

EUROPA SOCIAL: UTOPIA?

Luiz Eduardo W. Wanderley*

Resumo

O texto inicial foi apresentado na Comissão do MERCOSUL, da CLACSO. Refeito, ele busca comparar a Europa social com o MERCOSUL social. Apesar das dificuldades históricas de integração da União Européia, o Bloco vem dando passos crescentes de consolidação. Uma questão básica tem sido a conceituação do social e as medidas concretas para equacioná-la. Aqui são dadas informações específicas sobre essa temática.

Palavras-chave: MERCOSUL, CLACSO, União Européia, Integração

Abstract

The beginning text was presented at the MERCOSUL Commission, of CLACSO. Redone, it seeks to compare the social Europe and social MERCOSUL. In spite of the historical difficulties of European Union's integration process, the Union is taking larger steps towards consolidation. A primary matter has been the social conceptualization and the concrete measures in order to equation it. Here are given some specific information over this theme.

Key-words: MERCOSUL, CLACSO, European Union, Integration

Esse texto parte de uma análise que fiz, objetivando uma comparação entre o processo de constituição da Europa Social, seus dilemas e potencialidades, com o surgimento e algumas tentativas de consolidação do Mercosul Social (a parte referente ao Mercosul Social foi publicada na revista Ponto-e-Vírgula Nº 2). Como ponto de partida, expus os seguintes elementos.

É conveniente, inicialmente, indicar determinados obstáculos gerais que constroem a pretendida integração regional da Comunidade Européia, mesmo que não sejam reconhecidos ou aceitos por todos os analistas.

Um primeiro obstáculo, de natureza histórica, advém da natureza dos diversos processos de instituição de cada Estado-Nação, no continente europeu; os quais, mesmo se reconhecendo o sentido de sua instituição no âmbito da modernidade ocidental, foram realizados com características próprias em cada um deles, o que ocasionou(a) divisões acirradas, nacionalismos virulentos, racismos recorrentes, sem falar de “zombarias” de vários tipos que implicam em desconsideração e até desprezo de um povo em relação a outro.

Um segundo obstáculo deriva das seqüelas causadas pelas guerras mundiais e, principalmente no caso típico alemão da Segunda Guerra, pelo papel fundamental que ele vem

* Professor Titular do Departamento de Sociologia vinculado à Faculdade de Ciências Sociais e Professor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. marilew@uol.com.br

exercendo na edificação do Bloco, e as resistências àquele passado, geradoras de atritos políticos, econômicos, culturais e religiosos.

Um terceiro se fixa nas resistências de uma inserção mais ampla na União Européia, quer na questão da moeda (Inglaterra, por exemplo), quer na aceitação de uma Constituição para o Bloco (rejeitada por alguns países expressivos).

Um quarto tem origem nas fortes dificuldades de convivência político-ideológica entre os países capitalistas e os países ex-socialistas do Leste Europeu, das quais o Muro de Berlim foi um símbolo trágico; elas supõem medidas de complexa resolução, tendo em vista a dinâmica social divergente entre eles, na economia, na vida política, nos níveis de vida, e assim por diante.

Um quinto, presente no passado e que adquiriu contornos mais volumosos nas últimas décadas, se refere às imigrações de cidadãos pertencentes aos países-membros dentro do Bloco, e mesmo com contingentes vindos de países subdesenvolvidos fora do mesmo, suscitando tensões e conflitos nos modos de convivência, no enfrentamento cultural etc. Esta situação tem conduzido ao endurecimento das legislações nacionais de cada país, com objetivo de colocar limites rígidos aos movimentos migratórios, legais e clandestinos, nos quais os latino-americanos estão amplamente envolvidos.

Um sexto está vinculado à problemática da constituição e sobrevivência do Estado do Bem-Estar Social. São conhecidos os caminhos particulares seguidos pelos Estados nacionais, com legislações próprias sobre aposentadoria, leis trabalhistas, regimes tributários, relações profissionais, emprego, proteção social, direito ao trabalho, etc., nem sempre compatíveis entre si. As próprias lutas dos trabalhadores e o estágio econômico de cada Nação variaram bastante, atingindo assim patamares diferenciados. Certas conquistas obtidas e legitimadas pelo direito são defendidas como inquestionáveis. Ora, com as injunções postas pelas aceleradas transformações no capitalismo atual (passagem do fordismo à acumulação flexível, reestruturação produtiva, trabalho precário, desemprego estrutural, desregulamentação do Estado nas políticas sociais, privatização de serviços públicos etc.); reforçadas pela mundialização/globalização (conferir as colocações de Souza Santos, 2002, e Wanderley, 2003b); e que passam a ser hegemônicas nas empresas multinacionais e nas diretrizes formuladas pelas agências multilaterais (Organização Mundial do Comércio, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional), bem como nas emanadas pelos burocratas de Bruxelas; irrompem resistências (marchas, greves, manifestações públicas de grupos variados, ora de cunho nacional, ora regional) mobilizadas pelos segmentos diretamente atingidos, e contando ou não com a liderança dos sindicatos e das centrais sindicais.

Um último tem origem na presente crise financeira (setembro, outubro e novembro de 2008), a qual originou uma recessão econômica, com impactos evidentes no trabalho e no

consumo, pressionando por medidas profundas dos governos, nem sempre consensuais e com impactos distintos nas sociedades civis de cada Estado.

Para uma determinada corrente de analistas, a Europa social é resultante de uma lenta maturação, que aparece como um componente essencial da dinâmica comunitária, mesmo considerando que ela tem uma natureza distinta das políticas sociais conduzidas no plano nacional, pois não tem as mesmas finalidades e não utiliza os mesmos meios. Tida por uns como o parente pobre da construção comunitária, na cauda do econômico, é vista com desconfiança por outros que pensam que deve se evitar a criação de obrigações sociais suplementares numa escala européia.

A política social comunitária se coloca no coração dos processos de adaptação, exigidos pela mundialização e o desenvolvimento tecnológico que estão afetando a dinâmica social dos países envolvidos. Numa síntese desses propósitos, Quintim e Favarel-Dapas (1999, p.8) destacam:

- *Fazendo do emprego o fator essencial do progresso social e da inserção social;*
- *Contribuindo para a performance das empresas, pela modernização da organização do trabalho, e favorecendo a capacidade de adaptação;*
- *Valorizando uma sociedade fundada sobre a integração, pela modernização dos sistemas de proteção social e a luta contra as discriminações.*

As autoras mencionam uma definição ampla do termo *social*, a saber: “que ela não está limitada às questões do trabalho e da seguridade social, mas compreende outros elementos que concernem às condições de vida dos cidadãos europeus, e que são abordadas no nível comunitário, como, por exemplo, a educação e a formação, a questão da luta contra as discriminações, ou ainda, as intervenções, em matéria de saúde pública, contra os novos riscos sanitários” (*idem, op. cit.*, p. 8).

Elas postulam que, tendo por origem o conceito francês de *modelo social europeu*, os Estados, guardando as características particulares de sua identidade social, perseguem uma realidade social européia ancorada sobre determinados valores fundamentais que lhes são comuns, a saber: “a democracia e os direitos individuais, a existência de uma representação dos trabalhadores na empresa e a negociação coletiva entre os parceiros sociais, a ação reguladora do Estado no domínio da proteção dos assalariados no trabalho, a implementação de sistemas de proteção social” (*idem*: p.14).

Como articular o campo nacional e o campo da Comunidade? No Tratado sobre a União Européia (art. 5), ao estabelecer a delimitação das competências entre a Comunidade e os Estados membros, ressalta o princípio da subsidiariedade (ver, a este respeito, o artigo de Ana Maria Stuart, *apud* Vigevani e Wanderley, 2004). A Carta dos Direitos Sociais Fundamentais (1989), de que falaremos mais adiante, já fazia referência a este princípio. O Conselho da União, na Resolução de dezembro de 1994, relativa à política social da União (94/C/368/3),

insistia nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: “(...) na Europa precisamente, a identidade nacional dos diferentes Estados membros se define notadamente em função das vias particulares que foram escolhidas para atender a solidariedade e o equilíbrio social (...) em consequência, o princípio da subsidiariedade, que o Tratado de Maastricht consagrou como princípio de direito, deve ser particularmente levado em consideração no quadro da política social europeia” (*apud* Quintim, *op. cit.*, p. 16).

Nessa configuração da política social, pode-se constatar a existência de uma subsidiariedade vertical – Estados membros/Comunidade – e de uma subsidiariedade horizontal – via legislativa/via convencional (*idem, op. cit.*, p. 16).

Em dezembro de 1989, no Conselho europeu de Strasbourg, foi adotada pelos chefes de Estado e de governo de onze Estados membros a *Carta dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores*. Não sendo obrigatória, trata-se de uma simples declaração solene, mas que joga um papel político importante. Na síntese elaborada pelas autoras, seus princípios vão orientar o debate sobre a Europa Social, entre eles: o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, o consenso social como condição essencial da competitividade, o unir-se no progresso das condições de vida e de trabalho para evitar as distorções da concorrência, a ‘subsidiariedade’ ou partilha das tarefas entre o nível comunitário e o nível nacional de uma parte, entre o legislativo e o convencional de outra parte. Ela comporta as seguintes rubricas:

- livre circulação,
- emprego e remuneração,
- melhoria das condições de vida e de trabalho,
- proteção social,
- liberdade de associação e negociação coletiva,
- formação profissional,
- igualdade de tratamento entre os homens e as mulheres,
- informação, consulta e participação dos trabalhadores,
- proteção da saúde e da segurança no meio do trabalho,
- proteção das crianças e dos adolescentes,
- pessoas idosas,
- pessoas deficientes.

O Tratado da União Europeia (assinado em fevereiro de 1992 e em vigor desde 1993) toma em consideração esses princípios da Carta. Juridicamente, ele estabelece um Protocolo sobre política social por meio de um Acordo sobre a Política Social. Algumas medidas são tomadas por maioria qualificada entre o Conselho, o Parlamento europeu e o Comitê Econômico e Social, outras por unanimidade entre estas instâncias. É dado um papel central aos parceiros sociais.

Num contexto de recessão econômica que ampliou o desemprego, a Comissão lançou um livro branco de reflexões *Croissance, compétitivité et emploi* (dezembro de 1993), e outro sobre *Politique sociale européenne, une voie à suivre pour l’Union* (julho de 1994) para ampliar o debate. Culminando numa Resolução do Conselho de Ministros (dezembro de 1994), que propõe algumas perspectivas de uma política social da União Europeia.

Tendo por base as dificuldades e progressos da Europa Social, entre 1994 e 1997, o Tratado de Amsterdam tirou algumas lições a partir de numerosas críticas, o que redundou num novo Tratado (assinado em outubro de 1997 e em vigor a partir de 1º de maio de 1999). Nele, comparece uma prioridade sobre o emprego como uma “questão de interesse comum”, uma estratégia coordenada de cooperação entre os Estados membros. E houve um reforço dos direitos fundamentais, numa referência aos “princípios da liberdade da democracia, do respeito aos direitos do homem e das liberdades fundamentais”, seguida de um mecanismo de sanções contra um Estado que desrespeite esses direitos.

Vale uma linha de reflexão sobre a eventualidade de constituição de uma *Europa dos Cidadãos*. Sondagens têm apontado um sentimento progressivo de pertencimento ao “ser europeu”, em um contingente numeroso de cidadãos de alguns Estados. O Tratado sobre a União consagrou um capítulo à cidadania europeia (*é cidadão europeu toda a pessoa que tenha a nacionalidade de um país membro*). “Esses mecanismos apelam a um reforço e alargamento das parcerias, parcerias entre as instituições e os atores da sociedade civil (parceiros sociais, ONGs, autoridades locais), mas também parceria entre estes últimos” (op. cit., p. 29).

Dentre os atores institucionais, alguns dos quais já citados anteriormente, é de valia indicar o Comitê Econômico e Social, por sua similaridade com um organismo cuja identidade se aproxima bastante com ele, no seio do Mercosul, qual seja, o Fórum Consultivo Econômico e Social. E, ao seu lado, foi criado o Comitê de Regiões (CR). Composto por 222 membros, cujos candidatos são propostos ao Conselho, eles se repartem em três grupos: empregadores, trabalhadores, representantes de interesses diversos (agricultores, consumidores, PME etc.). Apesar de seu caráter consultivo, deve ser consultado obrigatoriamente pelo Conselho ou pela Comissão, nos casos previstos pelos Tratados, no âmbito da política social: emprego, questões sociais e saúde pública. “O Comitê das Regiões encarna, nessa arena, uma tentativa de promover uma lógica de governabilidade que privilegie a participação de atores que, comumente, encontram-se à margem do processo integrativo” (Medeiros, *apud* Vigevani e Wanderley, 2004); mas que não tem conseguido se transformar numa Câmara legislativa.

Existem, ademais, organismos especializados por assuntos específicos. Conhecidas por *Agências*: a Fundação europeia pela melhoria das condições de vida e de trabalho; a Agência europeia para a segurança e a saúde no trabalho; o Observatório europeu dos fenômenos racistas e xenófobos; o Centro europeu para o desenvolvimento da formação profissional (CEDEFOP); a Fundação europeia para a Formação.

Conhecidos por *Comitês*, há um conjunto criado para assistir a Comissão, quando se fazem necessárias medidas de execução. No campo social, os representantes dos empregadores e dos trabalhadores participam de seis Comitês consultivos: do Fundo social europeu; para a formação profissional; para a livre circulação dos trabalhadores; pela igualdade de chances entre os homens e as mulheres; pela segurança social dos trabalhadores migrantes; pela segurança,

higiene e proteção da saúde no lugar de trabalho. Podem ser lembrados dois de maior expressão, apesar de inúmeras dificuldades de funcionamento: o Comitê Permanente de Emprego (criado em 1970), e o Comitê de Emprego e de Mercado de Trabalho (criado em 1996).

Considerando a presença crescente da Sociedade Civil nas formas de gestão, cabe apontar as organizações sócio-profissionais. São três as grandes organizações interprofissionais de vocação geral, a saber, a Confederação Européia de Sindicatos (CES), a União das Confederações da Indústria e dos Empregadores (UNICE), e o Centro Europeu de Empresas com Participação Pública (CEEP). Sua participação se manifestou na constituição das Assembléias na Comunidade Européia de Carvão e Aço (CECA), na Comunidade Européia de Energia Atômica (EUROATOM), e na Comunidade Econômica (CEE), e se faz presente em diversos momentos na construção de uma Europa unificada.

Um lugar de destaque vem sendo dado às ONGs e às Associações de solidariedade, dentro de cada Estado e no plano europeu. A lista é enorme e elas buscam representar os interesses dos cidadãos junto das autoridades, nas atividades sociais. Houve uma tentativa de reestruturá-los, no nível europeu, depois de 1995, como por exemplo, a *Plataforma de ONGs européias do setor social*.

No capítulo das iniciativas sociais européias, na *esfera legislativa*, ela cobre diversas áreas, como a livre circulação das pessoas e a coordenação dos regimes de seguridade social, a igualdade de remuneração e de tratamento entre homens e mulheres, um direito europeu do trabalho. Em todas elas, houve medidas progressivas de amadurecimento.

Muito comentada na bibliografia especializada, tem sido a ajuda financeira à disposição da Comunidade, para o desenvolvimento dos recursos humanos e melhoria do mercado de trabalho. O mais conhecido é o Fundo Social Europeu (FSE), de natureza estrutural, cuja missão básica é a de “sustentar as medidas de prevenção do desemprego e luta contra ele, as medidas de desenvolvimento dos recursos humanos e de integração social ao mercado de trabalho, a fim de promover um nível elevado de emprego, a igualdade entre os homens e as mulheres, um desenvolvimento sustentável e a coesão econômica e social” (Quintim, *op. cit.*, p. 102). Para assegurar a coesão econômica e social, superando as distâncias entre as regiões mais ricas e as mais pobres, este Fundo, o mais antigo, é completado por outros, tais como: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP). Os Fundos são regidos por princípios comuns, que apenas indico: concentração, parceria, programação e adicionalidade. “Esses fundos constituem ajudas não reembolsáveis, canalizadas para programas de dois a seis anos de duração, e são negociados entre a Comissão Européia (Direção Geral de Política Regional e Coesão) e cada um dos Estados. A aplicação dos recursos realiza-se em cooperação com as autoridades regionais e locais, que ajudam a definir as prioridades” (Stuart *apud* Vigevani e Wanderley, 2004). Como se sabe, esses Fundos foram de grande incidência em

certos países (Espanha, por exemplo), e constituem motivo de polémicas sobre a sua continuidade a partir de 2007.

Da parte de setores da sociedade civil, irrompem críticas daqueles mais afetados pela globalização neoliberal, mesmo levando em conta as medidas propostas pelos ministros dos países membros para a erradicação da pobreza, em 2010. Em várias conjunturas, houve manifestações de sindicalistas e outros grupos, em Bruxelas, contra o desemprego. Nas chamadas Cimeiras, realizadas em diversas cidades, aconteceram grandes comícios e marchas de protesto, denunciando as condições de vida, e reivindicando a efetiva concretização de uma Europa Social.

Bibliografia

- BELOT, Céline, CAUTRÈS, Bruno. *L'Union européenne et ses citoyens*. La Documentation Française, N.871, 8 mars 2002. Paris.
- D'ARCY, François. *União Europeia – instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.
- DELWIT, P., WAELE, J.-M. de, MAGNETTE, P. (orgs.), *À quoi sert le Parlement européen?*. Bruxelles: Éditions Complexe, 1999.
- FONTAINE, Pascal. *10 lezioni sull'Europa*. Luxembourg: Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee. L-2985.
- HEN, Christian, LÉONARD, Jacques. *L'Union européenne*. Paris: La Découverte, 2002, 10a. edição.
- LESSA, Antônio C. *A construção da Europa – a última utopia das relações internacionais*. Brasília: IBRI, 2003.
- MEDEIROS, Marcelo de A. Unidades subnacionais e integração europeia: o caso do Comitê das Regiões. In: VIGEVANI, T. & WANDERLEY, L. E. et alii (orgs.), *op. cit.*
- MINISTÈRE de l'Emploi et de la Solidarité. *L'Europe sociale*. Paris: La Documentation Française, 97-98, mars-juin 2000.
- QUINTIM, Odile, FAVREL-DAPAS, Brigitte. *L'Europe sociale – enjeux et réalités*. Paris: La Documentation Française, 1999.
- STUART, Ana M. Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão Subnacional na União Europeia. In: VIGEVANI, T. & WANDERLEY, L.E., et alii *op. cit.*
- WEIDENFELD, Werner, WESSELS, Wolfgang. *A Europa de A a Z – guia da integração europeia*. Luxemburg: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997.
- WENDEN, Catherine W. de. *La citoyenneté européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 1997.
- VIGEVANI, Tullo, WANDERLEY, Luiz E. et alii (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: UNESP/EDUSC/EDUC, 2004.