

O NEOLIBERALISMO E A CHAMADA CONSTITUIÇÃO EUROPEIA. A MORTE ANUNCIADA DO “MODELO SOCIAL EUROPEU”*

1. - Talvez valha a pena começar por explicar, muito rapidamente, como se chegou à ‘Constituição Europeia’, acerca da qual me proponho analisar alguns aspectos relacionados com as soluções nela consagradas sobre o tema da minha palestra.

Em 25 de Março de 1957 foi assinado o Tratado de Roma, que criou a *Comunidade Económica Europeia* (CEE), simultaneamente com a criação da *Comunidade Europeia da Energia Atómica* (Euratom), a terceira das comunidades europeias, a par da CECA (a *Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*, criada em 1950, por ocasião do 5º aniversário da rendição da Alemanha nazi).¹

Dos seis países iniciais (França, Alemanha, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo), a CEE passa para nove membros em 1973 (adesão do RU, Irlanda e Dinamarca) e para dez em 1981 (com a entrada da Grécia). Em 1986, foi a vez de Portugal e da Espanha; em 1995 entraram na União Europeia (UE) a Áustria, a Finlândia e a Suécia; em 2004 a UE passou a 25 membros (com a entrada de Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa); em 2006, este número aumentou para 27, com a entrada da Bulgária e da Roménia. Entretanto, continua o processo de negociações com a Turquia.

Ao longo dos anos, o Tratado de Roma foi sendo alterado: em 1986, pelo *Acto Único Europeu* (que veio promover a implantação efectiva, até 31.12.1992, do mercado interno único de mercadorias, capitais, serviços e pessoas); em 1992, pelo

* O texto que segue serviu de base para a palestra proferida no dia 8 de Agosto de 2007, no Salão Nobre da Faculdade de Direito da USP, na abertura da Semana Comemorativa do 180º Aniversário da Escola do Largo de São Francisco, à qual quero prestar, também aqui, pública homenagem e agradecer, uma vez mais, a honra do convite que me foi dirigido pelo meu Colega e Amigo, Prof. Doutor Heleno Torres, e pelo Director da Faculdade, Prof. Doutor João Grandino Rodas, que me honra com a sua amizade desde os tempos em que foi, também ele, *alumnus conimbrigensis*.

¹ Em 1959 viria a constituir-se a EFTA (*European Free Trade Association*). Liderada pelo RU (e integrando também a Áustria, a Dinamarca, a Noruega, Portugal, a Suécia e a Suíça), era uma organização que pretendia constituir tão só uma *zona de comércio livre para produtos industriais* (que não era sequer uma *união aduaneira*), afastando, ao contrário da CEE, qualquer projecto de *integração política*, até porque alguns dos seus membros eram países neutrais (Áustria, Suécia e Suíça).

Tratado de Maastricht (que criou a União Europeia e decidiu avançar com a União Económica e Monetária, criar a moeda única e um Banco Central Europeu); em 1997, pelo *Tratado de Amesterdão* (que tentou a definição de uma estratégia não vinculativa no domínio do emprego); ainda em 1997, os estados da zona euro estabeleceram o *Pacto de Estabilidade e Crescimento* (que veio enfeudar a política monetária e a política orçamental a rigorosos critérios monetaristas, sacrificando todos os outros objectivos económicos e sociais das políticas públicas ao objectivo primordial da estabilidade monetária); em 2000, pelo *Tratado de Nice* (que reorganizou os poderes políticos no seio da UE, tendo em vista o futuro alargamento); à margem deste Tratado foi aprovada a *Carta dos Direitos Fundamentais* (CDF), objecto de mera declaração política, porque o RU se opôs a que ela fosse incorporada no Tratado e dotada de força jurídica vinculativa.

No Conselho de Laeken (Dezembro/2001) os Chefes de Estado e de Governo decidiram convocar uma “Convenção sobre o futuro da Europa”, cometendo-lhe a tarefa de reflectir sobre “uma melhor repartição e definição das competências no seio da UE”, sobre “a simplificação dos instrumentos” e a “legitimidade democrática e a transparência das instituições”. O problema da adopção de um “texto constitucional” foi deixado em aberto, no quadro de um processo de simplificação dos Tratados anteriores, que codificasse num texto único os pontos fundamentais consagrados nos Tratados e na jurisprudência comunitária.

Em 29 de Outubro de 2004 foi assinado em Roma o *Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa* (TECE).

Em virtude do veto resultante dos referendos realizados em 2005 na França e na Holanda, o TECE não foi ratificado por todos os estados-membros da UE e a ‘Constituição Europeia’ não entrou em vigor.

2. - Quando, em 1957, foi assinado o Tratado de Roma, que instituiu a CEE, já estavam em vigor, ratificadas pelos seis estados signatários do Tratado, a *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 10.12.1948) e a *Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais* (em regra designada por *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* - CHDH, assinada em Roma em 4.11.1950).

No entanto, o Tratado de Roma não se ocupou expressamente dos direitos fundamentais, centrando-se no objectivo de pôr de pé um *mercado comum*, na base de uma *união aduaneira*.

É certo que aos cidadãos dos estados-membros eram reconhecidos certos direitos que podem considerar-se incluídos no elenco normal dos direitos fundamentais, decorrentes do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, do princípio da igualdade entre os sexos em matéria de remuneração do trabalho, do direito de livre circulação dentro do espaço da CEE, do direito de exercício da actividade económica em qualquer país da Comunidade. Trata-se, porém, como resulta do seu enunciado, de direitos reconhecidos aos *agentes económicos* (trabalhadores ou empresários) actuantes no *mercado comum* e não propriamente de *direitos das pessoas*. As Comunidades Europeias eram essencialmente, e sem disfarce, *comunidades económicas*, não comunidades de pessoas, pelo que os direitos das pessoas só eram tidos em conta na medida em que eles fossem um pressuposto do estabelecimento e do desenvolvimento do *mercado comum*.

Só em 1986, no *Preâmbulo do Acto Único Europeu*², foi assumido pela primeira vez de forma explícita o compromisso dos estados-membros no sentido de “promover conjuntamente a democracia, com base nos direitos fundamentais reconhecidos nas constituições e na legislação dos estados-membros, na Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e na Carta Social Europeia, nomeadamente a liberdade, a igualdade e a justiça social”.

Na sequência do Tratado de 1986, três Directivas de 28.6.1990 vieram alargar aos não activos o *direito de livre circulação*, embora um não activo só pudesse exercer o *direito de residência* em um país da União que não o da sua nacionalidade se fizesse prova de possuir meios de subsistência suficientes. A Comunidade Europeia estava longe de se assumir e de poder ser vista como uma *comunidade de pertença*, uma comunidade integradora de todos os nacionais dos estados-membros, que não poderiam considerar-se *cidadãos europeus*.³

3. - A União Europeia, criada em 1992 pelo *Tratado da União Europeia*⁴, embora mantenha um cunho económico predominante, veio introduzir claramente preocupações de natureza política no processo da integração europeia. Daí o espaço ampliado concedido à problemática dos direitos fundamentais. Com efeito, o TUE (art. 6º) vem proclamar que “a União assenta nos princípios da liberdade, da

² Tratado assinado no Luxemburgo em 17.2.1986 (com entrada em vigor em 1.7.1987), que veio concretizar o projecto de *mercado único europeu*.

³ Cfr. R. MOURA RAMOS, *ob. cit.*, 337/338.

⁴ Normalmente designado por *Tratado de Maastricht*, por ter sido assinado nesta cidade holandesa em 6.2.1992, tendo entrado em vigor em 1.11.1993.

democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do estado de direito, princípios que são comuns aos estados-membros” e vem determinar que a *União Europeia* (entidade que substituiu as Comunidades Europeias) “respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (...), e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos estados-membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário”.

É evidente, porém, que não se trata da consagração de uma tábua de direitos fundamentais, como o fazem normalmente as constituições dos estados soberanos, porque os Chefes de Estado e de Governo dos países signatários do Tratado de Maastricht não seguiram a orientação preconizada pelo Parlamento Europeu na *Declaração de Direitos e Liberdades Fundamentais* (Resolução de 12.4.89), e porque afastaram também a hipótese de adesão da própria UE *qua tale* à CHDH.

3.1. - No *Protocolo relativo à política social* (Acordo relativo à política social celebrado entre os estados-membros da Comunidade Europeia com excepção do Reino Unido, que é parte integrante do Tratado de Maastricht), o art. 1º proclama que “a Comunidade e os estados-membros terão por objectivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma protecção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões”. E o art. 6º consagra o dever de cada estado-membro de assegurar “a aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre trabalhadores masculinos e femininos, para trabalho igual”.

É um passo no sentido de reconhecer ‘direito de cidadania’ aos direitos sociais dos trabalhadores.⁵ Mas é evidente que a ponderação destes direitos continua a ter uma inspiração economicista, subordinando-os à “necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia comunitária” (art. 1º, *in fine*).

⁵ Em 18.10.1961 foi assinada em Turim, no quadro do Conselho da Europa, a *Carta Social Europeia* e em 9.12.1989 o Conselho Europeu aprovou (em Estrasburgo) a *Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores*. Estas Cartas não passam, porém, de meras *declarações políticas*, sem qualquer força vinculativa no plano jurídico. De todo o modo, esta última tem sido um guia para a acção da UE nas áreas por ela contempladas relativas ao trabalho por conta de outrem (direito ao exercício de actividade profissional em qualquer estado-membro; liberdade de associação e negociação colectiva; direito à formação profissional, à protecção da saúde e à segurança no local de trabalho; direito a uma remuneração equitativa, à melhoria das condições de vida e de trabalho e a uma protecção social adequada nos termos definidos legalmente em cada estado-membro; direito à igualdade de tratamento entre homens e mulheres; direito a informação, consulta e participação dos trabalhadores.

Por imperativo do “princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência”, a liberdade de circulação de mercadorias, de serviços e de capitais é reconhecida em toda a sua plenitude, sem qualquer limitação. Mas não é reconhecida a *liberdade de circulação das pessoas*. Admite-se apenas a *liberdade de circulação dos trabalhadores* (exceptuados os da administração pública), na medida em que ela pode servir os *interesses do mercado* (i.é, os interesses do capital). Com efeito, a liberdade de circulação dos trabalhadores só é reconhecida (cfr., nomeadamente arts. 48º, 52º e 58º) para responder a ofertas de emprego, para exercer uma actividade laboral, para concretizar a liberdade de estabelecimento ou a liberdade de prestação de serviços em qualquer país da UE.

Quer dizer: mesmo direitos tão fundamentais como a *liberdade de circulação* e o *direito de residência* só são reconhecidos aos cidadãos europeus porque eles constituem um elemento caracterizador do mercado interno (art. 3º, al. c) TUE). Com efeito, o Tratado de Maastricht garante (art. 8º-A) que “qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos estados-membros”. Mas logo se acrescenta que este direito é reconhecido “sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado [por exemplo as dos arts. 48º, 52º e 58º?] e nas disposições adoptadas em sua aplicação”. E o nº 2 deste art. 8º-A reconhece a existência de dificuldades no exercício destes direitos, ao admitir que “o Conselho pode adoptar medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos a que se refere o número anterior”. Mas fá-lo com tantas exigências que não são de esperar grandes facilidades: “salvo disposição em contrário do presente Tratado – estipula o nº 2 -, o Conselho delibera por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após parecer favorável do Parlamento Europeu”. Não será fácil mudar as regras que continuam a subordinar o direito de circulação e o direito de residência às razões económicas de *defesa do mercado aberto e de livre concorrência*. Mas o TJCE tem interpretado e conformado estes direitos em moldes que vão além dos textos pertinentes do direito comunitário aplicável.⁶

3.2. - No mesmo sentido vai, sem dúvida, a consagração da *cidadania europeia*.

Nos termos dos arts. 17º a 22º dos Tratados (segundo a numeração adoptada pelo Tratado de Amesterdão), considera-se *cidadão da União* qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um estado-membro, sendo que a *cidadania europeia* não anula nem

⁶ Sobre esta matéria, cfr. F. LIBERAL FERNANDES, *ob. cit.*.

substitui a cidadania nacional de qualquer cidadão de um estado-membro da UE, antes acresce a ela.

A *cidadania europeia* confere, porém, aos cidadãos europeus alguns *direitos de cidadãos*, não vinculados à sua condição de empresários ou de trabalhadores: o direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o PE, bem como nas eleições municipais do estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse estado (mas não podem votar nas eleições legislativas, que relevam da *soberania nacional* e estão reservadas aos cidadãos de cada país); o direito de, sempre que se encontre em território de países terceiros em que o estado-membro de que são nacionais não tenha representação diplomática, beneficiar da protecção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais desse estado; o direito de dirigir petições ao PE; o direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu; o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da UE numa das línguas da União e de obter uma resposta na mesma língua.

A este elenco poderemos acrescentar os que transparecem no art. I-2º, que enuncia os *valores da União* (que vêm desde o Tratado de Amesterdão, 1997) e os que constam da CDF, aprovada como *declaração política* em Nice (Dez/2000) e incluída agora, com força jurídica, na Parte II do TECE.

No que toca aos direitos políticos, referiremos ainda a abertura do TECE a algumas práticas de *democracia participativa*.⁷

3.3. - Acontece, porém, que, ao contrário do que se passa com os direitos fundamentais de que gozam os cidadãos de um qualquer país, nos termos da respectiva constituição nacional, estes direitos dos cidadãos da União não são, porém, directa e imediatamente exequíveis. Só se tornam efectivos depois da adopção pelo Conselho Europeu (deliberando por unanimidade) das medidas para tanto necessárias,

⁷ O art. I-47º permite que um milhão, pelo menos, de cidadãos da UE, nacionais de um número significativo (a definir em lei europeia) de estados-membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar a 'Constituição'. O que acontece é que a Comissão pode ou não dar seguimento à proposta que lhe é apresentada, sendo vedado aos cidadãos dirigir-se, sem a intermediação da Comissão, às instituições legitimadas politicamente, de forma directa ou indirecta, pelo voto (o PE ou o Conselho de Ministros).

O art. I-24º-6, por sua vez, vem declarar que são públicas as reuniões do Conselho de Ministros sempre que este delibere e vote sobre um projecto de acto legislativo. É um simples gesto simbólico (a aproximar a prática deste 'órgão legislativo' da prática normal dos parlamentos nacionais), porque a *discussão* dos temas envolvidos é da responsabilidade do Comité de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros (art. I-24º-5).

e, em última instância, da adopção das medidas que cada estado-membro tem de assumir, nos termos das respectivas normas constitucionais.

Permanece em aberto, de todo o modo, a questão essencial: serão estes direitos bastantes para definir uma cidadania?⁸ Os cidadãos dos países da UE sentir-se-ão portadores de uma *identidade comum*, sentir-se-ão cidadãos de uma *nova pátria comum*? Sentir-se-ão, ao menos, sujeitos da vida e da acção da UE?⁹

Não vejo como poderá responder-se afirmativamente a estas questões. Na leitura que faço da realidade europeia, os cidadãos dos países da UE continuam a considerar o estado-nação como o horizonte inultrapassável da cidadania e o quadro natural da democracia. O próprio art. I-5º TECE declara que a União respeita a *identidade nacional* dos estados-membros (e creio que só ela conta verdadeiramente) e o art. I-10º lembra que *a cidadania da União não substitui a cidadania nacional*.

Os cidadãos dos países da UE vêem o poder político da União como algo que não está ao seu alcance, manobrado por uma tecno-burocracia sem rosto e pelos grupos de pressão com ‘representação diplomática’ em Bruxelas. Entendem que as estruturas e competências da União estão a retirar importância às suas opções em termos de política interna do seu país. Apercebem-se de que os seus governantes tomam decisões em Bruxelas de que praticamente não prestam contas internamente, invocando as ‘culpas’ de Bruxelas sempre que as coisas correm mal.¹⁰

⁸ Sobre o conteúdo dos direitos atribuídos aos cidadãos da União, cfr. R. MOURA RAMOS, *ob. cit.*, 339ss.

⁹ Na sequência do Tratado de Maastricht, a CE fala de direitos e deveres dos cidadãos da União. Mas a verdade é que não se prevêem quaisquer *deveres*. O que parece traduzir o reconhecimento de que a União não é uma entidade soberana, que possa impor aos seus cidadãos *deveres de soberania*.

Esta mesma ideia está implícita na própria definição de *cidadania da União*, reconhecida apenas àquelas pessoas que são *nacionais dos estados-membros*, i.é., àquelas pessoas que o ordenamento jurídico de cada estado-membro considerar como cidadãos deste estado. Tudo se passa de acordo com os princípios do direito internacional público decorrentes, neste caso, do art. 1º da Convenção da Haia (12.4.1930), nos termos do qual “é da competência de cada estado determinar, através de legislação própria, quem são os seus nacionais”.

O estado-nação continua, pois, a ser a matriz da cidadania; a cidadania da União não tem existência autónoma e a UE não pode considerar-se um espaço de cidadania, como uma *comunidade de cidadãos*, mas tão só como uma *união de estados*.

Georges SARRE (*ob. cit.*, 9-11) defende que este “mito de uma República europeia” está “no coração do pensamento único”, dele dependendo “o poder das elites políticas, económicas e mediáticas que governam sem o povo desde há vinte anos” e conclui que não passa de uma ilusão a ideia de que a Europa possa substituir a nação como “espaço de transformação social, de realização da justiça em todos os domínios, do exercício da democracia e da solidariedade”.

¹⁰ É significativo que a abstenção tenha atingido, nas eleições para o PE de Junho/2004, uma taxa global de 45%. Mas foi igual ou superior a 70% na Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Polónia, RU e República Checa, foi superior a 60% na Finlândia, Holanda, Hungria, Portugal e Suécia, e foi superior a 50% na Alemanha, Áustria, Dinamarca, França, Letónia e Lituânia. É um panorama que nos obriga a colocar em pauta, muito seriamente, a legitimidade democrática das instituições da União: os povos da Europa parece que estão de costas voltadas para elas. Longe da *Europa dos cidadãos*, vai-se fazendo a

Sete Chefes de Estado de países da UE (Alemanha, Áustria, Finlândia, Itália, Letónia, Polónia e Portugal) trouxeram a público, em Julho de 2005, uma carta conjunta intitulada “Unidos pela Europa”, na qual afirmavam: “Sem a aceitação dos cidadãos e a sua colaboração, a UE não conseguirá consolidar-se nem muito menos progredir”.¹¹ E a verdade, como eles reconhecem, é que, até agora, os processos de decisão das instituições comunitárias pecam por falta de transparência, e as próprias instâncias decisórias perdem-se no anonimato. O modo como o processo de integração se tem desenvolvido, marcado recorrentemente por atitudes de reserva mental por parte dos mais altos dirigentes relativamente às motivações e aos objectivos dos passos dados, justifica que os cidadãos dos países da UE se sintam excluídos não só das decisões com incidência directa no seu dia a dia, mas, sobretudo, das decisões relevantes para o seu futuro individual e colectivo.

4. - O Tratado de Amesterdão (1997) mantém o mesmo tom de indefinição no que concerne aos direitos fundamentais: o Conselho, deliberando por *unanimidade, pode tomar*, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.¹²

Mesmo tratando-se de direitos fundamentais, a *iniciativa legislativa* permanece monopólio da Comissão Europeia, cabendo ao Conselho o *poder de legislar*, sendo o Parlamento Europeu *mero órgão consultivo*. Este regime, que atribui à Comissão o papel decisivo no que toca à adopção (ou não) das medidas necessárias para tornar efectivos estes direitos fundamentais, só pode significar que eles são valorizados de modo secundário relativamente aos interesses económicos em presença, uma vez que a missão atribuída à Comissão é a de “garantir o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum” (art. 211º dos Tratados), pelo que as suas iniciativas se inspiram, naturalmente, nos ‘valores’ que definem o *mercado comum* e visam, obviamente, o cumprimento desta missão.

O Tratado de Amesterdão introduziu também um título relativo ao *emprego*, porque o Governo francês (Lionel Jospin) fez disso condição para aceitar o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Mas este Título VIII não define nenhum objectivo

Europa sem cidadãos. Também por esta razão ganha sentido a síntese de A. LECHEVALIER/G. WASSERMAN (*ob.cit.*, 55): “a história da construção europeia é, como sabemos, também a história do seu défice democrático”.

¹¹ Publicada em Portugal no jornal *Público*, 15.7.05, 10.

¹² O n.º 2 do artigo 13º exclui expressamente qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos estados-membros nesta matéria.

vinculativo, não consagra o *direito ao trabalho* nem compromete a União a promover uma política activa de combate ao desemprego e de promoção do pleno emprego. Afirma-se apenas o compromisso dos estados-membros e da Comunidade em desenvolver uma *estratégia coordenada em matéria de emprego*, com vista à realização de um *elevado nível de emprego*, salientando-se a *formação de mão-de-obra qualificada, formada e susceptível de adaptação* e a *estruturação de mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas*.

O objectivo keynesiano do *pleno emprego* é afastado, não vá Keynes ressuscitar, depois de ter sido decretada a sua ‘morte’... (um *elevado nível de emprego* é quanto basta).¹³ A vida mostra que, verdadeiramente, o que tem movido a Comissão e os Governos dos estados-membros é a promoção de mercados de trabalho *flexíveis* (com despedimentos mais fáceis, trabalho cada vez mais precário, direitos sociais cada vez mais reduzidos), que *reajam rapidamente às mudanças económicas*, para assegurar, por esta via, a competitividade (uma competitividade sem futuro).

Tudo em plena concordância com os fundamentos teóricos que vêm enquadrando a construção europeia, com particular evidência a partir do Acto Único e da concretização do mercado interno único. De acordo com os cânones do pensamento neoliberal, entende-se que o desemprego depende essencialmente de factores de *rigidez* que impedem o funcionamento do mercado de trabalho segundo as regras da concorrência. Esses factores são os sindicatos (que impõem salários muito elevados e uniformes e que impedem a baixa dos salários nominais), o subsídio de desemprego, o salário mínimo garantido, os descontos obrigatórios dos empregadores para o sistema público de segurança social (que agravam os custos da mão-de-obra).

Sendo esta a filosofia que orienta as instâncias comunitárias, não admira que as linhas directrizes definidas pelo Conselho Europeu por maioria qualificada, que os estados-membros têm em conta nas suas ‘políticas de emprego’, se centrem basicamente no que se designa, enfaticamente, por *reforma estrutural do mercado de trabalho*, isto é, na diminuição da protecção do emprego e na instabilidade e precariedade dos postos de trabalho, na diminuição dos custos sociais do trabalho (reduzindo a contribuição patronal para a segurança social, com o pretexto de que assim se facilita a empregabilidade dos desempregados), na maior diferenciação da

¹³ A *Estratégia de Lisboa* (Março/2000) proclamou o objectivo de transformar a UE na “economia do conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo”, apontando para o “pleno emprego de qualidade” que garanta maior coesão social. Até ao momento, trata-se de meros objectivos platónicos, sem perspectiva de concretização.

estrutura salarial (i.é, o alargamento do campo de salários baixos e da desigualdade de rendimentos), na moderação salarial como regra de ouro da competitividade.¹⁴

A *flexibilização dos mercados de trabalho e a moderação salarial* constituem o cerne desta estratégia, que vem alimentando a concorrência entre os países da UE, apoiada numa espécie de *dumping salarial, fiscal e social*, esquema que o alargamento veio potenciar, arrastando com ele a política de *deslocalização de empresas*, tudo ao serviço do *nivelamento por baixo* no que toca à estabilidade do emprego, ao nível dos salários, aos direitos sociais.

Estes objectivos estratégicos estão agora a ser prosseguidos através da tentativa de impor aos trabalhadores europeus a chamada *flexigurança*, palavrão inventado para traduzir a ideia de que é possível (e desejável, claro) um sistema que concilie a *flexibilidade* (i.é, a liberdade de despedir por parte dos empregadores) com a *segurança* (não a *segurança no emprego*, que esta tem de ser trocada por subsídios de desemprego generosos e pagos durante um período de tempo relativamente extenso e por políticas activas que ajudem os trabalhadores desempregados a melhorar a sua formação profissional e a encontrar um novo emprego).

É o chamado *modelo dinamarquês*, que tem funcionado satisfatoriamente na Dinamarca, onde se foi desenvolvendo em certas condições históricas, que levam o estado dinamarquês a investir muito na *formação profissional ao longo da vida* (para trabalhadores empregados e desempregados), em *políticas activas* de promoção do emprego e de ajuda na busca de um novo emprego e em prolongados e significativos *subsídios de desemprego* (o famoso “triângulo dourado”).

Só que ninguém de boa fé pode acreditar que este ‘modelo’ seja exportável para outros países. Desde logo porque ele custa muito dinheiro, que os dinamarqueses aceitam pagar com os impostos pagam por todos. No entanto, as orientações da Comissão Europeia são no sentido de pôr de pé, até ao fim de 2007, uma declaração de princípios comuns sobre *flexigurança*. A aplicação deste ‘modelo’ a países como Portugal virá, sem dúvida, agravar ainda mais a situação dos trabalhadores portugueses, que continuarão sem a *segurança* que agora não têm, mas ficarão entregues à lei da selva da *flexibilidade*.

¹⁴ Ver *Recommendation du Conseil sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté (2003-2005)*, 2003/578/CEE, apud LECHEVALIER/WASSERMAN, *ob. cit.*, 86.

5. - Do que fica dito parece poder concluir-se que, quarenta anos depois do Tratado de Roma, os Tratados por que se regia a União Europeia não continham uma verdadeira carta dos direitos fundamentais. Esta só viria a ser aprovada em Nice (Dezembro de 2000), mas apenas como *declaração de princípios* (que não é parte integrante dos Tratados), sem carácter vinculativo do ponto de vista jurídico, permanecendo na esfera de competência do Tribunal de Justiça o poder de conformação dos direitos fundamentais e a sua consideração nas decisões a tomar, à luz dos *princípios gerais do direito comunitário* constantes dos Tratados, das normas constitucionais comuns aos estados-membros (a tradição constitucional democrática europeia) e das normas da CEDH (Roma, 4.11.1950).

Pois bem. A Parte II da chamada Constituição Europeia reproduz a CDF aprovada em Nice, à qual atribui *força jurídica*, ‘constitucionalizando-a’.

O TECE vem, por outro lado, reconhecer a possibilidade de adesão da própria UE à CEDH, solução já tentada anteriormente mas só agora viabilizada. Verificada esta adesão, os cidadãos comunitários passarão a dispor de mais um meio de defesa dos seus direitos, na medida em que poderão recorrer para o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem como instância de defesa dos direitos previstos na CEDH que forem violados pelas instâncias comunitárias, nos mesmos termos em que podem fazê-lo nos casos de violação desses direitos pelos seus estados nacionais.

É claro, porém, que a Carta se limita a juntar num texto único normas que já constavam, com força jurídica, de vários tratados e convenções que vinculavam a generalidade dos países da UE e conferiam aos seus cidadãos os direitos agora consagrados na Constituição Europeia.

E é claro também que a CDF só obriga os estados-membros quando estes tiverem de transpor para a respectiva ordem jurídica interna as novas leis-quadro comunitárias ou quando as suas administrações tiverem de aplicar directamente a legislação comunitária. Mas a CE prevê que os cidadãos da UE gozem de meios directos de protecção jurídica dos seus direitos perante a actuação das instituições comunitárias que violem os direitos consagrados na Carta.

A verdade é que, desde o seu início, a CEE (e depois a UE) exigiram sempre, como critério de aceitação de novos membros, o respeito por estes direitos fundamentais. Esta exigência foi formalizada no Tratado de Maastricht, de cujo art. 49º resulta que só serão tidos em conta os pedidos de entrada na União formulados por estados europeus que respeitem os princípios enunciados no nº1 do art. 6º (os

princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do estado de direito), princípios considerados como *princípios gerais da ordem jurídica comunitária*, integrantes da ordem jurídica dos vários estados-membros, tal como são acolhidos na tradição constitucional democrática europeia e são consagrados na CEDH.

Em consonância com esta norma geral, desde 1992 que o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais é considerado objectivo a prosseguir pela política externa e de segurança comum da União, ao mesmo tempo que se proclama que a política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento deve contribuir para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do estado de direito, bem como para o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

A esta luz, parece, por isso, muito difícil conceber que esta protecção possa ser denegada, mesmo sem a CE, se qualquer instância comunitária puser em causa os princípios cujo respeito a Comunidade (e, depois, a UE) exige aos candidatos à adesão e deve tomar em conta no desenvolvimento das suas próprias políticas.¹⁵

6. - As considerações que antecedem não anulam o facto de a CDF ficar aquém das tábuas de direitos (nomeadamente direitos económicos, sociais e culturais) consagradas nas constituições de alguns estados-membros e mesmo em documentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem (10.12.1948), a Carta Social Europeia (Conselho da Europa, 18.10.1961) e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (9.12.1989), a primeira nem sequer referida no texto da Constituição Europeia e as duas últimas referidas apenas no Preâmbulo, apesar de todos os estados-membros da EU terem reafirmado o seu respeito por ela em 10.12.1998 (Resolução da ONU comemorativa dos 50 anos da DUDH) e em 8.9.2000 (três meses antes da aprovação da CDF em Nice), na *Declaração do Milénio*.¹⁶

É significativo, desde logo, o facto de a CE considerar “liberdades fundamentais” não aquelas que em regra integram o núcleo dos *direitos, liberdades e garantias*, mas antes “a livre circulação de pessoas, serviços, mercadorias e capitais,

¹⁵ Neste sentido é a orientação da jurisprudência do TJCE de há vários anos para cá. Sobre esta questão, cfr. M. Luísa DUARTE, *ob. cit.*, 19ss. Desde 1970 que o TJCE assume que “a observância dos direitos fundamentais faz parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito o Tribunal garante” (cfr. P. LUSSEAU, *ob. cit.*, 61).

¹⁶ Ver P. LUSSEAU, *ob. cit.*, 10, 67 e 106.

bem como a liberdade de estabelecimento”. Ora estas são as liberdades do (grande) capital (sobretudo do capital financeiro).

É igualmente sintomático o facto de a CE não garantir direitos fundamentais dos trabalhadores, como o direito ao trabalho, o direito a um rendimento mínimo, o direito a um subsídio de desemprego, o direito a uma pensão de reforma, o direito à habitação, direitos sociais colectivos reconhecidos em várias constituições modernas (de alguns estados-membros da UE) e na DUDH, talvez por isso ignorada pelos autores da CE, que preferem lembrar a CEDH, que não reconhece estes direitos.

Nesta mesma linha, o direito a um sistema público e universal de segurança social foi substituído pelo “direito de acesso às prestações de segurança social” (art. II-94º-1) e o direito à habitação deu lugar ao “direito a uma ajuda à habitação, destinada a assegurar uma existência condigna” (art. II-94ª-3).

O *direito ao trabalho* foi substituído pelo “direito de trabalhar”, a “liberdade de procurar emprego” e o “direito de acesso gratuito a um serviço de emprego” (art. II-75º e art. II-89º), inserido no cap. II da CDF (*Liberdades*), em vez de integrar o cap. I, sob a epígrafe *Dignidade*. Ora o *direito de trabalhar* foi uma conquista das revoluções burguesas, uma vez que ele não é mais do que a outra face da *liberdade de trabalhar* inerente ao *estatuto jurídico de homens livres* reconhecido aos trabalhadores após o desaparecimento da *escravatura* e a extinção da *servidão pessoal*. O *direito ao trabalho* (com o correlativo dever do estado de garantir a todos os trabalhadores uma existência digna através do trabalho) começou a ser consagrado na Constituição francesa de 1793 e consolidou-se após a revolução de 1848. Esta ‘Constituição Europeia’ reinventou agora o “direito de trabalhar”!¹⁷

¹⁷ Elucidativo é o tratamento de um tema tão delicado como o do trabalho infantil.

As Cartas Sociais do Conselho da Europa mostram uma evolução positiva a este respeito, de 1961 para 1996. Na versão adoptada neste último ano, o art. 7º define a idade de quinze anos como a idade mínima para a entrada no mercado de trabalho (e a idade mínima de dezoito anos para certas actividades perigosas ou insalubres) e fixa em quatro semanas o período mínimo de férias pagas para os trabalhadores com menos de dezoito anos.

Ora o art. II-92º do TECE determina que *é proibido o trabalho infantil*, mas deixa uma larga margem de indefinição ao limitar-se a dizer que a idade mínima de admissão ao trabalho não pode ser inferior à idade em que cessa a escolaridade obrigatória. O certo é que o art. 17º da *Carta Social* de 1996 especifica que o ensino obrigatório compreende o ensino primário e o ensino secundário, mas o art. II-74º do TECE não define nenhum tempo ou idade para o ensino obrigatório. Parece, pois, que em um estado-membro da EU que fixar nos doze anos a idade máxima para frequentar o ensino obrigatório as crianças poderão começar a trabalhar aos doze anos, com a bênção da ‘constituição europeia’.

O menos que se pode dizer é que se utilizou uma técnica legislativa deficiente. O que parece correcto é concluir que se andou para trás. Com efeito, numa versão da CE anterior à versão final, fixava-se a idade de quinze anos como idade mínima de admissão ao trabalho. Só que vários estados-membros da EU (Alemanha, Áustria, Dinamarca, Letónia, Polónia e RU) não se consideraram vinculados

Como novidade – que contraria disposições expressas de algumas constituições de estados-membros -, surge, para nosso espanto, o reconhecimento do direito de greve às entidades patronais ou direito ao *lock out* (art. II-88º e art. III-210º-6).

7. - Em termos gerais, podemos dizer, no entanto, que a CE consagra, na Parte II (CDF), o habitual conjunto dos direitos, liberdades e garantias próprio das sociedades democráticas. E os artigos II-112-4 e II-112-6 dizem que os direitos fundamentais “devem ser interpretados em harmonia com as tradições nacionais” e que “as legislações e práticas nacionais devem ser plenamente tomadas em conta”. Esta será a única excepção explícita ao princípio da prevalência da ‘Constituição Europeia’ e do direito da União sobre as legislações nacionais dos estados-membros, prevista no art. I-6º do TECE.

Mas é preocupante sabermos que “a Carta será interpretada pelos órgãos jurisdicionais da União e dos Estados-Membros tendo na devida conta as anotações elaboradas sob a autoridade do *Praesidium* da Convenção que redigiu a Carta e actualizadas sob a responsabilidade do *Praesidium* da Convenção Europeia”. É o *Preâmbulo* da CDF - que designa por *Convenção Europeia* (!) o grupo de trabalho presidido por Giscard d’Estaing - que no-lo recorda solenemente.

Um exemplo destas *anotações* interpretativas. O art. II-62º-2 da CE diz que “ninguém pode ser condenado à pena de morte, nem executado”. Mas as *Anotações* relativas ao art. 2º da CDF vêm remeter para o Protocolo nº 6 à CEDH, cujo nº 2 autoriza os estados signatários a prever na sua legislação a pena de morte para “actos praticados em tempo de guerra ou de perigo iminente de guerra”. No esquecimento fica o Protocolo nº 12 à CEDH (em vigor desde 1.7.2003), que consagra a abolição da pena de morte em todas as circunstâncias.

Um outro exemplo. O art. II-66º da CE diz que “todas as pessoas têm direito à liberdade e à segurança”. Mas a doutrina defendida nas *Anotações* permite que sejam privadas da liberdade as pessoas susceptíveis de propagar doenças contagiosas, os alienados mentais, os alcoólicos, os toxicod dependentes e os vagabundos. Parece mentira, mas é verdade (cfr. art. 6º das *Anotações*). Querirão fazer-nos regressar aos tempos em que os mendigos (vagabundos, por não terem onde trabalhar) eram considerados criminosos, muitas vezes condenados à pena de morte? Não custa

ao referido art. 7º da Carta Social de 1996. Sacrificaram-se os direitos das crianças mas salvou-se a unanimidade requerida para *avançar* na construção da Europa...

acreditar que não é este o fim em vista, mas lá que aquela é a doutrina das *Anotações*, lá isso é...

Só mais um exemplo. O art. II-94º-1 reconhece e respeita o direito de acesso a determinados serviços sociais (protecção nas situações de maternidade, doença, acidente de trabalho, perda de emprego, dependência ou velhice). Mas o art. 34º das *Anotações* logo esclarece que “a referência aos serviços sociais (...) não implica de modo algum que tais serviços devam ser instituídos quando não existirem”. Quer dizer: a CE reconhece o direito das pessoas às prestações da segurança social, mas reconhece aos estados o direito de não fazer nada para tornar efectivo aquele direito.

Para o bem e para o mal, estamos realmente longe de uma *Europa dos cidadãos*. É manifesto, por outro lado, que esta ‘constituição europeia’ não é uma constituição a sério. O que diríamos da Constituição de um país qualquer que proclamasse o direito de todos à segurança social e viesse dizer depois que o estado tem o direito de não fazer nada para garantir esse direito?

8. - Contra o *princípio da indivisibilidade dos direitos* (que reconhece a mesma dignidade e a mesma eficácia aos direitos civis e políticos e aos direitos económicos, sociais e culturais), o estatuto destes últimos depende das decisões dos juizes do TJCE.¹⁸ E parece fora de dúvida que os direitos sociais não são, em geral, à luz da CE, direitos subjectivos susceptíveis de ser directamente invocados em juízo. Por outro lado, do art. II-112º-5 do TECE resulta que nenhum dos princípios referidos nas normas do TECE em matéria de direitos fundamentais (nomeadamente no âmbito dos direitos económicos, sociais e culturais) pode ser directamente invocado em tribunal. Quer dizer: as disposições da CDF que contenham princípios não passam de *declarações de intenções*, porque só podem ser invocadas junto dos tribunais (nacionais ou comunitários) perante actos da União ou dos estados-membros que os ponham em causa.

As preocupações acerca da eficácia e alcance das normas da CDF acentuam-se à luz do disposto no art. II-112º-2, que subordina o exercício dos direitos reconhecidos na Carta “que se regem por disposições constantes de outras partes da Constituição” às “condições e limites nela definidos”. Há razões para temer que, a partir daqui, possa sujeitar-se o exercício dos direitos consagrados na CDF às condições e aos limites impostos pelo respeito das *liberdades fundamentais* proclamadas no art. I-4º,

¹⁸ Cfr. P. LUSSEAU, *ob. cit.*, 68.

nomeadamente a liberdade de circulação de serviços, mercadorias e capitais e a liberdade de estabelecimento.

E é de rezear que o TECE pretenda condicionar o exercício de tais direitos às exigências e aos limites de “um mercado interno em que a concorrência é livre e não falseada” (art. I-3º-2). É que estes *valores* são os mais presentes no texto e na ‘filosofia’ do TECE. Basta recordar que, mesmo “em caso de graves perturbações internas que afectem a ordem pública, em caso de guerra ou de tensão internacional grave que constitua ameaça de guerra, ou para fazer face a compromissos assumidos por um Estado para a manutenção da paz e da segurança internacional”, os estados-membros devem proceder a consultas recíprocas “tendo em vista estabelecer de comum acordo as disposições necessárias para evitar que o funcionamento do mercado interno seja afectado pelas medidas que qualquer Estado-Membro possa ser levado a tomar”.¹⁹

Tendo em conta este quadro, muitos temem que o exercício dos direitos reconhecidos na CDF venha a subordinar-se às *condições e limites* decorrentes do respeito pelo funcionamento de “um mercado interno em que a concorrência seja livre e não falseada”. Discutiu-se se a CE deveria ou não fazer referência à matriz religiosa da cultura europeia. Optou-se pela negativa, e bem, a meu ver. Mas os autores desta ‘Constituição’, que decidiram não fazer referência ao deus dos cristãos, escolheram outro deus omnipresente, que pretendem impor aos cidadãos dos países da UE, um deus que deve ser venerado acima de tudo, um deus que tudo resolve, ainda que à custa de ‘sacrifícios humanos’: o *deus-mercado*. Um deus cruel, ao menos para quem aceite que, “numa economia mundialmente aberta, *não há regulação nem limites* para a *violência* da concorrência.”²⁰[sublinhados meus. AN]

¹⁹ O art. III-132º vai mais longe na defesa da sacrossanta “concorrência livre e não falseada”: se as medidas adoptadas por qualquer estado-membro nas circunstâncias previstas no art. III-131º (cfr. também art. III-436) “tiverem por efeito falsear as condições de concorrência no mercado interno, a Comissão analisará com o Estado-Membro interessado as condições em que tais medidas podem ser adaptadas às normas estabelecidas pela Constituição”. Mais: o segundo parágrafo do art. III-132º prevê um processo particularmente expedito (em comparação com o procedimento normal previsto nos arts. III-360º e III-361º) para sindicar as medidas tomadas por qualquer estado-membro nas situações-limite referidas no art. III-131º. A Comissão ou qualquer estado-membro podem *recorrer directamente* ao Tribunal de Justiça se entenderem que outro estado-membro está a fazer utilização abusiva das faculdades previstas no art. III-131º. Mesmo em caso de guerra, o mais importante não parece ser a defesa da Paz, a defesa da vida e de condições de vida o menos duras possível; os esforços dos estados-membros devem concentrar-se na defesa da *concorrência livre e não falseada*, na defesa do mercado. Para permitir que, depois da catástrofe, o mercado assegure o regresso ao ‘paraíso’? Ou para permitir que todos tenham acesso aos negócios chorudos que as guerras normalmente proporcionam?

²⁰ É Michel Rocard quem o reconhece (*Le Monde*, 19.6.2003).

9. - As questões relacionadas com a política social estão entre as que são motivo de maior preocupação, dadas as implicações que têm no plano dos direitos económicos e sociais e, por isso mesmo, no plano das condições efectivas para a concretização dos próprios direitos, liberdades e garantias.

Na verdade, a Europa social tem sido o parente pobre de todo o processo de construção europeia. Pouco após a queda do Muro de Berlim (9.11.1989), Michel Rocard reconhecia, com grande frieza: “As regras do jogo do capitalismo internacional sancionam qualquer política social audaciosa. Para fazer a Europa, é preciso assumir as regras deste jogo cruel”.²¹ É a aceitação fatalista da *mercadização* da economia e da vida, “feita pela Europa, graças à Europa e por causa da Europa”, como reconhece Pascal Lamy, actual Director Geral da OMC.²² É a aceitação da visão determinista da globalização, apresentada como o resultado *inevitável* da revolução científica e tecnológica, com o propósito de nos fazer crer que esta terceira onda de globalização é uma *fatalidade* e não uma *política* inspirada pelo neoliberalismo e pelos interesses do império.

Não admira, por isso, que, mesmo no quadro do Parlamento Europeu, tenha sido muitas vezes sublinhada a incapacidade da União de definir e executar uma política concertada de combate ao desemprego, de promoção do pleno emprego e de protecção social aos desempregados.

Nos documentos que antecederam a criação da UEM surgiu uma proposta francesa no sentido da centralização do sistema de seguro de desemprego, de modo a reduzir as consequências de eventuais choques assimétricos. Dada, sobretudo, a oposição britânica, a proposta não foi por diante.

Em Amesterdão (1996/1997) conseguiu-se que o RU aderisse à Carta Social aprovada em Maastricht, ficando ela incorporada nos Tratados constitutivos da UE. Mas Blair e Kohl opuseram-se à criação de um Fundo Europeu de Luta contra o Desemprego, como pretendia a França. Por seu turno, o PE vem há anos insistindo (prégando no deserto...) na incapacidade do novo quadro introduzido nos Tratados em 1997 pelo Tratado de Amesterdão (Título VIII – Emprego) para permitir a definição de uma estratégia coordenada em matéria de emprego, a não ser no que toca ao objectivo neoliberal de promover “mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas” (art. 125º).

²¹ Citado por Serge HALIMI, *ob. cit.*, 3.

²² Citado por S. HALIMI, *ibidem*.

Além de outras razões, todas decorrentes da orientação neoliberal das instituições comunitárias, os constrangimentos decorrentes da União Económica e Monetária (UEM) e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) não permitem esperar outra coisa. É o resultado do fundamentalismo neoliberal inspirador da prática das instituições comunitárias, que tendem a desvalorizar as políticas públicas de combate ao desemprego e de promoção do pleno emprego (acusadas de produzir inflação e desemprego), se não mesmo a defender a *neutralidade* da política económica e a *morte* da política económica, por desnecessária, inútil e contraproducente

Recordarei, em primeiro lugar, que o objectivo primordial do Banco Central Europeu (BCE), responsável pela *política monetária única* dos países que adoptaram o euro como moeda, é o da estabilidade dos preços, a ele devendo ser sacrificados todos os outros objectivos de política económica, nomeadamente o crescimento económico, a luta contra o desemprego e a promoção do pleno emprego, a redistribuição do rendimento, o desenvolvimento regional equilibrado.²³

Recordarei, em segundo lugar, as exigências do PEC (débito público não superior a 3% do PIB; dívida pública não superior a 60% do PIB; inflação, a médio prazo, à roda de 2% ao ano), exigências que significam um regresso às concepções e políticas pré-keynesianas, que conduzem ao prolongamento e ao aprofundamento das crises, obrigando os trabalhadores a pagar, com a baixa dos salários reais, a solução que se espera resulte da actuação livre das leis do mercado.

10. - Regressando à Constituição Europeia, dir-se-á ser um ponto positivo a consagração dos princípios apontados no art. III-209º, segundo o qual a definição e a execução das políticas da União devem nortear-se pelos objectivos da promoção de um nível de emprego elevado e duradouro, da melhoria das condições de vida e de trabalho, da garantia de uma protecção social adequada, do desenvolvimento dos recursos humanos (art. III-203º: formação de mão-de-obra qualificada, formada e susceptível de adaptação), da luta contra as exclusões, do diálogo entre os parceiros sociais (cfr. art. I-48º).²⁴

²³ Por estas e outras razões, J.-P. CHEVÈNEMENT (*ob. cit.*, 36) não hesita em afirmar que “a constitucionalização dos estatutos do Banco Central Europeu – peso bem as minhas palavras – é algo de verdadeiramente criminoso”.

²⁴ O objectivo do *pleno emprego* continua, porém, esconjurado pelos Tratados que vêm dando corpo ao projecto europeu, que só demagogicamente continua associado ao “modelo social europeu”. Só no art. I-3º-3 o TECE fala de *pleno emprego*, como uma das metas do *desenvolvimento sustentável da Europa*. No Título dedicado ao emprego, não se fala de pleno emprego nem sequer de *desemprego*,

Talvez se entenda que os princípios atrás referidos – que já vêm dos Tratados de Maastricht e de Amesterdão - possam ser invocados, no quadro da ‘Constituição Europeia’, inclusive junto do TJCE, para impedir actos da União que os não respeitem. Mas a verdade é que o Tratado de Amesterdão veio retirar do texto dos Tratados a referência que neles se fazia à *harmonização do direito social no sentido do progresso* e a prática da generalidade dos estados-membros e das instituições da União vem apontando no sentido do *nivelamento por baixo* e nada no TECE se orienta no sentido da *harmonização no progresso*.

A Carta dos Direitos Fundamentais não cria nenhum direito social europeu. Por outro lado, o art. III-209º, atrás referido, chama a atenção para a “necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia da União” e deixa muito claro que a harmonização dos sistemas sociais decorrerá fundamentalmente do “funcionamento do mercado interno”. E o art. III-210º determina, por sua vez, que, nesta matéria, as instituições da União (nomeadamente o Conselho) deliberam sempre por *unanimidade*, ficando excluída “qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros” (no mesmo sentido, quanto ao emprego, o art. III-207º).

A *supranacionalização* das instituições comunitárias serve apenas para garantir a realização dos direitos e das liberdades do capital, mas não serve para garantir os direitos dos trabalhadores. O TECE parece conformar-se com a ideia (tão repetida por todos os difusores da ideologia dominante) segundo a qual, para competir com as potências asiáticas emergentes (China e Índia, v.g.), os trabalhadores europeus não podem continuar a receber salários tão elevados e muito menos podem beneficiar dos direitos que foram conquistando ao longo de muitos anos de duras lutas e que o estado-providência veio consagrar. E não há dúvida de que o art. III-203º acolhe as práticas correntes nos últimos anos no sentido da *flexibilização* e da *desregulamentação* das relações laborais, ao promover o *empenho* da União e dos estados-membros na estruturação de “mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas”.

apesar de ser de 10% a taxa média de desemprego no conjunto da UE. Tudo em consonância com as teses monetaristas e neoliberais, que desvalorizam o desemprego, considerando-o *desemprego voluntário*, que desaparecerá logo que se expurguem os mercados de trabalho das ‘imperfeições’ que os afectam (salário mínimo, subsídio de desemprego, sistemas públicos de segurança social, ‘poder monopolístico’ dos sindicatos).

Por tudo o que fica dito, não posso deixar de concordar com os que defendem que “a Europa social é o parente pobre deste modo de construção europeia”.²⁵ E não posso deixar de concluir que o caminho que vem sendo seguido só pode conduzir à *asiatização* da Europa comunitária e não ao reforço do chamado *modelo social europeu*. Mas este não é o caminho do futuro, é o regresso ao passado, na tentativa de fazer andar para trás duzentos anos o relógio da história.

11. - Tem longa tradição na Europa a assunção pelo estado (administração central, regiões ou autarquias locais) do dever de prestar aos cidadãos um conjunto de serviços que correspondem a necessidades básicas das populações. Colocando em outro plano os serviços de algum modo decorrentes da soberania (defesa, segurança e justiça), estão em causa os serviços de água e saneamento, de electricidade e gás, os correios, telefones e telecomunicações, os transportes urbanos, os serviços de educação e de saúde e, mais recentemente, os serviços relacionados com a segurança social, a cultura e o desporto.

Em geral, o estado prestava directamente estes serviços (através de estabelecimentos da própria administração pública, de serviços municipalizados, de empresas públicas, muitas vezes em regime de monopólio), gratuitamente em alguns casos, cobrando em outros casos um preço (um preço inferior ao *preço de mercado*). Este conjunto de serviços ficava, pois, *à margem do mercado*, por se entender que a satisfação, nestas condições, de determinadas necessidades colectivas básicas é um pressuposto essencial para garantir a todos o próprio exercício dos direitos e liberdades fundamentais. E por se entender que os serviços públicos constituem o “cimento da sociedade” e um factor decisivo do desenvolvimento económico e social, da melhoria das condições de vida das populações, da coesão social e do desenvolvimento regional equilibrado. Para tanto, é imperioso que esses serviços sejam prestados de modo a garantir a segurança e a continuidade da sua prestação, a universalidade e a acessibilidade económica, a qualidade do serviço prestado, um preço acessível a todos e a sua prestação mesmo em condições não rentáveis numa óptica capitalista. Como nada disto pode esperar-se do mercado, é necessário que os serviços públicos fiquem fora do mercado.

²⁵ Cfr. LECHEVALIER/WASSERMAN, *ob. cit.*, 12. Há quem seja mais radical e defenda que a destruição do *modelo social europeu* (a “americanização da Europa”) equivale à “terceiro-mundização lenta dos povos da Europa”. Assim, Didier Motchane, *apud* G. SARRE, *ob. cit.*, 127.

Desde o início que o Tratado de Roma previa a possibilidade de os serviços de interesse económico geral (SIEG) gozarem de um regime especial, que os colocasse fora da alçada das regras da concorrência.

E o que diz a ‘Constituição Europeia’ sobre os SIEG?

O art. II-96º “reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral”. Mas o art. 36º das *Anotações* que orientam a interpretação das normas da CDF pelos órgãos jurisdicionais da União e dos estados-membros (*Anotações* que fazem parte integrante do TECE) vem explicar que “este artigo (...) *não cria qualquer novo direito*, limitando-se a estabelecer o princípio de que a União respeita o acesso aos serviços de interesse económico geral previsto pelas disposições nacionais, desde que estas sejam compatíveis com o direito da União”.

Em primeiro lugar, saliente-se que a expressão *serviço público* (de ressonâncias perigosas...) desapareceu do vocabulário das instituições e do direito da UE, fenómeno que vai contra um aspecto muito sensível da tradição cultural e social europeia.²⁶ Em sua substituição, inventou-se a designação *serviços de interesse económico geral*, que nunca foi definida com rigor e que a opinião pública desconhece.

Os defensores desta ‘Constituição’ (i.é, do neoliberalismo) não se cansam de afirmar que SIEG “significa serviço público na linguagem europeia”. Mas o *Livro Branco* publicado pela Comissão Europeia em 2004 é muito enfático ao esclarecer que os *serviços de interesse económico geral* não podem confundir-se com *serviços públicos*. Dos documentos da Comissão resulta, além do mais, que os SIEG só podem ser criados pelo estado (em sentido genérico) se a iniciativa privada não fornecer o serviço, exigindo, por outro lado, que os SIEG respeitem as regras da concorrência. A alteração da designação não é, pois, um puro deslize semântico, antes significa a negação do núcleo essencial do conceito de serviço público: é público o que não interessar aos privados, por não dar lucro...²⁷

Ao contrário do texto do Tratado de Amesterdão (que incluía os SIEG entre “os valores comuns da União” – art.16º), o TECE não inclui os SIEG entre os *valores da União* (art. I-2º), limitando-se a reconhecer, eufemisticamente, que se trata de “serviços a que todos na União atribuem valor” e a reconhecer “o papel que

²⁶ O TECE só fala de serviço público a respeito do serviço público de radiodifusão e do serviço de transporte público, em ambos os casos para falar das compensações que o estado pagar pelas *servidões de serviço público* ou pelo cumprimento de uma *missão de serviço público*, como se o serviço público se reduzisse a estas ‘servidões’.

²⁷ Cfr. J.-P. CHEVÈNEMENT, *ob. cit.*, 32/33.

desempenham na promoção da coesão social e territorial” (art. III-122º). E também não inclui a sua prestação entre os *objectivos da União* (art. I-3º), embora o nº 3 deste artigo defina como objectivo da UE a promoção da coesão económica, social e territorial.

Por outro lado, o art. III-122º remete para os arts. III-166º e III-167º. Ora o nº 2 do art. III-166º é claro na afirmação do *primado da concorrência* e o nº 1 do art. III-167º insiste na ideia de defender, acima de tudo, a *concorrência livre e não falseada*.²⁸

Compreende-se: a *missão de serviço público*, que não é um valor nem um *objectivo* da UE, tem de ceder perante o objectivo de “um mercado interno em que a concorrência seja livre e não falseada”, objectivo tão relevante que o TECE o coloca no mesmo plano do “espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras” que anuncia pretender proporcionar aos seus cidadãos (art. I-3º-2). Coerentemente, os arts. III-147º e III-148º determinam que leis-quadro europeias procederão à liberalização dos serviços e proclamam que “os Estados-Membros esforçam-se por proceder à liberalização dos serviços para além do que é exigido por força da lei-quadro europeia adoptada em execução do nº1 do artigo III-147º, caso a sua situação económica geral e a situação do sector em causa lho permitam”. Repare-se: liberalizar “*para além do que é exigido...*”.

O TECE afasta um qualquer *direito aos serviços públicos garantidos pelo estado* no respeito pela *missão de serviço público*. O art. II-96º enuncia tão só o princípio de que “a União reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral tal como previsto nas legislações e práticas nacionais, de acordo com a Constituição, a fim de promover a coesão social e territorial da União”. E a *Anotação* constante da *Acta Final* relativa a esta norma não deixa quaisquer dúvidas sobre o sentido dela: “este artigo, que está plenamente de acordo com o art. III-122º da Constituição, *não cria qualquer novo direito*, limitando-se a estabelecer o princípio de que a União respeita o acesso aos serviços de interesse económico geral previsto pelas disposições

²⁸ Nº 2 do art. III-166º “as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas às disposições da Constituição, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação dessas disposições não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada”. Nº 1 do art. III-167º: “salvo disposição em contrário da Constituição, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados-Membros ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.

nacionais, *desde que sejam compatíveis com o direito da União*". [sublinhado meu. A. N.]

12. - Em um outro ponto que tem íntimas relações com o dos serviços públicos, a CE mantém o princípio (que vem desde o Tratado de Roma/1957) segundo o qual "a Constituição em nada prejudica o regime de propriedade dos estados-membros" (art. III-425º). Mas a verdade é que o regime das *ajudas públicas* (art. III-167º) e a força hegemónica do dogma da *concorrência livre e não falseada* (art. I-3º-2 e art. III-177ºss) condenam as empresas públicas a comportarem-se como *empresas capitalistas*, não podendo os estados seus proprietários utilizá-las segundo uma lógica diferente da que decorre das leis do mercado.

Com efeito, as linhas orientadoras definidas pela Comissão Europeia para as ajudas públicas com vista à recuperação ou reestruturação de empresas (públicas ou privadas) em dificuldade só autorizam a intervenção do estado nas situações em que um investidor privado racional actuando numa economia de mercado adoptasse uma idêntica decisão de apoio financeiro. Obriga-se o estado a actuar de acordo com a lógica do capital privado, como se a natureza e os fins do estado fossem os mesmos dos de um empresário privado, como se a *racionalidade* do estado tivesse de ser a do capital privado, como se o estado (mesmo o estado capitalista) não devesse intervir quando o capital privado não o faz ou quando a lógica do mercado (a busca do lucro) provocou uma crise a que é necessário pôr cobro. É o neoliberalismo mais extremo, puro e duro, inspirado no que alguém chamou "teologia da concorrência".²⁹

Esta mesma atitude explica o combate surdo, mas sistemático, que vem sendo movido contra a visão tradicional dos serviços públicos, que está a ser sacrificada pelos dogmas da ideologia neoliberal dominante vai para três décadas.³⁰ A evolução (ou involução) tem-se feito no sentido da empresarialização, da abertura desses sectores ao capital privado, da privatização, do enquadramento através das parcerias público-privadas. No âmbito da UE, este movimento acelerou-se a partir do Acto Único (1986) e da concretização do mercado interno único em que *a concorrência é livre e não falseada*.

²⁹ A expressão é de G. SARRE, *ob. cit.*, 66.

³⁰ O processo de desmantelamento dos serviços públicos terá começado com uma Directiva de 25.7.1980, adoptada pela Comissão Europeia com base no nº 3 do art. 90º do Tratado de Roma, que autoriza a Comissão a endereçar directivas às empresas públicas para que elas se submetessem às regras da concorrência. Vários estados-membros questionaram a legalidade desta Directiva, invocando falta de competência da Comissão. Mas o TJCE deu razão à Comissão, abrindo caminho às políticas liberalizantes que se seguiram, mesmo nos países onde os serviços públicos tinham maior tradição. Cfr. G. SARRE, *ob. cit.*, 114.

Este é um dos pontos em que o chamado *modelo social europeu* tem vindo a ser negado pelo direito comunitário e pela prática das instituições da UE, guiadas pelo ideário neoliberal. As razões são claras. O progresso científico e tecnológico, o *welfare state* e a melhoria das condições de vida transformaram em *necessidades básicas* das pessoas o acesso a determinados bens e serviços, como a educação, a saúde, as prestações da segurança social, o acesso domiciliário à energia eléctrica e ao gás, à água e ao saneamento, os correios, as telecomunicações, etc.. Estes bens e serviços constituem, pois, mercados que valem milhões, apetitosos para o grande capital financeiro, que joga na privatização destes sectores. As seguradoras querem a saúde e o serviço de pensões; os correios têm-se transformado em prósperas instituições financeiras com sacrifício da sua missão originária; a água e o saneamento apresentam-se como o grande negócio do séc. XXI; o Banco Mundial vem produzindo vasta literatura sobre a “indústria do ensino superior”: um dia destes, alguém começará a dizer que o financiamento pelo estado da escola pública e dos serviços públicos de saúde representa *concorrência falseada* com as empresas privadas destes sectores...

Alguns especialistas defendem que, em muitos casos, a qualidade dos serviços prestados piorou e o seu preço aumentou, com sacrifício claro da missão de serviço público. Como era de esperar: as empresas privadas buscam o lucro máximo para os seus capitais, não têm vocação para prosseguir o interesse público, não se pode pensar que elas o vão prosseguir, nem se lhes pode pedir (muito menos exigir) que o façam. Em matéria de boas intenções, basta a proclamada *função social* da propriedade privada...

Também por esta razão pode compreender-se que a privatização tenha gerado a necessidade de garantir a salvaguarda de determinados interesses públicos e a consequente imposição às empresas privadas que forneçam ‘serviços públicos’ de um conjunto de *obrigações de serviço público*. Às chamadas *entidades reguladoras independentes* foi confiada esta missão, por se entender, certamente, que o estado (o estado democrático), declarado, quase sempre por puro preconceito ideológico, incapaz de administrar o sector público da economia, é também considerado incapaz de exercer bem esta função reguladora, que – dir-se-ia – não poderia ficar de fora da responsabilidade do estado, mesmo na sua versão de *estado mínimo*.³¹

³¹ Esta política de amputação das competências do estado teve início com a vitória da tese monetarista da *independência dos bancos centrais*, transformados em agências reguladoras

13. - Assim começou a ganhar corpo o conceito de “economia de mercado regulada”, uma das máscaras usadas pelo neoliberalismo na sua luta contra o estado keynesiano e contra a presença do estado na economia. A ideia é afirmar as *virtudes da concorrência* e o *primado da concorrência* e esvaziar o *estado social*, o estado responsável pela prestação de serviços públicos. Como compensação, oferece-se, no ‘mercado’ dos serviços públicos, a *regulação do mercado* sempre que haja *falhas de mercado* (situações de *monopólio natural*), sempre que seja necessário obrigar as empresas privadas a respeitar certas *obrigações de serviço público*, sempre que seja necessário *proteger os consumidores ou atenuar os chamados custos sociais do desenvolvimento*.

Assim surgiu, a partir dos anos 80 do século XX, esta nova feição do estado capitalista: o *estado regulador*. Envergonhado com a ‘traição’ que representa, parece não querer abandonar inteiramente a sua veste de *estado intervencionista*, propondo-se condicionar ou balizar a actuação dos agentes económicos, em nome da necessidade de *salvaguardar o interesse público*. Mas, na realidade, este *estado regulador* apresenta-se, fundamentalmente, como *estado liberal*, visando, em última instância, assegurar o funcionamento de uma economia de mercado em que a concorrência seja *livre e não falseada* (expressão recorrente nos Tratados da União Europeia).

Esta solução parece pressupor que o estado (o estado democrático), declarado, quase sempre por puro preconceito ideológico, incapaz de administrar o sector público da economia, é também considerado incapaz de exercer bem esta função reguladora, que dir-se-ia constituir o conteúdo mínimo do estado mínimo. Ao substituírem o estado no exercício da ‘função reguladora’, estas agências concretizam uma solução que respeita o dogma liberal da *separação entre o estado e a economia*: o estado deve manter-se afastado da economia, não deve intervir na economia, deve estar separado dela, porque a economia é a esfera privativa dos privados.

independentes que subtraem à soberania dos estados a política monetária (e, em certos casos, também a política cambial). Mais que qualquer outro, é o caso do Banco Central Europeu, cujos estatutos consagram as propostas mais radicais dos monetaristas e neoliberais.

Há, no entanto, quem pretenda levar mais longe os ventos que sopram no sentido de destruir as políticas públicas e o estado (melhor, o *estado democrático*), em benefício de uma espécie de *estado oligárquico/tecnocrático*. Alguns iluminados vão ao ponto de propor que seja retirada ao poder político democraticamente legitimado a competência para fixar o valor anual do saldo orçamental, confiando-a a uma comissão independente de especialistas. Como se este fosse um problema *técnico*. Um dia destes, por imperativos de coerência, alguém virá propor que todas as tarefas da governação sejam adjudicadas, mediante concurso internacional, a uma empresa privada ‘especializada’, ‘competente’ e ‘idónea’, de preferência norte-americana. São capazes de argumentar que se ganharia em eficiência e ficaria mais barato...

Em conformidade com este dogma, as autoridades reguladoras independentes vêm chamando a si parcelas importantes da *soberania*, pondo em causa, no limite, a sobrevivência do próprio *estado de direito democrático*, substituído por uma espécie de *estado oligárquico-tecnocrático*, que, em nome dos méritos dos ‘técnicos especialistas independentes’ que ‘governam’ este tipo de ‘estado’, não é politicamente responsável perante ninguém, embora tome decisões que afectam a vida, o bem-estar e os interesses de milhões de pessoas. As autoridades reguladoras independentes não prestam contas perante nenhuma entidade legitimada democraticamente nem perante o povo soberano. Ora a prestação de contas é a pedra de toque da democracia. Sem ela, temos a *morte da política*. E temos uma *ameaça à democracia*, tal como a entendemos.

Com efeito, as agências reguladoras não são *organismos técnicos, politicamente neutros*, que exercem funções iminentemente técnicas. Elas detêm *poder político*, exercem *funções políticas* e tomam *decisões políticas*, com importantes repercussões sociais e políticas, que deveriam ser confiadas a entidades legitimadas democraticamente e politicamente responsáveis. O *poder democrático* não pode ser anulado por um qualquer *poder tecnocrático*, a *política* não pode ser substituída pelo *mercado*, nem o *estado democrático* pode ser sacrificado por um *estado tecnocrático*, em nome da ideia de que a democracia é a liberdade e a liberdade só se realiza no mercado.

A entrega das tarefas de regulação (uma regulação “amiga do mercado”) às agências reguladoras independentes representa, pois, a todas as luzes, uma cedência às teses neoliberais do *esvaziamento do estado* e da *morte da política*: o estado não só não é bom empresário como é mesmo incapaz de assegurar, por si próprio, a prossecução e a protecção do interesse público, mesmo em áreas tradicionalmente consideradas ‘fora do mercado’, como é o caso da saúde e da educação. O chamado *estado regulador* – a menina dos olhos dos socialistas ‘modernos’ e ‘progressistas’ da Europa, perfeitamente adaptados aos ventos neoliberais dominantes - revela-se, afinal, um *pseudo-estado regulador*, um estado que renuncia ao exercício, por si próprio, dessa ‘função reguladora’, inventada para responder à necessidade de, perante a ‘privatização’ do próprio estado, salvaguardar o interesse público.

Em outro plano, não falta quem entenda que, uma vez escancaradas as portas das soluções neoliberais e amputado o estado democrático das competências, dos meios e dos poderes que foi ganhando à medida que as sociedades políticas se foram tornando mais complexas e os interesses e as aspirações dos trabalhadores conquistaram um

espaço (ainda que pequeno) no seio do poder político, a *regulação da economia* (ou a *economia de mercado regulada*) não significa mais do que a tentativa de tapar o sol com a peneira. A *mão invisível* do mercado deu o lugar à *mão visível* dos grandes conglomerados transnacionais. São eles que mandam no mercado, são eles que o ‘regulam’ (ou que o substituem).

Num texto de 2003 escreveu Michel Rocard: “numa economia mundialmente aberta, *não há lugar para a regulação* nem limites para a violência da concorrência”.³² É uma confissão talvez embaraçosa para todos os ‘gestores leais do capitalismo’, para todos os que se proclamam, em nome do ideário social-democrata, defensores da *economia de mercado regulada* (ou *economia social de mercado*), para todos os que defendem uma economia de mercado mas dizem rejeitar uma ‘sociedade de mercado’. Num momento de lucidez, reconhecem que, afinal, em um mundo governado pelas políticas neoliberais, *não há lugar para a regulação* e (diríamos nós) *não há limites para a violência dos grandes conglomerados internacionais*.

Estes ‘gestores’ do capitalismo propõem-se resolver a quadratura do círculo, advogando um ‘sistema misto’, com estruturas e relações de produção capitalistas e uma lógica de distribuição socialista, esquecendo que, desde os fisiocratas, parece ser ponto assente na teoria económica que as estruturas de distribuição do rendimento e da riqueza não podem considerar-se separadas das estruturas e das relações sociais da produção.³³

14. - No contexto europeu actual, parece-me claro que a social-democracia assumiu muito consciente e empenhadamente a sua função de *gestão leal do capitalismo*. E vem assumindo cada vez mais a inspiração doutrinal, os métodos e os objectivos políticos do pensamento neoliberal dominante, não fosse ela a principal

³² Cfr. *Le Monde*, 19.6.2003.

³³ A inconsistência desta ‘equação’ é, mais uma vez, confessada por Michel Rocard (citado por S. HALIMI, “As promessas..., cit., 3): “A regras do jogo do capitalismo internacional sancionam qualquer política social audaciosa”. Consciente disto mesmo, Lionel Jospin reconheceu que o projecto socialista se reduz, afinal, a “continuar a fazer evoluir o capitalismo, mas progressivamente”. E Mitterrand, com o objectivo de liquidar politicamente o Primeiro Ministro do seu Governo (Michel Rocard), proclamava que este se limitava a “privatizar e enriquecer os capitalistas”. Fica a claro a “direitização da esquerda” (Serge Halimi), a “convergência de fundo da esquerda social-liberal com a direita liberal em matéria de política económica e social” (J.-P. Chevènement – citado por S. HALIMI, “A esquerda governamental..., cit., 8/9 -, várias vezes vezes ministro dos governos socialistas, que caracteriza esta ‘esquerda’ como “uma mescla de ‘realismo económico’, de anticomunismo renovado e de espírito social cristão”). Comentando a derrota eleitoral da esquerda nas últimas eleições francesas, Ignacio Ramonet (“Populismo francês..., cit.) explica o facto de “a esquerda ter perdido a batalha das ideias” com o argumento de que “a sua experiência governamental [a experiência do PS francês] a levou a bloquear os salários, a suprimir postos de trabalho, a liquidar as zonas industriais e a privatizar uma parte do sector público”, (...) “desde que [a esquerda socialista] aceitou a missão histórica, contrária à sua essência, de ‘adequar’ a França à globalização, de a ‘modernizar’ à custa dos assalariados e em proveito do capital”.

responsável pelo processo de integração europeia que, segundo alguns observadores, “teve como efeito tornar praticamente impossível qualquer alternativa ao neoliberalismo”.³⁴

O objectivo da ‘Constituição Europeia’ que os Chefes de Estado e de Governo dos estados-membros da UE aprovaram em 2004 era exactamente o de ‘eternizar’ esta Europa neoliberal dotando-a de uma ‘Constituição’ concebida como uma verdadeira *constituição dirigente do neoliberalismo*, uma *constituição pétrea*, uma *constituição-fim-da-história*.

Neste tempo de grande desespero e, simultaneamente, de grande esperança, o menos que se pode dizer é que o estado social não vive uma hora feliz nesta *Europa* construída, em grande parte, por obra de governos socialistas e sociais-democratas, quase sempre através de conciliábulo entre ‘elites’, subtraindo à ponderação do voto popular as opções de fundo tomadas.³⁵ E é hoje inquestionável que, apesar da invocação beata do *modelo social europeu*, esta ‘Europa’ acabou por se transformar num verdadeiro “cavalo de Tróia da globalização neoliberal”.³⁶

Na linguagem da Geografia Física, diria que *Europa* é uma bacia hidrográfica em que todos os rios vão ter ao mesmo lago do neoliberalismo, um lado onde não há vida nem futuro.

São três os pilares da cadeia neoliberal em que querem encerrar os povos da Europa: o *mercado interno único* (em que tudo se sacrifica à chamada *concorrência livre e não falseada*); a *política monetária única* (subtraída à soberania nacional), que sacrifica todos os objectivos possíveis das políticas públicas à *estabilidade dos preços*;

³⁴ É a opinião de Ignacio Ramonet (*Le Monde Diplomatique*, edição portuguesa, Agosto/07, 1). Como escreveu um dissidente do Partido Socialista francês durante o debate preparatório do referendo sobre a chamada Constituição Europeia, “a Europa transformou-se no *joker* de uma esquerda sem projecto nem reflexão”, uma “esquerda que não tem outro projecto para além da construção europeia, *a Europa*”, uma esquerda que, para ser credível e não assustar os mercados, defende e pratica “uma política ainda mais à direita do que a direita” (assim, G. SARRE, *L’Europe...*, cit., 165-169).

³⁵ É o que de novo se pretende fazer no que toca à aprovação do já chamado “Tratado Reformador”, que vem sendo preparado no segredo dos deuses, mantendo o essencial da ‘Constituição Europeia’ condenada pelo voto popular, mas mudando de nome (já não se chamará Constituição!) para o impor aos povos da Europa sem lhes dar a oportunidade de dizer o que pensam através de referendo. Gato escaldado de água fria tem medo...

³⁶ Assim, B. CASSEN, “Em debate...”, cit., 6. E os resultados estão à vista: taxas de crescimento muito baixas; precariedade do emprego; desemprego acentuado (prolongado para os jovens e os desempregados com mais de 45 anos); deslocalização de empresas; deterioração acentuada dos resultados no que toca à distribuição funcional do rendimento (a parte dos rendimentos do trabalho passou, na UE/15, de 65% em 1980 para 57% em 2005); desigualdades crescentes, com manchas de pobreza significativas, mesmo nos países mais ricos; prática generalizada de *dumping* fiscal, social e salarial; baixa dos níveis salariais e dos níveis de protecção social.

o *Pacto de Estabilidade e Crescimento* (com as restrições draconianas que impõe à política financeira dos estados-membros – amputada, *de facto*, à soberania nacional –, obrigando-os, em situações de crise, a adoptar políticas pró-cíclicas, que agudizam e prolongam a crise, aumentando o preço a pagar pelos trabalhadores, sacrificados no altar das ‘finanças sãs’).

O mercado único impõe regras de concorrência comunitária, do mesmo modo que é comunitária a política monetária, cuja definição e execução são confiadas ao Banco Central Europeu, sem qualquer controlo por órgãos politicamente legitimados pelo voto democrático. Mas os construtores desta *Europa do capital* nem querem ouvir falar de harmonização das políticas tributária, laboral e social.

O resultado é o que seria de esperar, o resultado desejado pelo grande capital. Num espaço económico unificado onde coexistem níveis de desenvolvimento económico, científico, tecnológico, escolar e cultural muito diferentes, aos países mais débeis, incapazes de concorrer com armas iguais neste mercado único (mas obrigados à tal “concorrência livre e não falseada”), só resta lançar mão da *política laboral* (facilitando os despedimentos, estimulando a precariedade do trabalho, dificultando a contratação colectiva, congelando ou baixando os salários) e da *política social* (esvaziando o parco conteúdo do estado social desses países, reduzindo os direitos da segurança social, aumentando o ‘preço’ dos serviços de ensino e de saúde, diminuindo as pensões de reforma).

A esta espécie de *dumping salarial* e de *dumping social* junta-se o *dumping fiscal*, que é, para os países mais pobres, o último instrumento de concorrência, o que sacrifica a sua própria soberania nacional, por obrigar os países que querem atrair investimento estrangeiro (e até o grande investimento nacional) a não cobrar impostos sobre os rendimentos do capital. É uma situação semelhante à dos bombistas-suicidas. Porque o recurso à ‘arma tributária’ obriga estes estados a abdicar do exercício da sua própria soberania e priva-os de obter receitas que lhes possam permitir realizar os investimentos indispensáveis para levar a cabo as reformas estruturais necessárias e para promover a melhoria das condições de vida das populações (habitação social, ensino gratuito, saúde acessível a todos). E porque esses estados se condenam a si próprios a obter receitas públicas através dos impostos sobre os rendimentos do trabalho e dos impostos sobre o consumo, de efeitos consabidamente regressivos em matéria de justiça fiscal. Os trabalhadores (os pobres em geral) são os sacrificados desta política.

E o clima de crise permanente das finanças públicas criado pelo PEC (ao colocar acima de tudo o equilíbrio das contas públicas, a manutenção de uma taxa reduzida da dívida pública e a estabilidade dos preços) ajuda os agentes da ideologia dominante a fazer passar a tripla mensagem de que é preciso diminuir a despesa do estado (nomeadamente o investimento público e as despesas sociais do estado com a saúde, a educação e a segurança social); é preciso reduzir o peso do estado na economia (privatização das empresas públicas, incluindo as que ocupam sectores estratégicos, de soberania, e as prestadoras de serviços públicos) e é preciso (inevitável!) que todos aceitem sacrifícios (em especial os trabalhadores, que não podem continuar a beneficiar dos ‘privilégios’ que os tornam mais caros do que os trabalhadores da China ou da Índia).

Fragilizados os trabalhadores por força do reduzido (ou nulo) crescimento económico e pelo elevado nível de desemprego gerado pelas políticas pró-cíclicas impostas aos estados nacionais, o ambiente fica mais favorável para que os governos (sobretudo se forem da responsabilidade de partidos socialistas) possam impor mercados de trabalho mais flexíveis, segurança social menos protectora, trabalho mais precário, salários mais baixos, horários de trabalho mais dilatados, mais fácil deslocalização de empresas, a par de facilidades e de apoios financeiros acrescidos ao grande capital apátrida (que beneficia do regime de livre circulação de capitais no espaço europeu e que vê os lucros aumentar à medida que diminuem os salários e os direitos dos trabalhadores).

Estes são os caminhos do neoliberalismo. E já se vê que não são caminhos de concorrência *livre e não falseada*. Estamos perante uma concorrência *forçada e falseada* (*grosseiramente falseada* pelo *dumping* social, salarial, fiscal e ambiental). Mas que é desejada, tolerada e até promovida. Porque é uma concorrência boa para o grande capital. Porque ela conduz (como a realidade mostra) ao *nivelamento por baixo* em matéria de direitos sociais, de salários, de garantias de emprego, de protecção dos desempregados e dos aposentados, de defesa do meio ambiente.³⁷

O que resta do estado-providência ajudará a compreender que, apesar deste quadro, a Europa vá sobrevivendo, até hoje, sem graves convulsões sociais. O

³⁷ Há muito pouco tempo, o Comissário Europeu responsável pelo pelouro da fiscalidade confessava a um jornal português não ser favorável à *harmonização tributária*, porque, num espaço em que vigora a livre circulação de capitais, harmonizar as taxas do imposto sobre os rendimentos do capital seria “acabar com a concorrência fiscal”, responsável, segundo ele, por “um melhor ambiente para os negócios” (Cfr. *Jornal de Negócios*, 14.6.07). Pois. Negócios *über alles!*

empenhamento cego de todos os servidores do neoliberalismo e de todos os crentes do ‘deus-mercado’ em anular por completo os direitos que os trabalhadores europeus foram conquistando ao longo dos quase duzentos e cinquenta anos que levam de capitalismo (e de lutas contra ele) lembra a história trágica do aprendiz de feiticeiro. Estará a Europa condenada a deixar-se imolar de novo pelo fogo ateadado pelos interesses imperialistas? Infelizmente, esta poderá não ser uma simples hipótese teórica.

15. – É tempo de concluir. Pela minha parte, quero acreditar que há alternativas a esta Europa neoliberal e creio que o NÃO de franceses e holandeses significou também isto mesmo: não estamos condenados a esta Europa. Como o próprio Presidente Chirac concluiu pouco depois de se saber o resultado do referendo na França³⁸ (referendo que expressou claramente um NÃO socialmente de esquerda³⁹), “os cidadãos dizem não à Europa porque recusam a Europa como ela é”. Na referida carta pública dirigida aos povos da Europa, os sete Chefes de Estado de países da UE (entre os quais o Presidente português Jorge Sampaio) deixam a este respeito uma nota de optimismo, ao sustentarem que a Europa “será capaz de modelar as forças da globalização e de a dotar de uma dinâmica social”: em vez de se sujeitar fatalisticamente ao *modelo único* que alguns querem impor ao mundo, a Europa pode propor um modelo (diferente) para o mundo inteiro, *modelando* a globalização.

A chamada ‘Constituição Europeia’ (um autêntico “golpe de estado ideológico”, como lhe chamou Anne-Cécile Robert⁴⁰) não está no caminho da história e não ficará para a história. A construção da Europa continua a ser um projecto aberto. Ponto é que sejamos capazes de resistir ao *diktat* dos que repetem incessantemente que *não há alternativa* à política de globalização neoliberal. O capitalismo, o neoliberalismo, a globalização predadora não são o *fim da história*. Nem o único caminho da história.

ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Coimbra

³⁸ Cfr. *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), Julho/2005, 2.

³⁹ Num referendo com afluência às urnas excepcional (votaram mais de 70% dos franceses, quando o Presidente da República foi eleito por cerca de 33%), votaram NÃO 80% dos operários, cerca de 70% dos empregados, cerca de 60% dos jovens entre os 18 e os 25 anos, 80% dos desempregados. Apenas 23% dos votos NÃO vieram de eleitores tradicionais da direita; 77% dos que votaram NÃO são eleitores tradicionais da esquerda. Cfr. entrevista de Georges Labica ao *Avante*, 7.7.2005, 22.

⁴⁰ *Ob. cit.*, em *Le Monde Diplomatique*, Nov/2004.

GLOSSÁRIO

BCE – Banco Central Europeu

CDF – Carta dos Direitos Fundamentais

CE – Constituição Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEDH – Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das
Liberdades Fundamentais

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

PE – Parlamento Europeu

SEBC – Sistema Europeu de Bancos Centrais

SIEG – Serviços de Interesse Económico Geral

TECE – Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa

TJCE – Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

UE – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASSEN, Bernard – “O debate viciado da Constituição Europeia”, em *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), Fevereiro/2005, 6/7.
- CHEVÈNEMENT, Jean-Pierre – *Pour l'Europe votez non!*, Paris, Fayard, 2005.
- DUARTE, Maria Luísa – *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias*, Coimbra, Coimbra Editora, 2000.
- LIBERAL FERNANDES, Francisco – *Liberdade de circulação dos trabalhadores na Comunidade Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002.
- HALIMI, Serge – “As promessas do NÃO”, em *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), Junho/2005, 1-3.
- LECHEVALIER, A. e WASSERMAN, G. – *La Constitution Européenne – Dix clés pour comprendre*, Paris, La Découverte, 2005.
- LUSSEAU, Pascal – *Constitution Européenne : Les Droits de l'Homme en danger*, Éd. Connaissances et Savoirs, Paris, 2005.
- RAMOS, Rui de Moura – *Das Comunidades à União Europeia – Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994.
- ROBERT, Anne-Cécile – “Golpe de estado ideológico na Europa”, em *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), Novembro/2004, 22.
- SARRE, Georges – *L'Europe contre la Gauche*, Paris, Eyrolles, 2005.