

Os desafios suscitados ao Direito Social Europeu pela crise financeira e económica global de 2008

MARIA DE FÁTIMA CABRITA MENDES *

Introdução

A crise sem precedentes, financeira, económica, social e orçamental despoletada pelo setor financeiro em 2008 gerou um profundo e inevitável impacto a longo prazo nos sistemas de relações industriais dos Estados membros da União Europeia, originando, em alguns países a regressão em termos de níveis salariais, condições de trabalho e segurança no trabalho. Neste trabalho procedemos à análise das medidas adotadas ao nível do Direito Social Europeu para fazer face às consequências sociais originadas pela crise. No ponto 1 aborda-se a crise de regulação que ocorre na União Europeia, suas razões e a inerente dificuldade por parte da União Europeia em adotar iniciativas legislativas. A ausência de governação política faz-se sentir de forma intensa e as iniciativas de resposta à crise são adotadas pelos Estados – membros e não pela União Europeia que se limita a acatar as medidas nacionais. No ponto 2 analisa-se a intervenção da União Europeia no mecanismo dos salários através da nova governação económica, face à impossibilidade de regulação pela União Europeia desse mecanismo através de medidas de Direito Social. Neste âmbito procede-se a uma breve abordagem das Recomendações Específicas por Estado Membro emanadas da Comissão Europeia e a repercussão das mesmas sobre as medidas adotadas pelos Estados Membros. Na temática da flexibilização do mercado de trabalho verifica-se que a conjuntura social europeia da última década do século XX é caracterizada pela influência exercida pelo Livro Verde Da Comissão sobre a Modernização do Direito do Trabalho que perfilha várias recomendações, salientando-se a necessidade de recurso às formas de trabalho atípicas e independentes para reduzir os custos sociais. A Comissão Europeia com o Livro Verde de 2006 adotou um programa liberal com tónica incidente nas reformas estruturais do direito do trabalho de forma a aumentar a

JURISMAT, Portimão, n.º 6, pp. 69-98.

* Professora Associada do ISMAT.

flexibilidade do mercado de trabalho. Um sistema de benefícios aos desempregados articulados com políticas de mercado de trabalho ativas é apresentado como forma de assegurar os riscos do mercado de trabalho.

Palavras-chave: Crise de 2008 e Direito Social Europeu, Efeitos sociais da crise de 2008, Nova Governação Económica da União e política social

1. A crise de regulação na União Europeia e repercussão sobre o Direito Social Europeu

Existe claramente uma crise relacionada com a regulação por parte dos órgãos da União Europeia relativamente aos efeitos sociais da crise de 2008. É forçoso reconhecer que as várias reformas do Tratado de Roma originaram a expansão das competências na área social (artigo 153.º TFUE) e a legislação pode agora ser adotada não exclusivamente através da via tradicional legislativa mas igualmente através dos parceiros sociais. Verifica-se, contudo, que a realidade tem demonstrado que quanto maior a abrangência das competências da União Europeia mais difícil se torna adotar legislação europeia. As razões que justificam esta verificação são já bem conhecidas: Uma União Europeia mais abrangente e crescentemente heterogénea gera uma maior dificuldade em regular qualquer temática importante relacionada com a política social, área tão sensível para muitos sistemas nacionais.¹

Sucede ainda que na ausência de uma possibilidade credível de a União Europeia adotar medidas legislativas relativas a questões sociais, as associações de empregadores, especialmente a *BUSINESSEUROPE* deixou de ter incentivo para encetar negociações coletivas com o objetivo de alcançar um acordo coletivo extensível a todos os trabalhadores. A conjugação deste fator, com a debilidade geral a nível da União dos parceiros sociais,² a absoluta ausência de capacidade dos parceiros sociais nos Estados da Europa Central e de Leste significa que a via para a elaboração de legislação através dos parceiros sociais está inviabilizada.

¹ O Direito Social da União Europeia abrange as áreas referidas no art.º 153º n.º 1 do TFUE, sendo reguladas em especial as matérias relativas à formação profissional (artigos. 162º seguintes.) e à igualdade de género (art.º. 157º). Acresce que, o TFUE prevê a cooperação entre os Estados Membros, sob a coordenação da União, em especial nas matérias referidas no art.º 156º, que incluem o emprego, o direito ao trabalho e às condições de trabalho, a formação profissional, a segurança social, a segurança e saúde no trabalho, incluindo a proteção acidentária, a negociação coletiva e o direito sindical. Uma apresentação sistemática do Direito Social da União Europeia é efetuada, STEPHEN BOOTH, MATS PERSSON & VINCENZO SCARPETTA in *Repatriating EU social policy: The best choice for jobs and growth?* November 2011, Published by Open Europe 7, Tufton St London.

² Cfr. REBECCA GUMBREL-McCORMICK & RICHARD HYMAN, *Trade Unions in Western Europe: Hard Times*, Oxford Press, 03 October 2013, em especial os capítulos 2 e 7.

Durante o primeiro ano, a crise de 2008 foi perspectivada como uma crise macroeconómica relevando os planos nacionais de relançamento da economia e a política monetária do BCE.

As recomendações da União Europeia centraram-se inicialmente em medidas de curto prazo como acordos de trabalho a curto prazo, formação e ativação.³ Contudo, posteriormente a redução do défice começou novamente a desempenhar um papel central na União Europeia.

A crise do emprego que se seguiu à crise financeira não teve resposta da parte das instituições europeias numa fase inicial. Embora o emprego se mantenha uma temática dos discursos europeus a temática não foi objeto de abordagem específica.

A primeira iniciativa adotada foi a de utilizar as linhas diretrizes para o emprego adotadas no período 2005-2008 para ao período 2008-2010. De certa forma esta recondução constituiu o marco do fim do mito dos métodos abertos e da coordenação perspectivados como alternativas viáveis ao método europeu tradicional.

A ausência de governação política faz-se sentir de forma intensa uma vez que as iniciativas provieram dos Estados membros e não da União Europeia que se limitou a respeitar as medidas nacionais adotadas. Com efeito, no início, a intervenção da União Europeia caracteriza-se por ser extremamente débil (plano de relançamento em 2008, Cimeira Especial sobre o Emprego em que são adotadas 10 medidas em 7 de Maio de 2009, flexibilização das regras do FEM (fundo europeu de ajustamento à mundialização) e do Fundo Social Europeu).

Os métodos abertos de coordenação foram gradualmente esvaziados de conteúdo, o diálogo social europeu perdeu a sua vitalidade, os objetivos sociais a atingir com a estratégia de Lisboa foram negligenciados, poucas foram as iniciativas legislativas adotadas na área da política social (com o pretexto para esta ausência de atividade o facto de os novos estados membros estarem a adaptar-se ao *acquis communautaire*).

A Comissão adotou em 2010, o Ato para o Mercado Único antecedido pelo Relatório Monti solicitado por M. Durão Barroso em 2009.⁴

³ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Press Release, 2980th *Council Meeting. Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs*, Brussels, 30 November-1 December 2009.

⁴ Comunicação da Comissão Europeia. Acto para o Mercado Único Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua «Juntos para um novo crescimento». COM/2011/0206 final.

As soluções propostas para fazer face à crise na União Europeia tem como base e regra o reforço do mercado interno com poucas medidas ao nível de matéria social uma vez que de entre as doze ações previstas no Ato, somente três versam sobre questões sociais.

Por outro lado, a dimensão social da União Europeia consubstanciada na Agenda 2020 é limitada na sua essência à luta contra a pobreza e a promoção da inclusão ativa.⁵ Em 2009, a única medida tangível adotada pela União Europeia foi mudar e suavizar as condições de acesso ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização e integrar o problema da reestruturação das empresas em muitas áreas políticas.

O resultado da coordenação dos planos pela Comissão em 2010 não apresentou resultados visíveis. É com surpresa que se verifica que a nova estratégia 2020 parece ignorar o impacto que a crise suscita aos objetivos sociais.⁶

A União adotou igualmente um plano Europeu de recuperação económica apresentado pela Comissão.⁷ Ele fornece meios financeiros para um conjunto de medidas nacionais europeias totalizando 200bn euros (1,5 do PIB da EU). Contudo, somente 30 bn (0,3%) do PIB pode ser perspectivado como uma contribuição direta do orçamento da UE e do Banco Europeu de Investimento. Oficialmente o plano é orientado para a preservação de postos de trabalho e para a preparação da transição para uma economia baixa em carbono.

Para alcançar estes objetivos a Comissão remodelou o Fundo Social Europeu adaptando-o a uma série de medidas anticrise salientando-se pela sua dimensão os pagamentos efetuados através do Fundo e a aceleração da implementação dos projetos mais importantes. Adicionalmente, as regras regendo o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização foram alteradas para aperfeiçoar e acelerar os procedimentos.⁸ Em termos de emprego, os fundos de recuperação visam ser essencialmente aplicados nas indústrias automóvel e de construção. Esses são os dois sectores mais fortemente pressionados e os mais importantes na ótica da estrutura económica. Eles são também grandes fornecedores de emprego direta e indiretamente. O objetivo global é ajudar os empregadores a manterem os postos de trabalho ou de reintegrarem os

⁵ Seis meses após a apresentação da Agenda 2020 não havia possibilidade de definição da forma a adotar consubstanciada pela expressão “plataforma contra a pobreza”, uma das iniciativas supostamente importantes da Agenda 2020 cfr. PHILIPPE POCHE, *Social impact of the new form of European governance, European Social Policy EU 2020*, ETUI Policy Brief, Issue 5/2010.

⁶ COM 2011, anexo final.

⁷ Plano Europeu de Recuperação Económica apresentado pela Comissão Europeia em 26 de Novembro de 2008 e aprovado pelo Conselho Europeu na sua reunião de 11 e 12 de Dezembro de 2008.

⁸ Regulamento CE nº 546/ 2009, JO L 167 de 29.6.2009.

trabalhadores que entretanto haviam sido dispensados. Em alguns países as intervenções consistem na adoção de importantes medidas de alteração da legislação e em outros implica reformas globais do Código de Trabalho.

Postura similar é assumida pela Comissão relativamente ao diálogo social europeu. A intervenção tão importante antes da crise resulta, após a mesma, na conclusão de apenas três acordos sobre o trabalho atípico e um acordo relativo ao trabalho temporário que constitui a gênese de uma diretiva adotada nos finais de 2008. Posteriormente, a influência das Orientações Gerais da Comissão Europeia geraram somente um acordo quadro que foi concluído em Março de 2010 relativo aos mercados de trabalho inclusivos.

Após o início da crise foram adotadas três diretivas até ao momento:

A Diretiva 2008/94/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Outubro de 2008, relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador.⁹

Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Novembro de 2008 relativa ao trabalho temporário.¹⁰

Foi igualmente aprovada a Diretiva 2009/38/CE, relativa aos Conselhos de Empresa Europeus regulando os procedimentos de informação e consulta dos trabalhadores das empresas de dimensão comunitária.¹¹

Em 13 de maio de 2014 decorreu a adoção definitiva, pelo Conselho de Ministros da UE, de novas medidas para melhorar a aplicação das normas da UE relativas ao destacamento de trabalhadores. A diretiva respeitante à execução da legislação da UE ao destacamento de trabalhadores pretende garantir o respeito pelos direitos dos trabalhadores destacados, na prática, e tem como objetivo reforçar o quadro jurídico aplicável à prestação de serviços.

Os Estados Membros têm de aplicar a nova diretiva respeitante à execução da legislação referenciada no âmbito da sua legislação nacional, o mais tardar, dois anos e vinte dias após a sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia.¹²

⁹ Diretiva 2008/94/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, JO L 283 de 28.10.2008.

¹⁰ Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário. JOUE. – L 327,5 Dezembro 2008.

¹¹ Diretiva nº 2009/38/CE de 16 de Maio de 2009 JO L 122. Para mais desenvolvimentos, cfr. SÉVERINE PICARD, *Comités d'entreprise européens: guide syndical pour la directive 2009/98/*, Rapport 114, Institut Syndical Européen.

Com o objetivo de fazer face à crise económica, as reformas no mercado de trabalho foram adotadas por diversos estados membros nos últimos anos. Esta situação gerou a descida dos padrões do direito do trabalho de forma a introduzir uma maior flexibilidade no mercado de trabalho com o apoio da Comissão Europeia.¹³

Fundamentando-se no princípio da subsidiariedade, na realidade, o desejo da União era limitar o processo de harmonização pelo estreitamento das suas competências em matérias sociais. A regulação social da crise surge assim como essencialmente nacional.

A inexistência de uma política Europeia anticrise tem a sua génese em fatores substantivos. Antes do mais constitui o resultado da atual crença no liberalismo descrito por Alain Supiot como ultraliberalismo.¹⁴

Do lado da despesa a maior parte dos governos deu elevada prioridade a um investimento público mais elevado (eficiência energética, I&D, infraestruturas rodoviárias etc.). Este aumento em infraestruturas foi acompanhado de apoio a certas categorias de empresas (especialmente pequenas e médias empresas) para a adoção de medidas específicas e para pagamentos diretos aos trabalhadores com família, especialmente aos mais vulneráveis.

Está demonstrado que desde os finais de 2008, as autoridades públicas e os legisladores nacionais adotaram um conjunto de medidas para acelerar a flexibilidade das empresas, o que incluiu as alterações ao direito do trabalho nacional. Os contratos a termo, contratos a tempo parcial, contratos pontuais, contratos «zero horas», contratos propostos a trabalhadores recrutados através de empresas de trabalho temporário, contratos de trabalho *freelance*, etc. fazem, hoje, parte integrante das características dos mercados de trabalho europeus.

A percentagem do emprego total representada pelos trabalhadores recrutados através de contratos diferentes do modelo contratual clássico e os que têm o estatuto de trabalhadores por conta própria passou de mais de 36%, em 2001, para cerca de 40% dos trabalhadores da UE-25, em 2005. Nos últimos 15 anos, a percentagem do trabalho a tempo parcial relativamente ao emprego total passou de 13% para 18%. Desde 2000, representa uma contribuição mais significativa (cerca de 60%) para a criação

¹² Comissão Europeia, *Comunicado de imprensa, Emprego: a Comissão congratula-se com a adoção pelo Conselho de uma diretiva respeitante à execução da legislação da UE relativa ao destacamento de trabalhadores* Bruxelas, 13 de maio de 2014. Cfr. Diretiva 2014/67/06 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014.

¹³ Comissão das Comunidades Europeias, *LIVRO VERDE, Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI* COM (2006) 708 final p 5.

¹⁴ ALAIN SUPIOT, *L'esprit de Philadelphie, la Justice Face au marché total*, du Sequel, 2010.

de emprego do que o emprego a tempo inteiro clássico. O trabalho a termo passou de 12%, em 1998, para mais de 14% do emprego total na UE-25, em 2005.

Verifica-se que algumas reformas adotadas pelos Estados-membros violam as diretivas comunitárias e o Tribunal da União Europeia nas suas decisões sobre esta matéria não tem contribuído, para a clarificação que se impõe relativamente à ilegalidade das alterações consagradas na legislação dos Estados-membros face ao disposto nas diretivas que regulam as temáticas.

É da natureza intrínseca dos contratos atípicos gerarem menos segurança do que os contratos de trabalho típicos. Aqueles contratos são normalmente associados a uma abrangência da proteção social reduzida o que significa que na eventualidade de desemprego, doença ou idade os trabalhadores poderem encontrar-se numa situação de proteção muito frágil.

É importante sublinhar que esta situação não foi acompanhada por um enfraquecimento da proteção para os trabalhadores abrangidos pelo regime jurídico dos contratos típicos. Este padrão pode ser observado na maior parte dos países continentais mas também na Suécia.

O resultado desta evolução traduz-se numa crescente dualização do mercado de trabalho em que os *insiders* continuam a beneficiar da proteção social no desemprego em moldes similares aos fornecidos pelos estados de bem-estar social pós guerra e os *outsiders* ficando submetidos a elevados níveis de insegurança.

É muito provável que a evolução legislativa do trabalho atípico e a interpretação jurisprudencial da União violem certas noções reconhecidas no Direito da União e internacional como o conceito de trabalho decente e comprometam o modelo social europeu. A União Europeia na sua procura de soluções para uma saída da crise viola certos princípios fundamentais enunciados nos tratados.¹⁵

2. A Intervenção da União Europeia através da nova governação económica na regulação do mecanismo dos salários dos Estados membros

Ao abrigo do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE artigo 153.º n.º5) a União Europeia não tem competência para legislar em matéria de política salarial. Este enquadramento legal nunca impediu as instituições da União Europeia como a Comissão ou o Banco Central Europeu de adotarem recomendações acerca da política salarial.

¹⁵ CAROLE LANG, *Travail atypique: quelles évolutions dans une Europe en crise?* METIS, Correspondances européennes – 30 Novembre, 2013.

As Grandes Orientações de Política Económica, que foram delineadas pela Comissão e adotadas pelo Conselho, desde 1993, incluíam sempre solicitações para a implementação de desenvolvimentos mais moderados e dispersos sobre salários.¹⁶

Estas iniciativas modelaram um determinado discurso político e económico ao nível da União mas nunca originaram iniciativas políticas legalmente vinculativas tendo na prática, o seu impacto sido reduzido e constituindo matéria que permanece exclusivamente nas atribuições das instituições dos Estados membros que são competentes para elaboração e implementação das políticas salariais.

A Comissão considerou que as políticas em matéria de emprego, assuntos sociais e inclusão eram implementadas de forma mais eficaz a nível nacional, e que, consequentemente, a sua função deveria consubstanciar-se no apoio e complemento das ações empreendidas pelos Estados através do «método aberto de coordenação» (MAC).¹⁷

Assim, As Recomendações Específicas por País que a que faremos referência infra, eram antes de 2010, formuladas no contexto do Método Aberto de Coordenação (MAC) que constituía o enquadramento para a emissão de Recomendações na área da coordenação da política económica. O enquadramento jurídico da atuação da União era facultado pelo artigo 121.º do TFUE e, no domínio da política do emprego, pelo artigo 148.º do TFUE.

A Comissão Europeia adotou a Estratégia Europa em 2010 e o principal objetivo desta estratégia reside na consecução de um maior crescimento que seja simultaneamente inteligente, sustentável e inclusivo.¹⁸

¹⁶ Cfr. ECHARD HEIN & TORSTEN NIECHOJ, *Guidelines for Sustained Growth in the EU? The Concept and Consequences of the Broad Economic Policy Guidelines*, in J. McCOMBIE & C. RODRIGUEZ. (eds.), *The European Union. Current Problems and Future Prospects*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007, pp. 5-25.

¹⁷ O método aberto de coordenação consiste num quadro de cooperação no âmbito do qual as políticas nacionais de cada um dos países da UE são orientadas para a consecução de objetivos comuns e posteriormente acompanhadas pela União. Cf. DAVID M. TRUBEK & LOUISE TRUBEK, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 3, May 2005, pp. 343-364 e, FRITZ W. SHARPF, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Working Paper 02/8 July 2002.

¹⁸ Para uma análise desenvolvida da Estratégia Lisboa 2020, vide SUSAN BORRAS & CLAUDIO M. RADAELLI, *The Politics of governance architectures creation and effects of EU Lisbon Strategy*, *Journal of European, Public Policy*, vol 8, Issue 4, 2011, pp 463-484, ERIEN HOEDL, *Europe 2020 Strategy and European Recovery, Problems of Sustainable Development*, 2011, vol 6, nº 2. Uma análise do debate político que envolve a Estratégia 2020 é facultada por KENNETH ARMSTRONG, *Governing Social Inclusion: Europeanization through Policy Co-ordination*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

De forma a assegurar que a estratégia Lisboa 2020 atingisse as metas fixadas e muito particularmente que os Estados membros que se comprometeram a alcançar os objetivos e metas prosseguissem a via acordada, foi implementado um sistema económico de governação para coordenar as medidas políticas entre os Estados membros e a União Europeia.¹⁹

Quer no documento inicial da Europa 2020 quer no conjunto de orientações adotadas subsequentemente em Julho de 2010 pelo Conselho, o conteúdo do discurso de política social não difere qualitativamente do divulgado em 1993 (Cimeira de Essen). Todos os temas tradicionais estão presentes na estratégia: desemprego, aprendizagem ao longo da vida, força de trabalho qualificada.²⁰

A situação começou a alterar-se fundamentalmente com a emergência da denominada “nova governação económica europeia” constituída pelo conjunto das novas regras e procedimentos que foram desenvolvidos durante a crise de 2008 e que têm como objetivo alcançar uma coordenação mais vinculativa da política económica europeia.

O novo sistema de governação europeia começa a emergir em 2010 com a adoção da estratégia Europa 2020 que inclui o Semestre Europeu como veículo eficaz da coordenação económica da política da União Europeia. Todos os anos a União emite recomendações para os Estados que têm subjacente uma análise económica minuciosa.

O Semestre Europeu constitui um mecanismo em que a UE e os países membros da União Monetária procedem à coordenação *ex ante* das políticas económicas e orçamentais conjugadas, simultaneamente, com o Pacto de Estabilidade e Crescimento e com a Estratégia Europa 2020. Dentro do enquadramento conferido pelo Semestre Europeu cinco estádios fundamentais são estabelecidos. Em janeiro de cada ano há adoção por parte da Comissão de um Relatório anual sobre o Crescimento que estabelece as ações prioritárias para o próximo ano com o objetivo de um aumento do crescimento e a criação de emprego. Em março, os Chefes de Estado e Governo emitem orientações para a prossecução de políticas nacionais com base no Relatório Anual sobre o Crescimento. Em abril, os Estados devem submeter os seus planos (Programas de Estabilidade ou Convergência) assim como os planos para reformas e medidas adequadas a alcançar progressos rumo a um crescimento inteli-

¹⁹ Cfr. JEAN CLAUDE BARBIER, *Changes in political discourse from the Lisbon Strategy to Europe 2020: tracing the fate of 'social policy'?* Working Paper 2011.01. Salienta igualmente as fragilidades da estratégia 2020, CHIARA SARACENO, *The undercutting of the European Social Dimension*, LIEPP, Working Paper, January, 2013, n°7, p. 7.

²⁰ Conselho Europeu de Essen 1994 9 e 10 de Dezembro. Conclusões da Presidência. http://www.europarl.europa.eu/summits/ess2_pt.htm

gente, sustentável e inclusivo (através dos designados Programas Nacionais de Reforma (PNR).

Essas recomendações de políticas devem ser transformadas em programas nacionais de reforma cuja efetivação será determinada pela União Europeia.

Entretanto, em 2011, a União Europeia entrou numa terceira fase crítica e consequência da ameaça ocasionada pelas crises das dívidas soberanas da Grécia, Irlanda e Portugal que punham em causa a viabilidade do euro.

A coordenação económica anual foi desenvolvida em 2011, com a adoção de um conjunto de cinco regulamentos e uma diretiva. O denominado “SIX PACK” que contém dois instrumentos mais importantes para implementar a intensificação da coordenação da política económica. O primeiro é constituído pelo estabelecimento de um novo sistema de incremento da vigilância fiscal e macroeconómica através da adoção de um mecanismo de alerta para deteção precoce dos desequilíbrios macroeconómicos baseado num conjunto de indicadores económicos.²¹

O segundo mecanismo consiste na introdução de um procedimento automático para a imposição de sanções aos países que não cumpram as recomendações políticas emitidas na base dos sistemas de alerta. Consequentemente, as recomendações de política da União para os Estados membros perderam a sua característica voluntária e alcançam um grau muito mais elevado de obrigatoriedade.

No novo sistema de governação económica europeia a política de salários tem um papel predominante. Esta importância foi sublinhada pela adoção *do Euro Pact Plus* em 2011 que explicitamente define os salários como constituindo a principal variável económica de ajustamento para ultrapassar os desequilíbrios e robustecer a competitividade. Assim, o *Euro Pact Plus* exige uma monitorização mais exigente dos salários e instituições que os estabelecessem ao nível Europeu.

Mais, o novo conjunto de indicadores económicos que tiverem que ser considerados pelos Estados membros explicitamente inclui os custos da unidade de trabalho e define uma determinada margem para “desenvolvimentos autorizados ao nível de salários e custos de trabalho”.

²¹ Regulamentos da UE n.ºs 1173, 1174, 1175, 1176 de 16 de novembro de 2011, Regulamentos da UE n.º 1177 e Diretiva 85/2011, de 8 de novembro de 2011. Cfr. CHRISTOPHE DEGRYSE, *The new European economic governance*, Working Paper 2012.14, ETUI, para uma análise que conclui pela inoperância da governação económica na União Europeia.

Atualmente, todos os países da Euro zona são autorizados a ter um máximo de aumento dos custos de trabalho de 9% durante um período de 3 anos (12% para os países que não integram a zona euro).²²

Como consequência da nova governação económica europeia, a União Europeia influencia as políticas nacionais sobre os salários de forma crescente, especialmente desde que as recomendações políticas se tornaram mais vinculativas, através da aplicação de sanções financeiras aos Estados Membros que não as cumpram.

Salientamos dois argumentos fundamentais sustentados para justificar a intervenção da União Europeia neste domínio

Os crescentes desequilíbrios económicos e divergentes desenvolvimentos económicos entre os países na Europa foram considerados como potenciadores principais das tendências divergentes nos salários e nos custos da unidade de trabalho.²³

Interdita a via da desvalorização monetária para resolver problemas de competitividade, os países membros menos competitivos deveriam resolver os seus problemas neste domínio através da redução dos custos do trabalho.²⁴

A importância da política dos salários nos estados membros na perspetiva da competitividade da economia, na partilha do trabalho e do rendimento é sublinhada pela Comunicação do Diretor Geral da DG Europeia de 20 de Dezembro de 2012.

Existem argumentos que voltaram a ter predominância para justificar o aumento intenso do desemprego em muitos países europeus. Esses argumentos têm a sua génese na perspetiva neoclássica segundo a qual o desemprego é gerado essencialmente por uma rigidez institucional do mercado de trabalho.

Exemplar neste aspeto é o Relatório da DG ECFIN – Report on ‘Labour Market Developments in Europe 2012, que apresenta uma longa lista de reformas (decrésimo na assistência em caso de desemprego, redução da proteção do emprego,

²² EUROPEAN COMMISSION, *Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances, European Economy*, Occasional Paper, 2012, N.º 92. Para uma panorâmica do amplo leque de reformas impostas pela Troika relativamente ao direito do trabalho, aos países abrangidos pelo Programa de Assistência Financeira, cfr. STEFAN CLAUWAERT & ISABELLE SCÖHMANN, *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, ETUI Working Paper 2012.04, Brussels.

²³ EUROPEAN COMMISSION, Subject Discussion Note: tripartite exchange of views on wage developments. December 2012.

²⁴ KLAUS ARMINGEON & LUCIO BACCARO, *Political economy of the sovereign debt crisis: The limits of internal devaluation*, *Industrial Law Journal*, Vol. 41, N.º 3, 2012, pp. 254-275.

aumento da idade da reforma apresentando igualmente uma lista de medidas referentes ao enquadramento da negociação salarial).²⁵

Por outro lado, para o Banco Central Europeu uma conclusão fundamental constante do seu relatório de 2011 é que rigidez na diminuição dos salários constitui um impedimento de restauração da competitividade.²⁶

Nas suas recomendações políticas, o DG ECFIN sempre considerou o sistema de negociação coletiva descentralizado, baseado na empresa como o sistema que viabiliza às empresas um ajustamento mais eficaz dos desenvolvimentos económicos. Relativamente a esta matéria o *Europlus Pact* sustenta a necessidade de revisão dos acordos sobre salários e se necessário alterar o grau de descentralização no processo negocial.²⁷

Em 30 de Maio de 2013 entra em vigor em toda a zona euro o designado Two Pack: os regulamentos que o integram têm como objetivo reforçar as regras da coordenação económica e gerar uma análise conjugada das políticas orçamentais, económica, do emprego e da política social no contexto do semestre europeu.²⁸

Atualmente todos os países da Eurozona são autorizados a ter um máximo de aumento dos custos de trabalho de 9% durante um período de 3 anos (12% para os países que não integram a zona euro).²⁹

Cinco mecanismos de coordenação constituem o enquadramento das CSRS, A estratégia Europa 2020, O Pacto Euro Plus, O procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (MIP),³⁰ o Pacto de Estabilidade e Crescimento e o *Two Pack*, mecanismo de vigilância orçamental. Esses mecanismos de coordenação abrangem a

²⁵ Cf. EUROPEAN COMMISSION, *Labour Market Developments in Europe 2012*, European Economy, N.º 5, 2012 p. 103.

²⁶ EUROPEAN CENTRAL BANK, *Euro area labour markets and the crisis, Report of the Task Force of the Monetary Policy Committee of the European System of Central Banks*, ECB, Occasional Paper Series N.º 138, European Central Bank, Frankfurt, 2012. P. 9. Existe uma variante à narrativa dominante e mais Keynesiana que verifica igualmente que os países excedentários deveriam desempenhar um papel mais importante promovendo o crescimento dos salários.

²⁷ EUROPEAN COUNCIL, *The Euro Plus pact: stronger economic policy coordination or competitiveness and convergence, Conclusions*, 20 April 2011 EUCO 10/1/ 1, p. 16. Disponível na Internet em 11 de Outubro de 2014.

²⁸ Regulamento UE 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Maio de 2013 L140/11 e Regulamento UE 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Maio de 2013 IOUE27-5-L140/11.

²⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances*, European Economy, 2012.

³⁰ Regulamento (UE) n.º 1176/2011, 16 de novembro sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, JOUE, L 306/25 de 33-11-2011.

política de coordenação designada por *soft law*: Pacto Euro Plus e Europa 2020, as Orientações Integradas consubstanciadas numa coordenação caracterizada pelo carácter híbrido, articulando uma vertente preventiva não vinculativa com uma vertente corretiva com carácter vinculativo (SGP e MIP) parte deste mecanismo foram introduzidos ou reforçados pelos regulamentos constantes do *Six Pack* de 2011.

No âmbito do Semestre Europeu e no decorrer do mês de junho, a Comissão formula as recomendações específicas para cada Estado-membro que considera adequadas. Por último os programas são votados e adotados pelo Conselho Europeu nos finais de Junho ou no início de Julho.

A focalização do Semestre Europeu de 2011 pauta-se pelo relatório Anual do Crescimento que apresenta as seguintes prioridades relativamente à política dos estados membros:³¹ os macro requisitos para o crescimento são implementação da consolidação orçamental, assegurar a estabilidade do setor financeiro, mobilizar os mercados e criar empregos, Tornar o trabalho mais atrativo, reformar o sistema de pensões, reintegrar os desempregados no mercado de trabalho e conciliar a segurança com flexibilidade.

Uma nova corrente de análise salienta atualmente as consequências das políticas implementadas para fazer face aos desequilíbrios ocorridos após 2008-2009.

É defendida a tese de que as restrições salariais adotadas nos países mais afetados pela crise tem consequências sociais significativas com potencial para produzir efeitos a curto e longo prazo em toda a zona euro. No curto prazo, um corte nos salários reais aumenta o risco do trabalho na pobreza e diminui a procura interna que por sua vez cria o risco de se desencadear um elevado nível de desemprego e um aumento da pobreza. No longo prazo, se não forem adotadas medidas adequadas para promover a realocação dos trabalhadores para sectores de crescente competitividade ocorrerá a desqualificação dos trabalhadores com as inerentes repercussões sobre a pobreza e deterioração do capital humano.³²

A Comissão numa publicação em 2013 afirma ser necessário reforçar a monitorização da evolução social e do emprego no quadro da supervisão macroeconómica.³³

³¹ Ponto 7 do Regulamento 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de novembro de 2011.

³² RENAUD THILLAYE, LUDEK KOUBA & ANDREAS SACHS, *Reforming Economic Governance is "more any better?"* Working paper, no 57, March 2014. *Europe moving towards a new path of economic growth and social development*, Report produced within the WWW for Europe project.

³³ COMISSÃO EUROPEIA, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Reforçar a Dimensão Social da União Económica e Monetária*. Bruxelas, 2.10.2013COM (2013) 690 final.

Até ao momento, as questões sociais não emergiram explicitamente na execução do PDM. Uma associação mais explícita seria vantajosa a vários níveis. Permitiria uma compreensão mais vasta dos riscos desses desequilíbrios em termos de desemprego, pobreza e consequência sociais mais vastas. Contribuiria igualmente para uma melhor perceção da evolução social durante os processos de ajustamento. Em última instância, estes dados ajudariam a identificar medidas políticas para corrigir os desequilíbrios e, ao mesmo tempo, minimizar as suas consequências sociais.

O PDM é composto por várias fases.³⁴ Tem início com o relatório anual sobre o mecanismo de alerta e um painel de indicadores. Esta fase é seguida de revisões aprofundadas dos países identificados no relatório como estando em risco potencial de desequilíbrios e resulta em recomendações específicas por país e, possivelmente, em planos de ações corretivas para os países, que apresentam desequilíbrios excessivos. As implicações sociais devem ser mais bem integradas no atual quadro de supervisão dos desequilíbrios macroeconómicos, reforçando a análise global do PDM com indicadores relativos ao emprego e a questões sociais.

No relatório sobre o mecanismo de alerta, o desemprego já figura entre os principais indicadores. Para refletir mais adequadamente as implicações sociais dos desequilíbrios macroeconómicos poderia acrescentar-se um conjunto limitado de indicadores sociais e de emprego. No Semestre Europeu de 2014, poderiam ser incluídos os seguintes indicadores auxiliares:

- I Taxa de participação;
- II. Rácio de desemprego de longa duração;
- III. Taxa de desemprego dos jovens (complementada pela percentagem de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer ação de educação ou formação (jovens NEET));
- IV. Taxa de risco de pobreza e exclusão social (complementada por três indicadores específicos: taxa de risco de pobreza, taxa de privação material grave, percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares com baixa intensidade de trabalho).³⁵

As análises aprofundadas e outros documentos políticos relevantes devem incluir regularmente uma secção onde se examina a evolução social e do emprego no país em causa, recorrendo a um conjunto de indicadores e ferramentas analíticas mais amplos do que os que constam do painel do relatório sobre o mecanismo de alerta. Tal ajudaria a clarificar as interligações entre os desequilíbrios crescente e a evolu-

³⁴ Processo relativo aos desequilíbrios macroeconómicos estabelecido no Regulamento EU 1176/2011 do Parlamento e do Conselho 10L306 de 23 de Novembro de 2011.

³⁵ <http://www.consilium.europa.eu/pt/>

ção social, contribuindo assim para a formulação de abordagens políticas. Deve-se ainda proceder ao desenvolvimento de um painel de indicadores sociais e de emprego essenciais e reforçar a coordenação das políticas sociais e de emprego.

2.1. Os cortes e congelamentos dos salários dos trabalhadores do setor público e a intervenção Europeia

A emergência da intervenção Europeia já modelou o desenvolvimento das políticas nacionais em muitos países europeus e em especial naqueles países que estiveram abrangidos por planos de assistência financeira liderados pela União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. Neste caso foram adotadas medidas iguais para os países sob intervenção: cortes ou congelamentos nos salários do setor público, política restritiva de salários mínimos e a reconstrução do sistema de negociação coletiva que gerou uma descentralização extrema da mesma. Salienta-se contudo que, a convergência das políticas nacionais em regime de assistência financeira embora sujeitas ao princípio *one –size –fits all*,³⁶ foram introduzidas nos diversos países, adaptadas ao enquadramento institucional de cada país.³⁷

O Conselho Europeu por seu lado sublinha a função essencial dos salários no setor público em muitos países e explicitamente solicita aos Estados membros que assegurem, através da política de salários na administração pública, os esforços de competitividade do setor privado.³⁸

2.2. As Recomendações Específicas aos Estados-membros emitidas pela Comissão Europeia e as medidas adotadas pelos Estados-membros

Resulta da análise das prioridades enunciadas pelos órgãos da União Europeia que a saída da crise seria efetuada através da consolidação fiscal, das reformas estruturais e de investimentos planificados.

³⁶ Cfr. THORSTEN SCHULTEN & TORSTEN MÜLLER, *A New European Interventionism: Impact of The New Economic Governance on Wages and Collective Bargaining Social Developments in the European Union*, 2012 Edited by DAVID NATALI & BART VANHERCK.

³⁷ Cfr. para uma análise das principais reformas efetuadas nos países sujeitos à intervenção da Troika, KLAUS BUSCH, CHRISTOPH HERMANN, KARL HINRICHS & THORSTEN SCHULTEN, *Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model - How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension*, Friedrich Ebert Stiftung, February, 2013. Na Grécia os cortes reduziram os salários praticados no setor público em 30% desde 2010 e em Portugal e Espanha cerca de 5%. A pobreza na Grécia atingiu um nível histórico excedendo a percentagem de 35% da população em 2013, ILO, *Social Protection Report 2014 - 2015*, pp. 113 a 137.

³⁸ EUROPEAN COUNCIL, *The Euro Plus Pact: stronger economic policy coordination for competitiveness and convergence, Conclusions*, 20April2011, EUCO10/1/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cc/120296.pdf

As recomendações específicas por país, apresentadas pela Comissão Europeia fornecem orientações operacionais aos Estados-Membros em matéria de elaboração das suas políticas orçamentais e no que diz respeito às reformas económicas que devem ser adotadas nos doze meses subsequentes, a fim de dinamizar a competitividade e facilitar a criação de emprego.

No que concerne às Recomendações específicas de 2012, a maioria diz respeito à reforma da política social. Contudo, um Memo da Comissão evidencia a diversidade de matérias abrangidas pelas RES que abordam não apenas as finanças públicas mas igualmente políticas sociais sobre a pobreza e a exclusão social.³⁹

As Recomendações específicas traduzem-se na implementação da reforma da indexação salarial em países que adotaram este sistema, no alinhamento dos salários com a produtividade individual ou regional, em alguns casos a necessidade de revisão do sistema coletivo de negociação, redução dos impostos em salários baixos, prolongamento da vida ativa, adaptando o sistema de pensões ao desenvolvimento da expectativa de vida, ativação dos grupos vulneráveis (trabalhadores mais velhos, mulheres, jovens, em particular os filhos dos emigrantes etc. e adotar políticas ativas relativamente a pessoas que são objeto de exclusão e pobreza no mercado de trabalho).⁴⁰ O painel de indicadores que o MIP indica diz respeito ao desenvolvimento dos salários em relação ao crescimento da produtividade utilizando a unidade de custo do trabalho como um indicador.

Em 2013, 23 países receberam RES sobre finanças públicas e um país uma RES sobre a participação no-mercado de trabalho. São vulgares RES relativamente à educação (todos os países com exceção da Holanda), relativamente a impostos (todos os países com exceção da Dinamarca e da Finlândia) e políticas de mercado de trabalho ativas (todos os países exceto Áustria Dinamarca e Holanda).⁴¹

³⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Moving beyond the crisis: Country-Specific Recommendations 2013*, IP/13/463, 29 May 2013, STEFAN CLAUWAERT, *The Country-specific Recommendations (CSRs) in the Social Field – An Overview and (initial) Comparison to the CSRs 2011-2012 and 2012-2013 and 2013-2014, Background analysis*, 2013.02, Brussels, ETUI. Cf. para uma informação completa sobre a temática, EUROPEAN COMMISSION, Documents belonging to the European Semester, 2013.

⁴⁰ Estes instrumentos visam estabilizar os mercados de serviços financeiros através da redução das dívidas públicas e fazendo desta meta uma prioridade através da transferência de capitais.

⁴¹ STEFAN CLAUWAERT, *The country-specific Recommendations (CSRs) in the social field – An overview and (initial) comparison to the CSRs 2011–2012 and 2012–2013 and 2013–2014, Background analysis 2013.02*, Brussels, ETUI 2013. Para uma informação completa sobre esta temática cf. European Commission documents belonging to the European Semester, 2013; disponível através da página da Europe 2020w http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/index_en.htm

Para a maior parte dos países, as tentativas da União Europeia para influenciar as políticas salariais têm, até ao momento, estado limitadas a recomendações específicas por país (não vinculativas) no quadro do semestre europeu. A União Europeia já utilizou estes instrumentos relativamente a doze estados membros. Em muitos casos as recomendações foram ainda relativamente vagas, solicitando-se um desenvolvimento moderado dos salários em geral (Bulgária, Finlândia, Eslovénia e Itália) ou salários mínimos (Eslovénia e França). Relativamente à Suécia, a União solicita a extensão do setor de salários reduzidos. No que concerne a Alemanha solicitou que o crescimento dos salários estivesse relacionado com o crescimento da produtividade.⁴²

Recomendações muito mais específicas foram emitidas no que se refere ao estabelecimento dos sistemas de salários. Nos casos da Bélgica, Itália e Espanha, a União Europeia solicitou a descentralização da negociação coletiva para tornar mais fácil às empresas derrogar os múltiplos acordos em vigor.

Dezasseis países, de entre os 27 estados abrangidos pela nova governação económica receberam ou querem recomendações específicas relativas ao estabelecimento de uma política de mecanismos de salários ou estiveram submetidos a Memorando de Entendimento que impôs mudanças nos mecanismos dos salários.

O segundo canal de intervenção política da União foi aplicado aos seis Estados que estiveram ao abrigo dos programas de *bailout* (Grécia, Hungria, Irlanda, Letónia, Portugal e Roménia).

Em todos estes países as intervenções tiveram ampla repercussão no desenvolvimento normal do nível dos salários assim como na estrutura da negociação coletiva. A lógica subjacente a esta abordagem é a de que as reformas estruturais nos mercados de trabalho, através de reduções dos salários nominais e aumentando da flexibilidade na contratação e no despedimento, restaurarão a competitividade dos Estados e regiões adversamente afetados pela crise.

Em 2 de Junho de 2014, a Comissão Europeia publicou as suas séries anuais de Recomendações Específicas para os Países. As recomendações específicas para 2014 confirmam as tendências das recomendações anteriores. Continua a intervenção no regime de fixação dos salários, descentralização dos sistemas de relações industriais, evidencia-se uma elevada preocupação com a empregabilidade dos trabalhadores mais velhos e dos trabalhadores jovens, uma elevada insistência na reforma dos

⁴² Cfr. THORSTEN SCHULTEN & TORSTEN MÜLLER, *A New European Interventionism: Impact of The New Economic Governance on Wages and Collective Bargaining Social developments in the European Union 2012*, DAVID NATALI & BART VANHERCKE, B. (eds.) *Social developments in the European Union 2012*, Brussels: ETUI/OSE.

sistemas de pensões através principalmente do aumento da idade da reforma e da suspensão das reformas antecipadas.

A novidade presente nestas recomendações consiste no crescente interesse na proteção dos grupos vulneráveis como os desempregados e mulheres através de reformas dos sistemas de proteção social.

Os ECR (s) de 2014 foram publicados com um *Memo* contendo uma recomendação sobre a necessidade de finalização do Procedimento por Dívida Excessiva.⁴³

3. Perspetivas sobre o impacto da nova governação económica da União Europeia na política social dos Estados-membros

As constelações visando a coordenação híbrida implementada são definidas por Trubek et al como um mecanismo de coordenação único que contém simultaneamente *soft law* (coordenação baseada na governação) e adoção de regras baseadas na governação *hard law*.⁴⁴

As primeiras análises do impacto da governação económica sobre o domínio social pressupõem a emergência de novas estruturas de governação fundamentais.⁴⁵

Por exemplo, dando à União Europeia uma possibilidade de influência sobre as políticas de emprego e sociais utilizando a governação económica.⁴⁶

Depois da crise um novo mecanismo híbrido, o MIP foi implementado e integrado no Semestre Europeu. O Semestre Europeu é antes do mais um exemplo excelente para a análise de como as formas distintas de mecanismos de coordenação sócio económica exercem mútua influência e a amplitude desta influência no desenvolvimento ou construção da Europa Social.⁴⁷

⁴³ COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication de la Commission au Parlement Européenne, au Conseil, au Comité Économique e Social e au Comité des Regions Semestre Européen 2014: recommandations par pays - Bâtir la croissance*, COM (2014) 400 final Brussels ETUI/OSE, le 2.6.2014.

⁴⁴ DAVID M. TRUBEK, PATRICK COTTRELL & MARK NANCE, "Soft Law," "Hard Law," and European Integration: Towards a Theory of Hybridity, University of Wisconsin, Legal Studies Research Paper N.º1002, 2005.

⁴⁵ FABIAN AMTENBRICK, *Legal developments*, Journal of Common Market Studies, 50 (Annual Review) 2012, pp. 132-146.

⁴⁶ SONJA BEKKER, *EU Economic Governance in Action: Coordinating Employment and Social Policies in Third European Semester*, (May 20, 2014, p.13. Tilburg Law School Research Paper N.º 14/2014. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2439254>

⁴⁷ Cfr. STEFAN CLAUWAERT & ISABELE SCHÖMANN, *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, ETUI, Working Paper 2012.04.

Análises adicionais baseadas nos dados empíricos que se foram tornando disponíveis confirmam as asserções supra referidas, ao confirmarem a influência da nova governação sobre as políticas sociais e de emprego dos Estados membros. Também mudanças autónomas foram detetadas nos regimes jurídicos do direito do trabalho nacional e na segurança social geradoras de restrições no domínio social.⁴⁸

Na realidade não existe consenso entre os autores relativo à ocorrência de um grau reforçado de coordenação orientada pela União Europeia e muito especialmente no que se refere ao quantum da autonomia perdida pelos países, assim como na extensão das consequências negativas ou positivas que a intervenção comunitária produz sobre os resultados ao nível da Europa social. As conclusões também divergem por cada tipo de Estado membro. Os países que tiveram assistência financeira do FMI, da União Europeia e do Banco Central Europeu foram obrigados a reestruturar o seu modelo social de forma considerável. Com efeito, os empréstimos foram concedidos sobre a estrita condicionalidade de serem implementadas medidas radicais na segurança social assim como na diminuição dos salários ou até diminuição dos salários mínimos.⁴⁹

Há autores que defendem haver uma evidência empírica que valida a tese segundo a qual tem existido uma influência do regime que sedimenta a nova governação sobre as políticas sociais e de emprego implementadas pelos Estados membros nas últimas décadas. A investigação tem demonstrado que as autoridades públicas e os legisladores nacionais dos 28 Estados membros têm adotado com o apoio da União Europeia, um programa de massiva desregulação designada por “modernização do direito do trabalho” para robustecer a flexibilidade das empresas e viabilizar a flexibilização do mercado.⁵⁰

Foram igualmente detetadas mudanças totalmente exógenas nas legislações do direito do trabalho dos Estados-membros e nas disposições da segurança social restringindo o domínio social.⁵¹ O processo de desregulação do mercado de trabalho foi generalizado e intenso desde a ocorrência da crise financeira e económica, e em

⁴⁸ Cfr. STEFAN CLAUWAERT & ISABELLE SCHÖMANN, *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, ETUI Working Paper 2012.04.

⁴⁹ Cfr. SONJA BEKKER, *The EU's stricter economic governance a step towards more binding coordination of social policies?* Discussion Paper, SP IV 2013, Social Science Research Center Berlin (WZB) International Politics and Law, January, 2012, EUROFOUND, *Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, 2014.

⁵⁰ Cfr. STEFAN CLAUWERT *The country-specific recommendations (CSRs) in the social field An overview and comparison Update including the CSRs 2014-2015, 2014*, ETUI.

⁵¹ Cfr. STEFAN CLAUWERT & ISABELLE SCHÖMANN, *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, ETUI, Working Paper 2012.04.

especial da adoção dos Programas dos Países (Grécia, Irlanda Portugal e Chipre) com o apoio da Comissão do Banco Central Europeu e do FMI e com preterição dos direitos sociais.

Foram suspensos e derogados acordos coletivos bem assim como implementada a descentralização coletiva.⁵² Na perspectiva da Comissão, os objetivos traçados pela Europa 2020 já modelam as políticas sociais no EU. Políticas fundamentais foram implementadas como o Pacto do Emprego apresentado em Abril de 2012, o Emprego Jovem em Dezembro de 2012 e o Pacto de Investimento Social em Fevereiro de 2013. Contudo é importante sublinhar que se o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (MIP) tem potencialidade para exercer uma influência determinante sobre os estados membros, a verdade é que a possibilidade da União Europeia influenciar as reformas dos mercados de trabalho nacionais está de facto limitada a recomendações específicas por país não vinculativas que fazem parte integrante do Semestre Europeu.

Contudo, cremos que o contexto atual da União Europeia caracterizado por um rigor extremo tem efetivamente repercussões sobre as políticas sociais nacionais e sobre os direitos do trabalho e proteção social nos Estados-membros. As medidas relativamente recentes adotadas pela União Europeia preconizam a adoção de medidas muito específicas a nível social como o aumento da idade da reforma, uma reforma por capitalização, uma moderação salarial traduzida numa baixa dos salários, sobretudo na função pública, e uma privatização dos serviços públicos.⁵³ Como Claire Kilpatrick observa: através das medidas de disciplina fiscal (em particular o Tratado Fiscal de 2 de Março 2012) e os seus mecanismos de estabilização da crise financeira global na zona euro evidenciou constituir um elemento não apenas indutor mas condutor do desmantelamento dos direitos sociais nos Estados Membros.⁵⁴ Uma importante influência da integração europeia tem sido a substituição de uma abordagem inspirada na teoria Keynesiana traduzida em conseguir influenciar a procura de trabalho com políticas de emprego por políticas que se apoiam nos fatores da oferta de trabalho (ativação), empregabilidade, formação, orientação profissional etc. O facto de a soberania nacional ter sido transferida para um nível supranacional em certas áreas macroeconómicas poderia explicar porque é que a intervenção é direcionada para áreas previamente percecionadas pelo Estado de bem-estar como estando

⁵² Cfr. ISABELLE SCHMÖMANN, *Labour law reforms in Europe: adjusting employment protection legislation to the worse?* ETUI Working Paper 2014.02, ETUI p. 9.

⁵³ ASTREES, *Quel droit social en Europe après la crise ?* Convention VS/2010/0704, Rapport Final.

⁵⁴ Cfr. CLAIRE KILPATRICK, *Can Fundamental Rights Resocialize Europe?*, paper presented to the Conference on «Resocializing Europe and the Mutualization of Risks to Workers, 18-19 May 2012, University College London apud, DIAMOND ASHIAGBOR, *Unravelling the embedded liberal bargain: Labour and social welfare law in the context of EU market integration*. P. 9, acesso à internet em 10 abril de 2013. p. 9.

fora “da sua esfera de aplicação” nomeadamente determinar o comportamento individual (ação disciplinar) pela reafirmação do trabalho e responsabilidade ética.

Neste processo de redefinição do objetivo do modelo social, as instituições europeias tem tido um papel fundamental.

Dois exemplos de modelos de intervenção na promoção das quais as instituições europeias tem sido extremamente ativas, derivadas de paradigmas teóricos e políticos diferentes mas apresentando como característica comum regular “o querer”, o MAC direcionado para os governos nacionais, a prática da conhecida “responsabilidade social coletiva” (direcionada para o mundo dos negócios e o paradigma da ativação (direcionada para os trabalhadores).⁵⁵

Mais do que garantir as condições políticas e institucionais do bem-estar, a via prosseguida é instaurar a responsabilidade pessoal, a vontade e a determinação para trabalhar.

Os modelos políticos tornaram-se em modelos materiais de motivação pessoal e de vontade e a gestão de conflitos sociais é despolitizada no processo.

«Nenhuma referência é feita à emergência da natureza político-social da exclusão social, porque a possibilidade de algum nexo de causa envolvendo relações de poder e opressão foram removidas da equação».⁵⁶

A solução proposta para a maior parte dos problemas (exclusão social, desigualdade de oportunidades, ausência de competitividade) é a participação no mercado de trabalho. As estratégias estão direcionadas para o fornecimento de incentivos para que o trabalho se torne economicamente ativo. O envolvimento na economia pode vir a ser perspetivado como um remédio universal.

Com o reforço da coordenação macroeconómica, a crise económica e a mundialização, os debates sobre as políticas económicas tornam-se centrais (apesar da interdição da adoção de medidas legislativas segundo o Tratado).

A crise económica demonstrou que a economia financeira edificada originou uma interdependência entre as economias nacionais e que as divisões nacionais eram potenciadas por atores transnacionais e estratégias transnacionais implementadas.

⁵⁵ Cfr. MARIA JASPSEN & AMPARO SERRANO PASCUAL, *Unwrapping the European Social Model*, Polipress, 2006, p.17.

⁵⁶ Cfr. *Unwrapping the European Social Model*, Polipress, 2006, p.17.

«Paradoxalmente a crise económica ocasionou o isolamento dos estados - nação apesar da evidência de que a crise apenas podia ser debelada através de interdependências sólidas e políticas globais transnacionais».⁵⁷

4. A Política de flexibilidade do mercado de trabalho

No que se refere às regras de proteção do emprego estas foram desenvolvidas através de legislação, acordos coletivos ou decisões jurisprudenciais entre 1960 e 1980. Estas relações eram reguladas pelo Direito do Trabalho e a proteção social, o Direito Económico e o Direito Comercial.⁵⁸ O processo de crescente juridificação da contratação e do despedimento atingiu a estabilidade regulatória nos anos 90.⁵⁹ Já antes da crise ao nível da UE, foi lançada uma série de medidas legislativas e políticas, assim como vários estudos analíticos, com o objetivo de determinar como proceder à articulação de novas formas de trabalho mais flexíveis com um mínimo de direitos sociais para todos os trabalhadores.⁶⁰

Desde o ano 2000, vagas amplas de desregulação transformam progressivamente o sistema europeu de proteção do emprego, tido como demasiado restritivo.

A configuração doutrinária do direito do trabalho e da segurança social na Europa tem constituído uma matéria muito controvertida nos últimos dez anos. Suscitou-se a questão de saber se o direito do trabalho poderia ser utilizado como instrumento para alcançar os objetivos configurados pelas políticas de emprego. Por outro lado defendia-se que o conceito dos direitos fundamentais poderia ser reformulado para considerar as mudanças que ocorreram quer nas empresas quer na produção assim como na força de trabalho e tipos de emprego disponíveis.

Nos anos que antecederam a crise surgiu um consenso político e por vezes social, em favor da existência de menos regras onerosas e regulações. Existem uma série de justificações para esta situação. O crescimento sólido da ideologia liberal, o esforço empreendido pelos novos Estados membros para acompanhar o *acquis* e a ingenui-

⁵⁷ Cfr. M. MARIE-ANGE MOREAU, *Before and After the Economic Crisis: What Implications for the 'European Social Model'?...* Eduard Elgar Publishing, 2011, p. 9.

⁵⁸ Cfr. SYLVAIN LAULOM et al. *How has the crisis affected social legislation in Europe?* ETUI Policy Brief, Vol. 2012, no.2, 2012, p.1-6.

⁵⁹ Cfr. Para uma compreensão do âmbito do direito social e sua evolução ao nível da União Europeia, MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Direito Social da União Europeia*, Almedina, 2009.

⁶⁰ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, LIVRO VERDE -*Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI*, COM (206),708 final p 5, cfr. LUIS MORENO & BRUNO PALIER, *The Europeanization of welfare - Paradigms Shifts and Social Policy Reforms*, Unidad de Políticas Comparadas, paper presented at WRAMSOC Conference, 23-25 April, 2004, Berlin. P. 9.

dade necessária para defenderem novas soluções que impunham a rutura de barreiras significativas (nacionais e transnacionais). Esta tendência foi reforçada desde a crise financeira e económica em 2008, em particular em Portugal, Itália, Espanha e Grécia mas também posteriormente em França, Estónia, Holanda, Eslovénia, Roménia e Reino Unido.⁶¹

Contudo, diversos quadros são possíveis. A questão suscita-se em relação à possibilidade da União inverter a orientação destas políticas.⁶²

A conjuntura social europeia da última década do século XX é caracterizada pela influência exercida pelo Livro Verde Da Comissão sobre a modernização do direito do trabalho que perfilha várias recomendações salientando-se a necessidade de recurso às formas de trabalho atípicas e independente para reduzir os custos sociais. Essas modalidades de trabalho são favorecidas para assegurar a aplicação da flexise-gurança.⁶³ A Comissão Europeia com o Livro Verde de 2006 adotou um programa liberal com a tónica nas reformas estruturais do direito do trabalho de forma a aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho. Um sistema de benefícios aos desempregados articulados com políticas de mercado de trabalho ativas é apresentado como forma de assegurar os riscos do mercado de trabalho.⁶⁴ A flexibilidade tornou - se na nova palavra-chave do século XXI e não o foi sem consequências sobre a natureza jurídica do estatuto salarial. As políticas constituídas por flexibilidades defensivas sejam estruturais sejam transitórias, adotam a forma de redução dos salários e de simplificação das restrições ao despedimento. Quanto às políticas de flexibilidade ofensivas elas visaram e visam a busca de uma nova relação salarial. Estas reformas tiveram a sua génese na mudança de paradigma da economia baseado em Keynes para o novo paradigma económico de acordo com as premissas do *workfare* Shumpeteriano que perspetivo o mercado como essencial ao sucesso económico, pretendendo sedimentar a competitividade das economias nacionais e subordinar as políticas de bem-estar á procura da flexibilidade.

⁶¹ Cfr. ISABELLE SCHÖMANN, *Labour Law Reforms in Europe: adjusting employment protection legislation for the Worse?* ETUI, working paper, 2014, 02.

⁶² Cfr. EMMANUELE MAZUYER, *Les mutations des droits du travail sous influence européenne*, Revue de Régulation 1er semestre / spring 2013. Uma perspetiva global das medidas legislativas adotadas em diversos países e especialmente em relação ao despedimento coletivo é apresentada por ANGELINA MULLER, *Employment, Protection Legislation Tested by the Economic Crisis, A global review of the regulation of collective dismissals for economic reasons*, Dialogue In Brief n° 3, ILO. September 2011.

⁶³ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, LIVRO VERDE *Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI*, COM (206) 708 final, cfr. LUIS MORENO & BRUNO PALIER, *The Europeanization of welfare- Paradigms shifts and Social Policy Reforms*, Unidad de Políticas Comparadas, paper presented at WRAMSOC Conference, 23-25 April, 2004, Berlin. p. 9.

⁶⁴ Cfr. BRIAN BERCUSSON, *Labour Law*, Cambridge, University Press, 2009, p. 641.

Em 2010, com muita frequência, Estados Membros da União procedem ao anúncio de reformas importantes relativamente à legislação social, ao sistema social de proteção, ao direito do trabalho ou ao sistema de negociação coletiva.

Esta desregulação foi intensificada com a crise financeira e económica, em particular nos programas dos países (Grécia, Portugal, Chipre) com o apoio do Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional.

Em 1993, os parceiros sociais europeus foram incumbidos de implementar a estratégia geral da Comissão em matéria de política social ao abrigo do artigo 154.º do Tratado. Negociaram muito tempo antes de eclodir a crise, três acordos sobre o trabalho atípico equivalente ao designado trabalho precário, na terminologia europeia, que necessitava de ser apresentado com a máxima brevidade possível quer por representarem o enquadramento da flexibilidade europeia quer por que a última intervenção normativa dera lugar a uma diretiva adotada em plena crise, em 2008.

O trabalho atípico é constituído pelo trabalho de duração determinada, o trabalho intermitente e o teletrabalho. Estas formas de trabalho inscrevem-se no quadro de flexibilização das relações de trabalho e em conformidade com a lógica de flexisegurança preconizada pela Comissão.

Os parceiros sociais europeus (UNICE, CES, CEEP, UEAPME) concluíram um primeiro acordo quadro sobre o trabalho a tempo parcial em 6 de Junho de 1997, O Conselho adotou em sequência uma diretiva em 15 de dezembro de 1997.⁶⁵ Esta diretiva tinha dois objetivos fundamentais: garantir a igualdade de tratamento dos trabalhadores em regime de trabalho a tempo parcial relativamente aos trabalhadores em regime de tempo integral e facilitar o desenvolvimento do trabalho tempo parcial sedimentado na aceitação voluntária de uma organização mais flexível do tempo de trabalho.

O acordo quadro prevê a possibilidade, tradicional em matéria de harmonização social, de os Estados manterem ou introduzirem cláusulas mais favoráveis, isto é, uma cláusula de não regressão. Ao abrigo desta cláusula, a implementação de um acordo não constitui justificação válida para a regressão a nível geral da proteção dos trabalhadores. Contudo, o dispositivo geral quer quanto aos objetivos quer nas modalidades de implementação revistas dão lugar a uma grande flexibilidade dado que preveem que os estados podem adotar disposições diferentes e que os parceiros sociais podem adaptar as medidas de acordo com as suas necessidades específicas as disposições do sem que o carácter mais favorável dessas adaptações sejam expressa-

⁶⁵ Diretiva 97/81CE do Conselho de 15 de dezembro de 1997, respeitante ao acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado pela União, pelo CEEP e pelo CES – Anexo – Acordo quando Relativo ao trabalho a tempo parcial – 10L20-1-1998. p.14.

mente exigidas. Contudo, desde a crise, tentativas têm sido feitas para reformar as regras relativas ao contrato a termo e ao contrato de trabalho a tempo parcial com o argumento de que essa alteração induziria benefícios no mercado de trabalho no que se refere à flexibilização, ocorrendo em muitos casos, a alteração do enquadramento das duas diretivas.⁶⁶

As únicas medidas legislativas adotadas pela União consubstanciam-se na diretiva relativa ao trabalho temporário,⁶⁷ na diretiva que estabelece as medidas de proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador.⁶⁸

A diretiva relativa ao trabalho temporário procede à definição de conceitos importantes e institui, tal como nos acordos quadro sobre o trabalho atípico, o princípio da não discriminação dos trabalhadores temporários, garantindo-lhes o mesmo tratamento que aos trabalhadores permanentes. Entretanto a diretiva permite importantes possibilidades de derrogação da mesma podendo se reduzir a pouca efetividade potencial dos objetivos prosseguidos pela mesma. Os contratos referidos implicam um risco da emergência de um mercado de trabalho ainda mais segmentado com os trabalhadores na possibilidade de se tornarem marginais. Os trabalhadores temporários podem ser destacados para o estrangeiro. Esta situação impõe uma articulação ente a Diretiva em análise e a diretiva relativa aos trabalhadores destacados.⁶⁹

Com este objetivo, a Europa e Eurocciect concluíram um acordo em 2009 em que se estabeleceu um Observatório para o trabalho temporário efetuado no estrangeiro de forma a analisar as boas práticas no que concerne as atividades transnacionais entre as agências de trabalho temporário e facultar aos trabalhadores e agências orientações antes da escolha de trabalho transfronteiras e lutar contra as práticas injustas.

Entre 2008 e 2012 alterações no sistema público de reformas, foram adotadas por 18 dos 27 Estados membros.⁷⁰ O facto de terem ocorrido cortes ou congelamentos de

⁶⁶ CAROLE LANG, ISABELLE SHÖMANN & STEFAN CLAUWAERT, *Typical forms of employment contracts in times of crisis*, Working Paper 2013.03, ETUI.

⁶⁷ Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Novembro de 2008 relativa ao trabalho temporário. Para uma análise minuciosa da diretiva, cfr. ISABELLE SCHÖMANN & CORALIE GUEDES, *Temporary agency work in the European Union - Implementation of Directive 2008/104/EC in the Member States*, Report 125, 2012, ETUI.

⁶⁸ Diretiva 2008/94/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Outubro de 2008, relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, JOUE 270 de 25 de Outubro de 2008.

⁶⁹ Diretiva CE 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 1996 relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços, Jornal Oficial nº L 018 de 21/01/1997.

⁷⁰ Cfr. DAMIAN GRIMSHAW, JILL RUBERY & STEFANIA MARINO. *Public sector pay and procurement in Europe during the crisis: the challenges facing local government and the prospects for segmentation, inequalities and social dialogue*, European Commission project coordinated by EWERC, University of Manchester, Public sector pay and social dialogue, VS/2011/0141, 2012.

rendimentos impostos a países caracterizados por um nível baixo de dívida (como a República Checa) ou que permaneceram ou que sofrem impactos sem relevância coma crise (Polónia) parece indiciar que a crise em alguns países foi usada como pretexto para a introdução de medidas de austeridade).⁷¹

A Comissão Europeia não recorreu ao direito do trabalho europeu e aos direitos sociais fundamentais para assegurar a manutenção dos padrões sociais mínimos nem se valeu dos mecanismos do direito, embora tenha competência legislativa para o fazer ao abrigo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Pelo contrário, a União Europeia evidenciou uma tendência para prosseguir a via designada por flexibilização do mercado de trabalho (e desregulação do direito do trabalho) tal como se pode constatar na Comunicação de 2010. As políticas de flexibilidade constituem o melhor instrumento para modernizar os mercados de trabalho; elas devem ser adotadas no contexto pós crise de forma a acelerar a redução da segmentação do mercado de trabalho e apoiar a igualdade do género.

As reformas do direito do trabalho em implementação ou já implementadas em muitos Estados Membros são justificadas com o argumento que tornar os mercados de trabalho mais flexíveis traduz-se numa das respostas mais eficazes à crise.⁷²

Os contratos atípicos abrangem diversos tipos de relação de emprego. Considera-se contrato atípico o contrato que não é a tempo inteiro ou de duração indefinida sendo os mais comuns os contratos a termo e os contratos a tempo parcial.

O projeto 'What Social Law in a Europe in Crisis?' Demonstrou que o direito de proteção do trabalho e da segurança normalmente se tem confrontado com restrições importantes durante a crise económica que perdura na Europa desde 2008 e que originou uma marginalização da Política Social Europeia. O projeto referenciado demonstrou a ocorrência de uma explosão do número de trabalhadores em insegurança (especialmente a segurança no emprego e insegurança quanto à remuneração) com um incremento de flexibilizações que podem ser impostas aos trabalhadores.⁷³ A crise enfraqueceu as proteções sociais tradicionais. O emprego a tempo integral encontra-se no seu quarto ano de contração diminuindo 8.3. milhões (- 4,6%) desde o ultimo quarto de 2008, depois de uma breve estabilização durante o primeiro semestre de 2011. O trabalho a tempo parcial tem apresentado um crescimento

⁷¹ Cfr. THORSTEN SCHULTEN & TORSTEN MULLER, *The impact of the New European Economic Governance on Wages and Collective Bargaining in* DAVID NATALI & BART VANHERCKE B. (eds.), *Social Developments in the European Union 2012*, Brussels: ETUI/OSE, pp. 181-213.

⁷² EUROPEAN COMISSION, *Communication on An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*, COM (2010) 682 final.

⁷³ Apud SYLVAIN LAULOM & PIERA LOI, *Which securities for workers in time of crisis?* Labour Law Research Network, Inaugural Conference 2013.

intensificado existindo mais 2,5 milhões de trabalhadores ao abrigo do regime deste tipo de trabalho desde o último semestre de 2008, um aumento de 6.4 %.⁷⁴

Em 2010 existiam diferenças substanciais nos mercados de trabalho dos diversos países da Europa (Espanha, Grécia, Portugal e na Europa do Leste (Eslováquia, Hungria e Polónia).

Existe a possibilidade que na crise económica e a longo prazo esteja a génese de um processo de polarização dos mercados de trabalho nas sociedades desenvolvidas.

Esta tese pode ser perspectivada como um desenvolvimento das teorias iniciais da segmentação do mercado que faria incidir uma divisão profunda entre empregados num mercado de trabalho primário que beneficiam de múltiplas vantagens em termos de condições de trabalho e os trabalhadores que se incluem num mercado de trabalho secundário sofrendo de desvantagens acumuladas.⁷⁵

A Grécia, a Espanha e a Itália constituem exemplos de que as leis nacionais de trabalho foram objeto de ataques sistemáticos. A título exemplificativo, a descentralização da negociação coletiva e o facto de as legislações sobre o emprego serem questionadas evidenciam que o direito do trabalho nacional está a ser minado utilizando-se para o efeito diversos meios.

Por outro lado, embora a situação do emprego nos países da União Europeia não esteja dependente dos efeitos da legislação de trabalho considerada demasiado protetora, verifica-se sob formas diversas a um questionar dessas legislações.⁷⁶

Países em dificuldades como a Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha começaram a adotar a austeridade e reformas do mercado de trabalho através da desregulação, cortes nos salários dos trabalhadores da administração pública e medidas como o congelamento de benefícios de pensões, aumento da idade da reforma e restrições nas transferências sociais e serviços. Somente no Reino Unido, sob a governação da coligação Cameron, as reduções sociais foram aplicadas, sedimentadas numa narrativa ideológica sedimentada na dependência do cidadão face ao Estado social.

No que se refere às regras de proteção do emprego estas foram desenvolvidas através de legislação, acordos coletivos ou decisões jurisprudenciais entre 1960 e 1980.

⁷⁴ Cfr. SYLVAINÉ LAULOM & PIERA LOI, *Which securities for workers in time of crisis?* Labour Law Research Network, Inaugural Conference 2013.

⁷⁵ Cfr. DUNCAN GALLIE, *Economic Crisis, Quality of Work and Social Integration*, Oxford University Press, 2013, pp. 10-11. O carácter inovador desta teoria desenvolvida a partir de 1990 reside no facto de as alterações nos setores do mercado de trabalho não serem estáticas e as diferenças tornar-se-iam crescentemente maiores ao longo do tempo.

⁷⁶ Cfr. EMMANUELLE MAZUYER, *Les mutations des droits du travail sous influence européenne*, Revue de Régulation, 1er semestre / Spring, 2013.

Estas relações eram reguladas pelo Direito do Trabalho e da proteção social, o Direito Económico e o Direito Comercial.⁷⁷ O processo de crescente juridificação da contratação e do despedimento atingiu a estabilidade regulatória nos anos 90.

Dos relatórios publicados pela Comissão em Janeiro de 2010 sobre o emprego parece resultar que as reações dos estados-membros foram orientadas para a minimização das consequências sociais pelo menos no curto prazo.

O Estado tornou-se um importante gerador de políticas de combate contra a crise económica. A crise também evidenciou que as políticas nacionais na área do emprego e condições de trabalho eram essencialmente implementadas pelo direito nacional.⁷⁸ O diálogo social e mais amplamente, a negociação coletiva foram mobilizados em procura de respostas para os efeitos sociais da crise. Apesar da adoção destas políticas, a taxa de desemprego era extremamente elevada, 6% com um importante aumento da pobreza na Europa.

Torna-se visível que a crise financeira seguida pela proliferação de políticas do Estado reflete a falência das teorias sedimentadas no postulado da eficácia da regulação social pelo mercado.

Conclusão

A postura da União Europeia face aos efeitos sociais da crise pode ser caracterizada como uma posição omissiva deliberada.

As instituições da União tinham legitimidade para legislar em áreas do Direito Social afetadas pela Crise. A opção por um comportamento omissivo por parte da Comissão reside não apenas na aplicação do princípio da subsidiariedade mas, igualmente, na sua postura neoliberal evidenciada durante todo o período de crise. Relativamente à orientação substantiva do processo de governação social e económica argumenta-se que a resposta à crise do euro gerou oportunidades de aprendizagem relativamente à integração económica e fiscal e simultaneamente, evidenciou a marginalização da política social a nível europeu e um aumento do recurso ao direito do mercado interno e política monetária como catalisadores da desregulação.

⁷⁷ Cfr. SYLVAINÉ LAULOM, et al, *How has the crisis affected social legislation in Europe*, ETUI Policy Brief, Vol. 2012, no.2, p. 1-6.

⁷⁸ Cfr. ÖSTEFAN CLAUWAERT & ISABELLE SCHÖMANN para uma apresentação exaustiva das medidas adotadas em geral nos Estados-membros, *The Crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*. Working paper 2012.04 ETUI.

A política social tornou-se ou deve tornar-se num instrumento flexível sob controlo estrito fiscal, da mesma forma os salários e cortes incidentes sobre os mesmos devem suplantar o papel da desvalorização monetária como forma de fazer face aos choques económicos externos e deficiências ao nível da competitividade.

Até à crise de 2008, a União Europeia limitou-se a adotar recomendações não vinculativas sobre as políticas de salários e de mercado de trabalho como parte integrante das orientações a nível de emprego. Contudo, a União após a crise encetou um modelo de governação inovador que concilia austeridade fiscal com reformas profundas na área dos salários e do processo de negociação coletiva, na esperança de resolver o que se apresenta como um problema de competitividade.

A crise do euro é perspectivada não somente como um problema de ausência de austeridade fiscal mas igualmente um problema de competitividade que só pode ser resolvido através de uma maior flexibilidade da legislação laboral e custos de trabalho mais reduzidos.

Com efeito, no novo sistema de governação económica europeia a política de salários tem um papel predominante. Esta importância foi sublinhada pela adoção do Euro Pact Plus em 2011 que explicitamente define os salários como constituindo a principal variável económica de ajustamento para ultrapassar os desequilíbrios e robustecer a competitividade.

A política social tornou-se ou deve tornar-se num instrumento flexível sob controlo estrito fiscal, da mesma forma os salários e cortes incidentes sobre os mesmos devem suplantar o papel da desvalorização monetária como forma de fazer face aos choques económicos externos e deficiências ao nível da competitividade.

A necessária coordenação dos salários ao nível da União Europeia gerada pelos desequilíbrios económicos e sociais pode ser alcançada pela via do desenvolvimento de Orientações ou através do estabelecimento a nível da União, de salários mínimos. Parece tarefa difícil a adoção desta última via, uma vez que alguns países não têm salários mínimos fixados e a elevada heterogeneidade caracteriza os salários mínimos nos países que os consagram.

Ao nível de Direito do Trabalho Europeu, a conjuntura social europeia da última década do século XX é caracterizada pela influência exercida pelo Livro Verde da Comissão sobre a modernização do direito do trabalho que perfilha várias recomendações salientando-se a necessidade de recurso às formas de trabalho atípicas e independente para reduzir os custos sociais. Essas modalidades de trabalho são favorecidas para assegurar a aplicação da flexisegurança. A flexibilidade tornou-se na nova palavra-chave do século XXI com profundas consequências sobre a natureza

jurídica do estatuto salarial. As políticas sejam estruturais sejam transitórias, adotam a forma de redução dos salários e de simplificação das restrições ao despedimento.

Quanto às políticas de flexibilidade ofensivas elas visaram e visam a busca de uma nova relação salarial.

Os Estados-membros da União, sobretudo em 2010, com muita frequência procedem ao anúncio de reformas importantes relativamente à legislação social, ao sistema social de proteção, ao direito do trabalho incluindo o sistema de negociação coletiva.

A regulação social da crise surge assim como essencialmente nacional. Fundamentando-se no princípio da subsidiariedade, na realidade o desejo da União era limitar o processo de harmonização pelo estreitamento das suas competências em matérias sociais. A inexistência de uma política Europeia anti-crise tem a sua génese em fatores substantivos. Antes do mais constitui o resultado da atual crença no ultraliberalismo.

A resposta da União Europeia aos efeitos da crise representa uma intensa ameaça aos trabalhadores.

Pode-se considerar que as políticas de emprego nacional, sancionadas pela União Europeia e pelo FMI, geram o risco de adoção de um atuação da União Europeia *race to the bottom*.

As reformas de governação adotadas pela União Europeia revelam os pressupostos subjacentes à política defendida para a regulação do mercado de trabalho. Embora as medidas se centrem principalmente na necessidade de uma maior vigilância das políticas económicas para prevenir que os Estados venham a contrair elevadas dívidas, assim como para a redução dos débitos em que já ocorreram, elas têm igualmente um impacto direto e indireto sobre o direito do trabalho. Esta situação é acentuada nos casos dos estados que receberam um *bailout* (Grécia, Irlanda e Portugal).

O Memorando de Entendimento que acompanha esse auxílio é claro no sentido de que as reformas do direito do trabalho constituíam condição necessária para a assistência financeira da União Europeia e do FMI.

O enquadramento do Memorando de Entendimento serviu de base para a ação de outros estados em dificuldades financeiras, especialmente a Itália tendo-se, em nosso entender, gerado um clima de preocupação em muitos Estados membros (incluindo Reino Unido) tendo assim o mesmo contribuído, indiretamente, para a generalidade das reformas ao nível do Direito do Social que ocorreram nos países europeus mais afetados pela crise.