



Juliano Barra: O Documento de Bruxelas e os direitos sociais na Europa

Nos dias 12 e 13 de fevereiro de 2015, sob a presidência da Bélgica junto ao Comitê de Ministros do Conselho da Europa, foi organizado em Bruxelas a Conferência europeia “O Futuro da Proteção dos Direitos Sociais na Europa”.

A Conferência reuniu autoridades políticas e experts de alto nível. Contou com a presença e os discursos do Secretário-geral do Conselho da Europa, de membros da Comissão Europeia e do Vice-presidente do Parlamento Europeu.

Reunindo aproximadamente 300 participantes entre acadêmicos, representantes dos Estados-Membro do Conselho da Europa, instituições internacionais (Conselho da Europa, União Europeia, OIT, ONU), sindicatos e ONG's, a conferência fez parte do chamado “Processo de Turim” cujo objetivo foi relançar em outubro de 2014, na cidade de Turim na Itália, as bases da Carta Social Europeia e renovar o interesse político pelos direitos sociais diante do atual contexto por que passa o continente europeu.

Como anunciado na programação da Conferência, experts acadêmicos prepararam o chamado “*Documento de Bruxelas*”. Referido documento, o qual acaba de ser publicado (23/03/2015), é uma síntese das principais questões debatidas durante a Conferência e responsável pela formulação de proposições que visam aperfeiçoar a proteção dos direitos sociais a partir de uma maior efetividade da Carta Social Europeia[1]. Tive a oportunidade de integrar o grupo de trabalho de experts para redação do citado documento sendo este presidido pelo professor Jean-François Akandji-Kombé da Université Paris I-Panthéon-Sorbonne. Os trabalhos e as proposições feitas foram realizados com total independência. Cabe agora aos Estados-Membros do Conselho da Europa dar efetividade a este conjunto de proposições visando melhorar os direitos sociais no continente.

O “*Documento de Bruxelas*” está dividido em quatro partes: 1. Garantir os Direitos Sociais em tempos de crise; 2. Assegurar a coerência da proteção dos Direitos Sociais fundamentais; 3. Melhorar a eficácia da Carta Social Europeia e 4. Maximizar a sinergia entre o Conselho da Europa e a União Europeia em matéria de direitos sociais. Diante da atualidade do tema trazemos ao leitor os principais aspectos do referido documento[2].

1. Garantir os Direitos Sociais em tempos de crise

As crises econômicas e financeiras tiveram um forte impacto negativo sobre os direitos sociais na Europa. Após 2008 o aumento do desemprego, o número de desalojados, a fome, as desigualdades e a pobreza fizeram pesar uma grave ameaça aos direitos previstos na Carta Social Europeia assim como sobre o próprio modelo social europeu. Somem-se a isso os cortes nas despesas estatais relativas à saúde as quais afetaram sobremaneira a população conforme constatou o Comissário de Direitos Humanos do Conselho da Europa. A insegurança ligada à moradia e ao emprego aumentou a proporção de pessoas expostas ao risco de doenças psicológicas e mentais. A crise econômica conduziu de maneira efetiva o aumento de pessoas sem moradia na Grécia, Irlanda, Itália, Portugal, Espanha e Inglaterra entre os anos de 2007 a 2012. O número de desempregados somente aumentou desde 2007 assim como o número de pessoas com empregos a tempo parcial ou por prazo determinado. Dois terços dos 30 países europeus



analisados pela UNICEF viram aumentar o número de crianças em situação de privação material entre 2008 e 2012. A desigualdade entre homens e mulheres em matéria de emprego e transferências sociais também aumentou. Estas avaliações se tipificam como uma regressão potencial no nível dos direitos protegidos pelos instrumentos do Conselho da Europa tais como os artigos 1, 4, 7, 11 e 12 da Carta Social Europeia e dos artigos 2, 3, 6, 8 e 1 do Primeiro Protocolo adicional à Convenção Europeia de Direitos Humanos. O gozo dos direitos de proteção contra a pobreza e exclusão social, assim que à moradia, previstos nos artigos 30 e 31 da Carta Social Europeia revisada, também foram afetados.

Neste aspecto o Comitê Europeu de Direitos Sociais admitiu a possibilidade de existir medidas de saneamento das finanças públicas em tempos de crise econômica com o escopo de manter a viabilidade dos sistemas de Seguridade Social. Porém, estes programas não devem violar os aspectos essenciais destes regimes a ponto de privar os segurados de beneficiar das prestações e serviços existentes exatamente para fazer face aos riscos sociais e econômicos (C.E.D.S., GENOPDEI et ADEDY c. Grèce, Reclamação n° 66/2011, § 47). Ademais, ainda que seja admitido reformas concernentes às despesas com saúde, proteção social e trabalho no intuito de limitar certas despesas públicas, “tais alterações não devem em todo caso desestabilizar de maneira excessiva a situação daqueles que gozam de direitos devidamente assegurados pela Carta Social” (C.E.D.S., GENOPDEI et ADEDY c. Grèce, Reclamação n° 66/2011, § 17). Importante registrar, ainda, que o Comitê Europeu de Direitos Sociais entende que os empréstimos e acordos feitos pelos Estados junto ao Banco Central Europeu ou Fundo Monetário Internacional não têm competência para retirar os direitos previstos pela Carta Social Europeia (C.E.D.S., IKA-ETAM c. Grèce, Reclamação n° 76/2012, § 50). A crise econômica não deve conduzir a uma redução dos direitos previstos na Carta e o Comitê é claro em seu entendimento no sentido de que “os governos devem tomar todas as medidas necessárias para que os direitos sejam efetivamente garantidos no momento onde a necessidade de proteção social se fizer sentir” (C.E.D.S., Conclusions XIX-2 (2009), Introduction générale §15). A crise, portanto, não constitui somente uma ameaça aos direitos sociais na Europa mas ela induz igualmente ao chamado de todos à agir. A Carta Social Europeia pode servir de base para um relançamento econômico respeitoso dos direitos sociais. O modelo de “economia social de mercado altamente competitivo” mencionado no artigo 3 do Tratado da União Europeia deveria, assim, integrar esta concepção.

2. Assegurar a coerência da proteção dos Direitos Sociais fundamentais

A garantia dos direitos sociais fundamentais repousa sobre diversas fontes advindas de esferas jurídicas distintas: nacionais (Constituição), Europeias (Conselho da Europa, União Europeia) e internacionais (ONU, OIT). Ainda que estes instrumentos repousem sobre um fundo normativo comum, estas diferentes fontes não fizeram parte de um processo de harmonização prévio, não havendo, assim, uma relação de hierarquia entre elas.

Neste sentido, é crucial que os Estados, seus legisladores e juízes, quando confrontados a esta pluralidade de fontes de proteção de direitos sociais fundamentais, retem respeitosos ao princípio da “cláusula mais favorável” a fim de articular eventuais divergências. Este princípio está expresso no artigo 53 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, no artigo H da Carta Social Europeia revisada ou ainda no artigo 53 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. (Consultar decisão da Corte eur. D. H. sobre a liberdade sindical de membros das forças armadas francesa, caso Matelly c. France de 2 outubro de 2014, § 74).



A pluralidade de instrumentos jurídicos de proteção social não pode conduzir a um nivelamento por baixo da proteção por eles mesmos previstos, mas, ao contrário, a uma valorização dos próprios direitos: na prática dos Estados, de seus legisladores e juízes estas diferentes garantias devem se completar mutuamente de maneira que a interpretação de cada uma delas enriqueça a outra formando uma verdadeira rede de proteção de direitos fundamentais.

3. Melhorar a eficácia da Carta Social Europeia

Melhorar a eficácia da Carta Social Europeia implica, inicialmente, estabelecer sua aplicação de maneira mais uniforme possível dentro do espaço regional do Conselho da Europa. Com efeito, isso exige que em princípio todos os países do Conselho da Europa sejam ligados pelo mesmo texto garantidor de direitos sociais. A Carta Social Europeia revisada constitui a expressão mais atualizada da concepção europeia com relação a este tema. Sua ratificação por todos os países é, portanto, uma prioridade. Um apelo formal à sua ratificação tendo como fontes tanto os organismos do Conselho da Europa quanto da União Europeia seria de grande utilidade. Ademais, os países que não aceitassem a totalidade dos dispositivos deste instrumento seriam instados a aceitar progressivamente suas disposições a começar pelo seu núcleo essencial. Este núcleo é representado pelos artigos 1, direito do trabalho, 5 referente ao direito sindical, 6 sobre o direito à negociação coletiva, 7 direito de proteção às crianças e adolescentes, 12 disposições protegendo o direito à seguridade social, 13 sobre o direito à assistência social e saúde, 16 direito à proteção da família, 19 direito de proteção e assistência aos trabalhadores migrantes e suas famílias e o artigo 20 referente à isonomia em matéria de emprego e profissão.

A uniformização sobre a aplicação da Carta Social passa igualmente na aceitação, por todos os países membros do Conselho da Europa, dos mecanismos de garantia dos direitos ali previstos, seja sob o plano europeu, seja no plano interno de cada país. A realização deste objetivo pressupõe a ratificação do Protocolo de 1995 instituindo o processo de Reclamações Coletivas junto ao Comitê Europeu de Direitos Sociais. No intuito de que esta ratificação ofereça maiores e melhores oportunidades para a “aplicação efetiva dos direitos sociais” (Preâmbulo do Protocolo de 1995) e de promover a participação da sociedade neste processo, os países são convidados a proceder com o reconhecimento do direito de reclamação às ONGs nacionais (art. 2, §1 do Protocolo de 1995). Considerando a natureza coletiva das Reclamações e pelo fato que elas podem ser intentadas precocemente sem que sejam esgotadas todas as instâncias recursais do país-membro, isto poderia diminuir sensivelmente o contencioso interno acerca de determinados temas assim como evitaria recursos à Corte Europeia de Direitos Humanos.

Seria também conforme a indivisibilidade dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais reforçar a igualdade de tratamento entre a Convenção Europeia de Direitos Humanos e a Carta Social Europeia. O estabelecimento de uma política renovada de comunicação do Conselho da Europa poderia contribuir sobremaneira para este aspecto compreendendo iniciativas referentes à educação sobre os direitos humanos e medidas de reorganização interna do próprio Conselho. Some-se, por fim, a necessidade da implementação de um mecanismo de execução coercitiva das decisões proferidas pelo Comitê Europeu de Direitos Sociais à semelhança do procedimento existente junto à Corte Europeia de Direitos Humanos.

4. Maximizar a sinergia entre o Conselho da Europa e a União Europeia em matéria de direitos sociais

A proteção dos direitos sociais fundamentais na União Europeia teve um progresso notável a partir da



entrada em vigor do Ato Único Europeu de 1º de julho de 1987 o qual introduziu pela primeira vez uma referência expressa à Carta Social Europeia dentro de um Tratado da União (consultar o artigo 151 do Tratado de Funcionamento da União Europeia). A adoção da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores quando do Conselho Europeu de Strasbourg em 11 e 12 de dezembro de 1989 e a adoção da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia proclamada em 2000, antes de ser formalmente integrada pelo Tratado de Lisboa, reforçaram o papel da Corte de Justiça da União Europeia na proteção dos direitos sociais e a função das fontes de direito derivadas da própria União.

Contudo, inúmeras dificuldades persistem. A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia resta seletiva na inclusão de direitos sociais fundamentais. Ela não menciona, por exemplo, a proteção ao direito do trabalho, ao direito a uma remuneração equitativa, ao direito à proteção contra a pobreza e exclusão social ou mesmo o direito à moradia, os quais, todavia, são previstos pela Carta Social Europeia revisada. Ademais, ainda que muitas disposições da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia tenham como inspiração a própria Carta Social Europeia, suas disposições não têm sido aplicadas em função da interpretação dada pelo Comitê Europeu de Direitos Sociais. Ademais, o contraste com o status da Convenção Europeia de Direitos Humanos é marcante (vide art. 52, §3 da Carta Social de Direitos Fundamentais da União Europeia).

O problema dos países da União Europeia junto ao sistema da Carta Social Europeia reside, dentre outras variáveis, que nem todos os países ratificaram a Carta Social revisada, não aceitando, assim, uma disposição uniforme em matéria de direitos sociais. Confrontada com esta situação, a Corte de Justiça hesita em reconhecer a Carta Social como fonte de inspiração para o desenvolvimento dos direitos fundamentais e princípios gerais de direito, o qual ela deve assegurar nos termos do artigo 6, § 3 do Tratado da União Europeia. São vislumbradas desta forma algumas medidas com o objetivo de contornar esta problemática:

- (i) A Comissão Europeia poderia recomendar aos países membros a ratificação da Carta Social revisada e a aceitação de todos os seus termos a fim de favorecer a uniformidade na sua aplicação.
- (ii) Em conformidade com o Memorando firmado entre o Conselho da Europa e a União Europeia, a Comissão Europeia poderia levar em consideração a Carta Social Europeia quando da elaboração de textos derivados do direito da União no que diz respeito aos temas por ela tratados. Isso poderia assegurar que as reformas sugeridas para assegurar a estabilidade econômica dos países não conduzirão à restrição de direitos protegidos pela Carta Social. Este fato poderia levar também à aplicação de uma espécie de “cláusula social horizontal” prevista no artigo 9 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.
- (iii) À ocasião do quinquagésimo aniversário da entrada em vigor da Carta Social Europeia, o Conselho da Europa e a União Europeia poderiam criar um grupo de trabalho comum com o fim de identificar as questões jurídicas e técnicas para fins de adesão da União Europeia à Carta Social Europeia revisada. O Parlamento Europeu assim como a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa já se declararam favoráveis a esta adesão (vide Resolução do Parlamento Europeu de 27 de fevereiro de 2014 2013/2078 (INI) e Resolução de 8 de dezembro de 2014 da Assembleia parlamentar do Conselho da Europa).



[1] Para uma análise sobre a aplicação da Carta Social Europeia pelos juizes nacionais, consultar nosso trabalho « La Charte Sociale Européenne et son Application par les Juridictions Internes : Regards Croisés entre la Jurisprudence Française et Espagnole ». Disponible en http://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/1187

[2] Para acesso integral ao documento em sua versão original, consultar: http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/TurinConference/Brussels-Document-de-Bruxelles_bil.pdf

Date Created

29/03/2015