



CONCLUSÕES DA CONFERÊNCIA DA CES

“OS SERVIÇOS DE INTERESSE GERAL (SIG) E O MERCADO INTERNO – O QUE ESPERAR DO FUTURO?”*

Para uma declaração política da CES e de um plano de acção para serviços públicos sustentáveis

1. Introdução

Os serviços públicos são um pilar do modelo social europeu e importantes para a coesão territorial, económica e social. Desde meados da década 90, a CES tem vindo a pedir uma abordagem horizontal que, de início, deveria ser integrada num protocolo anexo ao Tratado de Nice. O seu principal objectivo era estabelecer regras mais equilibradas por forma a conferir maior segurança jurídica aos Serviços de Interesse Geral (SIG), no âmbito do aprofundamento do mercado interno. Em Novembro de 2006, a CES lançou uma petição de recolha de assinaturas a favor desse quadro europeu e, um ano depois, apresentou-o com mais de uma milhão de assinaturas ao Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Barroso. Ao mesmo tempo, pediu uma moratória sobre a liberalização dos serviços públicos e a avaliação do seu impacto. Em Novembro de 2007, os presidentes de câmaras municipais de capitais europeias (Bruxelas, Paris, Londres, Viena, Luxemburgo, Lisboa, Sófia, Amesterdão, Tallinn, etc.) assinaram uma declaração a favor de “serviços públicos de grande qualidade, acessíveis a todos”.

2. Desafios europeus

2.1 Maior preocupação face às tendências neoliberais

Numerosos cidadãos e sindicatos europeus duvidam da natureza e dos objectivos do projecto europeu. Estão cada vez mais preocupados com a transposição da directiva sobre os serviços, com as consequências dos casos Laval, Viking, Rüffert e outros, com o medíocre balanço social da Comissão actual, a tendência à desregulamentação aquando da revisão de directivas existentes, tais como a directiva sobre o tempo de trabalho, e bem assim com o bloqueamento da directiva sobre o trabalho interino e a liberalização actual dos serviços públicos, etc. Os serviços públicos são subestimados pelo paradigma político dominante da União Europeia, ou seja a liberalização. Está longe de ser evidente que os utilizadores participam equitativamente na liberalização das indústrias de rede. Além disso, a redução da formação e da qualidade do trabalho, devido à subcontratação, suscita preocupações. Há que reconhecer que o trabalho contribui essencialmente para os SIG.

Os SIG e os Serviços de Interesse Económico Geral (SIEG) não podem ser menosprezados: são objecto de uma pressão orçamental e financeira ascendente no preciso momento em que as economias europeias estão a enriquecer. Os sindicatos europeus organizam campanhas para procura de alternativas às restrições orçamentais (como por exemplo, o critério artificial dos 3%). O desafio está na capacidade de situar o processo de decisão política nos níveis local, regional e nacional, reduzindo as contingências orçamentais e burocráticas.

2.2 Solidariedade e direitos fundamentais ameaçados pelas regras do mercado interno

As regras do mercado interno originam uma incerteza jurídica no que respeita aos SIG/SIEG, mas também no que toca aos direitos fundamentais. São admitidas derrogações para missões de interesse geral, mas no vazio criado pelo legislador europeu, o Tribunal de Justiça fixa as regras de funcionamento e de financiamento através da sua jurisprudência. Esta jurisprudência abundante cria uma indescritível confusão jurídica que vem juntar-se à ausência vigente de clareza jurídica com que se deparam os intervenientes nos planos local, regional e nacional (autocarros, serviços de ambulância, de tratamento das águas, cooperação pública intermunicipal, etc.).

Quando as liberdades do mercado prevalecem aos direitos fundamentais, o princípio de serviços públicos é posto de lado e a ideia da Europa social é ameaçada. Esta tendência é reforçada pelos casos Laval e Viking, em que estão envolvidos os poderes públicos, e nos quais são postas em causa as regras de mercado público. As autoridades locais ou regionais subordinaram a aceitação da oferta do prestador de serviços estrangeiro ao respeito das convenções colectivas. A imposição de os poderes públicos serem obrigados a passar por um concurso público para atribuição dos trabalhos e serviços que lhes são fornecidos, coloca-os no cerne do debate. É-lhes facultada a possibilidade de aplicar critérios sociais, mas de uma maneira limitada.

Os direitos fundamentais estão sob ameaça, como o está igualmente a autonomia sindical. Os sindicatos e os trabalhadores de toda a Europa estão extremamente empenhados na defesa do seu sistema nacional e dos serviços públicos e há o risco do advento de uma reacção proteccionista. O projecto da directiva Bolkestein, relativa aos serviços, fez descarrilar o tratado constitucional da União Europeia. Os casos Laval e Rüffert, em especial, poderão prejudicar a ratificação do Tratado de Lisboa, caso se conheça perfeitamente todo o alcance das suas implicações. É muito simplesmente possível que os sindicatos sejam obrigados a justificar, eventualmente perante os tribunais, a proporcionalidade das medidas que tomam para se oporem às manobras dos empregadores, invocando a livre circulação como pretexto para o dumping social.

3. Tendências europeias positivas actuais

Juntamente com os sindicatos europeus, o Parlamento Europeu e o Conselho conseguiram eliminar do projecto inicial Bolkestein o princípio do país de origem, que teria facilitado o dumping social em detrimento da qualidade e da segurança dos serviços, assim como a redefinição da legislação relativa ao destacamento dos trabalhadores, passando de uma directiva mínima (base de direitos) à uma directiva máxima (tecto de direitos). Além disso, o texto final da directiva reconhece a especificidade dos SIG através de uma derrogação geral para os serviços não económicos de interesse geral e a exclusão dos serviços sanitários e sociais.

Oito anos após a adopção do Tratado de Nice, *o Tratado de Lisboa* satisfaz algumas exigências essenciais da CES: em virtude do n.º 1 do artigo 6.º, a Carta dos Direitos Fundamentais fica a ser juridicamente obrigatória, sendo essa a principal razão pela qual a CES apoia este Tratado. O artigo 36.º da Carta estabelece um direito de acesso aos 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. A título de exemplo, o direito à educação (art. 14.º), o direito das crianças à protecção e à custódia (n.º 1 do artigo 24.º), o direito à assistência social e à habitação (n.º 3 do artigo 34.º) e o direito aos cuidados de saúde (artigo 35.º) são direitos fundamentais reconhecidos e protegidos pela União.

Além disso, *o novo protocolo* sobre os SIG define disposições de interpretação relativas aos valores comuns da União Europeia no que diz respeito aos SIEG e confirma a ampla margem de manobra que os Estados-Membros têm para fornecer, fazer executar, financiar e organizar os SIEG. O Tratado de Lisboa altera também o actual artigo 16.º do Tratado CE, que passa a ser o futuro artigo 14.º, acrescentando-lhe uma *base jurídica*. O artigo 14.º não dá margem de manobra ao legislador comunitário já que impõe o instrumento (regulamento) e o procedimento da sua adopção (o procedimento legislativo comum). Os regulamentos não deixam nenhuma liberdade de acção aos Estados-Membros, em termos de execução e, sendo assim, poderá ser difícil obter-se um consenso para a sua adopção, mas não é impossível como o demonstrou o novo regulamento relativo aos serviços públicos de transporte de viajantes ferroviário e rodoviário (1370/2007).

O Tratado de Lisboa é uma pedra angular importante na construção da nova arquitectura dos SIG e uma abordagem regulamentar transversal no que diz respeito aos SIEG, não só pelo facto de a tornar legalmente possível no futuro, mas também ao torná-la necessária à luz das linhas directrizes firmemente enraizadas no direito primário (protocolo). O artigo 14.º preconiza uma abordagem positiva de preferência a uma abordagem derogatória no que respeita às regras do mercado interno, tendo em conta os valores partilhados inerentes aos serviços públicos em toda a União Europeia. Estas disposições entrarão em vigor logo que o processo de ratificação do Tratado de Lisboa seja concluído.

4. A nova estratégia da CES

O Tratado de Lisboa leva a novos desenvolvimentos institucionais que impõem a actualização da estratégia de Lisboa. A lógica do Tratado de Lisboa é uma lógica de

maior abertura no debate sobre os SIG, ligada à democratização do processo de tomada de decisão a nível europeu: introdução da co-decisão com os poderes discricionários da Comissão baseados no actual artigo 86.º do Tratado CE. A Comissão quer, quando não ignorar, pelo menos atenuar a importância deste novo contexto político, jurídico e institucional.

Conjuntamente com o artigo 14.º e o novo protocolo, a Carta dos Direitos Fundamentais pode ser utilizada para criar uma noção real dos SIG como valores comuns da União Europeia. A União Europeia pode agora passar da abordagem derogatória estrita que prevaleceu até hoje para a noção de valor comum, ou seja de solidariedade e de coesão social e territorial. É também importante notar que o tratado reserva às autoridades locais e regionais um poder original de autodeterminação e autonomia.

A CES conserva a sua abordagem horizontal para questões específicas e directivas sectoriais que devem ser reexaminadas à luz das disposições do novo tratado e completadas pela cláusula Monti e por uma cláusula social. Uma outra tarefa importante consistirá em encontrar soluções específicas através de regulamentos para assuntos em suspenso (objecto da abordagem da directiva-quadro). O potencial do novo protocolo deve ser plenamente utilizado.

As regras de subsidiariedade são importantes para criar um equilíbrio entre os serviços públicos estabelecidos a nível nacional e as regras da concorrência europeias e o mercado interno. Contudo, poderá não ser possível encontrar um equilíbrio no plano europeu entre os serviços públicos e o mercado interno, dado a Comissão continuar a considerar os serviços públicos como uma simples derrogação às regras gerais. É importante dispor de “exigências mínimas” para adoptar uma abordagem positiva no âmbito da subsidiariedade. Há que frisar a primazia das missões de interesse geral definidas pelos Estados-Membros sobre a aplicação das regras do tratado. Os Estados-Membros têm um amplo poder, reforçado pelo novo tratado, na definição das missões e obrigações de interesse geral e a Comissão só poderá pôr em causa esta competência em caso de erros evidente.

As acções sectoriais e transversais devem ser combinadas e não opostas. Para o novo quadro jurídico fornecido pelo Tratado de Lisboa, a CES propõe a estratégia coesa seguinte:

4.1 São necessárias avaliações pluralistas a todos os níveis, envolvendo no processo tanto os trabalhadores como os seus representantes. Em cada proposta legislativa relativa aos serviços de interesse geral, a Comissão deverá avaliar o impacto sobre a qualidade, a saúde, a segurança, a acessibilidade, a igualdade de tratamento, o acesso universal, os direitos do utilizador, a situação do emprego, as condições de trabalho e a diversidade dos serviços propostos. Estas avaliações devem basear-se em investigações científicas encomendadas a institutos ou a consultores independentes, seleccionados após consulta aos parceiros sociais europeus e às organizações representativas de utilizadores, consumidores e ecologistas.

4.2 Os Estados-Membros são competentes para fornecer, encomendar e financiar os SIEG. Devido à grande incerteza e insegurança jurídicas actuais, é indispensável definir com precisão as condições da aplicação nos regulamentos, a saber:

a) Condições da definição dos SIG, SIEG, dos SIG não económicas e dos SIG sociais, tendo em conta a competência de definição dos Estados-Membros. Será também necessário especificar as condições especiais de “missões especiais”, os seus métodos de aplicação e a maneira de mandar os operadores;

b) Definição das suas formas de organização: em que condições podem ser decididos direitos exclusivos ou especiais e, mais geralmente, que tipo de derrogações pode ser aplicado às regras dos tratados, podem ser definidas as condições que presidem à escolha dos métodos de gestão, em especial para o “in-house”, ou as concessões de serviço público e as condições de cooperação das actividades e/ou dos serviços entre os poderes públicos locais;

c) Financiamento dos SIEG, especialmente do ponto de vista da aplicação das regras de vigilância das ajudas estatais, no contexto de uma revisão do pacote “Altmark” (de Novembro de 2005). Convém definir melhor as compensações que não entram no âmbito das disposições do tratado relativas às ajudas estatais.

4.3 A CES propõe uma *cláusula social* que teria como objectivo clarificar a relação entre o mercado interno e os direitos sociais fundamentais. Pedimos uma acção rápida para garantir aos sindicatos que os direitos fundamentais não sejam reduzidos pelas regras do mercado interno e/ou pelas disposições europeias relativas à livre circulação na Europa. A CES insiste na introdução de uma *cláusula social* em toda a legislação do mercado único, que especifique que a legislação não pode interferir com os direitos do trabalho e as regras da segurança social.

4.4 A estratégia do mercado único deveria reforçar o bem-estar social e os direitos dos trabalhadores e garantir condições de trabalho equitativas a todos os Europeus. É necessário examinar as directivas sectoriais existentes à luz da interpretação do protocolo do tratado sobre os SIG e velar que as novas disposições de direito primário sejam tidas em conta aquando do reexame ou da actualização das directivas sectoriais. Os serviços sociais fazem parte da “zona cinzenta”, o que poderia comprometer a realização das missões que lhes são confiadas. Estão confrontados com um nível crescente de insegurança jurídica, de incerteza e de litígios. Por conseguinte, os futuros regulamentos a favor dos serviços de cuidados de saúde e sociais devem ter plenamente em conta as novas disposições do tratado. Impõe-se a aplicação de uma derrogação às regras do mercado interno na acepção do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado CE, desde que o desenvolvimento do comércio não seja realmente afectado (no caso de serviços sociais: ausência de intenção de fins lucrativos, serviços de proximidade, funcionamento com base no princípio de solidariedade, etc.).

4.5 Quando um contrato está sujeito a procedimentos de mercados públicos, os seus

beneficiários devem verificar se e em que medida a legislação nacional sobre os mercados públicos originou a possibilidade de aplicar os critérios sociais, especialmente no que diz respeito aos salários e às condições de trabalho.

4.6 Baseando-se nas ilações tiradas da violenta controvérsia sobre a directiva sobre os serviços, a CES pede com insistência a introdução da *cláusula Monti* (regulamento CE 2679/98). O objectivo desta cláusula é consolidar os direitos fundamentais em qualquer legislação relativa ao mercado único. Esta cláusula garantirá que a aplicação das liberdades fundamentais económicas do mercado único não comprometa o direito a convenções colectivas e o direito de greve, tal como estes são definidos na legislação nacional. A cláusula Monti, já incluída nalguns textos legislativos sectoriais, é um instrumento eficaz para garantir um equilíbrio entre a realização do mercado interno e a manutenção de um elevado nível de bem-estar social. A aplicação da directiva relativa aos serviços no direito nacional deverá ser supervisionada para evitar consequências negativas.

4.7 A CES propõe que os Estados-Membros elaborem um registo dos serviços de interesse geral não-económico excluídos da aplicação das regras comunitárias sobre a prestação de serviços, a concorrência e as ajudas estatais.

4.8 A CES pede, por conseguinte:

- Que a Comissão aplique, desde já, as disposições do novo tratado em todas as novas propostas legislativas,
- Que o Conselho constitua um grupo de trabalho sobre os SIG/SIEG, com vista à transposição das disposições do novo tratado, e
- Que o Parlamento Europeu estabeleça um relatório completo das consequências das disposições do novo tratado.

* Lisboa, 9 a 11 de Abril de 2008