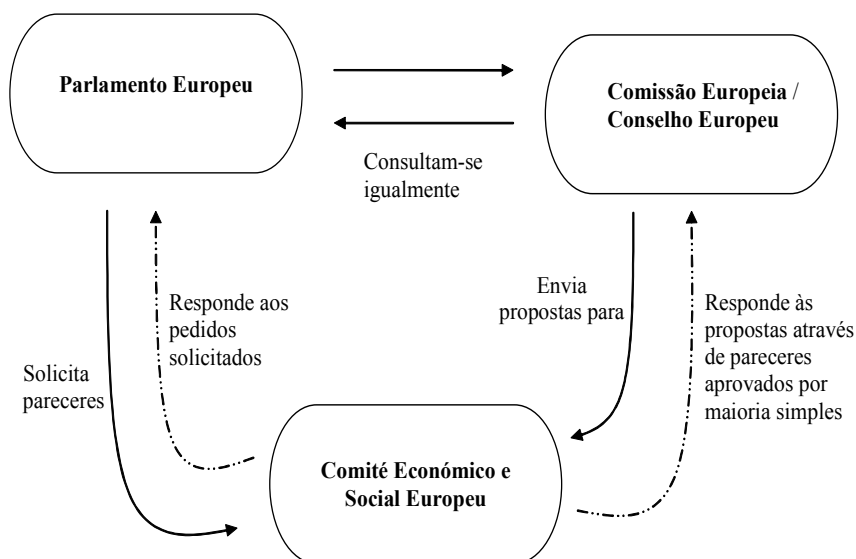
¹⁰ Apenas a Polónia e o Reino Unido estabeleceram reservas à aplicação deste princípio, como se pode verificar através do sétimo protocolo constante de p. 156 e 157 do Jornal Oficial da União Europeia.

¹¹ O projecto de Constituição da União Europeia (2004) incorporava esta Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores mas, como se referiu, foi reprovado e abandonado.

Nos dois primeiros grupos já vimos que estão presentes os três parceiros sociais europeus (U.N.I.C.E./C.E.E.P. e C.E.S.). O terceiro grupo agrega agricultores, profissionais liberais, consumidores, ambientalistas, representantes das O.N.Gs, das cooperativas, etc.¹²

São estes grupos que, após reuniões e consensualização das estratégias próprias, apresentam propostas comuns. Por esta razão se afirma que o C.E.S.E. é a sede institucional de informação e representação da sociedade civil e tem por missão exercer uma função consultiva junto das citadas instituições europeias (ver figura 1).

Figura 1: A importância do C.E.S.E. no diálogo social europeu



5.1. A estrutura e o trabalho do C.E.S.E.

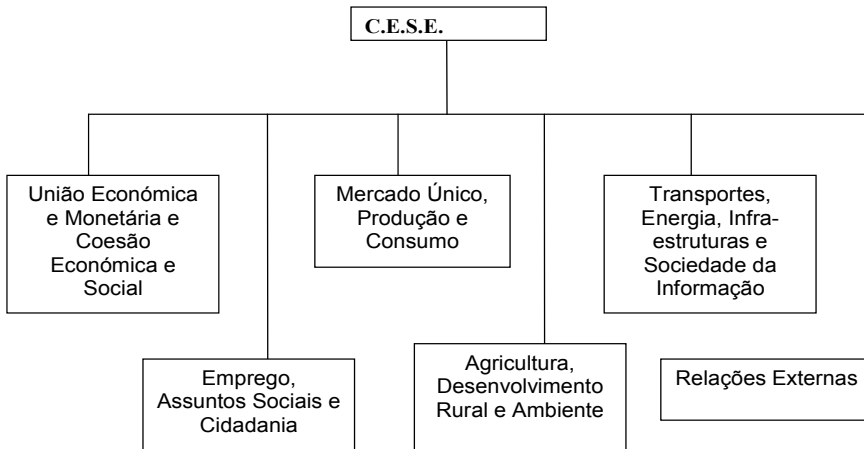
Os 344 membros referidos que integram o C.E.S.E. são conselheiros nomeados por quatro anos, pelo Conselho Europeu, sob proposta de cada Estado-membro. Contudo, estes membros não exercem a sua actividade a tempo

¹² Esta composição apresenta uma natureza dinâmica, já que evolui quadrienalmente em função da evolução da sociedade civil europeia. Os membros nacionais presentes no C.E.S.E. são doze instituições, entre as quais se salientam o Conselho Económico e Social português, a Associação Empresarial de Portugal, as Confederações de Empregadores e Sindicais e ainda a Agência Nacional para a Qualificação e para o Investimento, a Agência para o Comércio Externo de Portugal e o Observatório do Q.R.E.N. (Quadro de Referência Estratégico Nacional).

inteiro. São profissionais nos seus países de origem e deslocam-se à sede do C.E.S.E. em Bruxelas para as reuniões necessárias. Por esta razão não são remunerados embora recebam, naturalmente, subsídios de deslocação e ajudas de custo por cada dia de reunião.

O C.E.S.E. compreende as seis seguintes secções especializadas (vide fig.2):

Figura 2: A estrutura do C.E.S.E.



Como órgão consultivo o C.E.S.E. é obrigado a preparar todos os anos inúmeros pareceres, que são elaborados por peritos, assistidos pelos denominados grupos de estudo, cuja composição é variável e depende do grau de complexidade da consulta realizada. O que é importante reafirmar é que estes membros são escolhidos no seio dos três grupos referidos anteriormente (empregadores, trabalhadores e interesses diversos).

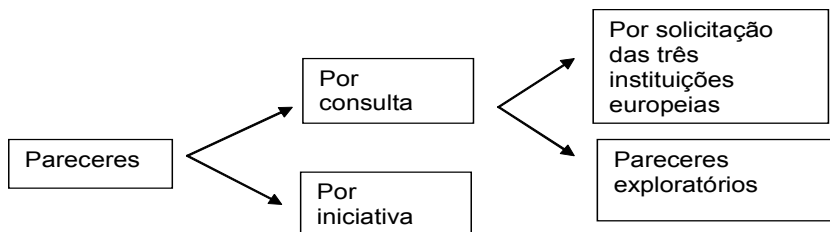
Estes pareceres depois de realizados são submetidos a aprovação em reunião plenária do C.E.S.E., que ocorre nove vezes por ano.¹³ Uma vez aprovados, não só são transmitidos às três instituições europeias, independentemente de ter sido apenas uma delas a solicitá-lo, como são igualmente publicados no Jornal Oficial da União Europeia.

5.2. Os pareceres emitidos pelo C.E.S.E.

Os cerca de cento e cinquenta pareceres que anualmente são emitidos pelo C.E.S.E. assumem uma dupla dimensão (cfr. figura seguinte).

¹³ Para otimizar a sua função de órgão consultivo, o C.E.S.E. procura sistematicamente o consenso, através de uma metodologia que tem vindo a ser denominada de «compromisso dinâmico».

Modalidades de pareceres do C.E.S.E.



Além dos pareceres por solicitação das três instituições europeias existem ainda pareceres exploratórios, através dos quais o C.E.S.E. é solicitado por uma destas instituições europeias a apresentar uma sugestão sobre qualquer temática, antes de a mesma instituição se pronunciar sobre ela. Neste caso, o parecer representa um conjunto de expectativas da sociedade civil e manifesta preocupações que normalmente (em 2/3 dos casos) são tomadas em consideração pela Comissão Europeia.

Além destes pareceres por consulta, que representam a larga maioria, existem ainda cerca de 15% dos pareceres que são realizados por iniciativa do C.E.S.E. Esta iniciativa propugnada por este comité, além de representar um aprofundamento da democracia representativa, desempenha e patenteia a função de autonomia de que goza esta instituição para sensibilizar os órgãos de decisão da União Europeia (vide figura 3).

6. CONCLUSÃO

À guisa de epílogo vimos que o diálogo entre os parceiros sociais europeus sobre políticas laborais e o processo de consulta entre as instituições europeias e os empregadores/confederações sindicais - este último processo muito parecido com a concertação social tripartida ao nível interno -, gradualmente, têm vindo a ser implementados no espaço da U.E. com o objectivo de identificar matérias consensuais que ampliem e melhorem o conjunto de políticas que apresentam claros benefícios para estes múltiplos interlocutores, embora tenham especial relevo para os trabalhadores e empresários.

Como se pôde verificar, ao longo da evolução dos ciclos referidos, houve um aprofundamento de várias temáticas que, de uma forma mais alargada ou através de comités de diálogo sectorial, foram capazes de reforçar a coesão social e evoluir do vazio para a contratualização.

Nesta estratégia implementada o C.E.S.E. adquiriu uma função privilegiada, quer servindo de mediador nesta plataforma giratória dos interesses conflitantes, quer respondendo aos pedidos solicitados pelas instituições europeias, quer ainda apresentando propostas para eventual aprovação no Conselho Europeu.

O diálogo social europeu tem, assim, permitido veicular a energia empreendedora da sociedade civil e, ao mesmo tempo, tem possibilitado a ponderação e concertação dos múltiplos interesses em jogo, de modo a possibilitar a construção de uma Europa verdadeiramente social, mais justa e humana. E neste sentido, o diálogo social tem vindo a representar um modo de acção e uma forma de pensar a Europa mais solidária.

Figura 3: A dupla dimensão dos pareceres do C.E.S.E.

