



RESOLUÇÃO

RUMO A UMA NOVA DINÂMICA PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS*

Observações Preliminares

1. A qualidade de vida dos cidadãos europeus é determinada em grande parte pelas políticas públicas responsáveis pela manutenção de infra-estruturas vitais como hospitais ou estradas e por fornecerem serviços sociais essenciais como a saúde, a habitação e a educação. Os serviços públicos (1) constituem um pilar do modelo social europeu, importante para o bem-estar e a coesão social, a criação de emprego e a prosperidade económica, contribuindo para mais de 26% do PIB da União Europeia (U.E.) a 27 e empregando mais de 64 milhões de pessoas. Existe uma ligação fundamental entre uma moderna economia próspera e um sector público convenientemente desenvolvido. Uma economia bem sucedida depende da existência de uma mão-de-obra bem preparada. Isto não implica apenas a necessidade de um sistema educativo público, bem alimentado e eficaz mas também de uma habitação condigna e de cuidados de saúde eficientes. Os serviços públicos não são apenas empregadores de primeiro plano mas igualmente compradores de produtos e de serviços, que investem mais de 150 biliões de Euros por ano. Além desta situação, os investimentos públicos em electricidade verde, energias renováveis e transporte verde poderiam constituir importantes contributos para assegurar a transição para uma economia sustentável de baixo carbono.

2. Os serviços públicos estão actualmente confrontados com um duplo desafio: a pior crise desde os anos trinta e a política seguida pelas instituições europeias centrada nas medidas de austeridade. O sector público tornou-se o alvo preferencial de compensação para os orçamentos deficitários gerados pela salvação dos bancos com processos de insolvência. Cortes draconianos na despesa pública estão a ser impostos por vários governos nacionais prejudicando seriamente a justiça e a inclusão sociais. A Comissão Europeia (C.E.) ao atribuir uma total prioridade à consolidação orçamental relativamente ao crescimento, exerce uma enorme pressão sobre os Estados-membros, provocando um agravamento da recessão e de altas taxas de desemprego. A qualidade dos serviços públicos e a sua acessibilidade para os cidadãos e cidadãs será dramaticamente reduzida, enquanto que o sector bancário e financeiro colhe de novo enormes lucros. Para além disto, mesmo em plena crise, a Comissão mantém a sua posição ao colocar a concorrência em primeiro lugar. Ao definir os serviços públicos está a interferir nas competências dos Estados-membros, como por exemplo, quando limitou o âmbito da habitação social na Holanda. Esta interferência é inaceitável dado que limita drasticamente as hipóteses de financiamento de serviços públicos de qualidade.

3. Os serviços públicos desempenham um papel chave na actual crise financeira ao assegurarem a coesão social e ao atenuarem os efeitos daquela e poderiam ainda desempenhar um papel de maior importância. Até os neo-liberais reconhecerem que os serviços públicos são, simultaneamente, “estabilizadores automáticos” económicos e sociais. Assim, a CES insiste no facto de que o financiamento dos serviços públicos necessita de ter por base medidas apropriadas de política fiscal, incluindo a introdução de sistemas fiscais progressivos mais justos (por exemplo: uma taxa sobre as transacções financeiras), bem como a melhoria da eficiência no que respeita à colecta. As estratégias de saída e os ajustamentos nas finanças públicas devem ser planificados no médio e longo prazos. Os conceitos de pré-crise da C.E. não incluem qualquer referência ao contributo prestado pelos serviços públicos na criação de emprego, prosperidade e bem-estar nem tão pouco à importância dos investimentos públicos e de um mais fácil acesso aos serviços públicos. No entanto, a estratégia de pré-crise para ganhar a corrida pela liderança do mundo não produziu os resultados desejados. A nova estratégia 2020 deveria divulgar o papel que o sector e os serviços públicos desempenham na construção de um desenvolvimento sustentável e de uma sociedade justa e inclusiva.

4. Nestes últimos anos, ocorreram muitos problemas nos serviços públicos ao nível europeu; a prestação dos Serviços de Interesse Geral (SIG), os mercados públicos, as ajudas estatais deram azo a inúmeros casos levados ao Tribunal de Justiça Europeu (TJE). Os serviços públicos têm sido submetidos a um crescente escrutínio por parte da U.E., na tentativa de expandir o seu conceito de mercado interno. O lento “desvio” da Comissão e do TJE na tentativa de definirem cada vez mais um maior número de serviços como “económicos”, fortalece a tendência em alta de que os serviços públicos não lucrativos poderiam caber na dita designação. Existe um dilema entre a necessidade de aumentar a segurança legal por via da legislação ou deixar a solução do problema ao TJE, abrindo e liberalizando todos os serviços públicos.

5. Enquanto o TJE continuar a defender que as liberdades do mercado e a concorrência são superiores aos direitos fundamentais, o princípio dos serviços públicos está ameaçado e a ideia de uma Europa Social posta em causa. Esta tendência foi especialmente reforçada pelos casos Laval e Rüffert, nos quais estão envolvidas as autoridades públicas e as normas respeitantes à contratação pública, debaixo de fogo. As autoridades locais ou regionais aplicam convenções colectivas locais como condição para aceitarem a oferta de prestadores estrangeiros de serviços. A obrigação das autoridades públicas de lançarem concursos públicos para trabalhos de construção e de serviços que lhes irão ser fornecidos, coloca muito especialmente as autoridades locais no cerne do problema, podendo aplicar critérios sociais mas de uma forma restritiva.

6. **O Tratado de Lisboa** origina novos desenvolvimentos e introduz alterações, exigindo uma actualização da estratégia da CES. A lógica deste Tratado consiste numa maior abertura para o debate sobre os SIG. A economia social de mercado tornou-se o novo enquadramento e a concorrência deixou de ser uma meta para passar a ser uma ferramenta.

7. **A Carta** dos Direitos Fundamentais, por força do seu Artigo 6(1) tornou-se vinculativa. A Carta estabelece no Artigo 36 o direito de acesso aos Serviços de Interesse Económico Geral

(SIEG) “a fim de promover a coesão social e territorial da União”. Além disso, várias disposições da Carta implicam a existência de uma missão de interesse geral. Por exemplo: o direito à educação (Artigo 14), o direito das crianças à protecção e aos cuidados (Artigo 24.1), o direito à assistência (ou protecção ???) social e à habitação (Artigo 34.3), o direito aos cuidados de saúde (Artigo 35), etc, constituem direitos fundamentais reconhecidos e protegidos pela União.

8. O novo **Artigo 14** do TFUE oferece uma base legal. É voz corrente que este artigo deixa o legislador comunitário sem nenhuma opção quanto à forma de acção: impõe o instrumento (Regulação) e as regras processuais necessárias à sua adopção (os procedimentos legislativos ordinários). Os regulamentos não deixam aos Estados-membros qualquer margem de manobra no que respeita à implementação e, portanto, pode-se tornar difícil obter um consenso para a adopção, embora não totalmente impossível, como foi demonstrado pelo novo regulamento sobre os serviços públicos de transporte para utentes das linhas ferroviárias e viárias (1370/2007)

9. **O novo protocolo** (nº 26) sobre os SIG inclui disposições interpretativas no que respeita aos valores comuns da EU e confirma a grande latitude dos Estados-membros em termos de prestação, delegação, financiamento e organização dos SIG de maneira a corresponder de uma forma tão adequada quanto possível às expectativas dos utilizadores. O Artigo 1 do Protocolo reconhece o papel essencial e a grande autonomia de apreciação das autoridades nacionais, regionais e locais.

10. Estes três novos fundamentos (Carta, novo Protocolo, base legal do Artigo 14) do Tratado de Lisboa constituem um importante pilar na construção de uma nova arquitectura para os SIG e uma abordagem transversal reguladora no que aos SIEG diz respeito, tornando-a não apenas desde logo juridicamente exequível como também necessária à luz das directrizes actualmente estabelecidas pelo direito primário (Protocolo). O Artigo 14 oferece a possibilidade de optar, permitindo por uma simples derrogação distanciar-se das regras do mercado interno para a adopção de uma posição mais positiva, tendo em consideração os valores partilhados incarnados pelos serviços públicos em todo o espaço europeu. A Carta dos Direitos Fundamentais, juntamente com o Artigo 14 do TFUE e o novo Protocolo, pode ser utilizada para edificar um verdadeiro conceito dos SIG, enquanto valores comuns da U.E. Estes três novos fundamentos acima referenciados criam sobretudo uma responsabilidade partilhada para a U.E. e Estados-membros no que respeita à garantia de aplicação dos princípios inerentes aos serviços públicos, ou seja, o princípio da solidariedade, da universalidade, igualdade de tratamento, disponibilidade, manutenção e sustentabilidade da qualidade dos serviços públicos e o princípio dos direitos dos utilizadores. A U.E. deveria agora passar da estrita visão derogatória que prevaleceu até hoje para um valor partilhado, isto é, solidariedade e coesão social e territorial. É igualmente importante sublinhar que o Tratado atribui um poder original de auto-determinação e autonomia às autoridades locais e regionais.

Propostas e acções da CES para a promoção dos serviços públicos

11. A CES está convicta de que o novo Artigo 14 conjuntamente com o novo Protocolo constitui uma **obrigação** para agir. É inaceitável que a Comissão que continue a abster-se de toda e qualquer acção. A CES solicita à Comissão que apresente uma proposta legislativa com base no novo Artigo 14. A exigência anterior de uma “Directiva Quadro”, baseada nas regras do mercado interno (Artigo 114) é a partir de agora, substituída por um novo apelo de regulação(ões).

12. O **conteúdo** de uma tal regulação deveria reforçar “a vertente missão” dos serviços públicos e estabelecer que:

(1) O poder de definição incumbe às autoridades relevantes a nível local, regional e nacional.

(2) O exercício desta liberdade de apreciação não deveria ser posto em causa em nenhum procedimento legal salvo em caso de erro manifesto e,

(3) O ónus da prova deveria incumbir à Comunidade Europeia ou outro queixoso e não à autoridade local, regional ou nacional.

É possível implementar um maior número de disposições. As normas específicas da **subsidiariedade** são importantes para a criação de um equilíbrio entre os serviços públicos estabelecidos a nível nacional e as regras europeias da concorrência e o mercado interno. Os Estados-membros têm grande liberdade de actuação, campo que é reforçado pelo novo Tratado quanto à definição de missões e obrigações de interesse geral. A época em que a Comissão fazia “vista grossa” relativamente aos níveis organizacionais regionais e locais, privilegiando o mercado e a concorrência em relação à auto-governança regional e local, deveria ser definitivamente rejeitada.

13. Em complemento das regulações, cada Estado-Membro, as autoridades públicas locais e regionais (ao nível adequado) estabelecem um **registo** dos serviços económicos de interesse geral que ficam excluídos da aplicação das regras sobre prestação de serviços, no que toca à concorrência ou ajuda estatal. A nova abordagem a duas vias apresenta a vantagem de a diversidade das tradições nacionais, culturais, valores etc.... poderem ser plenamente considerados e um Estado-Membro com uma definição ambiciosa de serviços públicos poder estabelecer uma lista mais ampla do que aquele que for menos ambicioso. A unanimidade já não é necessária e a situação em que um Estado-Membro pode bloquear qualquer processo poderá ser igualmente evitada. O registo pode ser actualizado sempre que necessário.

14. Os Estados-Membros têm a competência para favorecerem, delegarem e favorecerem os SIEG. Na medida em esta competência é partilhada com as instituições europeias, existe presentemente uma considerável incerteza e insegurança legais, sendo por isso necessário clarificar as condições de implementação nas regulações, nomeadamente:

a) As condições para definir SIG, SEIG, SIG não económicas e SIG sociais – de acordo com as competências de definição dos Estados-Membros. Uma clarificação das condições de “tarefas específicas”, respectivos métodos de implementação e de designação dos operadores também é necessária;

b) A definição das formas de organização – sob que condições podem os direitos exclusivos ou especiais serem decididos e, num âmbito mais geral, que modalidades de derrogação poderão ser aplicadas às regras estabelecidas nos Tratados, as condições de opção dos métodos de gestão “internos”, e as condições de cooperação das actividades e/ou serviços entre as autoridades públicas locais;

c) O financiamento dos SEIG, muito especialmente do ponto de vista da aplicação das regras aplicáveis à supervisão em caso de ajuda estatal, no contexto da revisão do pacote “Altmark” (Novembro de 2005). É necessário definir com um maior rigor quais as compensações que não estão incluídas no âmbito das disposições respeitantes à ajuda estatal.

15. A CES reclama uma avaliação profunda das **Parcerias Público-Privadas (PPP)**. Não é aceitável que a Comissão defenda, sem qualquer avaliação crítica dos problemas e das falhas, numa perspectiva cada vez mais lata destas Parcerias, o desenvolvimento unilateral de um papel crescentemente importante das PPP para o sector privado. A Comissão pretende transformar em evidência a afirmação segundo a qual as PPP melhoram a eficácia e reduzem as despesas no Orçamento de Estado, o que é aliás contestado por muitos investigadores da matéria. Portanto, deveria existir uma avaliação independente das PPP e uma muito maior transparência quanto às consequências legais, económicas e sociais dos contratos e subcontratos. As autoridades públicas responsáveis deveriam possuir recursos financeiros públicos suficientes para o financiamento dos serviços públicos. Os requisitos estatísticos sobre os deficits públicos não deveriam conduzir, mesmo que indirectamente, à promoção das PPP.

16. A CES tem vindo a solicitar, desde há mais de seis anos, um manual sobre as **aquisições sociais públicas** a fim de explicar como é possível incluir princípios sociais, éticos e disposições sobre o emprego nos processos contratuais, que podem variar desde o fornecimento de informação que garanta a observância relativamente à protecção social, condições de trabalho, respeito pelas Convenções da OIT e contratos colectivos.

17. A CES exige uma **avaliação crítica e aprofundada** das liberalizações e privatizações anteriores com a participação dos actores mais importantes e mantém o pedido de uma moratória para as liberalizações. Em especial, a CES solicita à Comissão que esta declare não existir a intenção de avançar com as propostas de liberalização da **água ou dos resíduos**, bem como dos serviços ferroviários domésticos de passageiros, e que se comprometa com esta declaração.

18. A CES apoia os esforços do Parlamento Europeu e da Presidência Belga para melhorar a segurança, qualidade e disponibilidade dos serviços sociais de interesse geral. **Os serviços sociais** fazem parte de uma “zona cinzenta”, o que é prejudicial para que atinjam os objectivos que lhes estão cometidos, enfrentando um nível crescente de insegurança legal, indefinições e conflitos. Esta é a razão pela qual as regras a aplicar nas áreas da saúde e dos serviços sociais devem ter em conta as disposições do novo Tratado. A derrogação das regras do mercado interno deve ser aplicada segundo o Artigo 86, parágrafo 2 EC, desde que o desenvolvimento do comércio não seja realmente afectado (2). A precarização insidiosa dos serviços públicos deve ser alterada. A decisão da Comissão contra a Holanda no caso da habitação social que estabelece um limite de rendimento (de 33 000€) e que impede a mistura de moradores de

classes sociais diferentes é uma clara violação das regras de subsidiariedade e deve ser posta em causa. A CES mantém uma posição céptica em relação aos enquadramentos voluntários sobre a qualidade dos serviços sociais. A qualidade do trabalho, o diálogo social e um financiamento garantido são elementos essenciais para as estratégias de promoção da qualidade dos serviços públicos. A CES reclama também um reforço do Método Aberto de Coordenação nos processos relacionados com os serviços públicos e de um envolvimento adequado dos parceiros sociais.

19. Em geral, as novas iniciativas em matéria de serviços públicos devem ser reguladas em função das disposições do Tratado de Lisboa sobre serviços públicos e ter o Artigo 14 como base jurídica. As actuais **directivas sectoriais** devem ser revistas e melhoradas à luz das disposições do novo Tratado e, em particular, complementadas com a cláusula Monti (EC Reg. 2679/98) e uma cláusula social. O objectivo desta cláusula é ancorar os direitos fundamentais em toda a legislação do mercado único, garantindo que a implementação das liberdades fundamentais económicas do mercado único não impeça os direitos de negociação colectiva e de greve, de acordo como estatuído pela legislação nacional.

20. A CES considera de prioridade elevada a introdução de uma **cláusula de progresso social** que regule o direito primário, e os instrumentos necessários em direito secundário para equilibrar a circulação de trabalhadores e serviços, direitos fundamentais e regras de competitividade. Em caso de conflito, os direitos sociais devem prevalecer sobre a liberdade do mercado interno. Os casos do Tribunal de Justiça Europeu como Rüffert e outros, têm sido extremamente prejudiciais para o apoio dos trabalhadores/as à União Europeia.

21. A Presidência Belga, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia são interpelados para agirem e avancarem com propostas destinadas a reforçar a alta qualidade e a acessibilidade dos serviços públicos a preços abordáveis, essenciais para a coesão social, territorial e económica a fim de assegurar uma maior segurança jurídica, que permita um desenvolvimento sustentável das missões de serviço público e garanta os direitos fundamentais.

Nota: Tradução da responsabilidade da UGT, baseada nas versões inglesa e francesa

*Resolução adoptada no Comité Executivo de 1-2 de Junho de 2010

(1) Em linguagem europeia, os serviços públicos estão divididos em duas categorias: os serviços de interesse económico geral (não económicos) (SIG(NE)) e os serviços de interesse económico geral (SIEG). Os SIEG encontram-se dependentes dos Tratados Europeus mas são possíveis derrogações sob reserva de normas específicas de serviço público em virtude de um critério de interesse geral.

(2) No caso dos serviços sociais: falta de preocupação de rentabilidade, serviços de proximidade: Artigo 106.2 TFUE “o desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afectado num sentido contrário ao interesse da União”, operação baseada no princípio da solidariedade).