

A Europa social — princípios e contrapontos

Muito se espera da Europa social, quer sejam os «militantes», que vêm na sua institucionalização o contrapeso necessário aos efeitos sociais do grande mercado interior e que apelam à necessidade de consenso social para a coesão europeia, quer sejam as instituições comunitárias encarregues de a fazer avançar em espírito e nos factos, quer sejam, por fim, os observadores que procuram captar a sua trajectória e dar-lhe uma imagem prospectiva.

No entanto, relativamente às esperanças que suscita e até aos objectivos que se propõe, os resultados obtidos parecem situar-se na fronteira do equívoco. Será a Europa social uma grande ilusão?

Apesar dos enormes meios utilizados, estamos ainda no dealbar de um direito de trabalho «europeu». Desde que a Europa social arrancou, os especialistas têm vindo a proceder a um regresso às bases de um direito ao trabalho elaboradas no século XIX e depois no século XX sob pressão das lutas sociais e das necessidades económicas nos países europeus¹. Perante a extrema diversidade das disposições sociais dos diferentes países, a Comissão das Comunidades Europeias (CCE) está empenhada na definição do que poderá vir a ser a base comum da Europa social: declaração dos direitos sociais fundamentais na Carta Social e procura de acordos sobre mínimos europeus.

Será a Europa social capaz de ultrapassar esta fase? Será necessário ficar à espera de avanços sociais da construção europeia?

Qual o sentido e os limites da Europa social em construção? Quais as suas vias para o futuro?

Se os seus caminhos parecem tão difíceis, não será porque a harmonização da Europa social afecta, mais do que a abertura do grande mercado interior, a integridade e a autonomia estratégica dos actores europeus que daqui em diante serão os Estados, as empresas e os actores sociais?

* Directora de investigação. CNRS — Universidade de Paris-Sul.

¹ Um estudo comparativo das «disposições» nos doze países da Comunidade, efectuado a pedido do Conselho Europeu de Hanover, sob a presidência espanhola, está já disponível: *Liaisons Sociales*, «Documents W», n.ºs 88, de 1989, 91, de 1990, 93, de 1990, Agosto de 1990.

O objectivo da harmonização das regras sociais suscita um certo número de tensões consideráveis, que revelam ser outros tantos «pontos sensíveis» e que estabelecem os actuais limites da Europa social.

No seu conjunto, estas tensões apenas são evocadas timidamente, ou então deixadas na penumbra. Assim, enquanto procura as vias e os meios para a harmonização dos direitos sociais, a Comissão continua, para justificar o carácter limitado das suas propostas, a evocar a prudência de que deve dar prova para não perturbar os equilíbrios económicos e sociais regionais e nacionais.

Nem todas estas contradições de natureza económica e política são bem conhecidas, ou apresentadas em todas as suas consequências, agindo pois de forma latente; daí as dificuldades verificadas na constituição dos actores da Europa Social², como corpos representativos de uma posição ou de uma estratégia comum no seio das diferentes instâncias democráticas e sociais.

É deste modo que a Europa social coloca os termos de um debate mais geral no seio da construção europeia: tensões entre o «europeu» e o «nacional» (I), entre a harmonização das regras sociais e o respeito por práticas sociais específicas (II), entre a aposta na competitividade a curto prazo e o domínio da qualidade do desenvolvimento a longo prazo (III).

A REDISTRIBUIÇÃO DAS FUNÇÕES

Uma vez que as instâncias europeias começaram a gozar de um poder acrescido, foi aberto um primeiro debate sobre a perda de poder dos Estados-nações.

1. No que se refere às estratégias macroeconómicas, não há dúvida de que se pode argumentar que se trata de um falso debate, na medida em que os Estados, através da negociação ao nível europeu, podem reduzir as incertezas, ligadas aos movimentos da economia internacional, que ameaçam a sua autonomia estratégica. A regulação económica num quadro puramente nacional já não é imaginável nem eficaz. Haveria pois, aí, não uma transferência de poder, mas uma mudança de nível da acção dos Estados que os colocaria definitivamente em melhores condições de agirem sobre o seu meio económico envolvente. Não faltam precedentes de políticas comunitárias e de regulação concertadora dos quais se possam tirar lições.

Poder-se-á aplicar este raciocínio às políticas sociais? Ou afectar-se-ão equilíbrios económicos e sociais específicos de cada país? Ou, mais significativamente ainda, a margem de autonomia das políticas económicas de cada país será afectada?

² Janine Goetschy, «La construction de l'Europe sociale», in *Revue Française des Affaires Sociales*, n.º 1, 1990.

A CCE tentou resolver este problema do processo de redistribuição das funções ao aprovar o princípio de «subsidiariedade»³, segundo o qual «o nível adequado de execução de uma função continua a ser o nível mais descentralizado relativamente ao qual esta pode ser executada com eficácia». Assim enunciado, este princípio apresenta-se como uma declaração de salvaguarda das prerrogativas dos poderes existentes. Tranquiliza a CCE sobre o não se poder encarregar do andamento das economias nacionais, nem ser responsabilizada pelo seu funcionamento, tranquilizando também os Estados membros e as instâncias descentralizadas, que, deste modo, continuam a insistir na sua natureza própria e na sua autonomia estratégica.

No entanto, este princípio é enganador, uma vez que não se pode esquecer que abre caminho e legitima um processo de redistribuição de funções: a construção europeia vai-se edificando contra, se não o princípio, pelo menos contra o seu enunciado, seleccionando como candidatas ao grande jogo europeu as funções «cuja realização exige a acção da união porque as suas dimensões ou os seus efeitos ultrapassam as fronteiras». O princípio é enganador, pois não vai no sentido da história que se está a fazer.

2. Além disso, este princípio continua a ser objecto de interpretação. Segundo o seu secretário-geral, uma das razões que levaram à aceitação da Carta Europeia dos Direitos Sociais pela UNICE (União das Indústrias da Comunidade Europeia) foi o facto de aí estar sublinhada a «subsidiariedade das regras comunitárias relativamente às regras nacionais». Esta formulação reduz o alcance da Carta. Já não basta que se chegue a acordo em Bruxelas, a Carta remete para um processo em que os Estados nacionais conservam o poder de a aplicar ou não. Institucionaliza a tensão entre o objectivo de um acordo europeu sobre regras sociais e o respeito pela diversidade dos equilíbrios económicos e sociais dos níveis descentralizados.

Assim, a Europa social hesita, hesitação que foi confirmada por ocasião do Conselho Europeu de Dublin, a 28 de Abril de 1990. Enquanto os doze põem de pé um programa que deve conduzir à União Política, onde «o voto por maioria qualificada deverá tornar-se regra», Jacques Delors chamava a atenção para o facto de a aplicação desta regra no domínio social (e fiscal) transgredir seriamente o princípio da subsidiariedade⁴. No entanto, o voto por maioria qualificada continua a ser um objectivo reiterado pela Comissão no seu programa de aplicação da Carta Social.

Esta última interpretação da «subsidiariedade» permite pensar que as economias regionais e nacionais serão respeitadas nas suas especificidades. Mas isto acontece sem ter em conta a dinâmica iniciada pelo Acto Único, que, longe de garantir o respeito pelas especificidades actuais, as remodela numa nova divisão do trabalho. Assim, é possível imaginar uma Europa com empresas de função local mantendo as suas formas específicas de utilização

³ Aprovado pela CCE em 30 de Outubro de 1989.

⁴ Bernard Cassen, *Le Monde diplomatique*, Junho de 1990.

da mão-de-obra e empresas de vocação europeia nas quais as regras sociais poderão ser harmonizadas. De facto, nada se passa fora deste modo.

Acontece que as empresas de vocação europeia, aquelas que se pensaria estarem em posição de operar uma certa harmonização das condições de emprego, são as suas mais ferozes adversárias e exigem a maior descentralização das negociações em matéria social. Manifestamente, para além da recusa das regras impostas (preferência por regras negociadas entre parceiros sociais tendo em vista uma adaptação local), as empresas de dimensão europeia pretendem, no momento em que diante de si se abre o campo livre do grande mercado interior, preservar a sua liberdade estratégica de implantação, de utilização da mão-de-obra e de adaptação dos factores de produtividade.

Tanto a autonomia estratégica como a procura de flexibilidade vão no sentido de garantirem a melhor adaptabilidade ao mercado. O patronato europeu conseguiu encontrar uma posição comum, na medida em que o acordo se faz no nível máximo de descentralização das negociações.

3. Por parte dos Estados, com os projectos de tratados de União Política e de União Económica e Monetária (UEM) previstos para 1993, ainda não se sabe qual será a divisão dos poderes segundo os tipos de funções (legislativo, executivo) e segundo os assuntos a tratar entre as várias instâncias comunitárias, nem que temas ficarão definitivamente como base da soberania dos Estados⁵, nem que parcela das questões sociais será deixada para um poder europeu.

Segundo o relatório do Comité criado pelo Conselho de Hanover em Junho de 1988, na terceira etapa da União Económica e Monetária, uma vez que as taxas de câmbio estão fixas e os outros elementos orçamentais (políticas fiscais, défices orçamentais, outros elementos influenciando nos preços e conteúdos orçamentais) controlados, apenas se manteria autónoma a «formação dos preços e dos salários», que fora deixada para ser negociada entre os parceiros sociais, devendo, em princípio, os próprios governos abster-se de intervir, ou então a sua intervenção ficar em margens compatíveis com as políticas macroeconómicas⁶.

Contudo, será possível, por exemplo, imaginar a prazo uma regulação salarial europeia, uma espécie de SSE (serpente social europeia) ao nível dos sectores profissionais? Ou será que a regulação dos salários e as políticas de gestão da mão-de-obra continuarão nos poderes nacionais ou então entregues à dinâmica do mercado?

⁵ Assim, tendo em vista a UEM, uma das questões levantadas por Jacques Delors é: atendendo à preocupação de *subsidiariedade*, que parte da política económica será necessário gerir colectivamente?

⁶ Assim, no seu relatório sobre as consequências da UEM (19 de Outubro de 1990), Michaël Emerson indica que os países membros poderiam jogar com os preços e com os salários para manter a competitividade.

A HARMONIZAÇÃO DAS REGRAS SOCIAIS OU A COORDENAÇÃO DE SISTEMAS SOCIAIS

No que se refere à harmonização das regras sociais, a CCE tem agora duas vias à sua frente:

1. A via da «dimensão social» do grande mercado interior;
2. A via da harmonização propriamente dita, iniciada pela Carta Social.

1. Para começar, aplicam-se à Europa social os princípios válidos para a integração económica europeia, os únicos que, a bem dizer, têm por enquanto uma verdadeira legitimidade política devido ao carácter de prioridade estratégica que lhe é conferido pelo Tratado de Roma (1957) e depois pelo Acto Único (Junho de 1987, JO da CE). É aí que a Comissão, enquanto instância executora do Acto Único, vai buscar os seus fundamentos para agir. Estes grandes princípios têm origem na prioridade concedida à construção do grande mercado interior pela livre circulação de bens, capitais, pessoas e produtos (artigo 8A do Acto Único). Daí decorre o sentido de uma acção de coordenação das regras sociais que se dedica a levantar obstáculos à livre circulação das pessoas e à constituição de um grande mercado de trabalho, «dimensão social» do mercado interior.

As repercussões sociais da livre circulação dos assalariados não devem ser menosprezadas, não só pelo número de medidas que são afectadas (coordenação dos sistemas de segurança social, extensão dos direitos dos sistemas de reforma nos vários países membros, utilização da licença-formação, reinserção no país de origem, igualdade de direitos sociais dos diferentes cidadãos no interior de cada país, etc.), mas sobretudo porque estas medidas iniciam o processo de construção de um verdadeiro «mercado de trabalho europeu».

É incontestável que a Europa social encontra aí aberta uma via, mas trata-se de uma via que esconde os seus próprios limites: em primeiro lugar, pela sua base de legitimidade, que é a prioridade exclusiva ao levantamento de obstáculos à livre circulação das pessoas; em seguida, pela sua maneira de proceder por coordenação dos sistemas existentes, primeiro passo legítimo, mas no qual não é possível descobrir qualquer objectivo de avanço social. A continuação de um projecto de harmonização dos sistemas de segurança social e de aproximação dos níveis de protecção social, já desejado pelo Tratado de Roma (artigo 117), tendente a um processo de coordenação dos sistemas, é, relativamente a esta questão, bastante significativa⁷. A diversidade dos sistemas de protecção social⁸ e dos sistemas de saúde permite prever que

⁷ Danny C. H. M. Pieters, «Les défis du marché unique européen», Universidade de Lovaina e Tilburg, colóquio do CREA, *La protection sociale*, Lille, Dezembro de 1989.

⁸ As prestações por habitante variam de 1 a 10 em ecus e de 1 a 4 em poder de compra: Eurostat, *Population et conditions sociales — 1990/3*, Julho de 1990.

a aplicação de uma política comunitária pelos Estados membros será muito diversificada, segundo os temas, segundo os sectores, segundo as populações e segundo as regiões, devido a ajustamentos às economias locais.

A harmonização é então reinvestida no jogo de um processo de imitação e de ajustamento que se pode esperar dos efeitos de concorrência e das repercussões do crescimento. Já não se trata de uma estratégia de harmonização, mas do sistema de um funcionalismo sistémico (trocas entre sistemas)⁹, no qual a CCE desempenha um papel de «*medium* de comunicação»; daí a multiplicação das estruturas de diálogo. Paralelamente, as escolhas tornam-se mais técnicas (definição de equivalências, instituição de pontes entre sistemas, correcção de sistemas em função do critério de livre circulação).

2. A outra via, inaugurada pela Carta Social, surge em duas fases: o enunciado dos «princípios dos direitos fundamentais» dos assalariados, adoptados pelo Conselho de Estrasburgo¹⁰, e o Programa de Acção relativo à execução dos direitos fundamentais dos trabalhadores, proposto pela Comissão¹¹.

Ainda que os grandes princípios da Carta Social abram caminho à generalização de um certo número de direitos sociais, o Programa de Acção da Comissão surge como uma sequência de problemas a resolver à medida que se formam consensos parciais, «a Europa a pequenos passos», sendo os Estados quem decide em definitivo através do Conselho de Ministros.

As duas vias não são independentes, na medida em que as propostas da Comissão procuram, de maneira geral, a sua fonte de legitimidade no Acto Único: «A Comissão limitou as suas propostas de directivas ou de regulamentações aos casos em que lhe pareceu necessária uma legislação comunitária para realizar a dimensão social do grande mercado único.»¹²

Algumas propostas de «directivas» do «Programa de Acção» mostram bem o interesse, mas também os limites desta acção. No que se refere à regulamentação do emprego na subcontratação, é possível ler-se: «A concorrência leal e a promoção da eficácia são objectivos que devem ser atingidos através da eliminação do fenómeno a que se dá o nome de 'dumping social' e da garantia de igualdade de tratamento dos trabalhadores destacados.»¹³ Tendo em vista aperfeiçoar o grande mercado interior, a Comissão quer que sejam regulamentadas as condições de emprego em matéria de subcontratação e de contratos realizados por entidades públicas para a aquisição de obras, materiais e serviços. Trata-se de garantir aos trabalhadores dos doze,

⁹ Jurgen Habermas, *Logique des Sciences Sociales*, PUF, 1987.

¹⁰ *Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais*, aprovada pelos onze, tendo a Grã-Bretanha sido a excepção, a 8 e 9 de Dezembro de 1989. *Europe Sociale*, CCE, 1/90.

¹¹ Novembro de 1989, *op. cit.*, 1/90.

¹² Programa de Acção da CCE, *op. cit.*, 1/90.

¹³ As actividades de prestação de serviços e de subcontratação noutro país da Comunidade deverão aplicar a legislação nacional de ordem pública e respeitar os contratos colectivos do país de acolhimento (Programa de Acção da Comissão, *op. cit.*, pp. 62-63).

e em especial aos dos países menos prósperos, a igualdade de tratamento no que se refere ao acesso ao emprego, às condições de trabalho e à protecção social no país de acolhimento (uma empresa grega que ganhou um contrato de obras públicas na RFA deverá garantir aos seus assalariados gregos condições de trabalho semelhantes às dos assalariados alemães)¹⁴.

Esta iniciativa da Comissão facilita a deslocação dos assalariados e sobretudo garante às empresas dos países mais avançados que os países de salários baixos não virão concorrer com elas na sua terra; trata-se de uma garantia contra o «*dumping social*» ao domicílio. Tende a regular os problemas que poderão surgir por ocasião das «migrações associadas a projectos», que deverão multiplicar-se a partir de 1992, nomeadamente aquando dos concursos dirigidos a toda a Comunidade. Estas medidas vão ao encontro dos interesses dos trabalhadores deslocados que trabalham para empresas dos seus respectivos países, reduzindo ao mesmo tempo as vantagens das empresas desses países. Vão no sentido de uma estabilização das trocas. (O texto não diz se empresas da RFA que se instalarem na Grécia deverão dar salários gregos aos seus trabalhadores alemães, caso praticamente fora de questão, ou salários gregos aos seus operários gregos, para não entrarem em concorrência com as empresas gregas no mercado de trabalho).

Não está nas intenções das instituições harmonizar o conjunto das condições de emprego dos sistemas de subcontratação na Europa, tarefa certamente impossível, mas apenas corrigir anomalias de concorrência que poderão vir a verificar-se devido à liberalização das fronteiras. O Acto Único vai criar imprevistos, sendo a esta tarefa que se dedica, de momento, a CCE. A verificação dos obstáculos ao grande mercado interior prossegue graças à vigilância dos juristas e à pressão dos actores sociais (neste caso, o patronato e os sindicatos da RFA)¹⁵. Até este ponto é possível dizer-se que a CCE executa um formalismo teórico (exame de casos teóricos) para atenuar os disfuncionamentos previsíveis do mercado interior, cuja regulação concorrencial ela garante.

Falta um outro princípio de legitimidade para a aplicação da Carta Social, que seria «o acordo de todas as partes». As instâncias europeias possuem assim duas saídas: a harmonização por cima, isto é, a extensão das regras progressistas de certos países ao conjunto da CE, ou voltarem-se para a salvaguarda dos direitos fundamentais e para o estabelecimento de mínimos europeus.

Uma harmonização por cima, aceite por todos, não pode deixar de ser reduzida, devido às desigualdades de desenvolvimento e aos custos relativos das próprias medidas sociais, muito diferentes segundo os países. Apenas as medidas que não pesarem muito nos custos e não forem susceptíveis de reduzir a competitividade das empresas terão hipóteses de ser adoptadas (veja-

¹⁴ *Le Monde* de 17 de Novembro de 1989.

¹⁵ Apesar das grandes vagas de «racionalização-modernização», o emprego esteve em baixa contínua na RFA nos anos 80.

-se o avanço obtido com a adopção por maioria das normas de saúde e segurança).

Relativamente a esta questão, um dos «projectos-teste» da Comissão são, sem dúvida, as suas propostas de directivas de Junho de 1990¹⁶ sobre o trabalho atípico¹⁷; uma delas tende a harmonizar os direitos dos assalariados a tempo parcial com os que são garantidos aos trabalhadores a tempo inteiro e a prazo (artigo 100 do Tratado de Roma) e a outra tende a eliminar as disposições relativas à protecção social dos trabalhadores temporários e a tempo parcial que poderiam conduzir a distorções de concorrência (artigo 100A do Tratado)¹⁸. Apesar do voto favorável do Parlamento Europeu (Outubro de 1990), na medida em que pressupõem uma centralização das políticas sociais, o que não é o caso de todos os Estados (a tendência vai para a flexibilidade e para as negociações descentralizadas), e se arriscam a serem recebidas por alguns como inaplicáveis ou como fonte de desvantagens no mercado¹⁹, que hipóteses terão estas propostas de serem adoptadas?

Uma vez que a unificação por baixo está, em princípio, excluída²⁰, restamos a via dos mínimos: com um nivelamento para as regiões mais desprovidas ou para as regiões em vias de industrialização, o estabelecimento de normas mínimas poderá constituir a base de uma regulamentação europeia. Não há dúvida de que esta via é a mais livre²¹, mas de uma eficácia reduzida para a acção da Comissão, tanto mais que outros organismos internacionais têm vindo a promulgar normas internacionais deste tipo (Organização Internacional de Trabalho, OIT²²). De facto, deve verificar-se que, relativamente a todos os temas em que se invoca a competitividade de empresas como referência da sua acção, a Comissão é levada a centrar-se no estabelecimento de normas mínimas. Apesar da reiteração da necessidade de harmonizar os sistemas de trabalho, os países do Sul²³ vão, pelo menos numa primeira etapa, neste sentido. De facto, os países mais desfavorecidos desenvolvem simultaneamente duas lógicas: uma harmonização dos direitos de base e o respeito pelas especificidades de gestão da mão-de-obra susceptível de atrair capitais.

¹⁶ *Le Monde* de 20 de Junho de 1990.

¹⁷ Este representa 10% da mão-de-obra comunitária.

¹⁸ O que permite a sua adopção por «maioria qualificada» no Conselho.

¹⁹ Não conseguiram ser adoptadas no Conselho de Ministros do Trabalho de 26 de Novembro de 1990.

²⁰ Ainda que com a vaga de desregulamentação e o aumento da concorrência não o seja totalmente: as reacções dos sindicatos à redução das normas sociais são objecto de sondagens na RFA.

²¹ Eliane Vogel-Polky, «L'Europe sociale de l'An 2000 et la Charte Sociale européenne», in *Le Défi Social*, Bruxelas, ed. Ciaco, 1989.

²² Ver também «L'état des ratifications par les États membres de la CEE d'une liste des Conventions de l'OIT», in *Europe sociale*, cit., 1988, p. 107.

²³ Alvaro Espina, secretário-geral do Emprego e das Relações Profissionais, Ministério do Trabalho e da Segurança Social, Madrid, «La première étape de l'harmonisation des Systèmes de travail de la CE», in *Travail et Société*, vol. 15, n.º 2, 1990.

Enquanto factor de avanço social, a Europa social, no processo tal como está desencadeado, parece não passar ainda de uma quimera, na medida em que não parece existir realmente na intenção dos actores.

Ainda que a Europa social só possa progredir no respeito pelas economias e pelas estratégias das instâncias sociais descentralizadas, esse facto leva à concepção não de uma harmonização, não da formação de políticas comuns, como seria desejado pelo projecto da Europa política, mas essencialmente à coordenação de políticas diferenciadas. É evidente que algumas sentenças da jurisprudência poderão remeter para os princípios e regras sociais comunitárias, mas apenas quando estas aparecerem como mínimos. A progressão da Europa social está comprometida num processo económico e social que deverá ter em conta a diversidade dos interesses em jogo e as estratégias das forças sociais dos diferentes países.

A EUROPA SOCIAL DEPENDENTE DA SUA INSERÇÃO ECONÓMICA

A harmonização das regras sociais afecta os recursos com que os diferentes países vão enfrentar o grande mercado interior e a sua autonomia na sua política de inserção na economia europeia e mundial. Deste ponto de vista, se se compararem a Itália e a RFA²⁴, verifica-se que a Itália apostou numa «competitividade de preços» em sectores complementares dos outros países europeus. Inicialmente apoiada numa restrição dos preços para a exportação e numa «organização do trabalho de grande produtividade» (redes de subcontratação, trabalho precário) nesses sectores em pleno desenvolvimento, a competitividade italiana conseguiu jogar, até 1979, com desvalorizações sucessivas. A partir de 1979, sem poder recorrer à arma da desvalorização devido às políticas de acordo monetário, a Itália teve de compensar através de uma rendibilidade interior acrescida e de uma diminuição da progressão do salário real (estratégia do *price-taker*). Em contrapartida, foi uma estratégia de competitividade «extrapreços», jogando na qualidade do produto e numa integração social para a produtividade, que permitiu que a RFA tivesse acesso a um nível de vida e a uma taxa de cobertura social superiores.

O exemplo da estratégia de inserção da economia italiana demonstra que, a curto prazo, uma regulamentação social demasiado radical iria privar os países mais desfavorecidos das suas vantagens estratégicas para a competição intracomunitária. No entanto e a prazo, o respeito pelos trunfos sociais de competitividade (salários baixos, estatutos atípicos, economia paralela²⁵) implica uma dinâmica de fixação das desigualdades das condições de emprego entre os países. As indústrias de mão-de-obra investem de preferência nos países de salários baixos, enquanto os assalariados mais qualificados segui-

²⁴ Jean Mathis, Jacques Mazier e Dorotheé Rivaud-Danset, *La Compétitivité industrielle*, IRES, Dunod, 1989.

²⁵ Nos países do Sul calcula-se que 20% da população activa trabalha clandestinamente.

rão o caminho inverso, procurando empregos nos países de salários elevados e de ampla assistência social²⁶. Com a abertura do grande mercado interior espera-se um novo afluxo de trabalhadores tecnicamente qualificados ao seio da Europa industrial²⁷. Ainda que esta lógica de interesses deva ser corrigida, é nítido que as condições políticas e sociológicas nunca favoreceram tanto as migrações, como é demonstrado pelos êxodos vindos de Leste. A Europa a duas velocidades só pode ser evitada através de medidas correctoras de natureza estrutural. Por parte das reestruturações industriais, com a abertura das fronteiras, entra-se numa economia de direcção internacional dos recursos humanos. Um dos argumentos avançados contra esta hipótese é que as indústrias assumiram há muito tempo a sua configuração europeia. Apenas alguns sectores, tais como o farmacêutico, as profissões liberais e os novos serviços, estariam expostos a reestruturações territoriais. No entanto, sabe-se que as grandes empresas francesas estão a realizar ou acabaram agora mesmo a sua extensão europeia no âmbito de uma repensada divisão de trabalho (Thomson, Rhône-Poulenc, CGE, Alcatel) e que a abertura dos países de Leste desencadeia novos movimentos estratégicos.

O argumento de «respeito pelos equilíbrios económicos e sociais» e pelas «especificidades» em matéria de gestão da mão-de-obra parece conceder aos países menos avançados as suas hipóteses de desenvolvimento²⁸.

Ainda que, num primeiro momento, a estratégia de competitividade «pelos preços» possa atrair investidores estrangeiros, a prazo arrisca-se, seguindo uma nova divisão de trabalho, a limitar esses países a um papel de subcontratação funcional relativamente às economias do Norte. Este movimento de polarização já iniciado à volta da RFA, nos países limítrofes, está a acentuar-se, enquanto a integração da Europa mediterrânica cria condições para uma concorrência intracomunitária dos mercados de trabalho. Assistir-se-á então ao estabelecimento de uma nova divisão de trabalho e a uma Europa social dual.

Uma poderá pender para um sistema de relações industriais integrado, de tipo neocorporativista, com os sindicatos comprometidos na produtividade e na qualidade, em troca de um certo controlo do emprego ou, pelo menos, de uma divisão dos ganhos de produtividade (segundo o modelo da Suécia, da RFA e de certas regiões com redes industriais e sociais muito integradas, tal como a planície do Pó). A outra Europa ficará submetida à pressão sobre

²⁶ A partir de 1992, o relançamento do inquérito OSCE (Secretariado Estatístico das Comunidades Europeias) sobre a «estrutura dos salários (1966, 1972, 1978) deverá permitir dispor de dados comparáveis sobre o nível e a dispersão dos salários nos diferentes países da Comunidade.

²⁷ Um relatório da OIT demonstra que as previsões sobre os fluxos migratórios intra-europeus depois de 1992 ainda estão em estado de avaliação (*Les travailleurs migrants dans l'Europe du marché intérieur après 1992*, Genebra, Abril de 1989).

²⁸ As taxas de desemprego mais elevadas da Comunidade encontram-se nos países já industrializados: Espanha, 15,6% em 1990; Irlanda, 16,8% em 1989; Itália, 11%, as taxas mais baixas nos países que em grande parte continuam por industrializar, como Portugal (4,8%).

os custos ou a reajustamentos sociais locais. Muito mais ainda, a concorrência dos países do Sul poderá então apoiar-se nos acordos e convenções adquiridos nos Estados do Norte. Apesar da sua moderação, é então medida a importância das propostas feitas pela CCE relativamente aos direitos fundamentais, aos mínimos e ao controlo das formas flexíveis de contratos de trabalho.

Ainda relativamente a esta questão, algumas negociações salariais de sectores ao nível europeu, fixando mínimos ou margens de variações, poderão vir a ser chamadas a desempenhar um papel de regulação na reestruturação da divisão europeia de trabalho.

Antes da Europa social, o que está em jogo é a distribuição do crescimento e, mais ainda, da qualidade e das formas de desenvolvimento entre os países membros. Para além dos investimentos aparentes ou imediatos da Europa social, a questão está em saber de que meios e de que autonomia poderão dispor os Estados na condução do seu desenvolvimento.

É certo que a Europa do grande mercado interior constitui uma hipótese para os países do Sul e que a CCE não ignora as disparidades económicas que os caracterizam. Num recente relatório sobre o emprego está bem sublinhado que, «sem uma maior coesão das medidas estruturais, em vão se esperará reduzir as disparidades regionais e garantir uma distribuição equitativa dos benefícios do mercado interior na Comunidade e no conjunto dos grupos sociais», e ainda que «o impacte do grande mercado interior não chegará automaticamente a todas as regiões dos doze e necessitará de uma política voluntarista»²⁹. Por um lado, esta preocupação manifesta-se nos auxílios comunitários e, por outro, num grande número de derrogações relativas ao controlo dos auxílios públicos às empresas, previstas pelo Tratado de Roma.

No que se refere aos auxílios comunitários³⁰, sabe-se que 80% vão para a execução da política agrícola comum, 9% para o Fundo Social Europeu, que desempenha uma acção de auxílio à formação, 8% para o Fundo de Desenvolvimento Regional, cujo objectivo é reduzir as disparidades regionais³¹ e facilitar a reconversão das regiões em declínio, indo 3% para a I e D.

Os auxílios ao desenvolvimento poderão ser aumentados. Em 1990, a presidência italiana propunha reservar estatutariamente 50 000 milhões de dólares por ano, isto é, 1% do PNB dos doze, para o auxílio ao desenvolvimento, 1/4 dos quais iria para nações mediterrânicas³². Mas, segundo o Comité do Conselho de Hanover, o auxílio ao programa de investimentos deveria sobretudo contribuir para unificar as condições da produção, fazendo incidir o seu auxílio nas infra-estruturas. O auxílio aos investimentos directamente pro-

²⁹ *L'emploi en Europe, 1989*, DGV, CCE, 1990.

³⁰ Avaliadas em 22 000 milhões de *ecus* para o período entre 1981 e 1986.

³¹ A harmonização europeia das estatísticas de desemprego deverá permitir uma melhor distribuição dos fundos estruturais.

³² Metade vai para o terceiro mundo e o último quarto para os países de Leste (*Le Monde* de 1 de Julho de 1990).

dutivos só poderia ser encarado para reduzir provisoriamente as consequências sobre o emprego dos ajustamentos do mercado interior.

No que se refere às derrogações relativas ao controlo dos auxílios públicos, para além das derrogações obrigatórias de carácter social ou acidentais, a Comissão pode considerar certos auxílios compatíveis com o Mercado Comum. Trata-se do auxílio às regiões que a Comissão considera terem uma elevada taxa de desemprego e um baixo nível de vida³³, auxílio destinado a promover um projecto europeu (auxílio à comercialização no interior da Comunidade, auxílio ao investimento para as empresas no sentido de satisfazerem as normas do meio ambiente, auxílio de I e D segundo projecto europeu), a que se vêm juntar auxílios às regiões e às actividades, na medida em que não alteram as condições das trocas em sentido contrário ao interesse comum (zonas específicas, sector em crise, sector de ponta, nos quais a Comunidade é confrontada com um certo número de desafios ou de uma certa debilidade estrutural)³⁴.

A autonomia dos Estados em matéria social parece seguir a par com a descentralização e com o respeito pelas especificidades nacionais na gestão da mão-de-obra. No entanto, resta saber se os efeitos do mercado interior na estrutura da Europa industrial não se arriscarão a deixar pouco espaço para a acção dos Estados na condução do seu desenvolvimento. Esta é, sem dúvida, uma das questões-chave da progressão de uma harmonização social.

Ficará a política de recuperação económica intracomunitária entregue às eventualidades da procura, à pressão dos actores, que são os Estados, as regiões, as empresas, e à acção de uma política comunitária?

Em conclusão, a Europa social suscita um certo número de tensões que põem em jogo as relações de poder entre os Estados e a Comunidade.

A Europa social é política e cronologicamente residual, chega em último lugar. Surge como um dos últimos espaços de liberdade, o último campo de manobra onde os Estados podem inflectir o curso do seu desenvolvimento. É, pois, um lugar de tensão entre lógicas nacionais e lógicas comunitárias.

Daí a natureza multifacetada da Europa social: medidas sociais regulamentares destinadas a aperfeiçoar o mercado interior, discurso diplomático da subsidiariedade para fazer desaparecer os preconceitos dos Estados, multiplicação dos espaços de diálogo social para criar as bases de novas legitimidades, coordenação de sistemas sociais existentes, especial atenção aos mínimos que poderão vir a constituir o começo de uma harmonização social. Entre os seus vários níveis de intervenção, a Europa social ainda não encontrou a sua logística.

Plataforma de comunicação e de tomada de consciência dos desafios mais do que de negociação ou de arbitragem, a Europa social transformou-se num

³³ Sicília, Itália do Sul, Irlanda do Sul, Irlanda do Norte, Portugal, Grécia, Sul de Espanha e os territórios franceses ultramarinos.

³⁴ Para uma análise dos auxílios, Marianne Dony-Bartholmé, ver «Les aides publiques aux entreprises et le droit européen à la concurrence», em colóquio da revista *Politique et Management Public*, Bruxelas, Outubro de 1990.

dos pontos de ressonância das tensões da construção europeia. No actual estado de avanço da Europa comunitária, a Europa social é tributária das estratégias económicas das empresas e das políticas económicas e sociais dos Estados.

Qual será, então, o futuro da Europa social e da acção comunitária?

1. O desaparecimento das incertezas dependerá das estratégias a desenvolver não só pelas empresas europeias³⁵, como também pelos Estados. Em que medida será jogada a competitividade através dos preços ou a competitividade através da inovação? Dependerá também das formas de controlo e de incentivo ao desenvolvimento que a Comunidade será capaz de pôr em execução. É certo que Bruxelas irá privar os Estados de uma parte do seu poder social, mas este processo só poderá realizar-se em coordenação com planos de desenvolvimento, como o exigem a Grécia, Portugal e o Sul de Espanha. O enorme trabalho de comparação e de harmonização das regras sociais levado a cabo pela Comissão, tema a tema e através do diálogo e da coordenação entre os parceiros, só resultará se assim se fizer.

2. O estabelecimento de mínimos, quer pela via comunitária, quer através das negociações de sectores ao nível europeu, é interessante, não tanto, ou não apenas, pela sua eficácia social directa, mas se se verificar que esses mínimos, homogeneizando as condições de emprego, têm um efeito estrutural moderador, regulador dos movimentos de implantação das empresas de mão-de-obra.

3. A par das comparações de sistemas institucionais ou socioculturais dos vários países. deverá ser prestada especial atenção às estratégias económicas e sociais dos países menos favorecidos. As exigências da construção europeia fizeram oscilar o aparelho estatístico: de uma produção orientada para o conhecimento das evoluções passou-se para um conhecimento estrutural das diferenças entre os países ou entre as regiões. Parece agora que a harmonização social passa por um conhecimento das práticas e da dinâmica das políticas de desenvolvimento.

Tradução de Teresa Meneses

³⁵ Para uma tentativa de antecipação relativamente às estratégias de competitividade das empresas ao nível intra-europeu ver o estudo do Centro de Rendimentos e de Custos *Travail et emploi*, n.º 45, 1990.