

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)
INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO – DOUTORADO EM ECONOMIA APLICADA

Laços na Diversidade

A Europa Social e o *Welfare* em Movimento (1992-2002)

Eduardo A. Salomão Condé
(Orientador: Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia)

Tese pertinente ao Doutorado em Economia Aplicada (Área de Concentração em Economia Social e do Trabalho) do Instituto de Economia da UNICAMP.

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Dezembro de 2004

UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	T/UNIO CAMP C751L
V	EX
TOMBO BC/	62208
PROC.	16-86-05
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00
DATA	22/08/05
Nº CPD	

342103

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

C751L Conde, Eduardo Antonio Salomão.
Laços na diversidade : a Europa social e o welfare em movimento (1992-2004) / Eduardo Antonio Salomão Conde. – Campinas, SP : [s.n.], 2004.

Orientador: Jorge Ruben Biton Tapia.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia.

1. Bem-estar social. 2. União Europeia. 3. Política social - Europa. I. Tapia, Jorge Ruben Biton, 1953- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Para Vânia,

*“Amor, que o gesto humano na alma escreve,
Vivas faíscas me mostrou um dia,
Donde um puro cristal se derretia
Por entre vivas rosas e alva neve.
A vista, que em si mesma não se atreve,
Por se certificar do que ali via,
Foi convertida em fonte, que fazia
A dor ao sofrimento doce e leve.
Jura Amor que brandura de vontade
Causa o primeiro efeito; o pensamento
Endoudece, se cuida que é verdade.
Olhai como Amor gera, num momento
De lágrimas de honesta piedade,
Lágrimas de imortal contentamento”.*

Luiz Vaz de Camões

“Sonetos” – edição de Estêvão Lopes, de 1598.

Agradecimentos:

Trata-se do mais simples: reconhecimento e gratidão.

A UNICAMP e seu Instituto de Economia são lugares admiráveis. O IE/UNICAMP e seu programa de Doutorado em Economia Aplicada é uma oportunidade de encontro com o rigor, a disciplina e o respeito à diferença. Acolhe profissionais de diferentes áreas e permite o crescimento pessoal para quem nele convive. Conheci o programa em 1999, buscando minha preparação ao Doutorado, e desde lá firmei o propósito de seguir para Campinas e para o IE. Sou devedor e agradeço profundamente a todos que participaram de desta jornada, declinando alguns por satisfação e admiração: Professores Doutores João Manuel Cardoso de Melo, Luiz Gonzaga Belluzzo, Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, Sônia Draibe, Pedro Luís Barros Silva, Maria Carolina de Souza, Sulamis Dain, José Carlos de Souza Braga. Obrigado.

Meu orientador, Professor-Doutor Jorge Ruben Biton Tapia, certamente merece uma menção particular. Agradeço por seu apoio e confiança desde o início, por sua atenção e parceria intelectual. Esta tese, pelo tema e o campo de debate, é devedora de sua inteligência e experiência. Espero ter sido um interlocutor tão profícuo quanto ele o foi. Obrigado, amigo.

Gostaria de agradecer à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), minha casa profissional, e ao seu programa de qualificação. Sou muitíssimo grato ao programa CAPES/PICDT, que permitiu a concessão de uma bolsa sem a qual estar em Campinas seria muito mais difícil (ou quase impossível). Procurei sempre corresponder a esta confiança institucional.

Minha dívida com o Departamento de Ciências Sociais da UFJF é muito grande. Pela concessão de uma licença de quatro anos e pelo esforço de todos os colegas, maior diante da saída de um dos titulares. Agradeço em particular ao Professor Doutor André Moyses Gaio que, sempre interessado, me apoiou em diferentes momentos ao longo dessa jornada com sua competência e amizade. E ao Professor Doutor Gilberto Barbosa Salgado, amigo de tantos anos, que comigo esteve (está) em várias atividades profissionais e que, de diversas maneiras, me ajudou ao longo desse tempo.

Aos amigos mais próximos que comigo conviveram em Campinas: Antônio Cruz, José Celso, Cecília, Neide, Débora, Érika, Isabel, Murilo, Éder, José Otávio. Foi um prazer e um privilégio conhecê-los. Vida longa e feliz a todos.

Meu pai, Geraldo (*in memoriam*), e minha mãe, Rosely. Agradeço por terem possibilitado boa parte de minha formação e por permitirem que seu filho, por longo tempo, os perturbasse pedindo livros. Espero que tenha valido a pena.

E, certamente, o indispensável. Eu seria bem menos feliz sem minha esposa, Vânia, e minha filha, Deborah. Obrigado por me acompanharem pela vida, por tanto se dedicarem a mim e pela paciência. Os votos de amor e reconhecimento para Vânia estão renovados. Para Deborah, desejo sempre continuar ao lado dos seus passos.

Índice:

INTRODUÇÃO:	1
1 – CONSTRUINDO A ESTRADA – INTEGRAÇÃO, MERCADO ÚNICO E PROTEÇÃO SOCIAL:	9
1.1- Idéias Precursoras	11
1.2 – A Formação e o Desenvolvimento da Comunidade Européia.....	14
1.3 – A União Por Suas Instituições.....	24
1.4 – A Integração, A União Econômica e Monetária e a Política Social – Debates e Decisões Comunitárias	29
1.4.1 – A Europa Social até os Anos de 1980	29
1.4.2 -A União Econômica e Monetária (UEM)	32
1.4.3 – A Política Social na Ótica da Comissão e do Conselho.....	37
1.5- A Controvérsia em Torno do Modelo Social Europeu (MSE).....	57
1.6 – A Integração e o Debate em torno do Método Aberto de Coordenação	61
Concluindo:	66
2- CAMINHOS CRUZADOS NA EUROPA – WELFARE E DIVERSIDADE	69
2.1- Diversidade e Convergência.....	70
2.2 - O Welfare State - Um Fenômeno Controverso	77
2.3 – Classificar e Modelar – Ordenando a Diversidade	86
3- REFORMATAR E RECALIBRAR EM CONTEXTO DE RESISTÊNCIA – O DEBATE SOBRE AS REFORMAS DO WELFARE.....	101
3.1 – Interpretações e Diagnósticos gerais:	101
3.2- O Revival dos Pactos Sociais.....	117
3.3 – Refletindo sobre Welfare e Mudança - Dois Relatórios para a Presidência Européia ...	121
Concluindo.....	129
4- CÁLCULO E COMPROMISSO - A DIMENSÃO COMUNITÁRIA E AS POLÍTICAS SOCIAIS	131
4.1- Mapeando Decisões – A Comissão e o Conselho em Movimento	131
4.2 – Algumas Evidências	141
Concluindo.....	157
5- “EPPUR SI MUOVE!”– A DINÂMICA DA MUDANÇA NOS ESTADOS NACIONAIS	159
5.1- Modelos e Desafios	159
5.2 – Propondo Elementos de Interpretação.....	168
5.3 – Reformas ao Longo dos Modelos:.....	172

5.3.1 – Modelo Nórdico	172
5.3.2 – Modelo Central:	176
5.3.3 – Modelo Meridional	182
5.3.4 – Modelo Anglo-Saxão.....	189
5.4 – Uma Avaliação Geral das Reformas	194
6- CAMINHOS COMBINADOS – O ELO ENTRE AS DIMENSÕES COMUNITÁRIA E NACIONAL	203
6.1- O Elo Nacional-Comunitário	203
6.2 – Para Um Modelo Geral da Dinâmica da Europa Social:	216
CONCLUSÃO	219
BIBLIOGRAFIA.....	231
ANEXO ESTATÍSTICO	247

Índice de Quadros, Gráficos e Figura:

Quadro 1- Projetos em disputa para a União Européia - Hooghe & Marks:.....	19
Quadro 2 - Quadro Sinóptico dos Tratados:.....	23
Quadro 3- Instituições e Órgãos Europeus:.....	27
Quadro 4 – Critérios de Estabilidade e Convergência para a UEM – Tratado de Maastricht (1992-1993):.....	34
Quadro 5- Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) – Amsterdã, 1997:	36
Quadro 6- Indicações aos países membros para “Convergência de Proteção Social” (1992):	39
Quadro 7- Propostas de Ação – Criação de Empregos: “Crescimento, Competitividade, Emprego” (1993):.....	40
Quadro 8- “Estratégia de Essen” (1994) – Medidas Recomendadas:	41
Quadro 9- Modernização e Melhoria na Proteção Social (1997) – Propostas:	44
Quadro 10 – Resolução “Crescimento e Emprego” do Conselho Europeu”(1997):.....	46
Quadro 11 – “Pacto Europeu para o Emprego” (1999):.....	48
Quadro 12 – Objetivos Gerais da “Estratégia Concertada para a Proteção Social” (1999):	49
Quadro 13 – Os Tratados e a Dimensão Social (1990-2000):.....	55
Quadro 14- Novo Modelo Social Europeu (Streeck):	60
Quadro 15- Diversidade Européia e Expectativas de Harmonização – Uma solução (Scharpf):.....	63
Quadro 16- Dificuldades do Método Aberto de Coordenação – Chalmers & Lodge:	65
Quadro 17- Reformas - Fatores contextuais que predispoem administrações a:	75
Quadro 18 – Interpretações do <i>Welfare State</i> (Christopher Pierson):	78
Quadro 19- Origem da Legislação de Seguridade Social na Europa Ocidental:	81
Quadro 20 -Os “Três Mundos do Capitalismo de Bem-Estar” (Esping-Andersen):.....	89
Quadro 21- Desenho Político do <i>Welfare State</i> – Variações em Seis Dimensões (Esping-Andersen et alii):	91
Quadro 22- Constelações de <i>Welfare State</i> – Scharpf & Schmidt:	92
Quadro 23- Famílias de <i>Welfare States</i> , Características (Ferrera, Hemerijck & Rhodes):.....	94
Quadro 24- Os Dois Modos Centrais de Coordenação, Com Uma Variante:.....	96
Quadro 25 - Modelos Sócio-Econômicos Europeus (Ebbinghaus):.....	98
Quadro 26- Tendências Comuns de Reforma do <i>Welfare</i> (Ferrera & Rhodes):	107
Quadro 27 – “Famílias” de <i>Welfare States</i> , Problemas e Reformas (Ferrera, Hemerijck & Rhodes):	122
Quadro 28- Relatórios Analíticos e Propostas com Relação ao <i>Welfare</i> :	128
Quadro 29 – Documentos da Comissão Européia e Suas indicações (1992-2001):	134
Quadro 30 – Decisões e Recomendações em Conselhos Europeus Selecionados (1993-2002):	137
Quadro 31- Comissão e Conselho – Expressões-Chave (1992-2002):	140
Quadro 32 – Relação entre “Momentos” do Período (1992-2002) e Indicadores Selecionados – “Europa dos Quinze”:	144
Quadro 33 – Indicadores Selecionados de Proteção Social na “Europa dos 15” (1993-2002):	145

Quadro 34 – Financiamento da Proteção, Origem das Receitas na “Europa dos Quinze” (1993-2002):	146
Quadro 36- Emprego na “Europa dos Quinze” (1993-2002):.....	151
Quadro 37- Desemprego na “Europa dos 15” (1993-2002):.....	155
Quadro 38- Desafios Comuns à Europa Social:.....	162
Quadro 39- Modelos de <i>Welfare</i> , Países Seleccionados, Modelos de Capitalismo, Atores e Desafios Pertinentes:	165
Quadro 40a - Reformas em Países Seleccionados (1990-2000) – Modelo Nórdico:.....	173
Quadro 40b- Reformas em Países Seleccionados (1992-2000) – Modelo Central:.....	176
Quadro 40c- Reformas em Países Seleccionados (1992-2000)- Modelo Meridional:.....	183
Quadro 41- Desafios e Reformas – Respostas ao Longo dos Modelos:	195
Quadro 42 - O Comunitário e o Nacional – Estabelecendo Relações (1992-2000):.....	208
Quadro 43- Relação Entre as Dimensões Comunitária e Nacional:.....	210
Gráfico 1 – Indicadores Gerais Seleccionados – “Europa dos Quinze”(1993-2002):	142
Gráfico 2 - Benefícios Sociais Seleccionados em Relação ao Total de Benefícios - "Europa dos Quinze":.....	147
Gráfico 3 – Emprego por Setor: UE (1993-2002):.....	152
Gráfico 4 – Emprego por Tipo – UE (1993-2002):.....	152
Gráfico 5 – Desemprego – UE (1993-2002):.....	155
Figura 1 – Modelo Sobre a Dinâmica da Europa Social (1992-2002):	218

Lista de Abreviaturas:

AUE – Ato Único Europeu.
BCE – Banco Central Europeu.
BEPG – Diretrizes Amplas para a Política Econômica (da União Européia) – Broad Economic Guidelines.
CECA – Comunidade Européia do Carvão e do Aço .
CE – Comunidade Européia.
CEE – Comunidade Econômica Européia.
CEEP – Centro Europeu das Empresas Com Participação Pública - European Center of Enterprises With Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest.
DC – Democracia Cristã.
ECOFIN – Comitê Econômico e Financeiro.
EEE – Estratégia Européia de Emprego.
ETUC – Confederação Sindical Européia - European Trade Union Confederation.
EURATOM – Comunidade Européia de Energia Atômica.
EUROSTAT – Sistema Europeu de Estatística.
MAC – Método Aberto de Coordenação.
MISSOC – Sistema de Informações Mútuas Sobre Proteção Social.
MSE – Modelo Social Europeu.
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (antiga OEEC, Organização para a Cooperação Econômica Européia; OECD em inglês).
PARTIDOS CITADOS (por sigla) – PP (Partido Popular) espanhol, PSOE (Partido Socialista Operário) espanhol, CDU (Democrata Cristão) da Alemanha e SPD (Partido Social Democrata), alemães.
PAC – Política Agrícola Comum.
PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento.
PIB – Produto Interno Bruto.
SME – Sistema Monetário Europeu.
SD – Social-Democracia.
TCE – Tratado da Comunidade Européia.
UE – União Européia.
UEM – União Econômica e Monetária.
UME – Unidade Monetária Européia.
UNICE – Confederação Empresarial Européia - Union of Industrial and Employer's Confederation.
Países selecionados: DIN – Dinamarca, SUE – Suécia, ALE – Alemanha, FRA – França, HOL – Holanda, ITA – Itália, ESP – Espanha, RU – Reino Unido.

Resumo

Estudo sobre as reformas e mudanças recentes (1992-2002) no âmbito da União Européia (UE) e dos países que dela participam. Partindo de duas preocupações básicas - com o tema da proteção social e da articulação desta com a própria União - está associado ao debate sobre a persistência da diversidade ao longo dos diferentes espaços nacionais, contra o argumento de uma tendência uniformizadora e definida externamente por critérios de pura eficiência econômica. O trabalho pretende constituir um modelo dinâmico de análise que permita compreender as mudanças, perceber a persistência e mostrar o dinamismo do welfare como fator de ajuste e preservação da equidade. Ao mesmo tempo, recusa a tese da incapacidade, "esclerose" ou ruptura do welfare state, mostrando o movimento dos países e de como as mudanças podem reforçar e renovar a arquitetura do bem-estar para a Europa como um todo. Seu conteúdo incorpora uma análise da trajetória histórica, das políticas sociais e da união econômica e monetária na UE, acompanha o *welfare* em suas variantes, considera o tema das reformas, analisa os momentos da década de 90 para as políticas, o conjunto das reformas em oito países e, finalmente, como a relação entre as dimensões nacional e comunitária contribui para uma dinâmica renovada do "modelo social europeu" e da unidade na diversidade presente na UE.

Abstract

Abstract study of the reforms and recent changes (1992-2002) in the scope of European Union (EU) and of their countries as well. Starting of two basic concerns - with the subject of the social protection and the joint of this with the Union itself - it is associated with the debate on the diversity persistence throughout of the different national spaces, against the argument of standardization and trends externally defined by pure criteria of economic efficiency. The work intends to constitute a dynamic analysis model that allows understanding the changes, to perceive the persistence and to show the dynamism of the welfare as factor of adjustment and preservation of the equity. At the same time, it refuses of the thesis of the incapacity, sclerosis or rupture of welfare state, showing the countries movements and how the changes can to strengthen and to renew the architecture of welfare of the whole Europe. Its content incorporates an analysis of the historical trajectory, of the social policies and of the economic and monetary union in the EU, it accompany welfare in its variants, considers the subject of the reforms, analyzes the moments of the 90 decade for the policies, the reforms set in eight countries and, finally, as the relation between the national and community dimensions it contributes for a "social European model" renewed dynamics and of the unit in the present diversity in the EU.

“Deixo Sísifo na base da montanha. As pessoas sempre reencontram seu fardo. Mas Sísifo ensina a fidelidade superior que nega os deuses e ergue as rochas. Também ele acha que está tudo bem. Este universo, doravante sem dono, não lhe parece estéril nem fútil. Cada grão dessa pedra, cada fragmento mineral dessa montanha cheia de noite forma por si só um mundo. A própria luta para atingir o topo é suficiente para preencher o coração de um homem. É preciso imaginar Sísifo feliz”.

Albert Camus*

* CAMUS, Albert. *O Mito de Sísifo*. Rio de Janeiro: Record, 2004. p.141.

Introdução:

As duas últimas décadas do século XX trouxeram aos seus contemporâneos uma combinação de surpresa e inquietação. É usual mirar o passado recente, como a década de 1970, e apontar os elementos de mudança tão ali marcados: os inquietantes sinais de desemprego, menor crescimento, crise energética e o colapso de Bretton Woods. E, nesta visão retrospectiva, encontrar ali o germe da crescente liberalização global da circulação de capital, assim como os sinais da incremental competitividade internacional.

Até o final dos anos 70, a atmosfera intelectual vinha mudando perceptivelmente. Os desafios econômicos têm uma curiosa interseção com desafios políticos. Peter Hall observou que a recuperação econômica envolve a gerência de conflitos, assim como políticas de recuperação têm conseqüências distributivas que implicam em perdas maiores ou menores para setores industriais ou em relação aos *standards* de vida. Enfim, as respostas oferecidas pelos Estados envolvem múltiplas e simultâneas tarefas (Hall, 1986, p.3)¹. Na Europa do início dos anos 80, os dois casos paradigmáticos de debate sobre estas questões foram representados pelo Reino Unido de Thatcher e a França sob Mitterrand. Mas, aqui como antes, também valia a observação de Keynes: “... homens objetivos que se julgam livres de qualquer influência intelectual são, em geral, escravos de algum economista defunto... destilam seus arrebatamentos inspirados em algum escriba acadêmico de certos anos atrás” (Keynes, 1982, p.291). Segundo uma feliz expressão de Hall, “o poder político das idéias econômicas” (Hall, 1989).

Os anos de 1980 foram pródigos nessa correlação entre pressões por mudança e perspectivas intelectuais. De um liberalismo *avant la lettre*, servido com Hayek e Friedman, ao capitalismo *plus* regulação e bem-estar, típico da Europa ocidental e consagrado no pós-guerra, debatendo-se com os princípios que lhe originaram, como o pleno emprego. Ao final da década, e com o início do fim do “socialismo real”, a força de um capitalismo hegemônico,

¹ Para Hall, o meio de análise deste problema envolve um approach institucional. Isto significa compreender tanto o volume e capacidade de pressão sobre o governo e o que e quanto ele pode fazer na esfera econômica, considerando a organização do trabalho, do capital e do Estado, a posição na economia internacional e o sistema político (Hall, 1986, cap. 9).

avançando sem travas pelo globo, torna-se a imagem dominante. É o momento do “fim da história”, a visão gloriosa da vitória extemporânea e de olhar telescópico, mas que simultaneamente sofre de hipermetropia, ou da incapacidade em perceber as nuances mais próximas. E as exceções a oriente ou as variações no próprio ocidente.

A convergência voltara. Não a convergência otimista sobre uma sociedade industrial próspera, mas uma nova forma, mais ampla em escopo e força. Tratava-se agora de unicidade, da perspectiva teleológica de uma economia global convergindo sobre um modelo de práticas adaptativas, relativas à eficiência, competitividade, modelos de gestão, tecnologia. Na linguagem típica da economia, o triunfo da tendência dominante (*mainstream*) diante da diversidade.

O movimento analítico de fundo nesta tese está situado na região de debate entre convergência e divergência, no campo do tema da diversidade e de sua dinâmica. Há uma vasta literatura que discute o problema: por um lado, diante da questão da internacionalização econômica e das mudanças no nível mesmo da vida social; por outro, da persistência da variedade *cross national* (Berger & Dore, 1996; Crouch & Streeck, 1997; Kitschelt et alii, 1999). Este é um ponto teórico muito importante aqui.

A tese da convergência supõe que o grau de internacionalização e competitividade incremental, em um vasto mercado livre em expansão, tende a diluir as fronteiras e uniformizar práticas. Assim, o conjunto de pressões globais tenderia à capacidade em difundir as “melhores práticas” e, em última análise conduzir ao *trade-off* entre equidade e eficiência. Isto obviamente indeterminaria práticas nacionais de *welfare* na dimensão e organização daquelas existentes na Europa continental e nórdica, obrigando uma reestruturação e um conjunto de reformas para uma crescente coordenação pela via do mercado².

O escrito que ora se inicia tem posição identificada à tese da persistência da diversidade. Na literatura, trata-se de aproximação com as posições de Boyer (1996), Boyer & Drache (1996), Regini (1999), Hirst & Thompson (1998), Ebbinghaus & Manow (2001) e outros. Também se estabelece em diálogo com o debate sobre as “variedades de capitalismo” (Hall & Soskice, 2001), e sua defesa das economias nacionais como envolvidas em diferentes mixes

² Ecos deste debate em Ohmae, 1996; Ostry, 1996. Os textos coletivos citados no parágrafo acima trazem o debate sobre ambas as posições. Em outra chave, o tema do início dos anos de 1990 sobre o “fim da história” tem similaridades. Ver FUKUYAMA, F. *O Fim da História e o Último Homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

institucionais, de regulação e de governança. Em todos estes autores destaca-se a defesa da resistência e da persistência como internas a cada nação, **o que não significa que o próprio ambiente internacional não tenha sofrido alterações muito importantes no campo do capital ou da organização da produção.** Significa que a autonomia sobre um conjunto de políticas, caso específico das políticas sociais, não é indeterminada por fenômenos externos como a globalização, assim como a lógica estratégica dos atores, em cada Estado, obedece a uma razão não simetricamente identificada aos ditames de competitividade e das práticas de mercado. Antes responde às demandas específicas e aos desafios internos e externos, obrigando a adaptações não simétricas aos ajustes “exigidos” pelo “ambiente global”.

Mas é também verdade que estes autores não tem posições idênticas nem este escrito adota integralmente seus pressupostos. Em verdade, há um esforço de médio-alcance entre estas perspectivas, ainda que haja simetria com o tema da diversidade. Mas não basta afirmar a diversidade, é preciso identificá-la. Em não crendo na uniformidade e na pura racionalidade de um mercado a ser crescentemente desregulamentado, trabalha sobre a diferença característica dos países e em defesa de sua capacidade adaptativa, ainda que certamente não mimética a um modelo “superior”.

Mostrar a diversidade e sua importância significa aqui a aproximação a espaços sociais e econômicos concretos. Este é um trabalho sobre um mundo em mudança, mas está longe de se apresentar como uma reflexão “geral” sobre o capitalismo atual. Na verdade ele é mais específico e dirigido. Trata-se de um estudo sobre a União Européia e seus Estados Membros e, ainda mais especificamente, sobre as mudanças que vêm ocorrendo ao longo da chamada “Europa social”, nas diferentes constelações que formam os quatro mundos de bem-estar na UE (nórdico, continental, meridional e anglo-saxão, ver capítulo 2). A União é certamente um dos principais agentes nas transformações recentes do capitalismo, e onde a diversidade é singular. Ao mesmo tempo, eis aqui o *locus* principal das políticas de bem-estar. Desta forma, ajuste e renovação nestas políticas são exemplares do dinamismo do próprio *welfare* como agente social e econômico. A associação entre as dimensões nacionais e a supranacionalidade da UE permitirá associar a diversidade nacional e seus espaços de adaptação com uma perspectiva de unidade que se funda na diferença. Assim, será visto tanto a especificidade quanto o movimento conjunto das duas dimensões, o espaço de diversidade e persistência das políticas de bem-estar.

Há duas preocupações específicas que também norteiam este trabalho. A primeira é o debate em torno do tema da proteção social, dadas as mudanças já referidas no próprio capitalismo. São defendidas, por seus críticos liberal-conservadores, práticas desregulatórias, flexíveis e de crescente competitividade, portanto com mercantilização de amplos setores sociais, tornando a proteção, no sentido propugnado pelo Estado de Bem-Estar, o “passado”. E, adicionalmente, o *welfare* combinaria disfuncionalidade sistêmica com incapacidade de reação diante das pressões demográficas e fiscais às quais está submetido. Por isto o debate, mesmo à esquerda, sobre a “crise do *welfare*”, sua “superação” e mesmo sua “crise de legitimação”. O ponto a ser defendido aqui é que o *welfare* nos países europeus não conhece sua crise terminal, anunciada desde os anos de 1970. Ele enfrenta pressões – internas e externas – e reage a elas com uma lógica pragmática e adaptativa, mas preservando seu núcleo de proteção, seus *standards* e construindo uma arquitetura renovada. O argumento gira em sentido oposto à tese da “esclerose” européia: antes que impossibilidade para o crescimento e a eficiência, o *welfare* guarda consigo a capacidade de reescritura do contrato social sobre o qual ele se assenta, mantendo a soma positiva entre equidade e eficiência.

A segunda preocupação tem estreita ligação com o espaço da União Européia, a mais vasta e desafiadora experiência de governança inovadora no mundo atual. Experiência de unidade na diversidade, muitas vezes conflitante ou hesitante, mas progredindo por sucessivos acordos. No caso da UE, compreender sua dinâmica é também interpretar a relação entre os Estados Membros e as instituições comunitárias.

A União Européia está além de um mero mercado comum. Ao longo de mais de 50 anos, foram forjadas instituições e mecanismos regulatórios, expressos nos Tratados da Comunidade. O esforço por um sistema de soberanias equivalentes, atuando por diferentes áreas, é uma realidade. Certamente não se fala em “federação”, mas em uma União pela subsidiariedade (ver capítulo 1). E a grande expressão mais recente deste processo é a união econômica e monetária. A UEM representa, ao mesmo tempo, um mecanismo efetivo de convergência econômica e um “regulador” externo aos países. A questão é que, no âmbito de políticas como aquelas da área social, os países preservam soberania. Assim, o debate sobre a preservação das políticas sociais, dados os contrangimentos associados à UEM e suas metas sobre inflação, déficit, dívida pública e juros, ganha elementos adicionais. Em resumo, da segunda metade da década de 1980 e no conjunto dos anos de 1990 ocorreram, ao mesmo

tempo, o momento da unificação econômica de caráter mais definitivo e a situação onde o conjunto de desafios às diferentes estruturas de bem-estar nacionais se dramatizou.

Com estas duas preocupações – a dimensão nacional de *welfare* e seus desafios e a dimensão comunitária com suas instituições e a UEM – chega-se ao essencial: em sua dinâmica própria, a compreensão da Europa social implica em associar as duas dimensões envolvidas na análise. Por um lado, a esfera comunitária, através das principais instituições (Conselho e Comissão), seu corpo legal (Tratados) e os contrangimentos econômicos da UEM. Por outro, a esfera nacional, dos países agrupados segundo modelos sócio-econômicos, onde ajustes e mudanças se processam. Como no jogo da unificação as partes criam pontes entre si, é possível dizer que aquilo que constituiu o conjunto europeu de bem-estar está em mutação; a relação entre as esferas vai progressivamente transformando o conjunto articulado de *welfare states* em uma nova forma, para longe da realidade da desconstrução e/ou desmonte, mas em busca de um novo “contrato social”, de acordo com novos riscos.

A Europa intenta combinar sua diversidade nacional com um cenário de unificação, mas sem o cenário da convergência. A análise permitirá verificar, no cenário das reformas em cada país e nas transformações nos modelos sócio-econômicos, a persistência da diferença, os ajustes nacionais autônomos a cada nação e as diferentes velocidades de mudança. O cenário global (principalmente da globalização financeira e da crescente competitividade), assim como as pressões de ajuste econômico como na UEM, são variáveis que compõem o cenário de mudança e interagem com a cena nacional. Mas a estrutura interna de cada país (a vida social, grupos e instituições, organizações de interesse, cálculo eleitoral, a popularidade dos programas de bem-estar, a dramaticidade do cenário) é o fator mais decisivo no cálculo estratégico dos atores para fomentarem as reformas. Assim, a ação da dimensão européia, por seus mecanismos de influência na agenda e pelas regras de autonomia da UEM, interage com o movimento dos Estados Nacionais, construindo uma arquitetura renovada para a Europa social.

O resultado final será um modelo analítico geral sobre a dinâmica desta Europa. Um modelo não proposto *apriori*, mas construído passo a passo ao longo da tese. A perspectiva de análise foi intencionalmente concebida em forma construtivista, cada parte encaixada gradativamente até o formato final. Trata-se de mais de cinquenta anos de história da Europa, conjugada ao próprio desenvolvimento do *welfare*. Ou o levantamento progressivo, entre 1992

e 2002, sobre documentos e decisões, sobre reformas e mudanças. Ou buscar estabelecer relações entre estes pontos perseguindo um todo compreensivo. O objetivo final é apresentar a dinâmica europeia a partir de um modelo *aposteriori*, um esforço analítico para onde convergem as linhas de força do texto. Mas, pelo próprio caráter de complexidade das variáveis existentes à frente (como o “alargamento” europeu), seu caráter não é conclusivo. Ele é concebido em uma perspectiva dinâmica.

O período de análise considera um espaço temporal de 10 anos, de 1992 a 2002. A explicação é simples. Ainda que a própria “aceleração” do projeto europeu esteja datada da segunda metade dos 80, é fato que o estabelecimento do Tratado de Maastricht representa uma nova etapa. Seguramente o intervalo a partir de 1992³ é mais rico em mudanças no interior de cada país que o precedente, naquilo que se refere às reformas do Estado de Bem-Estar. Da mesma forma, para a União, foi um tempo de expansão, aprimoramento e desafios de aprofundamento institucional. Foi o momento de sua inserção mais profunda na “sociedade da informação”, preocupação expressa pela Comissão Europeia em 1993. Finalmente, o período se encerra em 2002 não por um marco decisivo, mas porque o acompanhamento de dez anos permite conhecer tendências em mais longo prazo. Sendo redigida principalmente em 2004, a tese cumpre seu objetivo de buscar a dinâmica da Europa social em um período suficientemente representativo.

A expressão “Europa social” é uma designação específica. Corresponde a uma perspectiva europeia de referência às políticas sociais ao longo dos países. Não é a soma, impossível pela própria diversidade, mas o conjunto determinado e articulado de políticas, muitas delas diferentes por alcance e filosofia de ação, tal como ocorrem na vida social europeia. Seu conjunto é, conforme já escrito, um modelo social que se entende pela UE, preservadas suas diferenças. É a transposição de uma perspectiva de proteção que transcende as fronteiras dos países e singulariza a Europa por suas características de organização da vida social e econômica. São constituídas sociedades mais plurais e igualitárias, com menor dispersão salarial, uma certa compreensão de justiça distributiva e mecanismos de controle das disparidades geradas pelo mercado, com participação ativa do Estado e parceiros sociais influentes. Em maior ou menor escala esta é a designação típico-ideal da vida europeia; não

³ Além do fato de que o período que se inicia entre 1992 e 2002 corresponde efetivamente à chamada “Europa dos Quinze”. A entrada na União de Suécia, Finlândia e Áustria completa-se exatamente ao início de 1994.

exatamente igual, mas reconhecida coletivamente inclusive em países onde esta tradição tem menos força, como no Reino Unido.

Para dar forma a este trabalho o texto apresenta seis capítulos e a conclusão. O Capítulo 1 trata da dimensão comunitária, preocupando-se com aspectos de formação histórica, a questão da unificação e da UEM, a discussão geral sobre a política social no âmbito da Comissão e do Conselho Europeu, a questão do “modelo social europeu” e do debate recente em torno do “método aberto de coordenação”. Previsivelmente, o segundo capítulo transfere o debate para a diversidade e a questão nacional, aqui explorando a controvérsia em torno do *welfare state*, suas especificidades e uma proposta de ordenação classificatória. O Capítulo 3 desdobra-se a partir do segundo, tematizando a questão das reformas do *welfare* por diferentes perspectivas, o ressurgimento dos pactos sociais e dois relatórios interpretativos (para a própria Presidência do Conselho Europeu) sobre as mudanças recentes na Europa social.

Os capítulos 4 e 5 representam o núcleo da tese e retomam as duas dimensões dos capítulos 1 e 2. No capítulo 4, são retomadas as ações comunitárias da Comissão e do Conselho, mapeando-as em conjunto, identificando seus “momentos” ao longo dos dez anos e articulando-os com dados específicos sobre a Europa, recolhidos do EUROSTAT. O capítulo 5 realiza o mapeamento sobre as reformas nacionais, descrevendo-as ao longo dos modelos. Finalmente, o capítulo 6 reúne as duas dimensões em um todo, articulando os momentos com as reformas e produzindo o modelo referido acima. A Conclusão faz uma avaliação geral e discute questões de futuro para a União Européia.

A maior dificuldade do trabalho foi a navegação por universos tão plurais e a massa de dados e textos referentes ao tema. Entretanto, oferece também o benefício do aprofundamento sobre um tema que pode ajudar a iluminar nossa realidade. É fato que existe uma evidente escassez de trabalhos em português, particularmente no Brasil, sobre não somente a história, mas principalmente sobre a própria dinâmica do *welfare* nos países europeus. Esta tese busca também contribuir minimamente para preencher um pouco desta lacuna. Em geral esta discussão está dispersa por textos panorâmicos ou publicações muito específicas, como capítulos de livros ou artigos sobre países determinados. Mas, ao mesmo tempo e além desse aspecto, existem lições e informações sobre a Europa social que devem interessar ao Brasil: políticas de inclusão, programas de “ativação”, características e tradições de cobertura previdenciária, o debate universalismo/testes de meio, os recentes pactos sociais, políticas para

o mercado de trabalho, assim como as experiências de redução de jornada ou *flexicurity*⁴. Por outro lado, e diante dos esforços de integração realizados pelo MERCOSUL, a dimensão comparativa deveria se dar em torno do único (e longo) processo de integração mais profunda, com uma governança específica para além de um mero mercado comum.

Portanto, diante da situação nacional de renitente desigualdade e persistente pobreza, como por seus esforços de integração no Cone Sul, um objetivo específico do trabalho é também proporcionar um foco comparativo sobre o qual o Brasil possa virar seus olhos. Coréia, Estados Unidos, Índia, China, Japão, México, Argentina, Alemanha ou Reino Unido (estes últimos vistos isoladamente), continuam sendo importantes para as vias de comparação. Mas a rica experiência europeia, do pós-guerra e nos últimos anos, certamente precisa ser mais bem acompanhada e debatida por seus acertos e dúvidas, mas principalmente porque o conjunto europeu encara o *welfare*, e mais especificamente as políticas de proteção, como uma vantagem e não um fardo.

⁴ Faz referência a algumas formas de trabalho flexíveis conjugadas com esquemas de proteção social, como o caso dos trabalhadores *part-time* na Holanda.

1 – Construindo a Estrada – Integração, Mercado Único e Proteção Social:

“ ... Entre os vencedores só se ouve uma babel de vozes. Entre os vencidos não encontramos mais do que silêncio e desespero ... Existe um remédio que, se fosse adotado global e espontaneamente ... poderia ... transformar a Europa, ou a maior parte dela, tão livre e feliz como a Suíça de nossos dias. ... Consiste em reconstituir a família européia ... dotá-la de uma estrutura que lhe permita viver e crescer em paz, em segurança e em liberdade. Devemos criar uma espécie de Estados Unidos da Europa ... ”.

Winston Churchill
(Zurique, 19 de setembro de 1946)*

A Europa é um projeto e uma construção. Nem uma intenção recente, nem um edifício acabado. Ao longo de mais de cinquenta anos (partindo de 1951), o projeto europeu foi (é) uma estrada sinuosa, um labirinto institucional-legal de elevada complexidade, fruto da necessidade mesma em estabelecer compromissos para o avanço. Ao mesmo tempo, almeja uma posição de equilíbrio entre o estabelecido em nível comunitário e o poder dos Estados Nacionais, sendo o Tratado da Comunidade Européia (e suas atualizações) o reflexo dessas relações e da busca por compromissos aceitáveis ao conjunto dos países. O “princípio da subsidiariedade” confere relativo poder a cada Estado Membro, sendo invocado com frequência⁵. Sem um *tertius*, juiz capaz de solver divergências acima dos dois planos, emerge uma zona intermediária *in medio virtus*, onde as decisões são a arte do possível sob dadas circunstâncias, ainda que a virtude expressa na máxima não signifique obrigatoriamente um critério de justiça. Representa antes uma dada coalizão de forças dentro das instituições européias (comunitárias), elas mesmas compostas por representantes dos Estados Membros.

Heterogênea e por seus diferentes pontos de partida nacionais, a Comunidade enredou-se em um arcabouço político-institucional que exige a busca por um reequilíbrio constante. Desde o Tratado de Roma (1957) estava implícita a cessão de parcela da soberania dos

* Discurso na Universidade de Zurique. Como nota, vale ressaltar que a intenção de Churchill não incluía o Reino Unido, que permaneceria apenas na *Commonwealth*.

⁵ O “princípio da subsidiariedade” regula as relações entre as instituições comunitárias e os Estados Membros. A União é a guardiã dos Tratados e intervém somente quando esta ação se fizer necessária para a obtenção dos objetivos definidos. A Comunidade, em questões fora de sua exclusiva competência, age somente se sua ação é considerada mais eficaz que os níveis nacional, regional ou local. Em outras palavras, somente devem ser realizadas ações comunitárias quando não é possível a sua realização pelos Estados Membros (Artigo 3-B do Tratado da Comunidade Européia).

Estados Membros às instituições comunitárias. Com a progressiva entrada dos novos parceiros nacionais (da “Europa dos Seis” em 1957 à “Europa dos Quinze” em 1995 - e além em 2004), ampliou-se o debate sobre o quanto de soberania seria delegada e o que significam as prerrogativas da União. O horizonte mais geral é, certamente e conforme expresso no Preâmbulo do Tratado que Constitui a Comunidade Européia (1957), mais que um acordo aduaneiro. Antes, é sobre uma união cada vez mais estreita entre os países e os povos da Europa; a eliminação das barreiras pelo progresso econômico e social; a melhoria das condições de vida; o desenvolvimento harmonioso; uma política comercial comum, a unidade das economias e a paz e a liberdade⁶. Originalmente, a perspectiva da unificação já se referia aos planos econômico e político. Com a reforma das instituições e a aceleração da união econômica e monetária (pós-1986), consolidou-se a perspectiva de uma União Européia (UE) com políticas comuns em diferentes campos, projeto de um mercado unificado *plus* “espaço social europeu”, ainda que em intensa disputa quanto ao seu escopo e em permanente busca por soluções de compromisso. Ao contrário do longo caminho até a união econômica e monetária (UEM) entre doze países⁷, a política social permanece referida nos documentos oficiais da Comunidade, mas sempre houve divergência quanto à maior uniformidade e convergência ou o alcance de sua aplicação⁸. Portanto, se houve concordância nos princípios, há intensa negociação e debate com relação à oportunidade de implementação das políticas e a extensão dos processos.

O ritmo de construção da União é variável, assim como é variável sua geometria. Se os países têm uma referência geral de acordo (os Tratados), o euro-jargão consagrou a “geometria variável”: em diferentes partes da Comunidade existem diferentes regras, o que significa que a execução é forçosamente distinta tanto em relação ao fluxo decisório quanto em relação ao tempo; da mesma maneira, a história, a cultura e as instituições nacionais desempenham seu

⁶ Tratado que Institui a Comunidade Européia. In: Comunidade Européia (1999) *União Européia – Compilação dos Tratados*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais Europeias. pp. 69 e ss. Esta versão já inclui as alterações adotadas após o Tratado de Amsterdã (1997).

⁷ Não ingressaram na moeda única, a terceira fase da UEM, Grã-Bretanha, Dinamarca e Suécia.

⁸ Até o presente, decisões com relação a uma série de aspectos da política social dependem de voto por unanimidade no Conselho da União Européia, não se aplicando a maioria qualificada. É notória a oposição britânica à expansão das políticas comunitárias de proteção social. A Grã-Bretanha foi o último dos quinze na ratificação da “Carta Social dos Direitos dos Trabalhadores” (1989), somente assinando-a em 1997, assim como em 1993, sob a liderança do Partido Conservador, impediu que a política social fosse parte do Tratado de Maastricht. Na ocasião (1992), esta entrou como Protocolo Anexo ao Tratado.

papel. A esta variedade, é acrescida a “governança multinível”, ou a presença de diferentes instâncias decisórias e intercambiáveis no interior da União (como o Conselho, a Comissão, o Parlamento Europeu e os governos nacionais). Há elevada complexidade decisória em um processo que ainda incorpora decisões por unanimidade, maioria qualificada ou simples dentro do Conselho Europeu e mecanismos mais recentes, como o método aberto de coordenação⁹. Em uma expressão, a Europa Unida aponta o equilíbrio entre a convergência e a diferença, mas em um contexto de subsidiariedade, geometria variável e governança multinível.

Este capítulo divide-se em três temas correlatos: uma resenha histórico-insitucional da unificação, o desenrolar da UEM e da política social e, finalmente, o debate nos anos 90 sobre dois instrumentos-chave na UE: o “modelo social europeu” (MSE) e o “método aberto de coordenação” (MAC). Seu objetivo é estabelecer a base sobre a qual se assenta a dinâmica das mudanças européias entre 1992 e 2002.

1.1- Idéias Precursoras

Da “unificação” do continente pelos romanos à constituição da *Paidéia* cristã, sucedeu-se à unidade política e econômica (centrada em uma economia mercantil e escravista) antiga a constituição de uma poderosa ferramenta cultural que forjou a identidade européia por mais de 1200 anos. Um modelo “integral” de Homem, dominado por uma imagem educativa que abrange todas as esferas de sua vida, constituída no *ethos* cristão do *caritas* e da piedade, da centralidade do sagrado e do poder espiritual e material da Igreja. Mesmo o Renascimento, o ideal heróico da individualidade e da divinização do Homem, combinado ao projeto de renovação do cristianismo, representa tanto o primeiro ato da modernidade quanto o último suspiro do homem integral¹⁰. A identidade cindida do pós-Renascimento, na política pelos Estados Nacionais e na fratura ideológica da Reforma, representou um “desencantamento” (Weber, 1981, 1984): a progressiva superação pela cultura ocidental da presença viva e

⁹ Debatido adiante. O MAC é um instrumento de governança que incorpora monitoramento e *benchmarking*, a elaboração de Planos Nacionais, o debate sobre as “melhores práticas” e a adoção de experiências em uma região como “modelo”, diante de desafios comuns aos diferentes países.

¹⁰ Sobre o tema ver BURCKHARDT, Jacob (1990) e, entre nós, o renegado (pelo próprio autor) livro de MERQUIOR, José Guilherme (1972).

integralizadora do sagrado e da cultura, a emergência de uma ordem racionalizada e instrumental de pragmática e eficiência. Historicizando, o nascimento e a consolidação da força econômica do capitalismo.

A Europa, mesmo neste ambiente, conheceu a permanência do debate intelectual e político sobre a idéia de unificação, ainda que com objetivos diversos. No século XVI, Maximilien de Sully (1560-1641) introduziu o tema na corte de Henrique IV, propondo a instituição de uma federação de Estados europeus e a constituição de um novo equilíbrio sob a direção da nação francesa. Em Orange, Hugo Grotius (1583-1645) preconizava a relação entre Estados e povos baseada nas “soberanias equivalentes”, no documento intitulado “Três Livros Sobre o Direito da Guerra e Paz”¹¹. No século seguinte, os apelos à federação se renovaram pelo abade de Saint-Pierre (1658-1743), com referência a uma “república européia”, um Senado em presidência rotativa, a garantia de *status* territorial aos membros e um exército comum entre as nações participantes (“Projeto para a Paz Perpétua na Europa”). No século do Iluminismo, Immanuel Kant (1724-1804) publicou o conhecido opúsculo “A Paz Perpétua” (1795): o desejo de reconciliação de uma doutrina legal (centrada nas demandas morais) com as paixões, reconciliando o real e o ideal pela perspectiva teleológica da natureza. Kant acreditava que as constituições civis particulares não garantem a paz, antes seria necessário procurar o caminho da organização legal entre as soberanias. Tratar-se-ia da união entre os “Estados mais civilizados” como exemplo aos demais, criando um sistema de salvaguardas baseado na liberdade dos contratantes e na autoridade superior, constituída a partir dos mesmos Estados livres¹². Ainda antes de Kant, Jeremy Bentham (1748-1832) preocupou-se com a resolução pacífica dos conflitos internacionais, publicando um “Plano Para Uma Paz Universal e Perpétua” (1789). Seu caminho foi à sugestão de uma Assembléia Internacional, um Tribunal com poder de arbítrio, a liberdade de imprensa e dois pontos muito importantes: o livre comércio e o abandono das colônias, fonte de desavenças entre os Estados Europeus.

¹¹ Ainda que Grotius visse com desconfiança as confederações entre Estados no sentido de fortalecer uma união legal entre eles. Era muito mais uma questão de equilíbrio entre as nações.

¹² Sobre o tema, ver comentários de Hassner, Pierre. Immanuel Kant (1724-1804) in: Strauss, Leo e Cropsey, Joseph (1993), *Historia de la Filosofia Política*, Mexico: Fondo de Cultura.

Após a 1ª Guerra Mundial (1914-1918), e os controversos termos do Tratado de Versalhes, Woodrow Wilson patrocinou a fracassada “Liga das Nações”¹³. Em 1925, a “Conferência de Locarno” (Bélgica, Alemanha, Grã-Bretanha, França, Itália, Polônia e Tchecoslováquia¹⁴) discutiu os mecanismos da paz negociada. Como escreveu Laschi (2001), “...emerge uma forte ambiguidade: da uma parte a necessidade de unire il continente su solide basi comunitaire, dall'altra la difficoltà de mettere in discussioni il principio della sovranità nazionale” (Laschi, 2001, p. 18): a questão-chave da integração europeia. Ainda durante a guerra (1941), Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, presos pelo fascismo, escreveram o “Manifesto de Ventotene”, sob o título de “Por uma Europa Livre e Unida”. Defenderam a ideia da federação europeia e apresentaram o Estado Nacional como uma permanente ameaça à paz, sendo sua máxima expressão o fascismo. Tratava-se da reconstrução da Europa acima dos Estados nacionais e como condição de sua superação, reorganizando-a em uma federação¹⁵.

O federalismo – a proposição da superação dos Estados Nacionais com o objetivo de ordenar a Europa em uma nova base de convivência social – não estava sozinho. Em múltiplas dificuldades, a Europa vai iniciar um processo integrativo baseado no gradualismo. Seu princípio, nos anos de 1950, iniciou-se partindo de setores (como carvão e aço) e sucessivamente, com crescente cessão de soberania para novas instituições independentes, em um funcionalismo pragmático e efetivo.¹⁶

¹³ Ela não foi ratificada no Congresso americano, não teve a adesão da União Soviética e foi minada pela expansão, nos anos trinta, da Alemanha, do Japão e da Itália. Do mesmo período foi o “Movimento Pan-Europeu”, fundado por Kalergi (1894-1972) e que propunha uma Confederação Europeia nos moldes suíços.

¹⁴ Foi fundamental a atuação dos ministros Aristide Briand (França) e Gustav Stresemann (Alemanha), uma vez que a rivalidade franco-germânica era causa permanente de preocupação.

¹⁵ Altiero Spinelli é uma figura ímpar da integração. Fundador do movimento federalista, sua visão era de que a Europa somente se fortaleceria unida, contra a decadência. Pregou a união dos Estados por toda parte e foi Comissário europeu entre 1970 e 1976. Foi eleito pela lista do PCI em 1979, na primeira eleição por sufrágio universal do Parlamento Europeu, e estava presente em Estrasburgo (1984) quando o Parlamento aprovou, de sua autoria, o “Projeto de Tratado que Institui a União Europeia”, que teria eco nos princípios de Maastricht (92) e Amsterdã (97).

¹⁶ Jean Monnet (1888-1989) foi o mais importante arquiteto inicial do gradualismo europeu na integração. Colaborador de Charles de Gaulle na *Resistance*, no pós-guerra trabalhou na reconstrução da economia francesa. Em 1949, diante da tensão na disputa germano-francesa sobre a região mineradora e siderúrgica do Ruhr, preparou um memorando com a proposta de reunião dos recursos de carvão e aço da França e da Alemanha, confiando-o a uma autoridade supranacional. Chamando a atenção do Ministro do Exterior Robert Schuman, esse memorando foi discutido com o Chanceler Federal alemão Konrad Adenauer e foi a base da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), da qual Monnet foi o primeiro presidente. Apesar do fracasso de sua

1.2 – A Formação e o Desenvolvimento da Comunidade Européia

O impacto da guerra levou a Europa Ocidental ao colapso. A prioridade, no imediato pós-conflito, foi o abastecimento e a reconstrução diante do quadro internacional com a emergência de duas superpotências (EUA e URSS) e da óbvia perda de hegemonia das grandes nações européias. O quadro que se constituiu desde os primeiros anos, em crescente bipolarização, tornou a posição européia uma chave do equilíbrio internacional.

Por outro lado, a Europa fortalecida pode ser vista como um *locus* de contenção a URSS ou como uma terceira força, se constituindo ao lado das duas superpotências. Foi este o contexto da aprovação, no Congresso norte-americano, do Plano Marshall (1948): três bilhões e cento e cinquenta milhões de dólares com propostas de distribuição geridas a partir da *Organization for the European Economic Cooperation* (OEEC)¹⁷, que propunha projetos, e pela *Economic Cooperation Administration* (ECA), que a partir de Washington aprovava “desembolsos”. O conteúdo do Plano obrigava os Estados europeus à cooperação e objetivava reduzir a instabilidade e as tensões sociais, na lógica norte-americana do financiamento da reconstrução evitando a expansão soviética. Seus objetivos econômicos foram superar a grave crise no balanço de pagamentos da Europa criando, ao mesmo tempo, um espaço econômico mais continental e menos autárquico. Por sua vez, a integração correspondia tanto ao objetivo da construção de um novo equilíbrio interno ao continente quanto para a recuperação e a prosperidade econômicas¹⁸.

Dentro da lógica de reconstrução, e na busca do comprometimento entre França e Alemanha, foi proposta por Robert Schuman (Ministro Francês do Exterior) a constituição da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA, 1951), mantendo um alto nível de produtividade, competitividade e modernização nesse setor, projeto ao qual aderiram França,

proposta sobre a Comunidade Européia de Defesa, Monnet permaneceu em defesa da unificação européia e fundou um comitê de ação pelos “Estados Unidos da Europa”.

¹⁷ A OEEC converter-se-ia mais tarde (1961), em OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), alargando o número de países associados.

¹⁸ Há uma vasta literatura sobre o tema. Esta seção, e parte da anterior, beneficia-se de Artis & Nixon, 2001; Barbridge & Teasdale, 1998; Dyson & Featherstone, 1999; Farese & Sensini, 2001; Laschi, 2001; Mammarella & Cacace, 1998; McCornick, 1999; Pfetsch, 2001; Pinder, 1995; Salmon & Willian, 1997 e Stubb, 1998. Há *links* internet interessantes sobre a História da UE, como <<http://www.let.leidenuniv.nl/history/rtg/res1/index.htm>> , da Universidade de Leiden (HOL), e sobre legislação e documentos oficiais, como o servidor legislativo da União: <<http://europa.eu.int/eur-lex/pt/index.html>> (EUR-LEX).

Alemanha, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo. A CECA abertamente afirma a abolição gradual das tarifas aduaneiras e dos contingenciamentos, com instrumentos tarifários que determinavam preços para a importação de produtos na indústria pesada e outro para a venda interna; resumindo, um mercado comum do carvão e do aço¹⁹. Da mesma forma, os critérios relativos à produção e utilização de energia nuclear e para uma união aduaneira mais ampla deram origem, respectivamente, à Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM) e à Comunidade Econômica Européia (CEE), cujos Tratados foram assinados em Roma (1957).

Com o Tratado de Roma, a Comunidade Européia é reconhecida como “Europa dos Seis”, os mesmos que constituíram a CECA em 1951. Claramente, os objetivos do Tratado são decisivamente a criação de uma união aduaneira, a liberalização da circulação de pessoas, mercadorias e serviços e a indicação para a harmonização das políticas econômica, social e monetária. São implementadas as instituições européias (1958), iniciando o processo de cessão, pelos Estados Membros, de uma parcela de sua soberania, ainda que sejam eles mesmos os plenipotenciários das decisões. Surge o Conselho dos Ministros (os principais decisores e representantes dos governos nacionais), a Comissão Européia (autoridade transnacional e executiva da Comunidade) e a Assembléia Parlamentar (de funções restritas e eleita por sufrágio limitado). Na mecânica de Roma havia um processo de cooperação entre a Comissão e o Conselho, com a primeira detendo a prerrogativa em propor normas e o segundo a capacidade de decisão. Ao início, eram exigidas decisões por unanimidade, o que muitas vezes emperrava o processo decisório²⁰.

O desenvolvimento inicial da Comunidade Européia (CE), preservando o gradualismo defendido por Jean Monnet, colocou em vigor o Acordo de Luxemburgo (1965), estabelecendo a maioria qualificada no Conselho; a Fusão dos Tratados em 1967 (CEE,

¹⁹ As raízes das instituições européias estão na CECA: a Comissão Consultiva, hoje Comissão de Assuntos Econômicos e Sociais, a Assembléia, depois Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros, hoje Conselho de Ministros da União Européia e, o mais importante, o Conselho da União Européia, composto pelos Chefes de Governo dos países membros.

²⁰ Os mecanismos de decisão unânime no Tratado de Roma permaneceram plenamente em vigor até 1965 (“Acordo de Luxemburgo”, prevendo maioria qualificada em algumas decisões). Foram amplamente utilizados e muito pela França, onde Charles de Gaulle tentava bloquear a entrada da Grã-Bretanha na Comunidade e no impasse orçamentário sobre a PAC, porque os franceses desejavam o financiamento nacional e não comunitário da agricultura. Com relação a maioria qualificada, o acordo tinha uma cláusula restritiva: ela operaria somente se a questão em debate não fosse considerada muito relevante para um ou mais países-membros. O impasse, muitas vezes, permanecia.

EURATOM e CECA); a política aduaneira, com uma única tarifa externa (1968) e uma Política Agrícola Comum (PAC), no mesmo ano. Em 1969, completou-se a transição prevista no Tratado e a Europa prepara-se para seu primeiro “relançamento” com base em quatro projetos: **complemento**, com referência a PAC; **alargamento**, para novas adesões (em processo); **aprofundamento**, para incrementar a união econômica e monetária e impedir a transformação da comunidade em uma simples área de livre-comércio e, finalmente, **a unificação política**, destacando a eleição direta para o Parlamento Europeu (ocorrida em 1979). Após intenso debate, particularmente devido à oposição francesa à entrada britânica na CE²¹, em 1971 a Europa dos Seis converter-se-ia na “Europa dos Nove” (inclusão da Grã-Bretanha, Irlanda e Dinamarca).

Do ponto de vista europeu, John Pinder tem razão ao afirmar que “...the two decades from the mid-1960s to the mid-1980s can be seen as a long period of stagnation ...greater diversity and new interests to be accommodated...” (Pinder, 1995, p. 14-15). De fato, tanto pelas adaptações quanto pela crise dos anos de 1970 (preços do petróleo, inflação, redução do crescimento, aumento do desemprego, crise monetária, o fim de Bretton Woods), o processo europeu foi fortemente “bloqueado”. Apesar disso, após o fracasso da “Serpente Monetária”²², ainda foi publicado o “Relatório Marjolin” (sobre a União Econômica e Monetária), enquanto o Conselho de Copenhague (1978) esboçou o sistema monetário europeu (SMS).

A partir de 1979, mudanças políticas relevantes provocaram correções de rota. A disputa européia vem a reacender-se mais decisivamente com o embate proporcionado pela ascensão de Margaret Thatcher no Reino Unido (1979) e a eleição de François Mitterrand na França (1981). A lógica inglesa sempre havia sido marcada pelo desejo muito mais de um mercado comum que por uma união política, econômica e monetária. A posição conservadora com menos instituições comunitárias e mais mercado, da visão da Europa como um processo de competição intergovernos e entre atores, fortalecendo a circulação de pessoas e recursos, criou

²¹ A posição de Charles de Gaulle, somente arrefecida após sua saída em 1969 da Presidência, pode ser interpretada por motivos econômicos e políticos. A relação privilegiada entre Grã-Bretanha-Estados Unidos (O RU como “cavalo de Tróia” dos norte-americanos) e desta com a Commonwealth, provocaria vantagens competitivas aos ingleses dadas as características dos produtos. A maior unidade entre os ingleses e os EUA implicava em posição contrária à sua idéia de uma Europa, e da França, forte e independente.

²² Redução da margem de variação das moedas comunitárias diante do dólar. Ver abaixo na discussão sobre a unificação monetária e a formação do Sistema Monetário Europeu.

um agravante ao avanço da Europa Unida. A disputa entre o programa liberal-conservador pró-mercado teve por oposição a defesa francesa de um “espaço social europeu” e o desejo da criação de uma “união européia”, com todas as suas conseqüências²³. Com o Reino Unido do “outro lado”, França e Alemanha tornar-se-ão o pilar essencial da integração, a mesma Alemanha que via a unidade como uma benesse à própria dimensão de sua economia.

A disputa em torno do projeto para a União tem um lance decisivo com a eleição de Jacques Delors para a Comissão Européia, contra a vontade inglesa e apoio decisivo de Kohl (Chanceler Federal alemão) e Mitterrand. Delors e os comissários europeus de sua gestão (1985-1995) serão decisivos na defesa da integração econômica definitiva e no desenvolvimento da “Europa social”. Em 1986 os países aprovam o “Ato Único” (AUE), acelerando a liberalização, ampliando a circulação das pessoas, o fim das barreiras técnicas e estabelecendo a data para o “mercado comum” (01/1993). Em 89 são estabelecidas as bases para a união econômica e monetária em três etapas; os “Pacotes Delors” reformam a política agrícola e reforçam os fundos estruturais (fundo social europeu e fundo das regiões). Reconhecidos desde o AUE, os denominados “parceiros sociais” (trabalhadores, empresários, associações), passam a desempenhar, ao lado da unificação econômica e de uma política social e de emprego mais ampla, um papel relevante na concertação européia.

Para Hooghe & Marks (1999), a Europa permanece, desse este momento, em um quadro de disputa mais acirrado. Uma integração européia predominantemente “negativa”, com ampla liberalização econômica, politiza as relações entre os Estados (e a transferência das competências), amplia as contendas políticas e reduz as “decisões técnicas”: o processo decisório passa do modo “tecnocrático” ao “politizado”. Assim, as disputas assumem a forma de “coalizões multiníveis”, aquelas entre governos, atores supranacionais, interesses domésticos e aqueles transnacionais. Como os processos econômicos e políticos são “... humanly contrived; it involves contending political projects. We reject the presumption that such processes, or the outcome of their struggle, is merely a political ‘superstructure’ that reflects an economic logic...” (Hooghe & Marks, 1999, p. 97). A importância da dimensão política e a construção das coalizões sustentadoras da integração trabalham contra a presunção da pura direção econômica e da visão liberal anglo-saxã.

²³ Como observou Peter Hall, ambas as propostas (Thatcher e Mitterrand) foram eleitas para trazer de volta a prosperidade e os eleitores “... waited for the results with a mixture of hope and trepidation...” (Hall, 1986: p. 3).

Surgem dois modelos políticos rivais: os projetos “neoliberal” e de um “capitalismo regulado”, base para a formação das coalizões e do jogo nacional-supranacional. Eles giram em torno de dois espaços políticos dimensionais e inter-relacionados: um eixo horizontal esquerda/direita e um eixo vertical supranacionalismo/nacionalismo. A combinação mostra o neoliberalismo predominantemente à direita e nacionalista e o capitalismo regulado (da esquerda ao centro) com o supranacionalismo, apesar da possibilidade em serem estabelecidas diferentes coalizões intergrupos. Assim, disputas domésticas no eixo esquerda/direita atuam sobre a UE, assim como a UE pode interferir no interior dos países²⁴. Por um lado, é a posição de Thatcher e sua divisa (“*there is no alternative*” – “não existe alternativa” - o acrônimo TINA) com o “irresistível” movimento global pela desregulação. Por outro, a aposta de Delors na integração europeia como instrumento para um espaço regulado, competitivamente forte, mas com *standards* sociais bem definidos e instituições reguladoras. Resumidamente, é o que se segue:

²⁴ Cabe ressaltar uma observação dos autores quanto ao fato de que vislumbrar a integração nessa perspectiva de “politização”, “projetos” e “coalizões” é muito diversa da interpretação da União como um jogo entre os governos nacionais. Atores nacionais e subnacionais participam ao lado dos governos e o território é apenas uma das dimensões-base para a formação dos interesses. Este trabalho aceita a dimensão multinível nacional/comunitária (ainda que não obrigatoriamente simétrica a Hooghe & Marks) e não a tese do “jogo” entre interesses nacionais.

Quadro 1- Projetos em disputa para a União Européia - Hooghe & Marks:

Neoliberal ↓	Capitalismo Regulado ↓
Insulamento do mercado das influências políticas.	Criar um “espaço organizado” (Delors), com regulação positiva com provisão de bens coletivos.
Competição entre atores e governos na UE.	Visão da provisão coletiva como favorável à competição internacional com especialização flexível.
Limitar capacidade dos grupos de interesse.	Estimular desenvolvimento endógeno e políticas ativas de emprego; regulação positiva, parceria social, solidariedade.
Combinar internacionalismo econômico com nacionalismo político.	Integração transnacional econômica e políticas.
Regulação via mercado (integração negativa), impedindo no nível transnacional políticas social, ambiental, industrial e para relações industriais.	Regulação institucional, identificada com eficiência; Defesa da maioria qualificada no Conselho
Tem vantagem estratégica pelo fato de ser mais simples a eliminação de barreiras econômicas.	Defesa da cidadania social européia; considera a Corte Européia essencial para homogeneizar política social e aplicação das liberdades (circulação de pessoas, bens, capital e serviços).
Minoritário, mas influente entre empresários, UNICE, líderes de opinião (como “The Economist”), Partido Conservador inglês.	Apoio da Social-Democracia e da Democracia Cristã (ainda que a coalizão entre elas seja “frouxa”), ETUC, Parlamento Europeu.
Exemplificação: Margaret Thatcher.	Exemplificação: Jacques Delors.

Fonte: Hooghe & Marks, 1999, p.75-96

A dimensão levantada pelos autores mostra que a disputa pela integração tem reflexos diretos e indiretos sobre a perspectiva das políticas sociais na UE. Uma vitória definitiva dos neoliberais implicaria na Europa minimalista; o contrário seria a consolidação de uma cidadania social européia. A fortuna do argumento de Hooghe & Marks reside no seu conceito de “politização” da integração, com as coalizões possíveis. Portanto, um substrato desse argumento é seu caráter dinâmico, ou seja, a integração não é um projeto acabado e indisputado, impossibilitando compreender o processo político da integração como “superestrutura” da economia.

É bem verdade que a intensa atividade do período Delors (ainda que sem absolutizar a “politização”) deu o impulso decisivo à efetiva unificação. No Conselho Europeu de Madrid (1989), foram estabelecidas as condições para a união monetária: a total conversibilidade das moedas, a liberação plena do movimento de capitais e a eliminação da margem de flutuação cambial, em um contexto de maior convergência entre as nações e a harmonização das

políticas monetárias. A posição da Comissão Européia, em defesa de maior uniformidade e convergência, defendia a essencialidade da coesão econômica e social para a plena realização do mercado interno e da unificação monetária. A “estratégia Delors” e sua lógica do capitalismo regulado (Hooghe & Marks) envolvia três elementos: os pacotes orçamentários e de coesão (Delors I e II), a participação ativa dos parceiros sociais e o complemento da tarefa por uma política de emprego interna à união econômica e monetária²⁵.

O balanço das iniciativas da Presidência Jacques Delors mostra importantes sucessos, ainda que o avanço no espaço social europeu seja tímido. A lógica organizacional defendida pela Comissão, em detrimento à posição inglesa, foi vitoriosa na maioria de suas teses. O Tratado de Maastricht (1993), foi tanto a afirmação do modelo por etapas da UEM e sua manifestação jurídica, quanto dos princípios gerais da união política. Maastricht (denominado “Tratado da União Européia”) recebeu 252 artigos e mais 17 protocolos (entre eles o Social), consagrando uma estrutura de três pilares - Comunidade Européia, Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e Negócios Internos e Justiça. O primeiro tem características supranacionais e nele estão as instituições (Comissão, Conselho, Parlamento), os Comitês (como o Econômico-Social e das Regiões) e as políticas da União. No segundo, transparece o desejo de uma política comum de segurança, sempre um pilar controverso, enquanto na terceira estão a instituição do Tribunal Europeu e as preocupações com políticas de asilo, drogas, imigração/fronteiras e a cooperação judiciária e policial.

A ratificação do Tratado trouxe contratempos e foi uma dura prova. Como sempre, a Grã-Bretanha vetou a integralização ao texto de um capítulo sobre política social e emprego, tornando esse tema um “Protocolo” anexo. Houve dura disputa por sua aprovação na Câmara dos Comuns. A Dinamarca derrotou o Tratado em plebiscito e, somente após modificações específicas e exclusivas ao país, o aprovou em um segundo pleito. A França teve uma ratificação apertada e a Alemanha foi forçada ao aguardo da aprovação de um parecer da Corte Constitucional.

Contudo, a agora “União Européia” (UE) fortaleceu-se, apesar do papel-chave nos processos decisórios ainda ser fortemente dependente dos Estados Membros. As instituições

²⁵ Esta inserção é bem representada pelo Livro Branco de 1993, intitulado *Growth, Competitiveness and Employment*, publicado pela Comissão. Ver em <http://europa.eu.int/comm/off/index_en.htm> e abaixo.

reforçaram-se em nível comunitário e novas competências à União foram estabelecidas. Ainda no período de Delors na Comissão, e no mesmo ano da conclusão do Conselho em Maastricht, a Europa definiu (em Edimburgo) a ampliação dos fundos estruturais para coesão e a aceleração da reforma agrícola. Em 1994 ingressaram mais três países na Comunidade: com a inclusão de Áustria, Finlândia e Suécia, a UE atingiu quinze membros (“Europa dos Quinze”). Em abril de 1995, foi confirmada a entrada do Euro como moeda europeia (para 1999) dentro do calendário aprovado.

Com a substituição de Delors, Jacques Santer assumiu a Comissão e o tema de um novo alargamento assumiu relevo. Foi estabelecido o “Pacto de Estabilidade” (ver adiante), a “Agenda 2000” (reformulação e adaptação da agenda comunitária ao alargamento, particularmente a PAC e a coesão econômica e social, incluída a questão dos fundos estruturais) e o chamado “Critério de Copenhague”. Segundo este, a adesão de novos países deve considerar três aspectos: a presença de instituições estáveis e democracia; uma economia de mercado funcionando e em condições de fazer frente à pressão competitiva, a capacidade em assumir o *acquis communautaire*, o “acervo” conquistado ao longo dos anos. Estava definida a agenda do futuro próximo²⁶.

A discussão e aprovação de um Tratado com o propósito de avaliação e modificações a Maastricht, previsto no próprio, deu forma ao Tratado de Amsterdã (1997). Amsterdã inseriu a “Convenção dos Direitos do Homem” no corpo do Tratado e criou um título sobre emprego. Por outro lado, inclui um debate não integrado aos Tratados anteriores: a presença de uma “Europa com diferentes velocidades”, a possibilidade de a integração ocorrer segundo um ritmo próprio a cada Estado, sem obrigatoriamente existir um “tempo” ideal. São exemplos já antigos desta prática tanto a não-entrada da Grã-Bretanha no Sistema Monetário Europeu (1979) quanto a não-adesão ao Euro por parte da mesma Grã-Bretanha e de Dinamarca e Suécia. Finalmente, Amsterdã consagrou os direitos sociais no corpo do Tratado e deu ênfase especial ao emprego²⁷. Ao longo da década o tema do emprego ganhou forte ênfase na União,

²⁶ Em 2003 foi aprovada a inclusão de dez novos integrantes para a UE, dentre os que solicitaram adesão: Polônia, República Tcheca, Hungria, Eslováquia, Eslovênia, Malta, Chipre, Estônia, Letônia, Lituânia. Bulgária e Romênia devem aderir em 2007 e, no momento desta redação, há indicações de que a Turquia não deverá ser aceita antes da próxima década.

²⁷ Por outro lado, não consagrou o “Tratado de Schengen” (1985) no corpo jurídico, acordo que elimina os controles de fronteira e dá livre circulação às pessoas. Schengen representa uma importante conquista dentro dos

diante das taxas crescentes de desemprego, da preocupação europeia com a competitividade internacional e o ajuste macroeconômico para a UEM. Paralelamente, todos os passos para a unificação monetária foram cumpridos²⁸.

A conclusão do século trouxe consigo a preocupação com o futuro da União e a expansão para o leste. A conclusão do Tratado de Nice (2000) retratou esses temas, incluindo aí a questão da representação dos países aderentes no Conselho e na Comissão, a ampliação do Parlamento Europeu e a “Carta Social”. Em Nice, o voto por maioria qualificada fica mais forte dentro do Conselho, assim como o poder do Presidente da Comissão foi ampliado; é enfatizada a necessidade de simplificação dos Tratados e da aproximação da Europa aos seus cidadãos. Houve intenso debate sobre a “Carta dos Direitos Fundamentais”, aprovada em 1989 e assinada pela maioria dos países. Itália e Alemanha desejaram incluí-la no Tratado, mas a derrota da proposta relegou-a ao papel de “Declaração”. Sobre a ampliação, foi definido o número de representantes por país (considerando os novos aderentes) e adotado um novo texto referente à censura ocasional aos países²⁹. A “Declaração 23” do Tratado propõe o aprofundamento do debate sobre a União em torno de quatro questões: delimitação das competências da União e dos Estados Membros (pelo princípio da subsidiariedade); o *status* da “Carta de Direitos Fundamentais”; a simplificação dos Tratados e o papel dos Parlamentos Nacionais. Em decorrência deste debate, o Conselho de Laeken (2001), aprovou uma conferência cujo objetivo é o estudo de uma Constituição para a União Europeia, tema que vem animando o debate desde então e, de certa forma, retorna a controvérsia sobre a ordenação institucional e o próprio federalismo³⁰.

princípios anunciados desde Roma/1957. O texto do Tratado prevê a possibilidade dos países adotarem, temporariamente, controle de fronteiras como uma salvaguarda e dele não fazem parte Grã-Bretanha e Irlanda.

²⁸ Adotados os critérios de convergência e acertados os detalhes, como o nome da moeda e a sede do futuro Banco Central Europeu (Frankfurt), o Euro passou a ser utilizado como referência em 1999 e teve suas moedas e notas em circulação em janeiro de 2002. Com isso a União atingiu um ponto extremamente relevante de sua trajetória, criando um ponto de não-retorno, ou pelo menos com retorno de elevadíssimo custo para os países adotantes.

²⁹ Por proposta de um terço dos países-membros, do Parlamento Europeu e da Comissão, segundo maioria de quatro quintos e prévia aprovação do Parlamento, poderá ser constatado grave risco de violação do Tratado da Comunidade Europeia por parte de um Estado e recomendações lhe serão dirigidas. Em violação grave e persistente, o Conselho, por maioria qualificada, poderá suspender direitos, chegando até, se for o caso, à suspensão da participação do país no próprio Conselho.

³⁰ Em 2003 foi apresentado um anteprojeto da Constituição, que marcou para 2004 a discussão mais acabada tanto da própria Constituição Europeia quanto da inclusão da Carta de Direitos Fundamentais aos Tratados.

Quadro 2 - Quadro Sinóptico dos Tratados:

Tratados	Ano	Objetivos e Características
Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) (Presidência da CECA – Jean Monnet)	1951	1-Defesa da paz mundial, Europa organizada para contribuir com a civilização, elevação do nível de vida, cooperação entre os membros; 2- Princípio integrativo por setores (logo abandonado).
Comunidade Econômica Européia (CEE) (Presidente da Comissão Européia – Walter Hallstein)	1957	1- criação de uma união aduaneira; 2- liberação da circulação de pessoas, mercadorias e serviços; 3-harmonização das políticas econômica, social e fiscal e desenvolvimento de uma política agrícola comum; 4- criação do Conselho de Ministros, Comissão e Assembléia Parlamentar.
Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM)	1957	Desenvolvimento da indústria nuclear – pesquisa e desenvolvimento, controle e um mercado comum de energia
Tratado de Fusão	1965	Reúne CECA, CEE e EURATOM.
Ato Único Europeu (presidência da Comissão Européia – Jacques Delors)	1986	1- Impulso à política econômica comunitária, defesa do mercado único até 1992 (circulação livre de pessoas, bens, capital e serviços); 2- Mais eficiência institucional – amplia competência da Comissão, voto por maioria cresce no Conselho, aumenta importância do Parlamento, princípio da cooperação entre Comissão/Conselho e Parlamento.
Tratado da União Européia (Maastricht) (presidência da Comissão Européia – Jacques Delors)	1992	1-Promover progresso econômico e social equilibrado e sustentável (espaço sem fronteira, reforço da coesão social e econômica, definição de uma política comum de defesa) e afirmar identidade européia no cenário internacional; 3- instituir cidadania européia e subsidiariedade; 4- desenvolver cooperação na justiça e nos negócios internos; 5-manter e desenvolver o <i>aquis communautaire</i> (acervo comunitário, o que se obteve com a União até hoje); 6- A União Econômica e Monetária (UEM) e a Política Externa e de Segurança Comum (PESC).
Tratado de Amsterdã (presidência da Comissão Européia– Jacques Santer, renunciando em 99 após crise relativa a corrupção na Comissão).	1997	1- ocupação e direitos do cidadão no centro da União; 2- eliminar obstáculos à livre circulação e reforçar segurança interna; 3- exercer maior influência no cenário internacional; 4- desenvolver arquitetura institucional mais eficiente; 5- Política Social (título VIII) torna-se política comunitária e ganha um capítulo sobre ocupação (Título VI); 6- “Cooperação Reforçada” – grupo de países tem autonomia para proceder integração sem seguir o conjunto, mediante aprovação do Conselho.
Tratado de Nice (presidência da Comissão Européia– Romano Prodi)	2000	1-Decisão quanto ao alargamento da União – definição dos membros da Comissão e do Parlamento, bem como dos votos em maioria qualificada, o reforço da Presidência da Comissão e o maior peso da maioria qualificada; 2- Cooperação reforçada regulamentada; 3-“Carta dos Direitos” proclamada, defesa da simplificação dos Tratados e “Declaração sobre o futuro da União”.

Fonte: Barbridge & Teasdale, 1998; Dyson & Featherstone, 1999; Farese & Sensini, 2001; Laschi, 2001; Mammarella & Cacace, 1998; McCornick, 1999; Pfetsch, 2001; Pinder, 1995; Salmon & Willian, 1997 e Stubb, 1998.

Obs: A cada novo Tratado é alterado o Tratado fundante, denominado “Tratado da Comunidade Européia” (TCE).

A longa viagem desde 1951 mostrou como a União foi erguida em sucessivas decisões de compromisso (expressas nos Tratados) e de como a velocidade da integração econômica ganhou força nos anos de 1980. A cada Tratado são reforçadas as posições anteriores, sendo tomadas medidas mais efetivas de integração crescente. A importância de Maastricht foi consagrar o instrumento da UEM, da mesma forma que Amsterdã o reafirma e fortalece a Europa social, enquanto Nice prepara a expansão e reflete a preocupação com a união política como passo adicional. É verdade que a disputa pelo modelo a ser adotado na Europa foi intensa, quando nos anos de 1980 e parte dos 90 a Grã-Bretanha resistia ao aprofundamento da Europa e a Comissão esforçava-se em sentido contrário. Mas a contenda permanece aberta. A UEM existe de fato, o Banco Central atua desde 1998, o emprego está no centro das políticas ativas da União, a seguridade social, mesmo sob grave pressão, subsiste como parte do modelo europeu. A Europa expandiu-se e agora se preocupa com a possibilidade de uma Constituição Européia. De tudo, a política externa continua refletindo mais as vontades nacionais que a União e os esforços europeus por uma posição mais unitária permanecem abertos e construídos questão a questão.

1.3 – A União Por Suas Instituições

Há um complexo e multifacetado aspecto nas instituições européias, incluídas as instâncias de poder. Como organização intergovernativa³¹, cada Estado Membro está, de alguma forma, representado em todos os níveis - do topo (Conselho Europeu) até os Conselhos mais consultivos (como o Econômico e Social). Em sua forma geral, há quatro instituições-chave (Conselho, Comissão, Parlamento e Corte de Justiça), dois Comitês muito importantes (Econômico e Social e das Regiões), um Tribunal de Contas, o ECOFIN e o Banco Central Europeu.

O processo decisório é deveras complexo. A Comissão, que possui a atribuição de formular as propostas (no caso da chamada cooperação), envia seu projeto ao Parlamento.

³¹ O termo intergovernativo é mais restrito que supranacional, este sim com um significado mais forte de poder efetivo “acima” dos Estados Membros nos diferentes campos. No conjunto do texto, quando são citados autores é respeitado o emprego de um termo ou outro de acordo com a escolha dos próprios. Esta nota apenas reflete a observação quanto à ambivalência dos termos, correlatos à área de relações internacionais.

Uma vez votada ela é devolvida à Comissão que, em conjunto com o Conselho, a ajusta e faz seu retorno ao Parlamento para um segundo processo de discussão. Nesse caso, dependendo da reação da Assembléia Européia, ocorrem três situações: se aprovado (ou não votado no prazo) a decisão final cabe ao Conselho por maioria qualificada; se rejeitado por maioria absoluta cabe ao Conselho reformar a decisão, mas por unanimidade. Finalmente, se o Parlamento vota outra proposta que não a original, o processo se complexifica: a Comissão aprova ou rejeita a modificação e encaminha sua decisão ao Conselho. Aprovando-se, o Conselho vota segundo maioria qualificada; se há rejeição, o Conselho somente pode aprovar a mudança por unanimidade.

Este movimento visa envolver crescentemente o Parlamento em cooperação nas instâncias decisórias, mas preserva o poder do Conselho. No processo de co-decisão³² (instaurado pós Maastricht) o Parlamento, juntamente com o Conselho, deve obter acordo com relação às matérias pertinentes e estas devem, obrigatoriamente, obedecer ao consenso entre as “casas”. Além disso, cabe ao Parlamento aprovar a proposta orçamentária da Comissão, com possibilidade de rejeitá-la integralmente³³. Por outro lado, a intervenção de múltiplos organismos torna ainda mais difícil o processo. Os Tratados mencionam explicitamente as obrigatoriedades de consulta aos Comitês. Entretanto, a força de organismos como o Conselho ECOFIN e a independência do BCE são variáveis nada desprezíveis nos processos decisórios (*decision making*) da União e dos Estados Membros. Isso deve ser considerado, por exemplo, na UEM. Em outro nível correlato, permanece a questão do debatido “déficit democrático”, o fato segundo o qual nem o Conselho nem a Comissão são responsáveis perante o Parlamento, assim como não há controle da cidadania européia sobre as instituições-chave.

Em linhas gerais, o Conselho Europeu é a maior instância de poder, seguido pelo “executivo” representado na Comissão (com seu Presidente e Gabinete). O Parlamento ainda

³² Na **co-decisão**, as matérias pertinentes são meio-ambiente, cidadania, complemento do mercado único, cultura, instrução e formação, livre circulação, serviços de transporte, políticas de ocupação, saúde e proteção ao consumidor.

³³ Os processos decisórios e de aplicação dos Tratados na União geram **atos normativos** (que *ab-rogam* e modificam normas nacionais, utilizando-se da “competência presumida”), **atos vinculantes (regulamentos**, obrigatórios e acima do direito nacional; **diretivas**, não obrigatórias e a serem aprovadas nos Parlamentos nacionais e **decisões**, de natureza obrigatória e imediata) e **atos não vinculantes (recomendação e parecer)**. São admitidas ainda cláusulas *opt-out*, de não obrigatoriedade, como as aprovadas para a Grã-Bretanha (política social e UEM) e para Grã-Bretanha, Suécia e Dinamarca (UEM).

goza de pouca autonomia, ainda que tenha expandido suas obrigações. Resumidamente, as instituições são o que se segue:

Quadro 3- Instituições e Órgãos Europeus:

Instituição	Status	Características
Conselho Europeu (Conselho da União Européia)	Instância decisória mais alta (Chefes de Estado e Governo)	Resolução Legislativa e maior foro de poder político; Celebração de Tratados. Poder decisional sobre: união econômica e monetária, política externa e de segurança comum, sanção aos que desrespeitam direitos humanos, cooperação e política de emprego e ocupação.
Conselho de Ministros da União Européia	Câmara Alta do Legislativo (Ministros ou Secretários Indicados pelos governos nacionais)	Conselhos de Ministros, mais importante órgão legislativo, tem alto órgão decisional e efetivo poder político. Procede a coordenação da política econômica entre os Estados Membros. Assessorado por uma Comissão de Representantes Permanentes (COREPER), especialistas nas diversas matérias.
Comissão Européia	Executivo, funciona desde 1965	Poder executivo e administrativo; supervisiona os Estados Membros. Elabora propostas legislativas ao Conselho e ao Parlamento (iniciativa legislativa exclusiva); representa a União Européia e negociar Tratados internacionais; Aprovada pelo Parlamento, que vota no conjunto e não em nomes individuais. Os membros são indicados pelos governos dos Estados Membros;
Parlamento Europeu	Câmara Baixa do Legislativo	Deputados eleitos em seus países de origem e de acordo com regras eleitorais nacionais. Aprovação orçamentária; pode rejeitar nomeação da Comissão; pode propor projetos de lei à Comissão, tem poder indireto de iniciativa; Conselho Europeu e da União Européia fora de sua esfera. - Procedimentos no qual participa: audiência (matéria tributária e de concorrência), concertação (no orçamento, com o Conselho), anuência em Tratados, cooperação (aprovar decisões e levar ao Conselho para posição comum) e co-decisão (em cultura, meio-ambiente, saúde, consumo e formação. Na Co-Decisão, o PE pode, em 2º e 3º turnos, vedar a adoção da norma.
Corte de Justiça	Autônoma e independente, “Guardiã dos Tratados”	Vigiar e garantir o direito comunitário; examina controvérsias entre os Estados Membros, instituições, empresas ou indivíduos; Controla legitimidade da legislação comunitária e os atos administrativos da Comissão; Atua, sob solicitação da Comissão, para julgar se um Estado Membro descumpre os Tratados ou atua por solicitação de um Estado Membro em relação a outro, ouvida a Comissão; concede liminares e julga contencioso administrativo.
Tribunal de Contas	Independente	Controle contábil da Execução Orçamentária.
		Representa os “parceiros sociais”; constituído por representantes de trabalhadores, empresários e das “atividades diversas” (agricultura, transporte, profissionais liberais, cooperativas, ONG’s);

Comitê Econômico e Social	Consultivo, instituído em 1958	representante da sociedade civil européia Obrigatoriamente ouvida nas questões sociais (política agrícola, transporte, regulação mercado interno, política social, educacional, meio ambiente, regional, industrial, de fomento de pesquisa, proteção ao consumidor) mas seu parecer não é obrigatoriamente aceito pela Comissão, Conselho e Parlamento Formado por seis seções: mercado único, produção, consumo; infra-estrutura; ambiente e agricultura; UEM, coesão econômica e social; ocupação, questão social, cidadania; relações exteriores.
Comitê das Regiões	Consultivo, instituído em 1992	Representa entes locais e regionais; opina obrigatoriamente em coesão econômica e social, rede infra-estrutural transeuropéia, questões sanitárias, de educação e cultura, política regional, formação profissional. Deve estabelecer concertação com o Comitê Econômico e Social; formado por oito Comissões.
Banco Central Europeu (BCE)	Independente, surgiu em 1998	Gestão da política monetária, do sistema de pagamentos europeu e das reservas depositadas pelos países que ingressaram na terceira fase da União Econômica e Monetária. Define-se como seu encargo principal a estabilidade dos preços.
Comitê Econômico e Financeiro		Comitê de técnicos, diretores gerais dos ministérios do Tesouro e dos Bancos Centrais, mais dois membros da Comissão e um do BCE. Prepara as discussões e as decisões do Conselho ECOFIN. Junto com o BCE é o organismo que, em primeira instância, enfrenta os problemas relativos ao Euro.
ECOFIN	Conselho Informal	Conselho Informal de Ministros das Finanças dos Países da União. Define junto à Comissão, as linhas gerais da política econômica e, junto ao executivo, controla as finanças públicas e o andamento das reformas nos países; cuida ainda do monitoramento das contas públicas. Interface política com o BCE.
“Eurogrupo”	Conselho Informal	Organismo informal dos ministros das finanças dos países aderentes ao Euro e representa a Eurolândia em organismos financeiros multilaterais.
Banco Europeu de Investimentos	Organismo financeiro independente das instituições comunitárias; surgiu em 1957	Conceder recursos para o desenvolvimento de regiões menos favorecidas, contribuindo para a coesão econômica e social, melhoramento da infra-estrutura, proteção ao meio ambiente, auxílio à pequena e média empresa dentro da Comunidade e onde existam acordos de cooperação externos.
Mediador	Independente, indicado pelo PE e instituído no Tratado da União (92)	Proteger os direitos do cidadão em caso de má administração das instituições e órgãos comunitários e reforçar as ligações entre os cidadãos e a União. É independente e indicado pelo Parlamento Europeu.

Fonte: Barbridge & Teasdale, 1998; Dyson & Featherstone, 1999; Farese & Sensini, 2001; Laschi, 2001; Mammarella & Cacace, 1998; McCornick, 1999; Pfetsch, 2001; Pinder, 1995; Salmon & Willian, 1997 e Stubb, 1999.

1.4 – A Integração, A União Econômica e Monetária e a Política Social – Debates e Decisões Comunitárias

1.4.1 – A Europa Social até os Anos de 1980

A idéia de uma “Europa social” identifica-se à defesa do reforço mútuo entre o progresso econômico e o social. Desde o princípio, o Tratado da Comunidade (artigos 2º e 136º) defende a cooperação em matéria social e de proteção; existe desde 1961 o Fundo Social Europeu; o artigo 117º apresenta medidas relativas ao trabalho com base em uma política social ativa, assim como o 119º defende a igualdade de gênero. Multiplicam-se referências aos temas sociais ao longo do texto. A atividade sindical, para empresários e trabalhadores, é amplamente reconhecida, assim como a autonomia desses atores. Já em 1969, o “Plano Werner” previa mecanismos de concertação entre os “parceiros sociais” como medida de combate ao desemprego e facilitadora da unidade econômica e monetária; em 1975 é constituído o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, peça essencial na construção de uma maior convergência e coesão entre os países³⁴.

Em 1981, o presidente francês François Mitterrand, no Conselho de Luxemburgo, propõe a idéia do “espaço social europeu”. Entre a segunda metade dos anos de 1970 e meados dos 80, a queda no crescimento, a maior inflação, a crise de energia e o aumento do desemprego abortaram a política de integração econômica do denominado “Plano Werner” (ver adiante). A Comunidade enredou-se em uma longa “espera”, em tempos de fortalecimento do neoliberalismo e das pressões para uma maior flexibilização do continente, em nome da competitividade. É o contexto da eleição de Jacques Delors para a Comissão (1984) e seu forte projeto integrativo.

Com este espírito, em 1986 ocorre o “relançamento europeu” no “Ato Único”: o texto defende a necessidade de provisões sociais em um mercado único, estabelecendo a justiça, a

³⁴ As fontes “oficiais” para Tratados, resoluções e políticas são várias. Podem ser buscadas em <http://europa.eu.int/abc/history/index_em.htm> (história), <http://europa.eu.int/comm/off/index_en.htm> (Comissão e documentos), <http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/ees_en.htm> (estratégia de emprego); <http://europa.eu.int/comm/employment_social/index_en.htm> (proteção social), <<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>> (decisões dos Conselhos) e <<http://europa.eu.int/eur-lex/pt/index.html>> (servidor legislativo EUR-LEX). Para os Tratados, ver bibliografia.

igualdade e a liberdade, conforme a “Carta Social dos Trabalhadores” (de 1961), e cria uma seção sobre “Coesão Econômica e Social”. Em seu artigo 118º pede atenção à saúde e segurança do trabalho e insiste na necessidade em harmonizar *standards* de proteção. O artigo 100º recomenda à Comissão a busca de um elevado padrão em questões de saúde, segurança, ambiente e defesa do consumidor. Na instância decisória, define a maioria qualificada para votar questões sobre o *minimum standard* e as diretivas (decisões que dependem de aprovação dos Parlamentos nacionais) tornam-se mais fortes³⁵.

A disputa em torno da Europa amplia seus lances nos anos de 1980, como na declaração do Conselho de Hannover (06/1988), sobre os aspectos sociais do mercado interno, ou na indicação do Conselho de Rodes do mercado não como um fim em si mesmo. Ou ainda na “Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais”, aprovada em Estrasburgo (com oposição britânica), consagrando doze direitos³⁶. A Comunidade deverá se empenhar em uma política social para o trabalho, ampliar os recursos do Fundo Social e dar ênfase à instrução e formação profissional³⁷. Adicionalmente, a adesão dos *latecomers* (Espanha, Portugal e Grécia, em 1986) fez aumentar a preocupação com a coesão social.

A Europa Social não saiu desguarnecida ao final dos 80. Entretanto, as decisões com relação à unificação econômica e monetária irão marcar toda a política dos anos de 1990 e afetarão diretamente a política social. Em 90 completa-se a liberalização da circulação de capital na Comunidade; no mesmo ano, e com a oposição de Thatcher, é aprovada a Conferência Intergovernativa que alterará o Tratado da Comunidade. São as portas de Maastricht e da União Européia e nelas o jogo não foi um simples embate de absolutos, neoliberalismo ou regulacionistas. Como sempre, o pragmatismo estava presente e a força da

³⁵ Entretanto, permanece a decisão por unanimidade para a livre movimentação dos trabalhadores, direitos e deveres de empregadores e diretivas para alteração de métodos de treinamento para algumas profissões. As pressões sobre o “Ato” foram significativas. As preocupações partiam desde a redução dos *standards* sociais (Dinamarca) até a sempre presente preocupação inglesa com a regulação do trabalho e seu temor do “reforço” sindical. Na esteira do “Ato Único”, todos os países membros aprovaram a “Carta Social” (originária de 1961), com a previsível exceção do Reino Unido até 1997.

³⁶ Proteção social, livre escolha profissional, remuneração justa, liberdade sindical, negociação coletiva; formação profissional, igualdade entre os sexos, informação, consulta e co-participação dos trabalhadores, acesso à saúde, proteção à criança e ao adolescente, proteção aos idosos e “desabilitados”.

³⁷ Com a Carta, foram estabelecidos princípios gerais, recomendados. Sobre a ação efetiva da Comissão, em 1990, vieram a público diretivas sobre limite de tempo de trabalho (documento COM(90) 317 e COM (91)228; proteção para grávidas (COM(90)692); saúde e segurança para *part-time* (COM(90) 228 II) e provisão de provas em contratos de trabalho (COM (90) 563).

mudança não excluiu uma parcela importante do receituário liberal, nem trouxe consigo o desmonte do *welfare* nacional.

A estratégia da Comissão, sob Delors, foi a tentativa de integração entre a unificação econômica e a dimensão social no mercado único. Os parceiros sociais foram considerados de muita importância nessa estratégia, buscando instituir um “Diálogo Social” de alcance europeu e sendo estimulados em cada país. Foram patrocinados vários encontros, o primeiro em Val Duchesse, institucionalizando o diálogo entre os “parceiros” por suas organizações-base: a União das Associações Industriais (UNICE), a Confederação Sindical Européia (ETUC) e a Confederação das Empresas Públicas (CES). Trata-se do envolvimento dos principais agentes econômicos (e outros atores “civis” em alguns casos) com coordenação, facilitando acordos e reduzindo tensões. Portanto é também um mecanismo de amortecimento, ainda que possa promover avanços. Em 1991, como resultado do diálogo, foi reconhecido o direito à negociação coletiva e passa à obrigatoriedade a consulta da Comissão aos parceiros em matérias econômico-sociais³⁸. Nesta perspectiva, os países membros, se o desejarem, podem inclusive delegar a estes atores a tarefa de implementação das diretivas. Combinando a necessidade da consulta, a possibilidade de atuação na implementação e o papel facilitador nos acordos, os parceiros sociais são reforçados e incrementam um custo maior aos governos, no caso da recusa de determinada diretriz nas políticas sociais. Obviamente o poder de barganha de cada um, interno aos Estados Membros, é variável e, por si só, sua presença não facilita acordos ou implementação. Ela aumenta o custo da não-realização

A “parceria social” desempenha um papel de “ponte” entre as instituições européias e as organizações civis na UE, particularmente os sindicatos e as associações. Mas as estratégias são diversas entre as organizações: claramente a ETUC defende uma ampliação da ação comunitária e uma maior “europeização” da política social; no campo oposto, a UNICE é minimalista e prefere acordos localizados, sem maior aprofundamento da legislação social. A ETUC sempre enfrentou a maior dificuldade (material e humana) de mobilização, enquanto a UNICE não se empenha por amplos acordos e tem sua ação facilitada tanto pelos maiores recursos materiais quanto em relação à maior capacidade para mobilizar seus filiados. O resultado é a persistência dos acordos mais “nacionais”, inclusive porque os sindicatos e as

³⁸ No Tratado de Maastricht, o “protocolo social” contempla sua participação.

federações em cada país estão também sob a pressão (ao longo dos anos 90) tanto das negociações relativas às reformas quanto do próprio desemprego. E, em geral, há toda uma resistência, muitas vezes de todos os parceiros, em repassar autonomia e força a Bruxelas. Portanto, o jogo tende a dificultar acordos mais amplos e comunitários em relação aos aspectos fortes da legislação social, ainda que possa viabilizar importantes acordos nacionais.

1.4.2 -A União Econômica e Monetária (UEM)

Desde a origem da CE em 1957, o projeto de integração trazia potencialmente duas possibilidades: maior unidade política (pela paz e o fortalecimento comum do continente) e a econômica (liberalizando as barreiras “naturais” e produzindo uma nova era de crescimento com prosperidade). É sabido que o processo integrativo foi fortemente marcado por disputas internas, estagnação e acomodação (final dos 60 aos 80) e acelerado somente na segunda metade dos anos de 1980. Esta maior velocidade é concomitante tanto às transformações na economia mundial (revolução tecnológica, mudanças gerenciais, liberalização de capital, competitividade em elevação, globalização, entre outras) quanto em relação ao processo integrativo encarado como um fator de ajuste para a economia e em conjunção à tradição europeia de bem-estar. Esta foi a estratégia da Comissão, gradualista e cuidadosa.

Desde 1970, o “Plano Werner” propôs a unificação econômica, integrando as políticas macroeconômica, fiscal, tributária e regional, e constituindo um sistema de bancos centrais. A crise dos anos 70, o fim de Bretton Woods, a desregulação dos fluxos de capital e a inconvertibilidade do dólar abortaram as etapas previstas. A resposta às pressões desorganizativas deste período foi a chamada “serpente monetária”³⁹ (1972): os países da Comunidade que a ela aderiram concordaram em estabelecer um limite de flutuação de suas moedas entre si de 2,25% e toleravam, em um “túnel”, 4,25% de variação das moedas europeias em relação ao dólar. Tentativa vã, dados o choque do petróleo de 73, o crescimento da inflação e a crise no balanço de pagamentos em vários países, com a Itália se retirando em

³⁹ O termo “serpente monetária” referia-se ao fato de que a flutuação assumia forma de uma serpente dentro de um túnel. Uma retórica (pouco) poética, denominação da imprensa.

73, logo seguida pela França. A área mais estável era aquela que gravitava em torno do marco: Alemanha, Dinamarca, Holanda e Bélgica.

Não somente a perspectiva de unificação econômica e monetária estava mais afastada; ainda persistia o risco de dois conjuntos de países no seio da Comunidade: os mais fortes e os outros. Segundo Eichengreen (1994, pp. 202 e ss.), as turbulências no petróleo e nos preços de *commodities* foram tão desestabilizadoras porque as condições políticas e institucionais para sua implementação eram imaturas, não havia nenhuma instituição européia que prestasse contas das políticas e nem uma instituição, como o FMI em Bretton Woods, que monitorasse as economias e pressionasse por ajustes: afinal, qual autoridade poderia garantir que países com moeda fraca se ajustassem?

Nos instáveis anos de 1970, a UEM foi, na prática, abandonada. Somente no final da década (1978) uma nova tentativa de estabilização e equilíbrio monetário foi tentada. Por iniciativa francesa (D'Estaing) e alemã (Schmidt), foi proposto o sistema monetário europeu (SME), com aspectos mais consistentes em relação à efêmera “serpente”. Sua importância para a UEM é a proposta de criação de uma Unidade Monetária Européia (UME) como moeda contábil, definida segundo o peso relativo de cada unidade monetária em relação ao PIB de cada país. É constituída uma cesta de moedas (onde o marco alemão representaria 30%) e estabelecido um limite de flutuação de 2,25% na relação entre as mesmas. A consequência lógica, e com reflexos para a integração, era a interdependência crescente e a possibilidade em reduzir as bruscas oscilações. Para tanto, foi preciso incrementar a relação entre os Bancos Centrais e permitir rápida intervenção em caso de “explosão” da banda de flutuação. Quando o Plano Delors foi adotado (1989) e a UEM foi fixada em três etapas, o instrumento de convergência utilizado foi a UME. Com a Alemanha assumindo o papel de país com moeda forte (equivalente ao dólar em Bretton Woods) e a obrigação em prover ajuda externa, dependia dos vários países concordarem com práticas de ajuste, o que terminou acertado com o mecanismo de flutuação. A disciplina cambial foi um poderoso fator de integração.

O Relatório Delors (Conselho de Hannover) é o documento-chave da UEM. A partir de 1990 seria fortalecida a convergência entre as economias, sob coordenação mais estreita e dentro das instituições já existentes. A segunda etapa (a partir de 1994 e denominada de

“transição e aprendizado”), previa a criação de um Sistema Europeu de Bancos Centrais, ainda que permanecesse nos governos nacionais a determinação última das políticas. Estava prevista a passagem progressiva, partindo de 1994, para uma paridade fixa e a criação e funcionamento do Banco Central Europeu (1998/99). Com a criação do BCE em 1998 iniciar-se-ia a última etapa, com a entrada em cena da moeda única (e do BC) em 1999. Em um respeitoso cumprimento do calendário, em 1993 o mercado único se estabeleceu, marco da primeira fase da UEM, como um espaço sem fronteiras internas, com liberdade de circulação de pessoas (restrições no Reino Unido e na Irlanda), mercadorias, serviços e capital, conforme reza o Tratado de Maastricht.

Maastricht foi um divisor de águas. De execução complexa, a forma jurídica efetiva da UEM foi o Tratado. Os artigos 104-C e 109-J do Tratado da Comunidade Européia, alterado pós-Maastricht, fixam os “Critérios de Estabilidade e Convergência”, instrumento condicionante à entrada na moeda única e fornecedor dos parâmetros para ajustes nacionais. Medidas duras e com reflexos diretos sobre a política social e o modelo social europeu.

Quadro 4 – Critérios de Estabilidade e Convergência para a UEM – Tratado de Maastricht (1992-1993):

Taxa de Inflação – no ano imediatamente anterior à verificação, a inflação não pode superar 1,5% em relação à taxa dos Estados Membros que tenham obtido o melhor resultado na estabilização dos preços. Este melhor resultado considera os três países de melhor desempenho.
Déficit público – valor de referência de 3% em relação ao PIB a preços de mercado. Pode ser aceitável acima de 3%, desde que em redução forte e constante, estando próxima da meta ou ultrapassando-a apenas ocasionalmente.
Nível da Dívida Pública – disciplina orçamentária; 60% para a relação dívida/PIB a preços de mercado. Vale a ressalva anterior, ou seja, é aceitável estando próxima da meta e diminuindo de forma forte e constante.
Permanência nas bandas do SME – permanecer sem grandes tensões, pelo menos nos dois anos anteriores à verificação, dentro da banda fixada. O Estado Membro também não poderá desvalorizar, por sua própria conta, a moeda nacional em relação aos vizinhos.
Taxa de Juros de longo prazo – não pode superar, em mais de 2%, a taxa correspondente aos Estados Membros que tenham obtido o melhor resultado no setor de estabilidade de preços. Este melhor resultado considera os três países de melhor desempenho.

Fonte: “Tratado Que Institui a Comunidade Européia” versão consolidada pós Maastricht. In: Comunidade Européia (1999) *União Européia – Compilação dos Tratados*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais Européias. pp. 69 e ss.

Mas as turbulências proporcionadas por ataques especulativos (1992) e os resultados de um mercado financeiro crescentemente desregulamentado colocaram em risco o SME. Após a Conferência referente ao Tratado da União Européia, iniciava-se a batalha pela sua aprovação. A Dinamarca inaugurou a época da incerteza e foram necessários dois plebiscitos; países com forte endividamento, como a Itália, despertavam dúvidas sobre sua capacidade em aderir aos critérios de convergência; o plebiscito francês era incerto; as moedas de banda larga (libra, peseta e escudo) sofreram forte desvalorização. O Banco Central alemão promoveu grandes intervenções nesse período. A reação final, tentativa de coordenação entre as autoridades monetárias, veio com um forte alargamento na base de variação do SME (de 2,25% para 15%), significando grande flutuação e o fim da rigidez das paridades. Estas medidas ajudaram a dissipar o véu de medo do segundo semestre de 1992.

O caminho para a plena consecução dos objetivos da UEM prosseguiu com a reunião de Madrid (1995), definindo o nome da nova moeda (Euro) e ratificando sua entrada contábil em 1999, pela via de uma taxa fixa e irrevogável de conversão das moedas nacionais para a nova unidade monetária. Nesta situação, o mercado em geral (e a Europa em particular) acompanhou com certa apreensão a evolução dos indicadores macroeconômicos dentro dos critérios de convergência, pois o desenrolar dos fatos terminaria determinando a capacidade de cada país em adotar a nova moeda.

Em 1997, no Conselho de Amsterdã, foi estabelecido o “Pacto de Estabilidade e Crescimento” (PEC), ao mesmo tempo um instrumento de redução das incertezas e uma declaração adicional de austeridade:

Quadro 5- Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) – Amsterdã, 1997:

Os Estados Membros	<ul style="list-style-type: none"> - comprometem-se ao equilíbrio ou superávit no orçamento; - tornarão públicas as recomendações do Conselho; - tomarão medidas para atingir a convergência das políticas.
A Comissão	<ul style="list-style-type: none"> - exercerá direito de iniciativa e apresentará relatórios de acompanhamento; - enviará relatório sempre que ocorra risco de déficit excessivo ou se efetivamente ele ocorrer; - compromete-se em justificar por escrito ao Conselho quando não considerar um déficit acima de 3% como excessivo, se sua opinião divergir do Conselho Econômico e Financeiro; - mediante pedido do Conselho, apresentará recomendação ao Estado Membro em questão com relação ao déficit excessivo.
O Conselho	<ul style="list-style-type: none"> - empenhar-se-á na rigorosa execução dos objetivos do PEC e imporá sanções ao Estado que não cumprir metas do déficit; declarará por escrito as razões de sua não atuação (quando ocorrer).

Fonte: Conselho de Amsterdã. Ver em <<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>> .

O PEC representou ainda mais constrangimentos em relação às políticas gerais (social, de instrução, agrícola, infra-estrutura, industrial, econômica e monetária, e outras) da União. Objetivamente, ele representa exigências correspondentes aos gastos públicos e amplia a rigidez do controle orçamentário, ratificando decisões de Maastricht. Em 1998, a Comissão recomenda a admissão de onze países à terceira fase da UEM: Alemanha, França, Itália, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Espanha, Portugal, Irlanda, Áustria e Finlândia⁴⁰. Em maio, o Conselho Europeu ratifica esta posição e define, após intenso debate, o nome do presidente do Banco Central Europeu. O BCE é criado e em 31 de dezembro de 1998 é estabelecida a taxa fixa e irrevogável prevista, estabelecida em paridade de 1:1 em relação à UME e fixado o câmbio em relação ao dólar: 1€ é igual a US\$ 1,18. Cumprido o Plano Delors, em janeiro de 2002 começaram a circular as moedas e notas do Euro⁴¹.

⁴⁰ Em 2001, a Grécia tornou-se o 12º país adotante do Euro, dentro dos critérios obrigatórios.

⁴¹ Três países receberam *opt-out* para o Euro. A Grã-Bretanha, de oposição histórica à nova moeda e com uma visão mais restrita da integração; a Suécia, com problemas no déficit e preocupada com os impactos sociais dos cortes e a Dinamarca, que desde o *referendum* de 1993 manifestou-se contra a moeda única, apesar de acreditar no futuro da unificação e na moeda, mas somente em prazo mais largo.

A história da UEM é ímpar porque representa um objetivo, ao mesmo tempo, longínquo e simbólico. Se desde Roma/57 lá estava o objetivo, em Maastrich/92 ele ganhou forma efetiva. Se a unificação era o projeto de um mercado comum e de uma união política, o Euro entrelaçou o destino de vários países e os comprometeu em direção a um mais intenso projeto comum. A Europa, de diferentes estratégias, está em construção, sendo um projeto já bastante vitorioso. Constituída por diferentes pilares, ou políticas específicas, sua velocidade não é idêntica.

1.4.3 – A Política Social na Ótica da Comissão e do Conselho

Um dos principais debates na última década do século XX e no início do século XXI foi a combinação de três aspectos específicos e correlacionados: a união econômica e monetária (UEM), o problema do emprego e a reforma *cum* atualização do denominado modelo social europeu. Desde 1989, o Conselho de Madrid enfatizou a necessidade em conferir idêntica importância aos aspectos econômicos e sociais da integração. A Comissão, ao mesmo tempo em que incentivava a participação dos parceiros sociais e aplicava diretivas específicas (tempo de trabalho, gravidez, *part-time*, salvaguarda de temporários), coordenou em 1990 o lançamento do “Sistema de Informação Mútua Sobre a Proteção Social” (MISSOC), um sistema de troca de informações entre os países membros com relação à política social, acompanhando a questão de forma comparada⁴².

Um ponto essencial neste debate envolve as instituições européias. Pelo ângulo da Comissão, há um significativo poder de agenda, particularmente pela iniciativa legislativa. Por sua vez, é no Conselho onde as decisões são efetivamente tomadas, confirmando (ou não) a estratégia da Comissão em um jogo de embate e compromisso. Na dimensão social, é impossível não considerar o papel-chave das decisões relativas à UEM, em particular pelo aumento da pressão sobre o financiamento. Por outro lado, o campo político obriga à

⁴² Posteriormente ao MISSOC, a Comissão passou a fornecer relatório específico, intitulado “Proteção Social na Europa”. A prerrogativa analítica e de elaboração de diagnósticos e prognósticos sobre a questão social tem na Comissão um elemento chave.

lembança do Conselho como refletindo a composição formada pelos chefes de governo, reforçando o caráter das decisões como politicamente informadas e segundo um *bias* nacional.

Ao longo dos anos, a estratégia da Comissão Europeia foi atuar por influência no debate através de documentos, com diagnósticos e prognósticos sobre a Europa. Em 92 e 93 ela inaugurou o termo “modelo social europeu”, através dos seus livros “verde” e “branco” sobre o tema⁴³. Em 93, o Livro Branco “*European Social Policy – a Way Forward for the Union*” enfatiza a idéia do MSE como a defesa de um novo equilíbrio entre os objetivos econômicos e sociais com a busca e a formação de uma mão-de-obra preparada, adaptável e motivada.

Há pelo menos seis documentos de grande relevância à discussão e com influência no debate europeu. A “Convergência de Objetivos e Políticas” (1992), o Livro Branco “Crescimento, Competitividade e Emprego” (1993), O “Futuro da Proteção Social” (1994), “Modernização e Melhoria da Proteção Social” (1997), a “Estratégia Concertada Para a Modernização da Proteção Social” (1999) e o Livro Branco “Governança Europeia” (2001). Enquanto os textos entre 92 e 94 dedicavam-se decisivamente em preservar o *link* equidade/eficiência, mas reconhecendo a necessidade de mudanças, os textos posteriores a 95 têm mais decisivamente a temática das reformas como centro, referenciando o debate em torno das metas econômicas da integração. Finalmente, em 99 a Comissão defende uma estratégia de ação baseada na troca de experiências (antecipando o MAC de Lisboa), terminando o período com um documento (2001) sobre o aumento dos poderes da própria Comissão.

No ano de 1992, a Comissão publicou “Convergência dos Objetivos e das Políticas” (European Commission, 1992), aprovado como “recomendação” (92/442 do Conselho):

⁴³ O *Green Paper – European Social Policy* (92), menciona o “modelo social europeu”, centrado no respeito à democracia e aos direitos individuais, a liberdade de contratação coletiva e a solidariedade entre as categorias (European Commission 1993a e 1994). Sobre os textos, os “Livros Verdes” contêm diagnósticos e reflexões sobre questões específicas. Os “Livros Brancos” correspondem aos textos mais propositivos.

Quadro 6- Indicações aos países membros para “Convergência de Proteção Social” (1992):

Saúde	Igual acesso ao sistema, readaptação e reinserção, garantia de rendimento no afastamento.
Maternidade	Proteção na gravidez e parto, proteção no afastamento.
Desemprego	Garantia de um mínimo, mecanismos de proteção contra exclusão de jovens e para o desemprego de longa duração; conceder aos desempregados prestação fixa ou com base na última remuneração.
Incapacidade	Conceder um mínimo, facilitar integração social e reinserção, conceder prestações por invalidez com base no último rendimento.
Família	Prestações às menos favorecidas, fomentar integração dos que pretendem reintegrar-se após a criação dos filhos e eliminar obstáculos às atividades profissionais dos pais.
Envelhecimento	Adaptar pensões à evolução demográfica, recursos mínimos para as necessidades, oferecer atividade além da aposentadoria, permitir a possibilidade de aquisição de pensão complementar.

Fonte: European Commission, 1992.

Em 1993 foi publicado o mais influente volume da Comissão nos anos de 1990: *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century* (1993)⁴⁴. Um diagnóstico combinado sobre as transformações econômicas e no trabalho, em um contexto de crescente competitividade, esse documento foi base em muitos momentos para o diagnóstico sobre desemprego europeu e das condições de competitividade na UE, naquela que será denominada a “sociedade do conhecimento” (ou da “informação”)⁴⁵. Enfim, revela a preocupação da Comissão com a adaptabilidade da economia europeia aos novos ditames de competitividade e crescimento e diante do desemprego em escala elevada.

O documento rechaça o protecionismo, o incremento nos gastos públicos, uma redução forte de jornada e a perda de proteção; mas aponta as alterações geopolíticas (mais competição e globalização), demográficas (envelhecimento), mudanças familiares e a rápida evolução tecnológica, como fatores decisivos e com fortes reflexos no desemprego cíclico e estrutural. O sistema europeu de emprego tem custo elevado em relação aos trabalhadores pouco

⁴⁴ Disponível em <http://europa.eu.int/comm/off/index_en.htm> .

⁴⁵ “...of a link of unprecedented magnitude and significance between the technological innovation process and economic and social organization. Countless innovations are combining to bring about a major upheaval in the organization of activities and relationships within society. A new ‘information society’ is emerging in which the services provided by information and communications technologies (ICTs) underpin human activities...” (op. cit., cap. 5).

qualificados, o próprio trabalhador precisa de mais formação, o desemprego tecnológico é grave e uma maior flexibilização é necessária. Diante deste quadro, trata-se da formação de uma “economia saudável”, descrita como de crescimento sustentável, com política monetária consistente com baixa inflação, uma economia descentralizada, de mercado e competitiva (leis, regulamentos e padrões que favoreçam o mercado e formas de cooperação entre as empresas). E, ao mesmo tempo, que seja solidária, contra a desigualdade, reconciliando emprego e família e contra as discriminações.

Quadro 7- Propostas de Ação – Criação de Empregos: “Crescimento, Competitividade, Emprego” (1993):

Ênfase na geração de emprego	Mudança de ênfase, do combate ao desemprego para a criação de emprego.
Reforma no sistema fiscal	Focar no ambiente de emprego influenciado por pressões fiscais e tributárias.
Identificar mudanças	<i>Part-time</i> , trabalho flexível, melhorar adaptabilidade e adaptar regulação.
Melhorar apoio ao mercado	Regiões mais pobres e com grupos sociais em desvantagem.
Capital humano	Ampliar competitividade com mais treinamento e formação.
Novas áreas	Explorar melhor as pequenas e médias empresas, desenvolver indústrias de serviços e ambientais.
Padrões mínimos de integração-reintegração de jovens ou de desempregados de longo prazo	Padrões de treinamento e qualificação mínimos, remuneração equitativa, apoio na infra-estrutura <i>soft</i> (<i>childcare</i> , alfabetização, etc), <i>links</i> coerentes com o mercado de trabalho.
Redução de custos sobre o trabalho – menos seguro social	Redução em trabalho menos qualificado, reduzindo custos de não-salário; flexibilidade do trabalho; medidas compensatórias através de impostos ambientais, sobre consumo e de tributação de capital.
Políticas estruturais	Flexibilização; mercado capaz de responder às novas situações; ambiente internacional aberto.
Macroeconomia	Estabilidade monetária para inflação entre 2% e 3%; estabilidade da dívida; moderação salarial.

Fonte: European Commission, *Growth, Competitiveness, Employment*. Op. cit., Cap. 8, 8.8 C, Cap.9 e Part B1 e 2.

No Conselho de Corfu (06/94), o Livro Branco de 93 foi saudado como a idéia de uma economia aberta, saudável e solidária. Lá foram defendidas reformas para o emprego,

incentivo às pequenas e médias empresas e as potencialidades da era da informação; em suma, crescer, reformar e criar empregos. Ainda em 94, o Conselho de Essen (12/94) daria um passo adiante, no que ficou conhecido como “Estratégia de Essen”. Último Conselho de Delors à frente da Comissão, Essen definiu quatro metas: melhorar a competitividade, ampliar emprego, reduzir déficit público nos Estados Membros e tornar mais eficiente o setor público; além da proverbial recomendação em aproveitar a unificação do mercado interno, manter a UEM e a participação dos parceiros sociais.

A “Estratégia de Essen” comporta cinco domínios de atuação:

Quadro 8- “Estratégia de Essen” (1994) – Medidas Recomendadas:

Formação profissional	Melhoria na formação profissional, de base e contínua.
Associação emprego e crescimento	Maior flexibilidade no trabalho; Política salarial que favoreça criação de postos de trabalho (moderação salarial); Fomento de iniciativas locais e regionais.
Redução de Custos	Menos custos não salariais, em esforço conjunto dos agentes políticos, econômicos e sociais.
Eficiência na Política de Empregos	Política ativa (particularmente formação e estímulo) e motivação para a busca de emprego.
Reforço de grupos	Reforçar medidas aos jovens em final de escolaridade obrigatória, ao desempregado de longa duração e ao trabalho feminino.

Fonte: Conselho Europeu – Conclusões da Presidência. Disponível em <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm> . No caso presente, Conselho de Essen.

Acumulando toda a discussão do Livro Branco, a lógica da convergência de 92 e a “Estratégia de Essen” (1994), foi publicado um terceiro documento-chave da Comissão: “O Futuro da Proteção Social – Quadro para um Debate Europeu” (European Commission, 1995)⁴⁶. O objetivo do documento foi pensar um sistema de proteção que fosse “mais favorável ao emprego”. Reconhece a proteção social como componente fundamental do modelo europeu de sociedade, reafirmando a responsabilidade de cada Estado Membro com o

⁴⁶ Enquanto o primeiro documento foi uma “recomendação”, este foi classificado como “comunicação” da Comissão.

financiamento do seu sistema de proteção. Como anteriormente, o diagnóstico da situação social importa em alguns determinantes:

- a- custos indiretos do trabalho, resultado do peso das transferências aos desempregados, prejudicam o crescimento econômico, competitividade e emprego, ainda que a proteção permaneça indispensável (defesa das políticas ativas);
- b- o financiamento da proteção social. Receitas baseadas em salário estagnaram pelo baixo nível de emprego e as despesas subiram. Diante da dificuldade em ampliar descontos, é preciso diminuir o custo total da mão-de-obra menos qualificada;
- c- o envelhecimento da população vem transformando a solidariedade intergeracional; defende-se a individualização dos direitos e contribuições. Similarmente, a área de saúde precisa aumentar sua eficiência, da mesma forma que se faz necessário conciliar a manutenção e o desenvolvimento dos cuidados com a tarefa de controle dos gastos;
- d- em médio prazo, é preciso fazer com que **a política econômica e a política social se completem, ao invés de se oporem**⁴⁷.

Em 1995, o Conselho de Cannes (06/1995, o primeiro da “Europa dos Quinze”), permanece em defesa do bom funcionamento do mercado interno e suas potencialidades, enfatizando a linha de combate ao desemprego jovem e de longa duração. O papel empresarial é ressaltado no encadeamento entre emprego, iniciativa e crescimento; na mesma linha, recomenda-se o combate ao excesso de regulamentação e o desenvolvimento da educação e da inovação, em sintonia com a “sociedade de informação”. Cannes acrescenta a Essen o papel empresarial e o combate ao excesso de regulamentação.

Em Madrid (12/95) persiste toda a insistência na disciplina orçamentária e na convergência. Foi discutido um “crescimento gerador de empregos”, baseado nas orientações de política econômica, reformas estruturais contra a rigidez e a melhoria de funcionamento do mercado de serviços. No anexo sobre emprego das “Conclusões” de Madrid, o diagnóstico sobre desemprego traduz com perfeição a constituição mais conservadora, neste momento, nos

⁴⁷ O resultado deste documento terminou gerando, em 12/1996, uma resolução do Conselho sobre a função dos sistemas de proteção social na luta contra o desemprego. Nesta, o Conselho convida os Estados Membros à organização das suas políticas de proteção objetivando lutar contra o desemprego, dentro do equilíbrio de financiamento que leve em conta recursos adequados e evite efeitos negativos de contribuições e impostos sobre o trabalho, em um ambiente de motivação à busca pela atividade remunerada.

vários quadros políticos nacionais: o desemprego recorde é resultado da falta de crescimento econômico sustentado ao longo dos anos; da rigidez dos mercados de bens e serviços, decorrente do excesso de regulamentação; de um nível insuficiente de concorrência e da inadequação entre as competências de mão-de-obra e as necessidades do mercado de trabalho em mutação⁴⁸. O Conselho insiste na implementação da Estratégia de Essen.

O diagnóstico ortodoxo do emprego ganha valor na ordem das prioridades. Este tema recebe relevância nos anos 90 tanto pela elevação dos índices quanto pelo predomínio, forte no Conselho, da idéia de que a Europa vive uma forte necessidade de modernização de seu modelo social. Turim (03/1996) defende uma política econômica orientada para a estabilidade, mais competitividade e crescimento sustentado, a promoção do emprego faz das políticas econômica e estrutural uma questão comum. O Conselho de Florença (06/1996), acrescenta ser preferível reduzir as despesas ao aumento das receitas, procedendo a uma reestruturação seletiva que incentive o investimento em capital humano, em infra-estrutura e em P&D, os elementos indispensáveis à competitividade.

O debate sobre a questão social ganha desdobramentos em 1996 e 1997. A “Carta Social Européia Revista” é aberta à assinatura dos países membros (1996). Os parceiros sociais redigem as “Ações para o Emprego na Europa: Um Pacto de Confiança”, enfatizando a formação ao longo de toda a vida, o emprego de jovens, o incremento dos fundos estruturais e uma avaliação macroeconômica de apoio à UEM. Ao final do ano é aprovado o PEC em Dublin. Ao mesmo tempo, a Comissão acompanhará e elaborará relatórios sobre esses temas e se justificará ao Conselho. Este estará empenhado no acompanhamento rigoroso dos pontos do Pacto e poderá impor sanções aos Estados que não atuarem contra o déficit orçamentário.

Em 03/97 a Comissão publica uma nova comunicação, intitulada “Modernização e Melhoria da Proteção Social” (European Commission, 1997). Neste quarto documento, ela permanece voltada para a consolidação da proteção européia segundo valores comuns, em um contexto de adaptação do sistema ao mundo contemporâneo mediante um conjunto de reformas e aproveitando as experiências dos Estados Membros. Com o aumento das despesas

⁴⁸Conselho Europeu – Conclusões da Presidência. Disponível em <<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>>. No presente caso, Conselho de Madrid (12/1995), “Anexo Emprego”.

sociais (em 1996, cerca e 28% do PIB comunitário), a Comissão propõe um extenso campo de reformas adaptativas que correspondam a uma melhor distribuição da proteção dentro dos critérios mais rígidos de convergência monetária e competitividade, segundo seu juízo.

O diagnóstico dominante sobre as mudanças no trabalho (como a maior participação do terciário e o fim de uma carreira linear) conduz à constatação de que a crescente flexibilidade traz outras pressões por proteção. É preciso, resumindo, reformar os sistemas na direção de estratégias pró-emprego, com políticas ativas e equilíbrio entre obrigações e oportunidades. As pessoas devem ser estimuladas ao emprego sem que um sistema de segurança social deixe de existir. As propostas do documento podem ser assim resumidas:

Quadro 9- Modernização e Melhoria na Proteção Social (1997) – Propostas:

Indenização para desempregados	Mudança para seguro de emprego, ou seja, recebem como desempregados ainda que deva ser exigido investimento na capacitação e competência do mesmo
Carga fiscal	Deslocá-la do trabalho para outros fatores da produção e melhorar coordenação fiscal entre os Estados Membros.
Exclusão social	Articular medidas com as políticas ativas de integração ao mercado de trabalho.
Viabilidade dos sistemas públicos	Investir para que trabalhadores não deixem mais cedo a ativa; Indexar pensões aos preços e não aos salários, estreitar relação contribuição paga e ao longo da vida e aposentadoria e, portanto, considerar anos de contribuição; Regimes complementares de capitalização, mantendo princípio de solidariedade e sem penalizar o trabalho atípico; Investir na eficiência e qualidade da saúde: prevenção e promoção da saúde e introduzir mecanismos de mercado sem impedir o acesso universal ao sistema.
Igualdade entre os sexos	Nova disposição para equilibrar vida profissional e pessoal e individualizar direitos.
Subsidiariedade	Convocar países a contribuírem para a modernização.

Fonte: European Commission, 1997.

A Comissão busca neste texto propor medidas mais concretas de reforma, sempre apelando a subsidiariedade. Como passo adicional, também em 1997, será publicado um “Livro Verde Sobre Pensões Complementares”, diagnosticando que as mudanças

demográficas e a maior taxa de dependência (cinco para um) obrigam à reforma do sistema de aposentadorias. Na verdade, intenta-se escapar da forma clássica de arrecadação (aumento da contribuição ou redução das prestações) com a proposta de um modelo complementar, paralelo à repartição. A constituição dos fundos de pensão complementares se beneficiaria do mercado unificado e, com seu crescimento, o incremento de ativos pela diversificação de investimentos e a carteira crescente, poderiam garantir sustentabilidade. Insiste a Comissão que três elementos devem ser considerados: manutenção de direitos adquiridos àquele que se transfere de um Estado Membro a outro; o pagamento em outros Estados Membros dos benefícios obtidos com o Fundo do país de origem e a não-perda de direito por mudança provisória de domicílio para outro país da União.

A discussão das pensões complementares tem relação direta com a reforma da proteção. Entretanto, não há consenso quanto ao seu escopo e nem quanto à sua aplicação mais geral. Na Comissão está clara a preocupação com uma estratégia recomendável de reforma, dentro das expectativas do diagnóstico dominante sobre o desemprego e a competitividade, de alguma forma já presentes desde o Livro Branco de 1993 e reforçado pelas decisões mais recentes do Conselho.

Em 1997 o Conselho, em Luxemburgo, enfatiza o fato de que as políticas econômica e social devem reforçar-se mutuamente, assim como os sistemas de proteção devem ser reformados de forma em contribuir para a competitividade, o trabalho e o crescimento. Seu objetivo é criar para o emprego a mesma convergência verificada na política econômica, mas sempre no contexto de estabilidade, saneamento das finanças públicas, moderação salarial e reformas. Por isso as diretrizes para o emprego envolvem a melhoria na “empregabilidade”, envolvendo medidas ativas (na área de educação, promoção e sistemas de emprego) e o combate aos grupos específicos de desempregados (jovens, mulheres, longa duração).

Na mesma esteira, foi tomada uma “Resolução Sobre Crescimento e Emprego”, cujos princípios e características podem ser vistos a seguir:

Quadro 10 – Resolução “Crescimento e Emprego” do Conselho Europeu”(1997):

Pilar econômico	Reforço das medidas para gerar emprego: eficiência do mercado de trabalho, bens e serviços em relação à inovação tecnológica e estímulo às pequenas e médias empresas.
Ambiente fiscal	Favorável à iniciativa empresarial e aos postos de trabalho
Banco Europeu de Investimento	Financiamento de projetos de alta tecnologia e das pequenas e médias empresas, recorrendo ao Fundo Europeu de Investimento mais capital de risco; auxiliar projetos de educação, saúde e meio-ambiente; reforçar redes de infra-estrutura.
Parceiros Sociais	Recomendação ao Diálogo Social e necessidade de consulta da Comissão em matéria de emprego.
Estratégia para o Emprego e “Processo de Luxemburgo”	Melhorar empregabilidade contra desemprego de longa duração e de jovens (formação, reinserção, etc); incentivo aos acordos pelos parceiros sociais; melhorar adaptação às inovações; desenvolver espírito empresarial (novas áreas, melhorias fiscais); adaptação de empresas e trabalhadores (flexibilização, menos obstáculos fiscais, formação na empresa) e melhorar igualdade de oportunidades.
Quatro pilares	Empregabilidade, adaptabilidade, oportunidades iguais e empreendedorismo.
Diretrizes	Diretrizes (Diretrizes) para emprego; Recomendações da Comissão e publicação dos <i>Joint Employment Reports</i> de acompanhamento e o Relatório sobre a “Situação Social na Europa”.

Fonte: Conselho Europeu – Conclusões da Presidência. Disponível em <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>. No caso referido, Conselho Extraordinário de Luxemburgo, sobre emprego.

Um novo Conselho Europeu em Luxemburgo (12/1997) reafirma o poder do Conselho ECOFIN como coordenador da política econômica na União, incluindo orientações gerais aos Estados Membros. Esse esforço de valorização do ECOFIN, já presente no Tratado de Amsterdã, revela a importância conferida ao processo de coordenação econômica. Em verdade, os critérios de convergência econômica se revelaram até de implantação mais simples que a complexa engenharia de reforma da proteção social. Em tese, o esforço de convergência econômica desde o início dos 90 poderia acelerar a convergência na política social. Passados os anos, os países foram se adaptando muito mais pragmaticamente que de forma profunda, entre outros pontos pelo enraizamento e a legitimidade da proteção em muitos países⁴⁹. Na

⁴⁹Esta discussão será travada no debate sobre os processos de reforma, adiante. Por ora, cabe ressaltar que, com a convergência econômica, ocorreu uma maior identidade, mas não uma convergência efetiva nas políticas sociais.

mesma forma, o Conselho Europeu de Cardiff (06/1998) consagra ainda mais o princípio da promoção do emprego pelo aumento da competitividade e da coesão econômico-social, em um quadro de estabilidade macroeconômica e reforma e modernização para melhorar os mercados (Processo de Cardiff).

A chegada de 1999 traz consigo o Banco Central Europeu. Se desde antes (94), a gestão ortodoxa era explícita, a estratégia de emprego pós-Luxemburgo (97) e a política ortodoxa do BCE consagraram uma combinação onde “... strategy is almost entirely about supply side changes while demand management, which is exclusively in the ECB’s monetary policy domain, is keep off limits” (Martin, 2000: p.370)⁵⁰. Com a leitura ortodoxa das medidas pelo lado da oferta e o mercado provendo o crescimento, os pilares de Luxemburgo e a entrada do BCE (com seu insulamento) confirmam as linhas gerais de política, ou seja, restrições com rígido controle monetário e reflexos no mercado de trabalho.

Com o quadro da UEM consolidado, o Conselho de Colônia (06/1999) defende a combinação de três processos: coordenação da política econômica e salarial em diálogo macroeconômico (Processo de Colônia); a estratégia coordenada e os pilares do Processo de Luxemburgo e a reforma e modernização dos mercados (Processo de Cardiff). O resultado é uma resolução, o “Pacto Europeu para o Emprego”:

Vale remeter um documento já considerado (European Commission, 1992), onde a defesa da congruência nas políticas estava em termos mais generosos que na metade final da década.

⁵⁰O argumento de Martin refere-se ao fato de que os pactos sociais, dentro de uma perspectiva da ortodoxia econômica, terão dificuldades em atuar e colaborar contra o desemprego enquanto a política econômica da UEM não se alterar para uma base mais expansiva. Na perspectiva de Martin, “...possibility of combining a gradual, carefully calibrated expansion of demand with a wide range of structural measures facilitating reemployment and inhibiting inflationary pressures... a combination of macroeconomic and structural policies ...” (Martin, 2000:p. 396)

Quadro 11 – “Pacto Europeu para o Emprego” (1999):

Objetivos	Políticas a serem integradas	Bases para Emprego
Interação entre política financeira, monetária e salarial.	Financeira – austeridade e reforma orçamentária	Melhorar potencialidades existentes.
Estratégia coordenada e de diálogo amplo, mais empregabilidade e suprimento das lacunas de formação (Luxemburgo).	Monetária – Compromisso com controle de preços	Correspondência entre oferta e demanda de mão de obra
Reforço das reformas (Conselho de Cardiff).	Salarial – coerente com estabilidade de preços e criação de empregos.	Pesquisa, formação, modernização e reformas

Fonte: Conselho Europeu – Conclusões da Presidência. Disponível em <<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>>. No caso referido, Conselho de Colônia.

Desde o início da década de 1990, a Comissão diagnosticou problemas e defendeu um modelo social com relevante papel aos parceiros sociais, mas em uma conjuntura de ajustes em relação às mudanças sociais, tecnológicas, econômicas e demográficas, esboçadas por longo tempo desde os anos de 1970. Um quinto documento analisado, *A Concerted Strategy of Modernising Social Protection* (European Commission, 1999), também uma Comunicação da Comissão, interpreta o fato das importantes mudanças no quadro da UE: a existência efetiva de um mercado comum e de uma moeda única, a ratificação do Tratado de Amsterdã, com seu capítulo sobre o emprego e contra a exclusão, e os preparativos para a expansão da União em direção ao leste. Diante desses fatos a Comissão propõe uma “estratégia concertada”, assentada na troca de experiências e no acompanhamento da atual política de emprego. Como tal sugere a formação de um grupo de alto nível, indicado pelos Estados Membros para intercâmbio e recolhimento de informações, e convoca o Parlamento Europeu, o Comitê Econômico e Social, o Comitê das Regiões, os parceiros sociais e ONG’s, para contribuírem ao processo de concertação. Nesta estratégia, quatro grandes objetivos se apresentam:

Quadro 12 – Objetivos Gerais da “Estratégia Concertada para a Proteção Social” (1999):

Trabalho e renda	<ul style="list-style-type: none"> • Trabalho rentável e rendimento seguro, com ajuda ativa aos que procuram emprego; • Regimes fiscais que favoreçam o emprego e sistema de proteção para “novas” formas de trabalho – tempo parcial, tempo independente; • Conciliação da vida pessoal e profissional; • Financiamento que leve em conta estas necessidades.
Reformas	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas para prever efeitos do envelhecimento, desencorajar saídas antecipadas; • Lutar contra a pobreza de mulheres idosas e promover envelhecimento ativo
Integração social	<ul style="list-style-type: none"> • Redes de segurança com prestações mínimas; concentrar na prevenção e privilegiar a reinserção; abordagem global e integrada contra a exclusão.
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a eficiência e melhorar o funcionamento e acesso universal; • Garantir melhores cuidados em longos tratamentos de idosos e privilegiar a prevenção.

Fonte: European Commission, 1999.

É patente a insistência da Comissão no “Processo de Luxemburgo” (coordenação e políticas ativas de emprego), enfatizando a Estratégia Europeia de Emprego (EEE) e o reconhecimento de que “The process of economic restructuring can be faciled by a combination of employment and social policies which ensures the appropriate balance between flexibility and security” e “...employment and social protection policies are closely *linked* ... ensure that employment and social protection policies form a coherent policy mix” (European Commission, 1999: pp. 8-9)⁵¹.

A política ativa de emprego, reclamada também ao longo de toda a década de 90, está baseada em educação, formação e sistemas de emprego, em uma conjuntura onde se recomenda mais o corte de impostos que o aumento da arrecadação e políticas mais focais. Ao mesmo tempo em que deve ser mantida a redução do déficit público, defende-se (mais em

⁵¹ A ação proposta pela Comissão na “Estratégia Concertada” foi aprovada pelo Conselho em janeiro de 2000 e foi instituído um “Comitê de Proteção Social” (COM (2000) 134 final). Em março, o Conselho atribuiu tarefas a um conjunto de funcionários de alto nível. O referido Comitê, em sua missão definida pelo Conselho, deve seguir a evolução das políticas de proteção nos Estados Membros e na União, facilitar o intercâmbio de experiências e gerar um relatório anual sobre a “Proteção Social na Europa”.

declarações da Comissão que no Conselho) uma política social inclusiva, com medidas como acesso universal à saúde, a manutenção da proteção aos desempregados e os sistemas públicos de aposentadoria. O Conselho de Dublin (12/1996) recomendava a redução dos encargos fiscais globais e a reestruturação das finanças públicas, restringindo-as à melhoria de eficácia e qualidade.

O movimento das instituições europeias permanece na busca do equilíbrio macroeconômico com os objetivos sociais. Na verdade, a importância política do modelo social europeu obriga a um *mix* entre a austeridade e o desenvolvimento de uma estratégia de proteção concertada. Este é o espírito dos cinco documentos considerados.

Na esteira desse debate houve um novo encontro sobre emprego em Lisboa (03/2000). Lá foi definido um novo objetivo estratégico para a União Europeia: tornar-se a “economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, garantindo crescimento sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social”⁵². Faz-se necessário criar um espaço europeu de P&D e um ambiente favorável às empresas inovadoras, incrementar a integração dos mercados financeiros, dentro dos processos de Luxemburgo/Colônia/Cardiff: realizar a coordenação macroeconômica reduzindo a pressão fiscal sobre o trabalho, incentivar a formação para a vida e o trabalho na sociedade do conhecimento, melhorando a empregabilidade e as lacunas de formação. O cumprimento do novo objetivo estratégico se assentará principalmente no setor privado, ou em parcerias público/privado, onde “O papel da União é aquele de atuar como catalisador desse processo, criar um quadro eficaz para a mobilização dos recursos disponíveis ... e acrescentando seu próprio contributo ... através das políticas comunitárias existentes”⁵³.

À medida que defende uma política de emprego ativa (aprendizagem, emprego nos serviços, igualdade de oportunidades, empregabilidade), o Conselho fala em modernizar o modelo social europeu pelo investimento nas pessoas e em um *welfare* ativo e dinâmico. Reconhecendo a ameaça de exclusão social, com um fosso na referida “sociedade do

⁵²Sobre esse Conselho de Lisboa ver Conselho Europeu – Conclusões da Presidência. Disponível em <<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>>.

⁵³ Conselho de Lisboa, Item 1 – Emprego, Reforma Econômica e Coesão Social, seção sobre “Modernizar a Proteção Social”. Disponível em <<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>>, Conselho de Lisboa (03/2000).

conhecimento”, caberia o diálogo e a troca de experiências entre os países, dando relevo à educação, emprego e formação (com apoio dos fundos estruturais) e promovendo ações específicas aos “ameaçados” (crianças, idosos, deficientes). Política ativa, mas com baixa intervenção direta; crença no potencial da educação e da formação, incluindo os atuais desempregados, e focalização de gastos. Em muitos Estados, a disputa nesses termos é muito significativa.

Uma indicação importante a partir de Lisboa é a introdução do “método aberto de coordenação” (MAC). Instrumento importante de ação na política social, a estratégia do MAC é manter a autonomia e a soberania nacionais, combinando-as com preocupações comuns aos Estados Membros⁵⁴. Este método implica em “constrangimento” àqueles países que não atingem as metas ou realizam pouco e buscando, na ótica da proteção social, representar um freio a uma disputa insana por competitividade do tipo “vizinho mendigo”⁵⁵. Voluntário, ainda que “coativo”, o MAC tem a possibilidade de combinar a EEE (Luxemburgo), os processos de Cardiff e Colônia e a própria “Estratégia Concertada de Proteção Social” da Comissão.

Em Nice (12/2000), a política social ganha dois pontos adicionais de debate. A “Agenda Social” defende a modernização e o melhoramento do modelo social para que ele cumpra sua dupla finalidade: por um lado, reforçá-lo como fator de competitividade; por outro, ser cada vez mais eficaz em proteger indivíduos, reduzir desigualdades e ampliar a coesão social. Reconhece, por isso, o reforço mútuo entre o crescimento e a coesão social.

A UE equilibra-se delicadamente entre seus objetivos econômicos e a tradição de bem-estar. O objetivo geral da economia do conhecimento mais competitiva do mundo e a necessidade em modernizar o sistema, precisam ser apresentados como em reforço mútuo. Por isso a estratégia é concertada, por isso não é possível “zerar” o jogo e reformar “de cima para baixo” (*up to the bottom*). Com um espírito semelhante, e paralela à “Agenda”, a “Carta dos Direitos Fundamentais” enfatiza a mesma idéia do reforço mútuo, da necessidade de ampliação dos empregos, da manutenção do *acquis communautaire* e da reafirmação dos

⁵⁴ Ver seção logo adiante.

⁵⁵ O princípio “beggar-my-neighbor”, do “vizinho-mendigo”, é uma estratégia competitiva de desregulação e redução de impostos, como em nome da competitividade. Quando ocorre essa “reestruturação”, é cabível que outros países sigam a mesma rota, provocando, em tese, uma “corrida para o fundo” em termos de proteção. Mas, se todos adotassem tal política, o resultado seria que a posição relativa do conjunto tenderia a permanecer na mesma, sem ganhos significativos, mas com perdas reais na proteção social para todos.

valores de justiça e solidariedade. O alto nível do sistema de proteção, o diálogo social e as organizações de interesse, pontos comuns do modelo social europeu correspondem a um alicerce comum de valores. Por isso os desafios são múltiplos e complexos: alcançar o pleno emprego, aproveitar o progresso técnico e o mercado comum, responder ao desafio demográfico, manter a coesão social, obter expansão no campo social e, conforme expresso, conferir uma dimensão social à globalização⁵⁶.

Um sexto documento importante da Comissão no período 1992/2002 foi o Livro Branco sobre “Governance Européia” (2001). Ele reveste-se de importância porque, ao fim e ao cabo, é a defesa, pela Comissão, da ampliação do escopo de sua atuação; sua proposta incorpora uma maior delegação por parte dos Estados Membros. A astúcia do documento reside na estrutura proposta: enquanto os países definiriam metas gerais, a Comissão as implementaria, desenvolvendo também um sistema europeu mais efetivo de consulta aos parceiros e às ONG’s. Este documento recebeu uma interessante crítica de Scharpf: a Comissão surge como heroína *do policy making* europeu e sua implementação, lembrando a tradição francesa de centralização. Uma heróica auto-imagem que reduz o papel dos Estados Membros e corresponde tanto a uma imagem “inflada” da instituição quanto à perda de compreensão da governança multinível na Europa, podendo conduzir a uma crise de legitimidade (Scharpf, 2001, p.10). A outra leitura, o que divulga a Comissão, corresponde a uma defesa mais forte da condição européia. Entretanto, qualquer que seja a resposta, este documento representa mais um lance na delicada relação multinível Comissão/Conselho e da primeira com os países, em contexto de “politização” (Hooghe & Marks).

O Conselho de Estocolmo (03/2001) considera que as reformas, o emprego e as políticas sociais reforçam-se mutuamente. Por isso, ao falar em mudanças, lá está a insistência em aproveitar as vantagens do mercado interno e a defesa da regulamentação do mercado de valores mobiliários como a mais flexível possível, permitindo rápida atualização de acordo com a evolução dos mercados. Em Bruxelas (10/2001), mesmo identificando a desaceleração proveniente dos atentados terroristas nos EUA, reafirma o empenho de sempre no “Pacto de Estabilidade”, afirmando que a baixa inflação e a moderação salarial garantem margem de manobra à política monetária. Insistem na criação dos efeitos positivos das reformas fiscais,

⁵⁶ Sobre as decisões da “Agenda Social” ver <<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>> .

reforçando a confiança no setor privado e a possibilidade de atuação dos “estabilizadores automáticos” da economia. E lá estão também a defesa das reformas estruturais nos mercados de bens e serviços, apelos recorrentes ao longo de mais de dez anos.

A União preocupa-se em construir uma nova filosofia de funcionamento e reforma. Em 2002, a Comissão renova o apelo aos Estados Membros para que observem uma redução do peso global da ajuda estatal até 2003 e nos anos subseqüentes, reorientando prioridades para deficiências de mercado bem determinadas. Portanto, ajuda estatal menos ampla e mais orientada, em nome de uma concorrência mais efetiva. Ainda assim, é reafirmada a “Agenda Social”, com um modelo social também baseado no bom desempenho econômico, na elevada proteção e no diálogo, um Estado social que incentive o trabalho e veja o emprego como a melhor forma de combater a exclusão. Em Barcelona (03/2002) o Conselho apelou à aceleração das reformas dos sistemas de aposentadorias, com o fim de garantir sua sustentabilidade e o cumprimento dos objetivos sociais. Claramente reafirma a necessidade focal, uma ajuda menos ampla e mais orientada, em nome da concorrência efetiva. Junto com esse “endurecimento”, recomenda-se o conveniente envolvimento dos trabalhadores, através do diálogo social, com apelo à reforma urgente dos sistemas de aposentadoria.

Durante os anos de 1990 a Europa passou pela crise, o desemprego e as pressões por reforma. O Conselho de Copenhague (10/2002) já havia reafirmado a expansão como o grande tema corrente, ao lado da proposição da “Constituição Européia”. Pressionada pelas transformações econômicas e sociais, e marcada pela presença de um modelo social com características fortes de proteção, desenvolveu-se uma incessante busca pelo equilíbrio entre as necessidades da estabilização e da UEM, assim como a persistência do modelo social condicionou o apelo por reformas, equilíbrio e flexibilidade, em um jogo político interno a cada país e com resultados muito distintos. Ao longo da década o Conselho foi reforçando o discurso e gerando resoluções de ajuste mais fortes; a Comissão começou pela convergência das políticas sociais e concluiu os anos de 1990 com o apelo a uma estratégia concertada para a proteção social.

Enfim, a equação macroeconômica está estabelecida desde 1992, enquanto a dimensão social permanece em disputa. Paralelo a este esforço, os “processos” de Cardiff, Colônia, Luxemburgo e Lisboa foram reforçados – com o objetivo de integrar crescimento,

competitividade e proteção. Ao final, diante da diversidade e da busca por um modelo de “melhores práticas” em nível comparado, a UE avança tentando derrubar o muro que impede a europeização da política social, agora sem uma convergência simples ou a improvável harmonização. Os Tratados mostram como há um avanço cuidadoso e gradual, sem compromissos definitivos e definidores de uma lei social européia, bloqueada pela diversidade nacional, conflitos políticos e desacordo quanto ao escopo do que realmente significa uma sociedade baseada no equilíbrio entre a eficiência econômica e a proteção. Também por isso, os países precisam tratar o problema do desemprego e da política social de forma pragmática e adaptativa. Por isso os Estados Membros reformam cuidadosamente seus sistemas de proteção, muitas vezes de forma negociada. Por sua vez, a ação do Conselho é, sempre cabe lembrar, a ação dos Chefes de Governo. Criando *contrangimentos* externos eles voltam, em tese, mais fortalecidos aos seus países. Mas, uma vez lá, defrontam-se novamente com seus tradicionais modos de proteção e a negociação é cada vez mais necessária. O risco de forte rejeição e perda de legitimidade é elevado em muitos países. E a dialética entre os níveis comunitário e nacional continua, com seus embates e compromissos.

Quadro 13 – Os Tratados e a Dimensão Social (1990-2000):

Maastricht (92-93)	Amsterdã (96-97)	Nice (2000)
Conjuntura da UEM, critérios de convergência.	Conjuntura: Estratégia de Emprego, elaboração do Pacto de Estabilidade.	Discussão do alargamento e dos progressos de Lisboa.
Progresso econômico e social dito como equilibrado e sustentável.	A ocupação e os direitos do cidadão como o centro da União. Busca eliminar obstáculos à livre circulação e exercer maior influência internacional; defende arquitetura institucional mais eficiente e a possibilidade da cooperação reforçada, aquela onde países membros possam proceder à integração sem seguir obrigatoriamente o conjunto.	Ratifica a incorporação dos direitos sociais como <i>acquis communautaire</i> , inclusive aos futuros Estados Membros.
Artigos 2º e 3º reiteram os objetivos sociais da Europa em termos de alto nível de emprego e proteção, erguendo os <i>standards</i> de qualidade e as condições de vida.	Artigo 2º, no Preâmbulo do Tratado, rezava um “desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável ... elevado nível de ocupação e proteção social”.	“Carta dos Direitos Fundamentais” – Proclamação com 7 capítulos: Dignidade, Liberdade, Igualdade, Solidariedade, Cidadania, Justiça e Disposições Gerais.
Artigo 117º - defesa da participação dos parceiros sociais em um “diálogo social” robustecido e que a Comissão os consulte antes da proposição de matérias de interesse social.	<p>Capítulo “Emprego” (Título VI):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.109º-N (125º no TCE): desenvolver uma “estratégia coordenada” em relação à ocupação e na promoção de uma força de trabalho competente, qualificada e adaptável; • 109º-Q (128º) - por maioria qualificada, o Conselho, por proposta da Comissão e ouvidos o Parlamento Europeu, o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões, definirá anualmente as orientações gerais dirigidas às políticas de emprego dos Estados Membros. Exige-se a apresentação, pelos Estados, de um relatório anual para avaliação das políticas, podendo ser dirigidas recomendações a cada país. • 109º-S (130º do TCE) - criação de um Comitê do Emprego (consultivo), visando acompanhamento da situação do emprego, formulação de pareceres e contribuição para as deliberações do Conselho. 	<p>“Carta de Direitos” consagra, entre as liberdades, a de religião, expressão, reunião, associação, profissional, de empresa, de asilo.</p> <p>Defende: igualdade entre os sexos, direitos infantis, de idosos e deficientes, a solidariedade, e são ressaltados os direitos de informação e consulta dos trabalhadores nas empresas, o direito de negociação e ação coletiva, o direito aos serviços de emprego, a proteção contra demissão imotivada, condições de trabalho justas e equitativas, proibição de trabalho infantil, segurança e assistência social (maternidade, doença, velhice, dependência, perda do emprego), proteção à saúde, meio-ambiente e defesa do consumidor.</p> <p style="text-align: right;">cont.</p>

<p>Protocolo Social – anexo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivo (Art. 1º): promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e trabalho, a proteção social adequada, o diálogo dos parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos e a luta contra a exclusão; • Art. 2º - apoiará e completará a ação dos Estados no ambiente e nas condições de trabalho, na informação e consulta aos trabalhadores, na igualdade homens/mulheres e na integração dos excluídos; • Art. 3º - artigo terceiro consagra os parceiros sociais e o diálogo social; • A Comissão deve realizar relatório anual sobre progressos no artigo 1º. 	<p>Capítulo Política Social (Título VIII):</p> <ul style="list-style-type: none"> • parceiros sociais (artigo 118º e 118º A ou 137º e 138º do TCE): possibilidade de aplicação das diretivas determinadas pelo Conselho, papel consultivo junto à Comissão; • artigo 118ºB (139º do TCE) - sendo desejo dos parceiros podem ser estabelecidas relações contratuais, as quais deverão ser aprovadas pelo Conselho sob proposta da Comissão; • idem, item 3, o Conselho permanecerá resolvendo por unanimidade questões relativas à segurança e proteção dos trabalhadores, da proteção em caso de rescisão, questões de representação coletiva, contribuições financeiras para promover emprego e as condições de emprego de nacionais em países terceiros; • Art. 118º C (140º), a Comissão incentivará a cooperação entre os Estados em matérias relativas ao emprego, direito e condições de trabalho, formação profissional, segurança social, proteção contra acidentes, higiene no trabalho e direito sindical e negociações coletivas. • Art. 119º (141º do TCE) - defesa de medidas para igualdade, particularmente salarial e de oportunidades, entre homens e mulheres; • Art. 127º (150º do TCE) - política de formação profissional que apóie e complete as ações dos Estados Membros: facilitar a adaptação às mutações industriais; melhorar a formação inicial e a formação contínua; facilitar o acesso à formação profissional; estimular a cooperação em matéria de formação entre estabelecimentos de ensino e empresas; desenvolver o intercâmbio de informações e experiências. 	<p>Carta Social não foi definitivamente incorporada, mas proclamada. Sua adoção foi transferida ao futuro, paralela à discussão da Constituição Européia, talvez para 2004.</p>
--	---	---

Fontes: Maastricht, <<http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/pt/pttoc01.htm>> ; Amsterdã, <<http://europa.eu.int/abc/obj/amst/pt/index.htm>>; Nice, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf> .

1.5- A Controvérsia em Torno do Modelo Social Europeu (MSE)

Desde o início dos anos de 1990, a Comissão Europeia (1993 e 1994) passou a empregar um novo termo, designando uma particularidade: a existência de um “modelo social” característico, entendido como o conjunto dos Estados de Bem-Estar, ainda que não represente um simples agregado. Segundo esta perspectiva, ele designa intencionalidade e semelhança, mas também os diferentes “pontos de partida” da organização do próprio bem-estar.

Uma vez na agenda, o debate em torno do tema se diversifica. Há aproximações do MSE como o “somatório dos diferentes sistemas sociais” (Blake, 2002), dos “direitos sociais europeus” em estreita relação com a integração econômica (Wickhan, 2002), da “convergência” em torno da recusa dos resultados puros de mercado e a socialização da proteção (Grahl & Teague, 2000). Um amálgama de direitos sociais que se estendem ao longo dos países, em diferentes constelações. Bem o resume Hemerijck (2002): **o MSE como a combinação de justiça social e eficiência econômica, a primeira como fator de ajuste da segunda, escapando do *trade-off* entre equidade e eficiência.**

Em linhas gerais, **o MSE é marcado por fortes *standards* de proteção, participação social dos grupos de interesse, menor dispersão salarial e maior igualdade.** Um conceito típico-ideal, pleno de variações. Coexiste em uma genérica arquitetura de bem-estar e em constelações de proteção variadas. Entretanto, no campo real, não existe como uma lei vinculante; antes é a grande expressão da independência dos países em políticas sociais.

A esta visão comum, de uma identidade compartilhada, há a constatação da forte diversidade, tão bem expressa em Ebbinghaus (1999) e Hay, Watson & Wincott (1999). Verificar a diversidade é justamente recusar um único modelo, a afirmação das variações nacionais e as afinidades entre os diferentes modelos sociais (Hay et alii) sem que a busca de cooperação e coesão esteja esgotada em um único projeto. Como observou Ebbinghaus, a grande variação entre modelos sócio-econômicos europeus, ou as quatro variações de governança econômica, relações industriais, regime de emprego e políticas de bem-estar⁵⁷,

⁵⁷ Segundo Ebbinghaus, as combinações entre os quatro complexos formam os modelos nórdico, central, do sul e anglo-saxão. Ver capítulo 2.

trabalha nunca “um”, mas uma geometria variável de ações nacionais, crescentemente interdependentes.

Portanto, a dimensão social europeia é marcada pela diversidade. Tem relativa razão Offé (2003), quando menciona o caráter mais normativo que real da idéia de “um” modelo. Em sentido estrito, portanto, um MSE, conforme política comunitária “forte”, é inexistente. Sua intencionalidade, tal como expressa nos documentos da Comissão, envolve “recomendações” (como a convergência do texto de 1992) e apelos de integração, que terminam enredados na teia europeia de decisões e na dinâmica de unanimidade do Conselho Europeu. Do ponto de vista da *hard law* (a inscrição em um Código vinculante), o MSE é fortemente retórico como “política europeia”. Sua representação é marcada por objetivos vagos, indicadas no Conselho como intencionalidade e desejos de cooperação, a ação do fundo social europeu e as tentativas de conciliação entre sistemas nacionais e objetivos comuns, como pelo MAC. Mas, nada há equiparável ao Pacto de Estabilidade, o Acordo de Maastricht, as redes transeuropeias, o Euro ou o BCE. Do ponto de vista comunitário e da *hard law*, permanece como objetivo ainda longínquo, comprimido entre a forte diversidade, as resistências dos países em cederem ainda mais soberania e o próprio desacordo quanto ao escopo de uma Europa social.

Há dificuldades de toda espécie para um MSE comunitário-legal: a primeira é a notória diversidade, que Ebbinghaus (op.cit.) esforça-se em articular em quatro complexos; a segunda é a própria combinação das instituições específicas (uma política europeia de emprego, de proteção, de relações industriais, de governança econômica) e resistentes à europeização. Independente do fato referencial às específicas combinações nacionais, uma terceira dificuldade vem da efetiva soberania ser apenas parcialmente europeia, com os múltiplos pontos de veto na UE. Com tudo isto não é surpreendente que não exista um modelo social único. Mas também não significa que a dimensão europeia de política social está definitivamente descartada.

Existe um autor que, ao mesmo tempo em que é cético com relação a um MSE redistributivo, defende um novo modelo. Para Wolfgang Streeck, o modelo social, ao longo dos anos 90, mudou sua lógica. Uma política social europeizada perde sua finalidade, uma vez que a integração econômica (dominantemente “negativa”) erodiu a capacidade nacional tanto em promover acordos neocorporativos quanto em relação à soberania econômica (Streeck & Schmitter, 1990; Streeck, 1992). O neoliberalismo e a formação de um *pool* de soberanias e a

aliança entre os governos e a comunidade de negócios (com maior poder de veto) geram um *bias* pró-capital e menor capacidade de governança institucional; por sua vez, os sindicatos estão enfraquecidos e tem forte foco nacional, mais que europeu. Dos dois projetos europeus, Thatcher teria derrotado Delors (o “processo de mercado” vencendo políticas corretivas relativas ao mercado) e o Estado tornando-se obsoleto. Para Streeck & Crouch (1997), as diferenças nacionais estariam deixando de se associar com as *performances* sociais para o caminho em direção às diferenças de competitividade: “... competitiveness may come to mean nothing more than the capacity to move away faster than others from the constraints of egalitarianism and high social protection ...” (Crouch & Streeck, 1997, p. 16-17). Em uma palavra, convergência. Sem a capacidade redistributiva *market correcting*, nunca presente na comunidade, a política social é derrotada. Principalmente porque a UEM existe independente da europeização da mesma política.

Isto pede um novo modelo social que transite da “solidariedade redistributiva” para a “solidariedade competitiva”. Streeck defende um “novo voluntarismo”, compatível com a fragmentação política, a baixa regulação e a interdependência. A solidariedade tradicional mergulha em um sistema de pressões (internas e externas), provocando a convergência de políticas em torno de maior produtividade e competitividade. Buscar um novo equilíbrio entre proteção e risco, segurança e oportunidade, entre solidariedade coletiva e responsabilidade individual, público e privado, intentando “...sviluparsi delle politiche pubbliche che concentrano le minori risorse disponibili su coloro che sono in una situazione di maggior bisogno” (Streeck, 2000, p.8)⁵⁸. Surge uma nova produtividade competitiva que exige um modelo social renovado e com base na internacionalização, para além do Estado nacional enfraquecido.

Streeck desloca o debate para um modelo europeu “fraco” e voltado à produtividade e competitividade. Supõe que a convergência tornou-se uma regra e os processos *market correcting* tendem a recuar. Portanto, nada de um conjunto articulado de modelos de bem-estar ativos e com controle sobre as políticas. O oposto daqueles, como Scharpf, Ebbinghaus, Esping-Andersen, Regini, Ferrera ou Schmidt, que crêem na diversidade e na capacidade de

⁵⁸ Streeck tem pontos de contato ao debate sobre a “Terceira Via” defendida por Giddens. O “caminho do meio” entre neoliberalismo e social-democracia, no dizer de Giddens um “centro radical”, um Estado democrático “sem inimigos”, sociedade civil ativa, família democrática, igualdade inclusiva, *welfare* positivo, nação e democracia cosmopolitas, em uma nova economia mista. Ver Giddens, Anthony. (2000).

renovação do *welfare* nacional, articulando-os em direção a uma arquitetura europeia de bem-estar.

Segundo este autor, este modelo social incorpora:

Quadro 14- Novo Modelo Social Europeu (Streeck):

Investimento na capacidade individual e comunitária, no capital humano	<ul style="list-style-type: none"> Igualdade de oferta e no “ponto de partida”, menos “desmercantilização” e oportunidades iguais para “mercantilização”.
Racionalização serviço público e mais peso na participação	<ul style="list-style-type: none"> Força ao mercado na infra-estrutura e reforço do interesse privado.
Economia como política social, estratégia de especialização	<ul style="list-style-type: none"> Política social tradicional substituída por assento produtivo na comunidade econômico, mais vantagens comparativas e investimento na qualidade do produto.
Eliminação da rigidez estrutural	<ul style="list-style-type: none"> Regras de acordo com tipo de empresa.
Governança de território	<ul style="list-style-type: none"> Mais concentração em nível regional, protegendo e ampliando acesso ao mercado internacional; comunidade mais homogênea (ex. dos “Distritos” italianos).
Diversidade entre os Estados	<ul style="list-style-type: none"> Externalização da heterogeneidade como “solidariedade mecânica” e relação entre as Comunidades de “solidariedade orgânica”.
Países menores	<ul style="list-style-type: none"> Vantagem de mais homogeneidade e especialização setorial.
Países maiores	<ul style="list-style-type: none"> Heterogeneidade e maior rigidez; construção da economia de sucesso produtivo por setor, solidariedade por homogeneidade estrutural, peculiaridade econômica e estrutural.
Descentralização da governança com debate sobre deveres regionais e da esfera mais ampla	<ul style="list-style-type: none"> Substituir subsídio redistributivo por autonomia política e adaptação a uma economia regional especializada.
Coesão inter-regional e livre comércio	<ul style="list-style-type: none"> Solidariedade entre áreas como concessão recíproca de livre acesso ao mercado.

Fonte: Streeck, 2000, pp. 14-21.

Ao contrário do “pessimismo” de Streeck, o objetivo da Comissão, desde a publicação sobre política social que nomeou o MSE, é transitar desse conjunto articulado de Estados de Bem-Estar para uma maior consequência nas políticas europeias, constituindo um “modelo” europeu mais geral. A questão é a existência de uma identidade, características comuns, diante de um *status quo ante* que, em sendo verdade, caracteriza um conjunto de Estados europeus e, por derivação, a própria UE. O problema de um modelo europeu, com agenda comum e uma “*hard law*” extensa, é que ela implica efetivamente em um conjunto articulado de políticas e instituições que *a posteriori* poderiam representar um *coupe de grâce* nos Estados nacionais.

Com baixa autonomia nas decisões econômicas, um deslocamento da soberania significa que o espaço nacional para determinação das políticas (de trabalho, proteção em geral e, quem sabe, até relações industriais) ultrapassaria as fronteiras e desembarcaria em Bruxelas. Caminhos intermediários são possíveis, mas este espectro ronda a Europa. E há um temor com duas mãos de tráfego: seja o do Reino Unido, que poderia ver-se forçado à adoção de medidas de bem-estar e contra a pobreza mais efetivos, com um mercado de trabalho mais protegido; seja o da Suécia, que temeria o rebaixamento das suas condições de vida e bem-estar. Com suas nuances, um dos aspectos da não adoção do Euro por esses países tem nessas questões temas nada desprezíveis de debate.

Mesmo que a diversidade já não fosse obstáculo, o tema da soberania e dos *standards* seguramente o são. Estes últimos não estão efetivamente na *hard law* europeia e a própria difusão do MAC reflete esse aspecto. Fato é que, tal como anunciado em 93 e 94, o MSE permanece uma intencionalidade. Mas, em nível nacional (os “pontos de partida” do conjunto articulado denominado MSE), as mudanças se acumulam.

É sabido que tanto a dimensão comunitária quanto os Estados nacionais vem apresentando uma intensa movimentação, seja no reforço da dimensão propriamente europeia, seja nos ajustes internos a cada um dos quinze Estados. **Isto representa uma mudança essencial no arranjo arquitetônico de bem-estar entre os países, na geometria variável de interdependência.** Se o MSE efetivamente é, como escreveu Hemerijck, a combinação de justiça social e eficiência econômica, a primeira como fator de ajuste da segunda, também é notória a dificuldade de europeizá-lo na “lei” vinculante e normativa. Mas também é verdade, conforme Ebbinghaus (1999), que ele é uma geometria variável de práticas nacionais. Parodiando o abade Sieyès, o MSE, como o “Terceiro Estado”, deseja ser “alguma coisa”. Isto significa passar a um *status* europeu mais efetivo, pelo menos em alguma medida. O verdadeiro desafio é exatamente “qual” medida. E se a estratégia do MAC, encampada pela Comissão e apoiada (ao menos em nível retórico) no Conselho é um caminho.

1.6 – A Integração e o Debate em torno do Método Aberto de Coordenação

O método aberto de coordenação (MAC) é uma astuciosa tentativa de fuga do soma-zero entre os níveis comunitário e nacional: mantêm-se a autonomia e a soberania nacionais

combinadas com a subsidiariedade e associadas com preocupações comuns aos Estados Membros. São definidos “alvos” para ação, elaborados planos nacionais e, sendo o caso, esses planos são revisados. A Comissão assume papel-chave em nível europeu, para acompanhamento, indicações e estudos. Trata-se de uma estratégia não obrigatória, mas com efetivas possibilidades de efeito: a adoção desse método implica em um “constrangimento” (*blamming and shaming*) para países que não atingem as metas ou realizam pouco, além de promover a possibilidade de um aprendizado por monitoramento (*learning by monitoring*).

Em Scharpf (1998, 2002), a proposta de uma política social européia encontra-se com o MAC. Diante do dilema entre o nacional e suas multiplicidades e a dificuldade em sintonizar (do ponto de vista institucional ao político-ideológico) os dois níveis europeus, o MAC é uma provável solução por suas características: preserva escolhas políticas nacionais, introduzindo “preocupações comuns”. Não obriga, mas estabelece cooperação voluntária; pode promover aprendizagem sobre políticas (*policy learning*), mecanismos de constrangimento e aprendizagem por monitoramento. Entendido dessa forma, a busca por uma dimensão social comunitária não pode ser a procura por uniformidade, mas antes uma astuciosa combinatória de soluções. Uma combinação do MAC com as diretivas aumentaria em muito a dimensão social: o Conselho definiria as diretrizes (diretrizes), com os Estados gerando planos de ação que poderiam ser revistos; não cumpridas as metas, o Conselho autorizaria punições pela Comissão. A vantagem seria o incremento da estratégia de emprego (EEE) e da Europa social na dimensão vertical, enquanto na dimensão horizontal as medidas de proteção nacionais seriam adotadas sob uma legislação européia, agora ao mesmo nível da legislação que consagra a UEM. Os esforços de uniformidade substituídos pela busca de diferentes soluções para atender aos diferentes entendimentos sobre solidariedade social.

Em 98, Scharpf propunha um esquema de dois estágios: no primeiro, acordos quanto a um *standard* básico de proteção, com níveis em emprego, saúde, pobreza; no segundo, reconhecer, para além da heterogeneidade, a existência de quatro “famílias institucionais” (escandinava, continental, meridional e anglo-saxã). Pela coordenação da Comissão, identificar problemas semelhantes e observar experiências, atuando por comparação. Sua questão não é a convergência da leitura de Streeck, mas a constatação da diversidade e o estabelecimento, inclusive por “velocidades diferentes”, de integração social. Sua sugestão é a Europa como “parte da solução”, combinando integração e diversidade. Mescla-se o método aberto com a

cooperação interpaíses e as “melhores práticas”, com “grupos” de países com desafios comuns e soluções conjuntas.

A proposta de Scharpf, no sentido de completar as deficiências do MAC, envolve a busca de equilíbrio entre o mercado e medidas *market correcting* em nível europeu, substituindo esforços de uniformidade pela busca de diferentes soluções para as diferentes formas de solidariedade. Além do esquema de dois estágios, e a ele integrado, a “acomodação” da diversidade poderia ser dada pela combinação do método aberto com a cooperação reforçada:

Quadro 15- Diversidade Européia e Expectativas de Harmonização – Uma solução (Scharpf):

Método aberto de Coordenação (MAC)	Cooperação Reforçada	Resultado combinado esperado
<ul style="list-style-type: none"> Definição de “alvos” como um interesse comum, planos nacionais e posterior avaliação/revisão dos resultados. A Comissão realiza <i>benchmarking</i> e análise comparada para verificar performance e problemas específicos de cada Estado Membro; Vantagem é exigir que países “foquem” problemas e busquem comparação; evitar <i>beggar-my-neighbor</i> e promover <i>learning by monitoring</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> Regulada a partir de Nice, permite que países formem “grupos”, desde que não atuem contra objetivos da UE. Podem aproximar países similares em instituições (e problemas). Exemplo: <i>Welfare States</i> bismarckianos podem integrar soluções para sistema de aposentadoria sem estendê-las para todos os Estados Membros. 	<ul style="list-style-type: none"> Acomoda diversidade; Evita que Estados entreguem-se à Comissão; Permite resposta aos problemas dentro dos legados específicos e em suas estruturas institucionais Escolhas nacionais podem ser disciplinadas por desafios-alvo e em relação aos Estados.

Fonte: Scharpf, 2001, pp. 11-12

Por sua vez, Trubek e Mosher (2001) enfatizam a possibilidade da coordenação aberta como método de governança, partindo da “estratégia européia de emprego” (EEE). As alterações estruturais (família, demografia), no trabalho e na economia, com os Estados enfrentando a perda de soberania econômica e resistindo à ampliação da UE. A estratégia de emprego pode representar uma nova ação de governança para política social, acrescida da crescente participação dos parceiros sociais e do encorajamento da convergência. Bercusson (2002), por sua vez, defende que a UE passaria por um momento estratégico para a discussão do MSE. Intentando incrementar a política social em nível europeu, ele defende uma dinâmica política marcada por instrumentos previstos - o MAC, a EEE, a legislação - como mix

institucional resolutivo. Obtida a europeização dos direitos sociais (e de linhas definidoras de uma política social europeia no mesmo nível da integração econômica) as normas poderão se converter em “*hard law*” e terão implementação forçada por diretivas. Bercusson utiliza-se de uma interessante combinação: que seja aberta a possibilidade dos pactos sociais em estimulantes constelações de parceiros. Por um lado, o “corporativismo competitivo” (Rhodes, 2000) e sua busca por vantagens competitivas e reestruturação do *welfare* nacional. Por outro lado, organiza-se um pacto em nível europeu para cooperação regulatória, o que Bercusson nomeia de “corporativismo cooperativo”⁵⁹.

Vandembroucke (1998,2002) defende mudanças no MSE, diante dos novos desafios (envelhecimento, feminização do trabalho, demanda por serviços, mudanças econômicas), dos novos riscos (de qualificação, desemprego de longo curso, famílias monoparentais, entre outros) e das novas necessidades (como reconciliar família, trabalho, educação), paralelos aos antigos riscos e desafios. Um novo *welfare*, ativo e com “radical” igualdade de oportunidades, combinando responsabilidade individual e solidariedade. Um MSE com objetivos comuns e respeitando a diversidade. Para tanto, o MAC deverá ser utilizado como catalisador do reforço entre economia e coesão social. Isto permitiria um “livro de receitas” de “*soft law*”, passando de um “... abstract ‘European social model’ into in tangible set of agreed objectives be rooted in European co-operation” (Vandembroucke, 2000, p. 10). Uma terceira via institucional entre legislação *strictu sensu* e as vagas declarações do Conselho⁶⁰.

Mesmo com o MAC sendo tão proposto como estratégia integrativa de diversidade e unidade europeia, é lícito indagar sobre seus problemas. Como observou Offe (2003), o atraso da política social europeia em relação à integração econômica deve-se ao fato de que a segunda é predominantemente regulatória, enquanto a primeira implica em redistribuição, ou do esforço para pagar com recursos nacionais os custos dos programas sociais europeus, assim como (supostamente) renunciar às vantagens competitivas. O resultado é a falta de vontade dos países e a incapacidade das instituições europeias em obrigá-los a agir. Por isso, “To make market integration socially compatible, the voluntary adoption of policies according to OMC is not enough” (Offe, 2003, p. 467-468).

⁵⁹ O grande problema, é a capacidade decisória e o poder dos parceiros sociais em nível europeu para implementar um “pacto” comunitário em torno do tema.

⁶⁰ Sobre o tema do MAC, ver também Hemerijck, 2002.

Haveria alto grau de incerteza na aposta em relação ao MAC sem uma série de requisitos. Um deles é obviamente seu caráter “aberto” e a ausência de mecanismos de coerção. Outros são os mecanismos de clivagem internos e os pontos de veto. A política social teria que passar à “*hard law*” européia, o que permitiria, nesse caso, que o MAC tivesse mais força e incorporasse medidas mais “punitivas” aos não cumpridores dos objetivos. E finalmente, que a política social atingisse o mesmo patamar legal que a integração econômica, participando mais ativamente da discussão das “Grandes Linhas de Política Econômica” para os países. É um nó suficientemente complexo e que tem, no próprio Conselho, um problema: a passagem do mecanismo de unanimidade para a maioria qualificada, questão ainda mais problemática se for considerada a expansão para leste.

Chalmers & Lodge (2003) tem um *approach* que bem resume os limites do MAC:

Quadro 16- Dificuldades do Método Aberto de Coordenação – Chalmers & Lodge:

Na Estratégia (voltada aos Estados Membros)		Na Política de Reação (Diretrizes aplicadas por <i>feedback</i>)	
Capacidade organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade de monitoramento e nas Diretrizes: déficits de estratégia, <i>experts</i> e <i>contrangimentos</i> temporais • Competição por formação de agenda 	Mudança política	<ul style="list-style-type: none"> • Crença que mudança ocorrerá através de linhas intencionais de aprendizagem por incorporação, não por obrigação
Política européia de conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> • Inadequação estatística – EUROSTAT vago e • diferenças nacionais, <i>gap</i> de informação 	Pressão de grupo e <i>benchmarking</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficientes . Exceção quando clivagens políticas domésticas levam à adoção de reforço do poder vigente. Falta coerção.
Limites ideológicos do “Processo de Lisboa”	<ul style="list-style-type: none"> • “sombra” do Pacto de Estabilidade com limitações ao <i>welfare</i>. • menos centralidade na cidadania social e mais em crescimento e competitividade (“<i>make work pay</i>”, condicionalidade, focalização). • dinâmica neoliberal 	Metas – “aprendizagem ao longo da vida”, “incrementar serviços”, “modernizar proteção social”	<ul style="list-style-type: none"> • Vagas e de necessária clarificação

Fonte: Chalmers & Lodge, 2003, pp. 08-13.

As críticas, entretanto, poderiam ser respondidas pelos entusiastas do método como muito mais um caminho de ajuste que de impossibilidades, inclusive porque a quase totalidade reconhece limites em sua forma atual. É verdade que há a necessidade em melhorar

acompanhamento, definir metas mais claras e estabelecer sanções. Em parte a idéia de Scharpf em combinar MAC e diretivas vai neste sentido. De qualquer forma, seu apelo deriva muito do fato de que o MAC é um **método contextualizado**, vinculado a questões específicas e às realidades nacionais, por oposição aos “métodos descontextualizados” como as Diretrizes de emprego do Banco Mundial, por exemplo. O segundo é o fato da **possibilidade de transferência política para os “semelhantes”**. O MAC corresponde ao estímulo para aprendizagem política e as inovações, monitoramento *ex-post* e encorajamento na busca por outras experiências.

Independente das críticas é palpável a popularidade do MAC. Ele pode ser visto como uma ferramenta contra o impasse e para a europeização da política social, ou o aprofundamento do MSE para além da legislação atual. Este é um debate com ramificações na relação entre os *welfare* nacionais, as reformas e a agenda europeia de política social, sendo um dos mais vívidos na Europa recente.

Concluindo:

A política social, desde meados da década de 1980, sentiu os efeitos das fases decisivas da integração, as quais visavam o complemento do mercado único e da própria UEM. O estabelecimento do Tratado de Maastricht (92-93), a tradução jurídica do Plano Delors, confirmou a perspectiva imediata da integração “negativa” (a remoção das barreiras à integração econômica), com reflexos diretos sobre um maior aprofundamento da Europa social.

Com a definição da UEM e das metas de convergência, o próprio grupo da Comissão, identificado como os defensores de um capitalismo regulado e à identidade entre progresso econômico e social, adotou a estratégia do fortalecimento competitivo como condição para a manutenção do modelo social, o que tem seus efeitos não esperados. Ao colocar em movimento a engrenagem da UEM, as restrições impactaram previsivelmente os aspectos sociais do mercado interno, seja pela limitação orçamentária e as metas de déficit, seja pela maior dificuldade em restabelecer o equilíbrio entre os objetivos econômicos e sociais. Pelo lado dos parceiros sociais, houve o inevitável conflito em torno das estratégias. Seu papel permanece nacional, sendo sua ação europeia desejável, mas com visões muito diversas com

relação à legislação social: se a ETUC deseja europeizá-la, a UNICE prefere minimizá-la e desregulamentá-la.

Desde o início dos 90 a Comissão proclamava sua estratégia. Na verdade, defendia (no Livro Branco de 93) a idéia de uma sociedade do conhecimento em um mundo mais plural e competitivo, onde os *standards* de proteção, ainda que sendo mantidos, deveriam sofrer adaptações. O desafio do desemprego e das mudanças estruturais na sociedade e na economia exigia, a integração econômica e monetária era essencial para a continuidade da qualidade e dos graus de proteção, desde que adaptada à nova situação. A equação macroeconômica já está estabelecida desde 1992, enquanto a equação social permanece em disputa. Paralelas a estes esforços surgiram as “estratégias” (Essen, Colônia, Luxemburgo, Cardiff) com o objetivo de integrar crescimento, competitividade e proteção: estabilidade e reestruturação das despesas públicas, investimento em RH e medidas ativas no mercado de trabalho; um sistema de proteção que não forneça meramente renda de substituição, mas acrescente estímulo de retorno ao mercado. Em 2000, o processo de Lisboa estabelece um novo princípio para a UE, definido a partir do desejo em tornar-se a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo. Para tanto, constituiu uma nova proposta de governança, nominada de “método aberto de coordenação”. Diante da diversidade e da busca de um modelo de “melhores práticas” em nível comparado, a UE avança tentando derrubar o muro que impede a europeização da política social, agora sem convergência simples ou uma improvável harmonização. A verificação do quadro relativo aos Tratados mostra como há um avanço cuidadoso e “tateado”, sem compromissos sociais definitivos e definidores de uma lei social européia, bloqueada pela diversidade nacional, conflitos políticos e desacordo quanto ao escopo do que realmente significa uma sociedade baseada no equilíbrio entre a eficiência econômica e a proteção social, ou, em sentido mais geral, de acordo com o modelo social europeu.

O esforço para a UEM foi bem traduzido na “*hard law*” européia, enquanto a política social, a despeito dos avanços no Tratado de Amsterdã, incorporou declarações genéricas e com alto grau de autonomia para os países membros. O princípio da subsidiariedade e as votações por unanimidade no Conselho provocaram não somente a lenta velocidade do avanço social em nível europeu, assim como envolvem todas as dificuldades oriundas da grande diversidade dos sistemas de proteção. Existia a defesa da convergência dos sistemas de

proteção desde 92, com temas fortemente genéricos. O sucesso de uma convergência em torno de políticas específicas dependia tanto de acordo sobre níveis quanto sobre o alcance do *welfare*, o que certamente não é viável em curto prazo e nas condições presentes. Por isso “recomendações” (e não “diretivas”) do Conselho.

Todas as mudanças reais na vida econômica e social verdadeiramente promoveram um intenso deslocamento de mão-de-obra e um grande exército de trabalhadores desprendidos da “sociedade salarial” (Castel, 1998). Os resultados sociais desse fenômeno se expressam no campo dos gastos sociais e na esfera menos transparente do esgarçar das relações sociais. Mas também se manifestaram nas diversas experiências de adaptação de mão de obra e do fato de que não ocorreu uma corrida desenfreada para a desproteção. Até aqui, o sistema europeu de proteção garantiu um conjunto de *standards* coletivos. Em nível comunitário, ainda que a inscrição dos direitos sociais tenha se ampliado no pós-Amsterdã, ainda não estão estabelecidas garantias mais amplas de cidadania em nível europeu. Este é um processo em disputa e em progresso.

Sob pressão, por reformas e por mecanismos de mercado, a UE e os países precisam tratar o problema do desemprego e da política social de forma pragmática e adaptativa. Por isso os Estados Membros reformam cuidadosamente, e com menores atropelos, seus sistemas de proteção, pela via de uma lógica adaptativa e negociada. A impaciência do Conselho é, sempre cabe lembrar, a impaciência dos Chefes de Governo. Criando *contrangimentos* externos eles voltam, em tese, mais fortalecidos aos seus países. Mas, uma vez lá, defrontam-se novamente com seus tradicionais modos de proteção e a negociação é cada vez mais necessária. O risco de forte rejeição e perda de legitimidade é elevado em muitos países. E a dialética entre os níveis comunitário e nacional continua, com seus embates e compromissos.

2- Caminhos Cruzados na Europa – Welfare e Diversidade

“ ... Um welfare state é um Estado no qual o poder organizado é deliberadamente usado ... em um esforço para modificar as forças de mercado em pelo menos três direções – primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima independente do valor de mercado do seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, reduzindo a insegurança dos indivíduos e famílias contra certas `contingências sociais` (... por exemplo, doença, envelhecimento e desemprego), que poderiam levar a crises individuais e familiares; e terceiro, pela garantia a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, do oferecimento dos melhores padrões disponíveis em relação a um certo conjunto de serviços sociais”

Asa Briggs (1961)*

A União Européia tem sua constituição última nos Estados Membros, em sua pluralidade e diversas tradições. Se estiver presente um ponto de maior aproximação neste universo, ele está nos princípios relativos aos sistemas de proteção e bem-estar. Não um único e harmônico conjunto, mas um coletivo com arestas e pontas de diferentes dimensões. Cumpre buscar compreender esta complexidade, ao mesmo tempo em que se faz necessário, em meio a essa babel, encontrar uma visão mais ordenada sobre suas características.

A lógica nacional obriga à diversidade. Entretanto, a questão adicional que se apresenta não é se os Estados são diferentes, mas se existe um movimento perceptível de unidade em torno de “melhores práticas”. Ou se uma ordem dita global tende a uniformizar e harmonizar práticas e regras, uma vez que o capitalismo tenderia a constituir um mercado mundial onde somente encontrariam espaço aqueles mais adaptados segundo determinadas regras. Em outras palavras, se estamos diante da convergência em torno da supremacia do mercado, da decadência do Estado-Nação e, em última palavra, de uma ameaça para as práticas nacionais não uniformizadas.

Estes são os temas do capítulo. A primeira seção trata da relação convergência/divergência, a segunda situa o *welfare* em perspectiva histórica e a terceira

* “The Welfare State in Historical Perspective”, incluído em PIERSON, Christopher & CASTLES, Francis (eds.). *The Welfare State – A Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000, p.18. (Tradução do autor).

intenta discutir modelos de classificação. E, sempre, a persistência da diversidade, da construção da UE sobre o terreno da diferença.

2.1- Diversidade e Convergência

A construção da União Europeia tem na busca do equilíbrio entre os espaços nacionais e o campo supranacional um ponto crucial para debate. Independente do caráter mais intergovernativo expresso no Conselho Europeu, é certo que, nos dias que correm, a cessão de soberania por parte dos Estados Membros já confere um significativo poder econômico a União. Mas, o controle com relação a um vasto conjunto de políticas, entre elas a social, permanece em larga medida sob a esfera legal de cada nação.

Debater a tradição europeia de bem-estar é inseparável dos temas do espaço nacional e da diversidade. Entretanto, ainda na segunda metade dos anos de 1980 e por boa parte dos 90, um tema muito relevante na agenda foi exatamente o oposto da diversidade. Tratava-se da questão da convergência, impulsionada pela força (real e ideológica) do movimento de “globalização” e das “melhores práticas” econômicas. Em outras palavras, o TINA de Thatcher com nova roupagem.

É uma imagem comum designar o capitalismo contemporâneo em termos de “velocidade”; assim como é também corrente a desinência de “convergente”. O movimento é a outra designação do mundo, o alargamento das condições de transformação em uma escala antes desconhecida. Segundo a imagem de Zygmund Bauman, “modernidade líquida”, antigos sólidos que se derretem e a assunção de uma forma plástica que não fixa o espaço e o tempo, em um processo de “soltar o freio” dos indivíduos pela desregulamentação, liberalização ou flexibilização; “... técnicas de `velocidade, fuga, passividade`, ... que permitem que o sistema e os agentes livres se mantenham radicalmente desengajados e que se desencontrem ... não há edifícios que alojem mesas de controle do sistema, que poderiam ser atacados e capturados ...” (Bauman, 2001, p.12). Em outra chave, Giddens (1990) usa a representação de desencaixe-reencaixe, separação espaço-tempo e conhecimento reflexivo como características da “modernidade radicalizada”, representando a globalização como um processo de “alargamento”, intensificação das relações sociais em escala mundial. Ao mesmo tempo em que, no mesmo processo, intensificam-se as pressões por autonomia local e identidade cultural.

Na economia, o debate em torno do livre comércio, da desregulação internacional e do livre fluxo de capitais representa uma ponta da mesma discussão, esta em escala global. Conjetura-se sobre a capacidade do Estado-Nação, principal agente da ordem política mundial (com relação à idéia de soberania e autonomia territorial), e o papel das corporações, em sua força como agentes econômicos dominantes. No consagrado sistema westfaliano⁶¹, é estabelecida a mútua soberania, a não intervenção em assuntos internos e o reconhecimento da obrigação em cumprir leis internacionais e respeitar a imunidade diplomática, constituindo um sistema internacional. Independente da óbvia insuficiência do segundo princípio (a não intervenção) e a recorrência da guerra, até o século XX as instituições e o direito internacionais não eram comuns. Nos desenvolvimentos recentes, apesar dos Estados permanecerem em sua soberania e não serem “forçados” à adesão a qualquer acordo internacional, “... na prática, eles se encontram cada vez mais emaranhados em uma rede de interdependência e de arranjos regulatórios ou de colaboração, da qual geralmente não se podem livrar” (Zacher, 2000, p. 86)⁶².

Certamente incrementado ao longo dos anos 90, esse processo associou-se com o desafio ambiental, a afirmação do poder norte-americano e os blocos econômicos, a aceleração global dos fluxos informacionais e a progressiva relação econômica entre os países, ao mesmo tempo em que constituía tratados e instrumentos de cooperação, enfrentava fluxos e refluxos nas negociações comerciais, de controle ambiental ou na discussão sobre o papel da ONU. Em termos econômicos, as organizações como a OMC, o FMI, o BIRD, a OCDE ou o Grupo dos Sete seriam novos agentes integrativos capazes de coordenar um regime “global” e alterar o sistema internacional de Estados soberanos? Até que ponto a hegemonia americana e seu poder sobre as organizações multilaterais (ou o fato do Grupo dos Sete ser, afinal, constituído por Estados soberanos) não representa efetivamente o poder de alguns Estados sobre mecanismos econômicos? De qualquer forma, como também observou Zacher, “... os regimes regulatórios das relações econômicas internacionais serão, em grande parte, interestatais – entre outras coisas, porque o poder de fazer cumprir as regras adotadas ainda está fundamentalmente nas mãos dos Estados” (idem, p. 124).

⁶¹ Derivado do Tratado da Westfália (1648).

⁶² A edição original desse texto é de 1990, publicada em português dez anos após o original.

Este debate encontra-se com o tema da convergência, uma teoria com tradição consolidada. Dois sentidos importantes podem a ela ser atribuídos: por um lado, compreender a estruturação da sociedade industrial como em progresso e em relação à aquisição de similaridades, correlata às exigências e conseqüências da industrialização (Aron); por outro, representando a progressiva exigência de racionalidade econômica e tecnológica (Kerr)⁶³. Sua atualização nos anos de 1980-90 surge com diferenças de *sfumato*: corresponde à defesa segundo a qual a globalização e o receituário de mercado tornaram obsoletos os demais arranjos institucionais e econômicos, convergindo em direção à crescente abertura, flexibilização e redução dos gastos públicos, com recuo dos programas sociais mais amplos. Enfim, uma estratégia de harmonização dos espaços nacionais em nome de uma inserção com “qualidade superior” no mundo globalizado e com características miméticas, particularmente com relação ao capitalismo anglo-saxão. O Estado-Nação perde importância e as práticas sociais como acordos, pactos ou concertação, perderiam relevância em nome de tendências centrífugas. A globalização traduziria convergência dentro do reino da eficiência econômica alocativa dos mercados, gerando um modelo comum de organização econômica e produção; o paradigma da competitividade e do imitativo em torno das melhores práticas (Berger & Dore, 1996; Ohmae, 1996). Em outra chave analítica, o sistema econômico teria ultrapassado sua fase organizada em direção ao “capitalismo desorganizado” (Lash & Urry, 1987), caracterizado pelo desenvolvimento de um mercado mundial de empresas e bancos (ao lado da regulação nacional), pela redução dos trabalhadores industriais com incremento dos serviços e pela perda da capacidade regulatória dos Estados nacionais. Complementarmente, diluição dos interesses de classe, aumento da fragmentação cultural e do pluralismo, com uma nova divisão espacial do trabalho e o enfraquecimento da concentração industrial e do poder das grandes cidades (Lash & Urry, 1987, p. 5-6). Da hipótese da desorganização à presunção dos instrumentos de eficiência e mimetismo dos anos 90, há uma mudança de ênfase, não de conteúdo substantivo.

A idéia da globalização tem fortuna semelhante. Como conceito geral, trata-se de um amplo conjunto de relações (econômicas em particular, sociais e culturais no geral) estabelecidas em larga escala através do globo. Marcadamente na vida econômica, é a intensificação da relação entre os agentes com reflexos em abertura comercial, liberalização da

⁶³ Aron, Raymond. *Dez Lições sobre a Sociedade Industrial*. Brasília: UnB e Kerr, Clark (1983). *The Future os Industrial Societies*. Harvard: Harvard University Press.

circulação de capitais e ampla competição, tendo como antônimos as fronteiras e o poder nacional com suas instituições de regulação. Não existem instituições globais regulatórias e nem “vácuo” de poder, diante da capacidade do capital e dos conglomerados os quais desejam o mínimo de interferência em sua mobilidade. Caso mais específico do capital financeiro, subordinando a esfera produtiva e promovendo um movimento incessante de dominância pela desregulamentação desse mercado (profundo, líquido, móvel e volátil). Uma tendência ao rentismo e a financeirização, com empresas, bancos e demais agentes condicionando suas decisões às expectativas de acumulação financeira⁶⁴.

As questões-chave em debate correspondem ao grau de internacionalização, aos fluxos incrementais de capital e comércio, a intensidade da convergência, ao papel do Estado e aos reflexos nos investimentos sociais. Por outro lado, alguns autores negam a globalização simétrica, como Hirst & Thompson (1998), reconhecendo a maior integração da economia mundial, mas alertando sobre o fato da dinâmica capitalista permanecer associada às economias nacionais. Por sua vez, a economia mundial permanece dominada por três blocos econômicos: EUA, União Européia e o Japão (Tríade). Na verdade, sinteticamente, a globalização defendida por seus extremados entusiastas é um mito por cinco motivos: as economias internacionalizadas têm precedentes (século XIX); empresas genuinamente transnacionais são raras; a mobilidade do capital não está transferindo maciçamente investimentos e empregos para países em desenvolvimento; fluxos comerciais e financeiros estão concentrados na Tríade e, conseqüentemente, estas potências tem capacidade em exercer forte pressão de governabilidade sobre os mercados financeiros e outros (Hirst & Thompson, p. 14-15).

A análise de Boyer (1996) reúne as indagações sobre convergência e globalização. Seu argumento é que a onda de globalização – similaridades em tecnologia, homogeneização dos estilos de vida e dos mercados financeiros – trouxe a teoria da convergência de volta. Convergência em níveis de produtividade (econômica) em um “oceano” de competição perfeita; o desenvolvimento da democracia e sua interação entre poder político e organização econômica e, finalmente, nas formas organizacionais. Entretanto, para o autor, nenhuma economia real conhece o equilíbrio dessa “competição perfeita”, há grande variação nas formas

⁶⁴ Sobre financeirização ver Belluzzo (1999) e Braga (2000).

da democracia e da interação com a economia e sempre é possível um mix de regulações (como a estatal, acordos coletivos ou o mercado) e não “uma” única forma. Contra a fatalidade da convergência, Boyer argumenta com relação à impossibilidade de um país com subinvestimento tecnológico compartilhar as mesmas oportunidades de um país “virtuoso”. Crescimento e mudança tecnológica são endógenos, educação e diferenciação em produto fazem diferença, assim como os esforços do passado em P&D. A situação institucional e seu diferencial são exemplares. Uma suposta instituição “superior” (identificada à convergência) pode perfeitamente ser bloqueada pelas antigas instituições⁶⁵. Da mesma forma, elas não são desenhadas unicamente para a resolução dos problemas de eficiência, muitas vezes são o resultado não intencional da busca de vantagens estratégicas por atores desiguais. E a assimetria de poder e a luta política têm seu papel. Da mesma forma, não há convergência de produtividade: alguns países têm, outros não. O *gap* inicial em níveis de produtividade está associado aos baixos níveis de crescimento, o que implica que países mais avançados experimentam melhor *performance*: “The between the early-1960s and the mid-1980s there was a widening gap between the top and bottom countries of the world, that is, diverging paths. Clearly backwardness creates a potential for faster growth, but only if adequate economic strategies and probably institutions allow such a potential to be activated by an effective development process” (Boyer, 1996, p.39). Afinal, os pré-requisitos ou um suposto potencial não são suficientes para o desenvolvimento, persistindo a dependência dos legados em educação, infra-estrutura e estratégia das firmas. Da mesma forma, a “capacidade social” não é mecânica ou automática, pode depender da adaptação e cópia de tecnologias, organizações e processos, assim como as instituições nacionais determinam o sucesso (ou fracasso) dos meios para alcançar (*catch up*) os “líderes”.

Boyer & Drache (1996), afirmam que o mundo atual está distante da integração “virtuosa”, assim como a globalização não é um fenômeno exatamente novo. Entretanto, ela hoje opera em níveis qualitativos e quantitativos mais elevados: menor atividade estatal, abertura dos mercados e o poder do capital financeiro. Mesmo diante desta diferença seria incorreto concluir que o capitalismo é plenamente global, desde que métodos de produção, relações industriais, sistemas tributários e política econômica, segundo diferentes estilos,

⁶⁵ A questão da instituição superior tem relação com o fato de que, se um mecanismo coordenado é pareto-ótimo, outros terão interesse em adotá-lo. Para Boyer, a questão-chave é a não existência de um único equilíbrio.

persistem nos Estados nacionais. Como não há forte recuperação econômica como um todo, concluem os autores que os princípios de livre comércio e da liberalização criam mais problemas que soluções, pois a abertura das economias não trouxe crescimento ou aumentou as oportunidades de emprego em muitos lugares.

Uma vez marcada a crítica à globalização e a oposição à convergência e à inexorabilidade, Hay & Rosamund (2001) trabalham a idéia da globalização como discurso (filtro cognitivo de ordenação do mundo social, político e econômico, discurso independente dos atores) e como retórica no universo europeu, o conhecido discurso de persuasão combinado com meios específicos de legitimação ou iniciativas de políticas determinadas. A observação do quadro 17 facilita esta questão, associando apelos políticos a temas como a integração europeia ou a globalização:

Quadro 17- Reformas - Fatores contextuais que predisõem administrações a:

Apelo à integração europeia quando: ↓	Apelo à globalização quando: ↓
Reformas são vistas como benefício de longo prazo. Agenda pró-europeia já estabelecida. Há pequenas divisões no governo ou na coalizão; propensão a considerar reformas como aceleração à integração (Itália e Irlanda). Governos com influência sobre integração (França e Alemanha). Globalização vista como negativa (França). Há tradição de envolvimento, institucionalidade e culturalidade europeias.	Governos de esquerda ou centro-esquerda estão engajados nas reformas. Reformas domésticas são impalatáveis. Integração é contestada internamente. Partidos ou coalizões estão divididos sobre a integração; governos com baixa influência na integração. Globalização vista positivamente (UK, Irlanda). Menor relação cultural com a Europa.

Fonte: Hay & Rosamund, 2001, p. 24.

No caso europeu, a recepção do debate é plural, como tudo na tradição de diversidade. Entre os ingleses, a globalização pode ser vista como um constrangimento econômico irreversível, tanto por conservadores quanto pelo “*new labor*”; entre os franceses é popular a idéia de ameaça da homogeneização cultural. Outros podem até vê-la como frágil, mas utilizada discursivamente contra o modelo social europeu. Portanto, existem estratégias diferentes nos discursos em contextos nacionais não similares. Na discussão das reformas, a

globalização é um argumento recorrente em sua dinâmica e na integração europeia⁶⁶. Em cada país é importante considerar como aquilo que aparece como um constrangimento externo (globalização e integração como convergência) é recebido nacionalmente.

A União Europeia não é um Estado-Nação, mas antes um sistema de soberania intergovernativa com base na subsidiariedade. Mas ela tende a comportar-se como ator efetivo no sistema internacional realmente existente. No caso das trocas internacionais é patente o papel na OMC desenvolvido pelo Comissariado Comercial, assim como são recorrentes os debates sobre questões ambientais e humanitárias em nível internacional⁶⁷. Internamente, entretanto, a UE está longe de constituir-se como um sistema sem conflitos. Os Estados nacionais, ao mesmo tempo em que entrelaçados por um destino comum, por suas decisões expressas nos Tratados, por seus compromissos econômicos e desafios comuns ou pelas “estratégias” e “processos” definidores das ações (Essen, Cardiff, Colônia, Luxemburgo, Lisboa), organizam-se de forma diferenciada no que tange aos regimes de produção e bem-estar. Em um sistema internacional mais fluido e líquido, com alterações no equilíbrio interestados e significativa perda da soberania econômica, a UE corresponde a um duplo movimento: internamente, temos cooperação e competição interestatal; externamente, reforço de um ator coletivo em um mundo mais veloz, líquido e competitivo, de um membro da Tríade. Portanto, o fator exógeno à UE teria impacto diferente se estivéssemos tratando isoladamente da Alemanha, da França, do Reino Unido ou de Portugal. Ao mesmo tempo em que os países comunitários têm balança comercial e de pagamentos, acordos técnicos, científicos e comerciais, há um fator irredutível que entra em questão neste campo: a presença da UE.

Cada Estado Membro da UE, ao mesmo tempo situado entre suas características nacionais e suas necessidades de “modernização” e “renovação”, tem na perspectiva europeia o sentido

⁶⁶ O texto estuda quatro países. No Reino Unido, há ambivalência sobre a integração, enquanto a globalização é sempre invocada como constrangimento externo, justificando reformas domésticas, flexibilidade, “welfare to work”. Na França, a integração trabalha para reformas e a globalização é mais negatizada. O caso alemão vê a globalização inexorável, mas discute, conjuntamente, o *link* segurança/justiça e defende a integração. Finalmente, a Itália apela à modernização econômica como meio de galvanizar apoio à integração e realizar reformas impopulares e impalatáveis (*vincolo esterno*, contra irresponsabilidade fiscal e *partitocrazia*) e uso da UEM como arma doméstica. (ver Hay & Rosamund, pp.17-23)

⁶⁷ Há um capítulo particular na UE, não discutido aqui, que trata da Política Comum de Segurança (PESC). As próprias divergências inter-países impedem uma maior ação europeia em conflitos de forma ativa, isto sem contar o papel da OTAN como imbricada neste processo. O debate sobre uma “força europeia de ação rápida” é um dado na discussão atual. No mesmo sentido da ausência de unidade, o caso da invasão do Iraque pelos EUA e o Reino Unido em 2003 revelam, ao mesmo tempo, as fraturas internas na UE e sua própria incapacidade em tornar-se um agente que se contraponha ao poder norte-americano, mantendo o unipolarismo do início do século.

de incrementar seu poder político e econômico. Estes estão expressos nas declarações da Comissão, por exemplo, sobre as “vantagens do mercado interno”, ou o desejo do Conselho de Lisboa sobre “uma economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, garantindo crescimento sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social”⁶⁸. A dialética entre os níveis nacional e comunitário age permanentemente, sendo hoje muito difícil identificar ações não impactantes entre os níveis, do ponto de vista real e discursivo. O debate sobre o MSE é típico desta relação.

Em suma, globalização e convergência são realidades (e discursos) que lidam problematicamente com a diversidade, seja a social, a política ou a institucional, mas também a econômica. Na vida européia, uma grande demonstração da diversidade – e da não convergência em torno de um único modelo de proteção - é a presença dos diferentes *welfare states*, com suas conquistas e dificuldades, onde a diferença é uma regra de ouro, a mesma regra que marca a própria história da UE, com sua subsidiariedade. Acompanhar a União sem considerar o complexo mundo de bem-estar é um exercício de futilidade, daí o tema a seguir.

2.2 - O *Welfare State* - Um Fenômeno Controverso

Na linguagem européia, quando o termo modelo social é empregado ele se referencia às constelações nacionais de bem-estar, com características semelhantes em relação ao *link* equidade/eficiência, ainda que com escopo e organização diferenciados. Desde o final da Segunda Guerra, a reconstrução da Europa incorporou o princípio segundo o qual resultados “puros” de mercado não são plenamente legítimos. Ao contrário, racional e legítima seria a promoção de negociações coletivas e a provisão de bens coletivos. A construção de modelos nacionais centrados em seguros sociais, sistemas públicos de aposentadorias e pensões, ampla seguridade em saúde e educação, proteção e regulação do emprego, penetram nos mais diferentes países, com respostas diversas e variadas organizações, diferenças que estão no escopo, no financiamento e nas instituições que provêm bem-estar. Cada um, em sua especificidade, forma um *welfare state* peculiar.

⁶⁸Sobre esse Conselho de Lisboa ver Conselho Europeu – Conclusões da Presidência. Disponível em <<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>> .

O debate sobre o Estado de Bem-Estar espalha-se ao longo de perspectivas teóricas diversas. Intentando apresentar a diversidade interpretativa do fenômeno, Christopher Pierson estabeleceu um painel em torno dos diferentes autores, organizando três grandes grupos analíticos:

Quadro 18 – Interpretações do *Welfare State* (Cristopher Pierson):

Grupos	Teses – o <i>Welfare</i> é e caminha para:	Autores importantes
1- Industrialismo, modernização e mobilização da social-democracia	1- produto de necessidades gerais de desenvolvimento das sociedades industriais. 2- produto da mobilização política para a plena cidadania em contexto de industrialização. 3- produto de mobilização política e industrial, do sucesso da social-democracia em transformar gradualmente o capitalismo. 4- produto da luta entre o poder político da social-democracia e o poder econômico do capital. A hegemonia da primeira torna possível transição gradual ao socialismo.	Wilenky, Marshall, Peter Flora Social- democratas, Przeworski Korpi, Esping-Andersen
2- Economia política e o <i>Welfare State</i>	5- produto da indevida intervenção na sociedade liberal de mercado, sendo inconsistente com a preservação da justiça, da liberdade e do Bem-Estar em longo prazo. 6- particular forma de desenvolvimento do Estado capitalista, garantindo acumulação de capital em longo prazo. 7- forma de desenvolvimento do Estado capitalista, mas incorporando a natureza contraditória do capitalismo e administrando suas crises. O Estado integra a sociedade e o sistema como um todo, buscando legitimação para o próprio capitalismo. 8- mudanças globais na economia política estão minando formas nacionais e evoluindo “do <i>Welfare State</i> para o Estado competitivo”.	<i>New Right</i> , Hayek Ginsburg Offe, Habermas Globalização
3- Novos movimentos sociais e o <i>Welfare State</i>	9- constituído e dividido por gênero, sendo dependente de arranjos externos à economia formal e/ou provisões públicas através de serviços de Bem-Estar realizados pelas mulheres, via trabalho não remunerado ou de baixa remuneração. 10- caracterizado por forma de desenvolvimento do Estado capitalista segundo interesses do capital e dos brancos (especialmente homens) e às custas de minorias étnicas. 11- particular forma de Estado industrial capitalista, sob os auspícios da social-democracia e viciado por uma lógica de desenvolvimento econômico insustentável e burocracias alienantes. 12- o desenvolvimento do <i>Welfare</i> deve ser visto em contexto histórico-comparado. Seus mais importantes princípios dependem das ações dos grupos de interesse, da configuração política nacionalmente única e dos variados modelos de organização estatal.	Weir,M; Lewis,J; Orloff , A. (crítica feminista) Crítica anti-racista Crítica verde Scokpol, Orloff, Ashford – neoinstitucionalismo histórico

Fonte: Pierson, Cristopher. (1998): pp. 06-98.

Segundo Pierson há uma relação-chave estabelecida entre o capitalismo e o *welfare state*, com diferentes arranjos políticos. Surgem assim três sentidos nos quais o fenômeno pode ser

compreendido: como forma particular do Estado, como adoção de determinadas políticas ou um tipo específico de sociedade. Este terceiro sentido tem sua simpatia: “... as defining a society in which the state intervenes within the process of economic reproduction and distribution to reallocate life chances between individuals and/or classes” (Pierson, op.cit., p. 07). Se para Briggs (2000) o Estado é organizado de forma em prover políticas em uma certa direção, em Pierson o *welfare state* é um tipo específico de sociedade, implicando em dada combinação entre o capitalismo como motor econômico e a social-democracia como força política, sendo o Estado de Bem-Estar uma específica intervenção do Estado na reprodução e distribuição econômicas.

Mas é necessário escapar desde já do dilema Estado ou sociedade, aceitando que determinada forma de ação social tem reflexos na ordenação do Estado, assim como as instituições estatais e suas políticas atuam reconstituindo a vida social. Da mesma forma, a História e a especificidade nacional atuaram em direção a um dado mix de bem-estar. Assumindo que o *welfare state* é uma dada forma de organização do Estado e que também implica em uma certa “modelagem” da vida social, é possível considerar alguns elementos que o caracterizam e que surgem por diferentes modulações nacionais:

- 1- a idéia de “direitos sociais”, de padrões básicos, mínimos, de existência social (saúde, renda, direito ao trabalho) e a noção de que o mundo capitalista expõe os indivíduos a alguns “riscos” específicos, que necessitam ser reduzidos ou sanados;
- 2- a constituição de políticas públicas sociais a partir de uma vigorosa ação do Estado, sendo essas políticas sistemáticas e não ocasionais, ou seja, não são meros programas ou caridade e configuram-se em um padrão de gastos sociais específicos e ao longo do tempo;
- 3- estabelece-se uma específica relação entre o Estado e o mercado, submetendo este último a alguns “limites” e outros critérios (diversos daqueles do próprio mercado), como padrões mínimos de renda ou educação (trabalho não mercantil ou utilidade social, p.ex.);
- 4- predomina o planejamento das ações estatais e uma conseqüente maior burocratização do aparelho de Estado. Além da burocracia, as próprias agências e instituições do *welfare* são poderosas ferramentas de ação, legitimação e defesa dos pontos básicos relativos aos direitos sociais e aos riscos;
- 5- existem forças sociais ativas (sindicatos, associações) que construíram estruturas de pressão e apoio ao *welfare*, gerando correlações de forças distintas e configurações de poder.

Originalmente associadas à classe operária, avançaram aos setores médios e, em alguns países, são uma das principais frentes de oposição às reformas do *welfare state*;

6- a persistência dos modelos de proteção ao longo do tempo tende a constituir raízes nas sociedades onde se instalam. Não somente delimitam comportamentos como constroem instituições.

Certamente na UE, em seu ponto atual, não existe como Estado de Bem-Estar europeu, dadas suas próprias características políticas e institucionais e suas fontes de disputa. O *welfare* é um fenômeno do Estado-Nação e, admitindo a possibilidade em estender programas sociais para o nível comunitário, é preciso lembrar uma observação de Grahl & Teague, sobre o modelo social europeu: “No single strategy, and no national model, open the path to successful reform in this direction, which will require a determined assertion of political priorities combined with the most sober economic realism” (Grahl & Teague, 2000, p. 228). Portanto, é um caminho de sinalização falha, ainda que algumas constantes, como um modelo escandinavo de *welfare* ou países continentais de base ocupacional possam ser identificados. Dada a variabilidade e as específicas construções históricas e políticas, um *welfare state* europeu será um longo caminho e com diversos percalços; tão duro quanto constituir uma união federal e talvez impossível sem ela.

Se a UE não é em si mesma um Estado de Bem-Estar, foi a Europa que presenciou seu nascimento em determinados Estados nacionais. A expressão “*welfare state*” foi empregada pela primeira vez na Grã-Bretanha em 1941, como uma expressão do Arcebispo Temple, para contrastá-la ao “*power` and `warfare` state* dos nazistas” (Flora & Heidenheimer, 1987: p.19). Mas, independente das controvérsias, há um momento fundador reconhecido: a introdução do sistema previdenciário de proteção na Alemanha de Bismarck e o sistema de pensões aprovado em 1889, portanto bem antes do termo entrar no vocabulário do século XX⁶⁹.

O modelo germânico, para utilizar uma expressão cara aos neoinstitucionalistas, foi objeto de práticas “imitativas” no campo institucional e que, como *policy feedback*, vão construindo um novo caminho de atuação⁷⁰. A Dinamarca iniciou sua legislação social entre

⁶⁹ Até hoje a expressão “*welfare state*” é de tradição inglesa. Os alemães usam o termo “Estado Social” e os franceses “Estado-Providência”.

⁷⁰ Em outra chave, Reinhardt Bendix utiliza o termo “nações seguidoras” e “nações pioneiras”, para designar padrões de *state building*. Ver Bendix, R. *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: EDUSP, 1996.

1891 e 1898, a Bélgica entre 1894 e 1903, a Suíça em 1890. Já no século XX, temos a França em 1910, a Suécia em 1913, a Noruega em 1936 e a Finlândia em 1937. Na média, a introdução da seguridade compulsória, em clara quebra da tradição liberal, foi estabelecida ainda antes da 2ª guerra. A exceção é o seguro de acidentes na Grã-Bretanha (1946), as pensões na Suíça (1946) e o seguro-desemprego na Holanda (1949), ainda que sua introdução compulsória seja muito próxima da mesma guerra. Após 1945, o que ocorreu foi a expansão das coberturas de risco e, pós-1950, uma reorganização e inclusão de novas condições (como o auto-emprego, por exemplo)⁷¹. Flora & Alber apresentam um quadro comparativo da evolução da seguridade:

Quadro 19- Origem da Legislação de Seguridade Social na Europa Ocidental:

País	Acidentes de trabalho		Saúde		Pensões		Desemprego	
	RE	C	V	C	V	C	V	C
Áustria		1887		1888		1906 (e) 1927 (t)		1920
Bélgica	1903		1894	1944	1900	1924	1907	1944
Dinamarca	1898	1916	1892	1933		1891/ 1922/33	1907	
Finlândia		1895/ 1917		1963		1937	1917	
França	1898	1946		1930		1910/30		1914/59/ 67
Alemanha		1884		1883		1889		1927
Itália		1898	1886	1928/43	1898	1919		1919
Holanda		1901/21		1913/29		1913	1916	1949
Noruega		1894		1909		1936	1906	1938
Suécia	1901	1916	1891/ 1910	1891/ 1910		1913	1934	
Suíça		1911	1911			1946	1924	
Reino Unido	1906	1946		1911/46		1908/25		1911/20

Fonte: Flora & Alber, 1987: p. 59.

Legenda: RE= responsabilidade do empregador; C= subsídio compulsório; V= subsídio voluntário.

Enquanto grande parte dos países europeus foi influenciada inicialmente pelo modelo germânico (na UE de hoje, Alemanha, França, Bélgica, Itália, Holanda, Irlanda, Portugal e

⁷¹ Como comparação, nos EUA o seguro-acidente surge em 1930, as pensões e o seguro-desemprego em 1935. A seguridade em saúde permaneceu não compulsória e fora do *welfare*, assim como os esquemas amplos de auxílio familiar.

Espanha)⁷², desenvolveu-se na Grã-Bretanha uma perspectiva diferente. O liberal William Beveridge⁷³ defendeu um sistema universal, generalizado a toda a população, unificado e gerido pelo Estado em um sistema de cotização única. Baseou-se em uma proteção mínima básica e a possibilidade segundo a qual cada indivíduo obtivesse mais condições de poupança e “desenvolvimento”. A perspectiva de Beveridge vinha ao encontro de uma antiga aspiração dos liberais ingleses, desde o liberalismo ético de John Stuart Mill: a combinação das necessidades básicas com a possibilidade de que cada indivíduo pudesse melhor organizar sua vida. Em 1946, após o fim da guerra, o Plano Beveridge mereceu tradução legal através tanto da unificação da seguridade nacional no Estado quanto na criação do *National Health Service Act*, criando o NHS. O debate deslocou-se para a questão do *minimum standard* e foram inseridos os temas das “necessidades” e do financiamento. No sistema inglês, as cotizações uniformes não permitiram ao sistema avançar na universalidade de forma a ampliar decisivamente seu alcance.

A Suécia, por oposição ao Reino Unido, entra neste debate desconsiderando a categoria “necessidade”, centrando sua temática na universalidade e na qualidade dos serviços. Aqui o modelo universalista encontrou seu paradigma mais forte e o financiamento do bem-estar surgiu inscrito na temática do fundo público com recursos fiscais. No caso sueco, protege-se o cidadão e não o “trabalhador” (caso evidente do modelo ocupacional); na Grã-Bretanha protege-se o cidadão, mas com os limites mínimos de bem-estar. A sucessão de governos social-democratas garantiu, na Suécia, que o modelo tivesse expansão crescente, deslocando a temática da idéia de “necessidade” para a de “justiça social”, com impostos progressivos e sobre grandes ganhos de capital e não como o modelo “soma fixa” do paradigma inglês. E essa posição criou uma dependência de trajetória que atua até hoje sobre o modelo sueco, ainda que o próprio país tenha sofrido reformas recentes⁷⁴.

⁷² Países que Ferrera denomina como de “modelo ocupacional” e Esping-Andersen de “conservadores”.

⁷³ Em 1942, Beveridge publicou seu *Social Insurance in a Free Society* e em 1944 o *Full Employment in a Free Society*.

⁷⁴ Quando da não-adesão ao Euro, a Suécia estava fortemente preocupada com os “critérios de convergência” (ver cap.1). O forte déficit sueco, sustentáculo de prestações significativas de bem-estar, não poderia ser ajustado em curto espaço de tempo, sob pena da perda de qualidade e funcionalidade de seu *welfare*. É um motivo de não entrada muitíssimo diverso do inglês, onde considerações de “soberania” e oposição à crescente integração política pesaram muito mais. Entretanto, o sistema sofreu modificações: dependência de trajetória não é destino manifesto.

Foi na mesma Grã-Bretanha que o modelo neoliberal, rejeitando por natureza a universalidade, encontrou terreno fértil. Contrapondo-se ao sistema beveridgiano, o *welfare* liberal dos anos 80 (Thatcher) assumiu o diagnóstico da incapacidade estatal nos campos moral (reduzidor da responsabilidade individual) e do planejamento, dada sua suposta incapacidade em centralizar todas as informações sobre necessidades, desejos e qualificações, o contrário do mercado. A decisão lógica nesta visão, segundo Taylor-Gooby (1991), foi reduzir o papel do Estado e transferir serviços ao setor privado, direcionando recursos aos pobres e sem as preocupações com igualdade e “justiça social”. Na área de atendimento “universal” foram incrementados os *means tested* (geralmente baseados em renda familiar) e focalizados gastos e programas. E aqui reside o paradoxo mais nítido da era Thatcher: o esforço para garantir o atendimento focal e os “testes de meio” provocou incremento nos gastos, ao mesmo tempo em que aumentou a presença do Estado na vida dos indivíduos⁷⁵.

John Gray, um crítico conservador do thatcherismo, afirma o fato de que uma em cada cinco famílias não tem uma única pessoa trabalhando e que em nenhum outro país europeu se conhece tão fortemente o fenômeno do surgimento de uma *underclass*. Mas, o mais interessante é sua observação sobre a questão da moradia e a da venda de casas do Conselho Municipal para os locatários:

“Em termos sociais e econômicos, a eliminação de moradias municipais foi um dos principais fatores que contribuíram para o surgimento de uma cultura de dependência neoliberal. O dispêndio de auxílio-moradia no período 1996-97 foi estimado em 11 bilhões de libras esterlinas. Isso representa 1,5% do Produto Interno Bruto da Grã-Bretanha e mais de dez vezes o custo total do auxílio moradia no período 1979-80. O gasto público com habitação social foi substituído muitas vezes no desconto de aluguéis e pela ajuda no pagamento de hipotecas. O preço da privatização da moradia municipal na Inglaterra foi um aumento colossal da dependência em relação à previdência social” (Gray, 1998: p. 45)⁷⁶.

Ainda que o modelo liberal tenha seguidores ele não logrou, em seu *locus* original, produzir um modelo de excelência. Segundo Paul Pierson, dos quatro tipos de reestruturação

⁷⁵ Segundo dados do EUROSTAT-ESSPROS, partindo de 1990 (dez anos com Thatcher) e até 1996 (fim do período Conservador), o percentual total de gastos com proteção social em relação ao PIB, para o Reino Unido e em comparação à UE, passaram de 23,1% (90) para 27,7% (96), enquanto na UE, no mesmo período, a evolução foi de 25,4% para 28,4%.

⁷⁶ E a outra ponta do programa neoliberal era a redução de impostos. Eles efetivamente diminuíram. Mas, segundo Taylor-Gooby, somente para aqueles que ganham o dobro (de 27% para 25%) da média nacional. Acima disso, como cinco vezes a média, reduziram-se ainda mais, de 49% para 35%. Para os setores abaixo da média, a carga subiu: quem ganha a metade da média passou de 2% para 7%. Ver Taylor-Gooby, op.cit.: p. 181.

sistêmica intentados (apoio dos grupos de interesse, conquistar a opinião pública, reduzir condições futuras de financiamento e modificar arranjos institucionais), apenas nos grupos de interesse (como sindicatos), o período conservador de Thatcher logrou obter maior êxito em seu combate ao *welfare* (Pierson, 1996b, p. 162)⁷⁷.

Com esses paradigmas históricos – o modelo ocupacional e conservador, o modelo universalista e suas variantes e o “choque” liberal – o *welfare state* foi adiante. Como fator complexo, a variante política desempenhou um papel-chave e a capacidade organizacional e institucional foram essenciais em sua formação. Esta orientação política de proteção, em um modelo keynesiano de gerência econômica, encontrou na *golden age* sua grande tradução. Entre os anos de 1950 e 1970, as despesas públicas sociais ampliaram-se em um ambiente de crescimento econômico, a pobreza diminuiu e a profunda insegurança do pré-guerra tornou-se uma lembrança mais tênue. E a ação política dos partidos de esquerda e centro-esquerda não foi nada desprezível nessa situação. Entre 1950 e 1975 (expansão e consolidação do *welfare*), países como Suécia, Noruega e Dinamarca mantiveram no poder fortes coalizões de esquerda ou centro-esquerda; países como Áustria, Bélgica e Holanda (esta ainda com uma presença conservadora importante), fortes governos de centro e com presença dos social-democratas em muitas oportunidades. O país com a mais forte tradição conservadora foi a Itália, seguida por França (esta sem a presença de centro-esquerda/esquerda no período), Grã-Bretanha e Alemanha, a última com importância relativa maior dos social-democratas⁷⁸. Com isso identifica-se a força da social-democracia e do *welfare* escandinavo, ainda que não sejam esclarecidas as diferenças entre a direita italiana e a francesa.

A ação da social-democracia foi deveras importante. Mesmo em países onde esta tradição foi alijada do governo, estruturas de *welfare* (mais limitadas) também se desenvolveram. A Grã-Bretanha teve um programa universal de origem liberal e um partido laborista que o sustentou no futuro (com a peculiar origem não socialista do *Labor*); a França constituiu um governo conservador de espectro mais largo (de Gaulle), bloqueando o avanço do Partido Socialista até 1980, mas isso não impediu o surgimento do seguro-desemprego e

⁷⁷ Sobre o tema das reformas, incluída a Grã-Bretanha, ver Pierson, P (1996); Ferrera & Rhodes (2000), Taylor-Gooby (1991), entre outros. Para o início da era Thatcher, Hall (1986).

⁷⁸ Esta classificação, aqui meramente indicativa e exploratória, está em Kohl, Jurgen, 1987: p. 342-3. Baseia-se na formação de coalizões e na presença de partidos “puros” no poder; a classificação obedece a critérios ideológicos ainda que, em alguns países, a social-democracia possa aparecer como “centro”. Não plenamente satisfatória, insista-se, ela serve de indicação.

seus desdobramentos (1959 e 1967, praticamente o início e o final do período de de Gaulle). E há a Alemanha, pátria do seguro social de base ocupacional e que não deixou de constituir sempre uma referência na literatura.

Por outro lado, e da mesma forma, somente analisar a despesa com gastos públicos sociais é insuficiente para caracterizar o Estado de Bem-Estar, dada a própria complexidade e os reflexos por ele produzidos na vida social. Mas, é também admissível que é um exercício interessante pensar esse gasto em relação à orientação de governo. Kohl fez essa reflexão e, partindo de uma classificação ideológica, obteve o que se segue.

Considerando o **total das despesas sociais**, o espectro obedece ao seguinte: centro>centro/esquerda>esquerda>centro/direita>direita. Observando, por outro lado, as **transferências sociais**, surge uma importante alteração: centro/direita>centro>centro/esquerda>esquerda>direita (Kohl, 1987: p. 324). Ainda que essa relação governo/gasto social não explique *per se* o Estado de Bem-Estar, constata-se que o padrão de despesa também mostra uma modalidade organizacional desse Estado. É observável que a dinâmica de coalizão é muito importante: a necessidade do acordo para formar o governo pode inibir a direita (sempre ela a mais resistente aos gastos sociais) à busca de acertos mais ao centro. Em fazendo isso, ela prefere as transferências diretas aos programas mais amplos. Da mesma forma, partidos conservadores que vão do centro a centro-direita (democracias cristãs de diferentes aspectos, muitos reformistas) preferem também as transferências diretas. Por outro lado, coalizões centro/esquerda ou centro-esquerda/centro tem outro aspecto, e assim sucessivamente. Importante reter, entretanto, que não é a dinâmica da coalizão em si, mas a compreensão daquilo que partidos e grupos representam para a sociedade em questão que melhor explicam o fenômeno, envolvendo a história nacional e as instituições estabelecidas.

É possível então admitir que a lógica partidária influi, os programas contam, mas a construção da legitimidade e da força do *welfare* está além dos partidos como variável independente, ainda que a coalizão ou o partido no poder influa na política. Por isso é preciso pensar a vida social e os processos, as instituições e a *performance* econômica como elementos intervenientes na história do Estado de Bem-Estar.

O *welfare state* é um fenômeno complexo e multideterminado. Lê-lo sob a ótica puramente econômica o reduziria a uma dada *performance*, e não seria compreensível a sua relação mais intrincada com a vida social. Sob uma ótica estritamente política, há o risco de

perda das conexões com a economia em geral e o perigo de sua redução à dinâmica da competição eleitoral. Visto sob a ótica estrita da sociologia, o Estado de Bem-Estar reforçaria suas relações inter grupos ou classes, mas poder-se-ia perder grande parte das relações com a *performance* econômica e a lógica eleitoral. Segundo King, os Estados de bem-estar e seus direitos de cidadania modelaram profundamente as sociedades modernas, caracterizadas pela combinação de economia e proteção e gerando estruturas intercambiáveis aos benefícios criados (King, 1988, p.53-55). Como tal, a complexidade do fenômeno desce mesmo à estrutura das sociedades e ao enraizamento de benefícios e instituições, o que torna muito difícil o desmonte desse conjunto, como pretendia o *thatcherismo*.

É necessário atribuir uma abordagem de médio alcance e interdisciplinar ao *welfare state*. Em uma perspectiva geral, ele é inseparável de um conjunto de características que varia de Estado a Estado e com diferente escopos e pontos de partida. Nessas condições, é construída uma específica relação entre o Estado e o mercado, envolvendo planejamento e burocratização. Produto também da geração de coalizões políticas e de distintas correlações de poder, com apoio nos sindicatos, associações e diferentes grupos, formando uma rede de apoio e entrelaçamento entre suas estruturas e os benefícios sociais. Enfim, uma visão ampla do *welfare state* permite percebê-lo como parte da própria organização de produção e consumo de muitos países.

2.3 – Classificar e Modelar – Ordenando a Diversidade

A interpretação do fenômeno do *welfare state* é um tema de variadas correntes, assim como a classificação dos Estados de Bem-Estar é controversa. Entre elas, o neomarxismo e o neoinstitucionalismo têm um importante papel no debate teórico, inclusive como matrizes para classificação.

Os neomarxistas, segundo Therborn (1985), podem ser vistos por dois ângulos. O primeiro é aquele que privilegia o poder e a política como dominados pela classe capitalista, o Estado como estruturalmente burguês, a visão da desigualdade de poder político e econômico e da dura realidade das classes⁷⁹. Nesta perspectiva, o *welfare* é uma forma peculiar de

⁷⁹ Therborn, 1985: p.3. Poulantzas, Miliband ou Carnoy tem parentesco com esta corrente que, segundo Therborn, permanece preocupada com a transição para o socialismo e as condições nas quais opera o capitalismo. No mesmo

organização do Estado capitalista, essencialmente burguês e com parâmetros definidos pela relação entre o Estado e a economia, dificultando as condições objetivas para a transição: desmobilizador, desagregador e incapaz de fornecer parâmetros para a efetiva emancipação humana⁸⁰. Na segunda visão, por sua vez, predomina a preocupação empírica e o *link* teoria/empíria (Przeworski, Roemer, Erik Olie Wright, W. Korpi e Esping-Andersen) dos neomarxistas do *welfare*. Nesta chave, o Estado de Bem-Estar pode ser classificado segundo critérios de classe e organização, a relação Estado/economia e a construção de políticas mais ou menos integradoras e mobilizadoras para uma dada sociedade. É um quadro onde as forças históricas e as condições nacionais refletem variabilidades, sem o caráter estritamente limitador da idéia do “Estado burguês” e da miopia com relação às alianças de classe e as variações da questão social⁸¹.

O neoinstitucionalismo é de outra cepa. Muito mais uma perspectiva teórico-metodológica de diferentes fontes, seus atores-chave são o Estado e os *states managers*, a natureza do *state building*, as características estatais e sua relação com a sociedade civil. Segundo Skocpol, “... the *State* ... is fundamentally Janus-faced, with the intrinsically dual anchorage in class divided socioeconomic structures and an international system of *states*.... Intersection between international conditions and pressures, on the one hand, and class structured economies and politically organized interests, on the other hand...” (Skocpol, 1979, p.32). As instituições estatais têm capacidade própria, por suas agências e corpos de funcionários, para criar e dar feitura às políticas. As burocracias desenvolvem interesses próprios, assim como as políticas (*policies*) não surgem fora de um dado contexto institucional.

texto, as críticas a esta visão são sua ausência de empiria; a idéia da autonomia relativa do Estado de Poulantzas (“how relative is *state* autonomy and how autonomus is a relatively autonomus *State*?”) e a visão segundo a qual as classes decidem, enquanto na verdade, “*States*, like all formal organizations are decision-making bodies” (p.4).

⁸⁰Offe, 1984; Offe, 1988 e Offe, 1989. O caráter desmobilizador deriva da necessidade de cooptação e integração dos setores organizados e, particularmente no texto de 85 e na coletânea do qual faz parte de 1988, Offe fala da atribuição, pelo *welfare*, de “status público aos grupos de interesse”, chamado atenção para o fato de que o caráter desmobilizador e despoliticizador dessa condição não conduz àquilo que Esping-Andersen defende, ou seja, a idéia de que a organização do Estado de Bem-Estar leva o conflito de classes ao seio do Estado.

⁸¹As relações de classe permanecem essenciais aos marxistas. Em Przeworski e sua postura de individualismo metodológico e decisão estratégica de atores lá está ela, ainda que mediada e limitada. Da mesma forma, é preciso pensar o Estado e suas relações com a economia, como o *welfare state* altera esse equilíbrio e joga outras possibilidades. Korpi argumenta em como a classe operária está capacitada em alterar as políticas e tornar o Estado um agente específico de transformação. Ian Gough defende da ação da classe trabalhadora e da luta de classes, pressionando o Estado e mostrando como o agente estatal tem autonomia relativa frente à classe dominante Habermas busca mostrar como as pressões integrativas dos setores organizados levam a uma crescente necessidade de gastos, gerando crescentemente novas demandas ao lado da busca crescente por legitimação.

Um resultado desta perspectiva é a capacidade estatal em formular temas e propor soluções. Portanto, sob condições demográficas, econômicas e pressões sociais, a formulação e implementação das inovações avançam em dois sentidos: do Estado, em sua configuração histórica e institucional, para a sociedade; dos grupos e coalizões operando em um contexto institucional, culminando nas elites burocráticas e/ou políticas liderando a proposição e a ação. E certamente não se trata de uma corrente com simetria à teoria das elites, no sentido paretiano de sua circulação e proposição sobre uma sociedade “gelatinosa”.

A formulação neoinstitucionalista enfatiza a dinâmica da inovação em políticas sociais com a formação de coalizões interessadas e dirigidas a partir de um processo endógeno ao Estado, sob dadas condições institucionais (Evans et alii, 1989). As instituições políticas operam como filtros que favorecem seletiva e desigualmente interesses sociais. Finalmente, as instituições condicionam os interesses e as identidades dos atores, com as políticas estatais (*policies*) condicionando as ações (*politics*). Em qualquer sentido, o conceito-chave de dependência de trajetória (*path dependence*) é o fundamental na teoria: o curso histórico que cria combinações particulares de variáveis traz consigo uma posição reveladora: as decisões são condicionadas por políticas passadas; e reduzem as opções futuras⁸².

Se neomarxistas e neoinstitucionalistas interpretam o *welfare* por distintos pontos de partida, o resultado desses entendimentos gera fatalmente diferentes modelos de classificação da diversidade de bem-estar. De qualquer forma, evitando a armadilha de “uma teoria, um modelo”, é necessário ultrapassar marcos teóricos unificados. Em verdade, os critérios valorativos nas correntes devem ser superados em favor de uma perspectiva multidisciplinar e de médio alcance para o problema. Não ignorar as diferenças, mas compreender a interpretação do Estado de Bem-Estar como um conjunto possível de apreensão e como definitivamente multideterminado.

Um bom ponto de partida é tomar a caracterização tipológica de um neomarxista. Esping-Andersen (1990) produziu talvez a mais influente classificação recente para os “mundos de bem-estar”. Na base de sua proposta, a combinação de três elementos: “desmercantilização” (o grau em que cidadãos afastam-se ou diminuem sua dependência do mercado), estratificação

⁸² Contra a crítica da “miopia centrada no Estado” e da ausência da “movimentações sociais” (Therborn, 1985, pp. 15-16), o neoinstitucionalismo mais recente (exemplificado por Skocpol, 1992), resolve parte das objeções, voltando-se para as relações entre o Estado e os grupos sociais ou partidos. A força do Estado e das instituições permanece, mas sua articulação/interação com estratégias de grupos e agentes ganha relevo.

(estabelecida entre os cidadãos, com maior ou menor dualismo, divergência e solidariedade) e a vida histórico-política das nações. O objetivo está na construção de diferentes combinações, pensando não em nível de gastos ou exercícios similares, mas enfocando estruturalmente o Estado como provedor de bem-estar, as relações de classe e a própria dinâmica política. Segundo o texto, a classificação é a que se segue:

Quadro 20 -Os “Três Mundos do Capitalismo de Bem-Estar” (Esping-Andersen):

Tipos	Características	Desmercantilização	Estratificação	Países
Liberal	Assistência aos pobres, reduzidas transferências universais e planos simples de previdência. Estado encoraja o mercado.	Direitos associados à prova da necessidade e não ao trabalho. Baixa desmercantilização. Atestados de pobreza, testes de meios.	Ajuda aos pobres e necessitados, estigmatizante, testes de meios. Universalismo modesto (como na saúde) e mercado forte, reforço do dualismo Estado/mercado (UK).	Reino Unido, Irlanda, EUA, Canadá, Austrália.
Conservador	Corporativismo estatal ampliado a novas situações de classe. Com escassa ética de trabalho, a preocupação está em preservar status e, em o preservando, reduz-se a possibilidade de redistribuição. Valoriza e preserva família tradicional (influência da Igreja).	Previdência estatal compulsória e dependente do emprego. Reduzida a média desmercantilização. benefícios contributivos, dependência do emprego.	Seguridade social (Bismarck/von Taffe). Consolida divisões por classe e <i>status</i> , promove lealdade ao Estado.	Áustria, França, Alemanha, Holanda, Itália.
Social-Democrata	Hegemonia da social-democracia. Igualdade com padrões de qualidade e direitos iguais, com seguro universal. Valoriza a independência individual (transferências aos filhos e Estado protetor de idosos e doentes).	Cidadania universal; Alta desmercantilização. Benefícios básicos e iguais para todos, deve permitir que pessoas optem pelo não trabalho.	Igualdade de status, direitos iguais, solidariedade. Síntese universalismo/ex tra mercado. Estado incorpora classes médias e conserva apoio político aos impostos.	Escandinávia.

Fonte: Esping-Andersen, 1990, Caps. 1 a 3.

As críticas a esta classificação são variadas e Ferrera (1993) representa bem este ponto. Com influência neoinstitucionalista, ele enfatiza que os critérios funcionam no topo (EUA, Reino Unido) e na base (Noruega, Suécia), enquanto no *intermezzo* reina a desordem (o Canadá mais distante dos EUA que da Finlândia; esta, por sua vez, seria menos desmercantilizada que a Itália). O centro da argumentação é a consideração do conceito de desmercantilização como excessivamente “carregado de valor”, com um juízo negativo permanente com relação ao mercado. O autor crê ser o modelo escandinavo “idealizado” e “irrealístico” e clama por um tom mais “neutro”, evitando uma “chiave esclusiva delle varie esperienze nazionali rischia di suggerire una fuorviante graduatoria di ‘buoni’ e ‘cattivi’...”(idem, p. 72). Finalmente, afirma que Esping-Andersen trata o *welfare* como fruto da luta de classes. Critica a relação imediata entre a força burguesa como “baixa proteção” e a força operária como “alta proteção”, citando o caso “desviante” do partido trabalhista da Austrália. Sua própria proposta é um modelo baseado não em “desmercantilização”, mas em uma análise político-processual voltada para o tema das reformas ordenadas a partir de uma “crise nas políticas públicas”, o que incentiva adaptação e mobilização de atores produzindo um novo conjunto de políticas e um determinado “modelo de bem-estar”. O critério classificatório passa a um “modelo de cobertura” (mais ocupacional ou mais universal, de tipos “puro” e “misto”), estabelecido em uma coalizão vencedora (Ferrera, 1993, segunda parte)⁸³.

A posição de Esping-Andersen e o “modelo de cobertura” de Ferrera retratam a divergência e a dificuldade. Quando o debate é remetido para critérios multidisciplinares e de médio-alcance, importa compreender mais a variabilidade dentro de um conjunto determinado de dimensões e características que servem à delimitação da diversidade. Em resumo, trata-se de um objetivo ordenador, capaz de diferenciar para além da bruma proporcionada pelas correntes teóricas mais unificadas. A discussão em torno das grandes linhas é deveras importante, como sempre foi. Conhecer as matrizes de poder e coalizões de classe de Esping-Andersen (ou a influência neoinstitucionalista de Ferrera) é relevante e obviamente não está ignorada. Mas o fato é que a discussão dos modelos sociais implica em caracterizá-los de

⁸³ Ferrera tem sua própria perspectiva de modelo classificatório. Ele propõe um “critério de cobertura”: os esquemas de proteção preservam, reproduzem, no seu arranjo organizacional, as diferenças sócio-econômicas existentes. Isto porque o *welfare state* foi instrumento para controle de mercado, um mecanismo de socialização dos riscos e institucionalização da solidariedade através de redistribuições coletivas. Surgem dois modelos, puros e mistos internamente: o ocupacional, o universal e as exceções (EUA e Nova Zelândia). Ver Ferrera, 1993, 2º parte.

forma compreensível e dentro de *clusters* esclarecedores, delimitando caracteres gerais. Neste sentido, há duas qualificações que permitem visualizar diferentes combinações possíveis para o problema e que privilegiam aspectos organizacionais, institucionais, cobertura e financiamento do *welfare*:

Quadro 21- Desenho Político do *Welfare State* – Variações em Seis Dimensões (Esping-Andersen et alii):

Dimensões	Variações
Elegibilidade e cobertura de riscos	Cidadania, Necessidade, Contribuições relacionadas ao trabalho ou contratos privados.
Estrutura de benefícios e generosidade	Benefícios generosos ou mínimos; <i>testes de meio, flat-rate</i> ; relacionadas ao salário, relacionadas à contribuição.
Métodos de financiamento	Regime geral de impostos, contribuições na folha (<i>payroll</i>), combinação de ambos.
Intensidade dos serviços	Profissionais públicos, mercado, informais.
Regulação do emprego	Variações em “direitos industriais”, como proteção ao emprego, regulação do salário mínimo, direitos de negociação coletiva e procedimentos, políticas ativas para o mercado de trabalho.
Relações industriais	Fragmentação sem coordenação, barganha setorial, coordenação centralizada

Fonte: A partir de Esping-Andersen et alii (2001), p. 210.

Quadro 22- Constelações de *Welfare State* – Scharpf & Schmidt:

Características ↓ Tipos →	Anglo-Saxão	Escandinavo	Continental
Direitos	Individual	Individual	Família
Responsabilidade	Individual	Coletiva	Coletiva
Princípio	Necessidade	Cidadania	Trabalho, necessidades familiares
Beneficiários	Pobres	Todos os cidadãos	Homem “provedor”
Objetivos	Alívio da pobreza	Igualdade, manutenção de renda	Manutenção da renda
Transferências em Seguridade social	<i>Flat-Rate</i>	<i>Flat Rate</i> , Contribuições	Contribuições
Serviços Sociais	Família, Mercado	Estado	Famílias, grupos intermediários
Financiamento – Tipo	Impostos	Impostos e Contribuições	Contribuições
Financiamento – Princípio	Estado, Mercado	Estado	Estado, Salários
Gênero e efeitos de <i>status</i>	Neutro	Pró-Igualdade	Diferenciado

Fonte: Scharpf & Schmidt, 2000, p. 11.

O resultado de tais combinações permite *clusters* classificatórios e um conjunto de características comuns que, internamente a cada um, não produzam desvios fortes o suficiente para a geração de “exceções”. Assim, uma forma usual de demonstração é a obtenção de uma nomenclatura “geográfica”, capaz de unificar situações não idênticas, mas semelhantes. Ferrera, Rhodes & Hemerijck (2000), propõem uma classificação onde estes critérios importam, integrando ainda uma variação de *welfare* não considerada em muitas partes: a qualificação de Ferrera⁸⁴ em relação ao modelo continental (conforme Scharpf) ou conservador (para Esping-Andersen), mostrando a existência de uma variante “meridional” para o *welfare*. Este conjunto combinatório não difere tão fortemente da divisão proposta por Scharpf & Schmidt e conserva parte das características descritivas propostas por Esping-Andersen, conforme os quadros acima. Assim, persistem quatro modelos, sendo a variante “continental”

⁸⁴ Ferrera, M. (1996). The Southern Model of Welfare State in Social Europe, in: *Journal of European Social Policy*, 6, 1, pp. 17-37.

subdividida. A classificação proposta por Ferrera, Rhodes & Hemerijck (op.cit.) aparece na página seguinte.

Intentando penetrar mais profundamente no tema da classificação, uma caracterização esclarecedora implica em compreender tanto as dimensões e as características dos diferentes modelos sociais quanto sua relação mais geral com o próprio sistema econômico. Uma importante variante desta postura é a integração entre as variedades de capitalismo e os regimes de *welfare*. A corrente das “variedades de capitalismo”⁸⁵ é uma dimensão analítica centrada na perspectiva das complementaridades institucionais, ou as instituições tomadas como agentes de socialização e matrizes de sanções e incentivos. Por efeitos interativos entre as esferas econômicas, a complementaridade gera distintos modos de coordenação, de forma geral descritos como interação estratégica ou através de mercados competitivos.

⁸⁵ Principalmente, Hall, P. A. & Soskice D. (2001b), Hall, P. & Gingerich, D. (2001). e Ebbinghaus, B. & Manow, P. (2001). Ver também Huber, Evelyne & Stephens, J. (2000). *Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment* in: Pierson, Paul (ed.). (2000). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. Originalmente, esta perspectiva teve como “precursor” Michel Albert, que descreveu o modelo “renano” (coordenado institucionalmente) e “anglo-saxão” (coordenado pelo mercado). Ver Albert, 1992.

Quadro 23- Famílias de *Welfare States*, Características (Ferrera, Hemerijck & Rhodes):

	Escandinávia	Anglo-Saxã	Continental	Meridional
Países	Suécia, Dinamarca, Finlândia	Reino Unido, Irlanda	França, Alemanha, Holanda, Áustria, Luxemburgo, Bélgica	Itália, Portugal, Espanha, Grécia
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos universais, • amplos serviços públicos, políticas ativas, • financiamento por impostos; • taxa de emprego elevada ajuda financiamento; • forte emprego público (muitas mulheres, 1/5 população trabalhadora). 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor acesso aos benefícios e menor proteção; regulação de mercado; • <i>testes de meio</i>, • saúde (universal) e serviços sociais financiados por sistema geral, mas crescente importância das contribuições; • presença de seguros privados; relações industriais descentralizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tradição bismarckiana - <i>link</i> trabalho e contribuição/direitos sociais; • <i>welfare</i> baseado na ocupação com empresários e sindicatos com participação nos esquemas de seguro; • forte proteção ao emprego; • financiamento da proteção por impostos e, predominantemente, por contribuições; • fortes organizações de interesses. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Approach</i> bismarckiano de transferência com <i>beveridgiano</i> (universal) na saúde; • rede de proteção social de proteção pouco desenvolvida; • família muito importante; • menor desenvolvimento institucional e financeiro; financiamento de base mais contributiva; • diferenças <i>insiders/outside</i>s; transferências generosas para <i>insiders</i>, gaps de proteção para <i>outsiders</i>; • presença de pactos sociais nos 90'.

Fonte: Ferrera, Hemerijck & Rhodes, 2000, pp.25-42.

A proposta deste veio teórico é a construção de *clusters* relativos às nações que sejam baseados nos modos de coordenação, variando segundo a *performance* econômica, vantagens comparativas institucionais, respostas nacionais à globalização e políticas públicas comparadas.

Os autores identificados a esta corrente (marcadamente Hall & Soskice) indicam um *approach* centrado em atores, estes definidos como firmas, indivíduos ou governos. O ator central nessa perspectiva é a firma, cujos comportamentos podem ser agregados para efeito de análise da *performance* econômica. Estas se engajam em múltiplos processos, como em financiamento (com o mercado financeiro), a regulação salarial e das condições de trabalho, qualificação ou tecnologia. Entretanto, sua questão central é o problema da coordenação envolvendo os demais atores. Da mesma forma, elas constroem estruturas institucionais mais eficientes, seja por mercado, hierarquias ou redes (Williamson, Chandler) e estratégias adaptáveis às necessidades em cada economia nacional. O engajamento nos processos citados e a adoção de estratégias de coordenação diferenciam regimes de regulação: enquanto em **regimes de mercado**, sem ou com baixa regulação, persistem relações diretas e contratuais (e sindicatos são vistos como impeditivos), em **regimes coordenados** a mediação institucional é permanente, a lógica da negociação está presente e o sucesso competitivo repousa na alta qualificação. Portanto, enquanto as relações interatores no primeiro tipo são entre firmas mediadas pelo mercado, com fraca ação estatal ou de instituições do mercado de trabalho, no segundo a ação do Estado e/ou das instituições ganha uma dimensão-chave. Na página seguinte, o quadro 24 mostra estas perspectivas.

Como matriz teórica, as variantes de capitalismo proporcionam um incremento adicional ao debate. Se a lógica classificatória de bem-estar envolve dimensões de proteção, é evidente a possibilidade de articulação entre as variantes e os regimes de *welfare*, explorando as complementaridades entre ambos. Esta preocupação está presente em Ebbinghaus & Manow (2000) e Huber & Stephens (2000) e é de fundamental importância para o quadro classificatório que será visto logo adiante.

Ebbinghaus & Manow enfatizam o caráter não convergente na temática das variedades de capitalismo, mostrando a diversidade em economias nacionais como um mix de instituições, modos de governança e regulação. Adicionalmente, a teoria vem de encontro ao

Quadro 24- Os Dois Modos Centrais de Coordenação, Com Uma Variante:

Modos de coordenação	Economias liberais de mercado (LME's) (Mercado fluido, apoio aos compromissos, coordenação via mercado).	Economias coordenadas de mercado (CME's) (Mercado imperfeito, apoio aos compromissos)	Economias “Meridionais” (Europa) (forte presença estatal)
Características Gerais	Mercados competitivos, relações próximas e contratos formais → equilíbrio dotado por preços relativos, sinais de mercado e considerações marginalistas.	Equilíbrio depende de apoio institucional em relação aos compromissos acertados, incluindo apoio para informações efetivas, monitoramento, sancionamento e deliberação	Sindicatos envolventes, ação empresarial mais fluida e intervenção estatal
Características Específicas	Firmas têm alta transparência, dispersão de acionistas, financiamento depende de avaliação do mercado. Sindicatos fracos e proteção baixa; contratos entre trabalhadores e empregadores individuais, firmas não treinam, <i>top managers</i> com controle total na estratégia da firma	Conexão em densa rede de acionistas e membros de influentes organizações de empresários; substanciais “trocas” de informação privada, financiamento via reputação. Fortes sindicatos e proteção elevada, acordos salariais coordenados entre sindicatos e associações, que também supervisionam treinamento. Managers com menos autonomia. <i>Link</i> banco-indústria	Tradição agrária, capacidade de coordenação não-mercado (Estado) nas finanças e nas relações de trabalho Casos “ambíguos” (Hall & Soskice)
Países (com variações internas)	UK, IRL, EUA, Nova Zelândia, Austrália, Canadá	ALE, AUS, SUE, FIN, DIN, BEL, HOL, Suíça → economia coordenada em base industrial – presença de associações Japão, Coréia → economia coordenada por grupos – rede, “famílias” de companhias	FR, IT, POR, ESP, GRE, Turquia

Fonte: Hall & Soskice, 2001b ; Hall & Gingerich, 2001

papel das instituições e dos atores (interação), buscando uma arquitetura própria para as instituições de governança e assumindo como ator central a lógica micro das firmas (custos de transação, papel da confiança e cooperação e da importância das informações).

Por sua vez, a discussão sobre os regimes de *welfare*⁸⁶ é depositária da mesma preocupação sistêmica que a anterior, buscando *clusters* de países em nexos *welfare*-economia (relações industriais, políticas sociais/emprego, *welfare*/sistema financeiro/governança corporativa) e o *link welfare*-mercado de trabalho. Longe de analisar as estruturas de despesa, trata-se da consideração sobre as políticas de “afastamento” do mercado, a desigualdade e as relações Estado-família-mercado, em uma dada tradição política (social-democrata, liberal ou conservadora). A relação entre as variedades de capitalismo e os regimes de bem-estar equivale à comparação entre “regimes de *welfare*” e “regimes de produção”, ou as economias de mercado não coordenadas lado a lado ao *welfare* liberal e a possibilidade em captar as variações internas entre os regimes coordenados e os demais modelos de *welfare*.

Ebbinghaus (1999) enfatiza a idéia de modelo como o “... way in which specific combinations of institutions and social practices govern market – society relations in a particular nation-specific combination whether this was intended or unplanned” (idem, p. 3). Um modelo sócio-econômico e não com base nas preocupações mais isoladas com formas de governança para os mercados ou estruturas macroeconômicas. Engloba o emprego, a organização do mercado de trabalho e a política social. Como combinação de elementos entrelaçados em cada nação, é possível verificar onde países com divergentes esquemas, mas com políticas comuns, constroem coletivamente um “modelo europeu”. Ebbinghaus propõe quatro complexos institucionais – governança econômica, relações industriais, regimes de emprego, políticas de *welfare* – em combinações particulares. As variações incorporam graus de enraizamento institucional, valores e clivagens sociais, constatando que um particular regime produtivo requer apoio da estrutura institucional.

⁸⁶ O autor-base, neste caso aqui referenciado, é Esping-Andersen (1990).

Quadro 25 - Modelos Sócio-Econômicos Europeus (Ebbinghaus):

Complexos institucionais, pilares dos regimes nacionais	Modelos Sócio-Econômicos			
	Nórdico	Centro	Sul	Anglo-Saxão
Governança Econômica				
Governança financeira	Investimento de longo prazo, capital bancário “paciente”.	Investimento de longo prazo, capital bancário “paciente”.	Bancos nacionais, intervenção estatal.	Investimento de curto prazo, (<i>share holders</i>).
Regime de produção	Dependência de exportação, especialização flexível.	Dependência de exportação, especialização flexível.	Pequenas firmas flexíveis, produção de massa (ex) nacionalizada.	Baixa qualificação, produção de massa, privatização.
Relações Industriais				
Organização de interesses	Centralizada, alta densidade, representação local.	Centralização, declínio de filiação, conselhos de trabalho.	Trabalho mais fragmentado, sindicato mais fraco, empresários intransigentes, propensão à greve.	Sindicatos fragmentados, crise na densidade, estratégias não sindicais.
Sistema de barganha	Intermediação corporativa, barganha coordenada com tendência de descentralização.	“Parceria social”, barganha coordenada (mas, ameaça de saída).	Barganha descentralizada e intervenção estatal <i>ad-hoc</i> .	Barganha descentralizada, voluntarismo, <i>lobbies</i>
Regime de Emprego				
Emprego	Alta taxa de emprego (também mulheres e part-time), desemprego mais recente.	Média taxa de emprego, desemprego de massa, aposentadorias precoces.	Baixa taxa de emprego, setor público vasto, desemprego de massa (jovens).	Alta taxa de emprego (também mulheres e part-time), desemprego cíclico.
Mercado de trabalho	Regulado, com emprego de longo prazo, mão de obra mais qualificação.	Regulado e mão de obra mais qualificada.	Regulado, mas com trabalho atípico flexível em setor informal.	Mercado flexível e desregulado.
Welfare State				
Financiamento	Elevado gasto público, fartamente financiado por impostos.	Médio gasto público, fartamente financiado por contribuições sobre salários.	Médio gasto público, déficit público mais elevado, financiado por contribuições sobre salários.	Média despesa pública, financiado por impostos e fundos privados.
Seguridade Social	<i>Welfare</i> universalístico, orientação para serviços sociais.	Seguro social estatal, orientação para transferências.	Residualístico, familista, orientação de transferências pelo <i>welfare</i> .	<i>Welfare</i> liberal, incremento de privatizações.

Fonte: Ebbinghaus, 1999, p. 16

O quadro 25, a partir de Ebbinghaus, mostra um *set* de elementos complementares formando quatro “modelos”, envolvendo tanto a diversidade econômica quanto de proteção social, permitindo ainda a verificação de elementos estruturados a partir das considerações dos quadros 21 e 22. Portanto, ele representa um esforço sintético, onde os modelos nórdico e central correspondem à variante das economias coordenadas, enquanto o modelo anglo-saxão é nitidamente regulado via mercado; adicionalmente basta considerar a esfera das relações industriais para verificar a mesma identificação⁸⁷.

O debate sobre as diferentes variações de classificação é importante para a identificação da Europa como um espaço sócio-econômico. Da classificação clássica de Esping-Andersen às variações de capitalismo, intenta-se mostrar a possibilidade em compreender a diversidade européia em um todo inteligível, iluminando as peculiares características do modelo social europeu. Com a apresentação do quadro de Ebbinghaus, surge uma visão integrada mais completa da Europa ocidental.

Com a estrada sinalizada e um modelo abrangente, foi possível clarificar as diferenças de bem-estar. Entretanto, o edifício do *welfare* vem sendo desafiado por fenômenos recentes. A questão das reformas já faz parte do cotidiano nacional e europeu. De posse do conhecimento sobre a União (capítulo 1) e da dimensão nacional de *welfare* (capítulo 2), é hora de enfrentar o debate das reformas no contexto europeu e dos Estados Membros.

⁸⁷ O modelo do “sul” segue a mesma lógica. No caso de Hall & Soskice, a Europa Meridional era um caso mais anômalo; em Ebbinghaus e seus modelos integrados, ela ganha mais especificidade.

3- Reformatar e Recalibrar em Contexto de Resistência – O Debate sobre as Reformas do Welfare

“ ... o modelo social europeu, uma das nossas grandes riquezas. Independente dos diferentes percursos históricos dos países europeus, qualquer que seja a diversidade nas suas características sistêmicas, existe verdadeiramente um modelo social europeu. Este modelo, hoje em grande dificuldade, foi um sábio compromisso entre o jogo do mercado, a intervenção estatal ou do Banco Central e um vasto campo para a concertação, a negociação entre parceiros sociais. O problema está em saber se este modelo, criticado por uma minoria no interior da Europa, será capaz de adaptar-se, sem renegar-se, à gigantesca mudança que atravessamos”.

Jacques Delors (1998)*

Há um paralelismo que se desenvolve ao aprofundamento da unificação europeia nos anos 90. Trata-se da controvérsia em torno das reformas. De largo alcance, este tema guarda relação tanto com os aspectos internos aos Estados nacionais quanto aos próprios mecanismos económicos da UE, da intensificação competitiva, das relações globais e da própria dinâmica do capitalismo avançado. Um “jogo” interativo interno-externo sob um cenário de desafios.

Tema correlato ao debate sobre a “crise do *welfare*”, pelos seus desafios e suas possibilidades de mudança. Este capítulo tenta mapear interpretações, mostrar arranjos renovados e descrever dois documentos da própria comunidade que enfrentaram a tarefa de compreender esta mudança, assim como os reflexos para a própria UE.

3.1 – Interpretações e Diagnósticos gerais:

Pensar o *welfare* em conjunto é uma proposta do denominado “modelo social europeu” (MSE). Em sentido genérico, o MSE “realmente existente” é aquele que se estende ao longo dos países, por diferentes constelações. Seu local por excelência é o espaço nacional, e os Estados Nacionais agregados por *clusters* assemelhados. Afinal é ali onde os desafios económicos e sociais são enfrentados, o *locus* das reformas, com seus reflexos sobre a proteção social na Europa como um todo.

* DELORS, Jacques. Dall’Integrazione Economica All’Unione Política dell’Europa. Lezioni del Pasato, Prospective del Futuro. In: *Stato e Mercato*, numero 52, aprile 1998. p. 17 (tradução do autor).

Após longa construção, o *welfare* tornou-se parte da vida social e econômica da Comunidade, hoje UE. Se a *golden age* foi o tempo de crescente prosperidade para o conjunto da Europa Ocidental, assim como a crise dos anos 70 representa mais recessão, menores taxas de crescimento e o agravamento do desemprego, há uma dupla consequência para o projeto europeu: se a prosperidade do pós-guerra (até o início dos anos de 1970) correspondeu ao fortalecimento econômico e social dos Estados Nacionais (e do *welfare*), o segundo momento (pós 73), apresenta um conjunto de pressões sobre estes mesmos Estados. Se o primeiro guarda relação com a ampliação para a “Europa dos Nove”, a intensificação dos objetivos econômicos imediatos e facilitadores da circulação econômica e das pessoas, o segundo provocou a paralisia parcial da integração em sentido mais amplo, como, entre outros, pela acomodação de novos interesses (a adesão de novos países).

Sempre no espaço nacional, com a visão amplamente consagrada da Europa como uma comunidade econômica, a mudança da maré política ao final dos anos de 1970 traz consigo o acirramento da disputa em torno do *welfare* e, mais amplamente, do projeto europeu. Em uma expressão, a literatura sobre a chamada “crise do *welfare state*”. Um estudo da OECD – *The Welfare State in Crisis* (1981) – é um importante momento deste debate, enfatizando a tese de que o estrangulamento fiscal, combinado com mais desemprego e maiores exigências contributivas (em um contexto de alterações demográficas) levariam o Estado de Bem-Estar ao impasse. No mesmo momento, as políticas conservadoras defendiam o caráter supostamente desincentivador do mesmo, enquanto os social-democratas, em uma política defensiva que persiste por longo tempo, tinham sua preocupação centrada na sobrevivência política e com relação às demandas não cobertas⁸⁸.

Trata-se de uma conjuntura com crescente desregulamentação econômica internacional e o acirramento das disputas em torno de competitividade. E com Estados marcados (em sua maioria) pela forte presença de relações econômicas mediadas institucionalmente e fortes estruturas de bem-estar. O papel do fortalecimento da Europa representou, ele mesmo, outro duplo movimento: tanto uma maior capacidade de competição e eficiência no campo mais geral das atividades econômicas quanto o reforço

⁸⁸ Sobre este debate até a metade dos anos de 1980 e mapeando as diferentes perspectivas, ver Draibe & Henriques (1988).

da Europa social. Em linhas gerais, esta posição resume o que a presidência de Jacques Delors na Comissão Europeia tentou obter.

A unificação definitiva do mercado interno, o projeto da UEM por etapas e a defesa da convergência da proteção social, são partes do mesmo libreto. A posição de Marks & Hooghe (op.cit.) enfatizava a Europa como em disputa, formando coalizões em torno do “capitalismo regulado” ou daquele hegemonicamente “neoliberal”. Antes que projetos excludentes, a discussão em torno do *welfare* nos anos 90 representa uma “infiltração” da UEM em questões econômicas nacionais, reforçando a estratégia *mainstream*, ao mesmo tempo em que as estruturas de bem-estar se reordenam; mas não como uma resposta mecânica e convergente às pressões econômicas. Na verdade, ao longo do fio que reúne os *welfare states*, a lógica econômica da integração conjuga-se à estrutura de proteção, um mix de conseqüências não intencionais decisivo à Europa do futuro.

È assim que a palavra “reforma”, a partir da segunda metade dos anos de 1980, passa ao vocabulário político e econômico. É possível tomá-la como em sentido “radical”, como mudança de um todo, alterando toda a base de cobertura em uma política. Ou pode ser tomada em sentido de ajuste, reordenando e criando um novo ambiente para as políticas. No primeiro sentido, ela pode ser vista como “desmonte” ou “desregulação”; no segundo como “adaptação” e/ou “recalibração”. A questão é que o resultado de um dado processo de reforma não é fornecido *apriori*, mas um caminho tortuoso e difícil, de idas e vindas. Uma estratégia “*big bang*” de reforma, ou o caminho radical apriorístico, esbarra em múltiplas resistências, do notório caso de Thatcher às intenções sistemáticas dos gabinetes Juppé na França ou Berlusconi na Itália. Por não obter resultado como um todo (plena mudança), a estratégia radical é recondicionada em ajustes parciais (ou até fracassa).

Pierson (1998), ao intentar demonstrar a relação conflituosa e de busca, em um contexto de tradições e interesses enraizados, usou a imagem de “forças irresistíveis chocando-se com objetos imóveis”. Buscando aplicar as “novas políticas para o *welfare state*” (Pierson, 1996), os arautos liberais necessitavam lidar com a impopularidade de suas propostas e a importância dos grupos organizados: “Welfare state expansion involved the enactment of popular policies in a relative undeveloped interest group environment. By contrast, *welfare state* retrenchment generally requires elected officials to pursue unpopular policies that must withstand the scrutiny of both voters and well-entrenched networks of

interest groups” (Pierson, 1996, pp.143-144). Segundo Ferrera & Rhodes, um jogo de pressões em dois níveis, com líderes nacionais comprimidos entre *contrangimentos* políticos e necessidades estruturais. As mudanças econômicas, os avanços da direita e inclusive o incremento nos custos da seguridade social entram em choque com políticas populares. Se as reformas impõem perdas tangíveis e ganhos difusos, os eleitores reagem em um contexto onde programas de bem-estar podem atingir mais da metade do eleitorado, as organizações são pouco dependentes dos partidos e os próprios programas geram políticas persistentes. Para Pierson, o *welfare* é o *status quo*; a impopularidade das reformas conduz por caminhos tortuosos, como a fuga de responsabilidade (*blame avoidance*) ou a responsabilização das pressões externas. Reformar nunca foi um caminho fácil e, sobretudo, reformas não são depositárias de planos racionais invariavelmente correndo na direção prevista.

Fiona Ross (2000) critica Pierson por ignorar o papel das elites políticas, ou sua capacidade em influenciar a opinião pública e as instituições. Assim como enfatiza o caráter lento das reformas, afirma que a própria esquerda tem papel importante neste movimento e a popularidade do *welfare* não pode ser vista como congelada no tempo e no espaço. Conseqüente, a crítica de Ross alerta para o fato do movimento do Estado de Bem-Estar ser mediado pelo caráter ativo da política: o mix interno de apoio às reformas depende dos arranjos locais e da natureza das políticas; movimentos lentos e adaptativos estão em ação.

Não é fútil recordar que Pierson não desconsidera as pressões externas, de competitividade e da integração via UEM, mas situa a esfera decisiva no Estado-Nação. Como outros, reconhece que a integração exige e pressiona, retira parte da autonomia econômica do Estado, mas a legitimidade das lideranças políticas, seu apoio eleitoral, e a própria dinâmica da integração com seus sistemas de veto (como a unanimidade em questões sociais), exige cuidadoso cálculo político interno. Na opinião do autor, as pressões sobre o *welfare* não o desmantelam, as próprias mudanças de elegibilidade são cuidadosas e é preciso olhar além das pressões demográficas e econômicas. O *welfare* possui, afinal, poderosas forças estabilizadoras. Como na integração negativa da UE, a não-decisão o

favorece e o custo eleitoral das reformas é alto; interesses se formam e se consolidam e as pressões se chocam contra o cálculo eleitoral e a impopularidade⁸⁹.

As reformas mais amplas nos modelos sociais nacionais poderiam ocorrer ao longo de quatro situações: um governo forte, capaz de absorver a impopularidade; uma grave crise orçamentária ou congênere; o fato das reformas serem pouco visíveis e a capacidade em transferir responsabilidade “para fora”. O último caso é típico da UE, pois o argumento das induções “externas” e imperativos da UEM transfere a “culpa” para o campo externo. Entretanto, as contra-forças também operam: um governo começa forte e esbarra em resistência, daí recua cuidadosamente (Thatcher); a pressão orçamentária requer apoio da oposição, o que não é simples. A visibilidade das reformas depende do desenho das instituições - maior fragmentação tem menor responsabilidade sobre mudanças, mas enfrentam maiores pontos de veto (os EUA são um bom exemplo). Já aqueles governos mais centralizados têm bloqueios menores e utilizam o recurso da *blame avoidance* (UK). Finalmente, mesmo onde a transferência de “culpa” ocorre, não desaparecem os pontos de defesa do *welfare* por suas organizações e enraizamento. Resumindo, as reformas podem ter alto custo eleitoral e recorrem frequentemente à fuga de responsabilidade, o *policy maker* atuando em um ambiente de políticas públicas herdadas.

Ferrera & Rhodes (2000) argumentam que os desafios ao Estado de Bem-Estar (como o pós-industrialismo, a globalização, UEM, mudanças societais) estão em ação. Entretanto, ainda que impactos como a globalização sejam mais exagerados que reais⁹⁰, os países estão diante de uma nova combinação de elementos. Insistem os autores que reformas sempre dependem da habilidade dos atores, dos diagnósticos e de sua legitimidade, construindo fortes coalizões habilitadas em enfrentar a resistência sistêmica do próprio *welfare* e negociar com preservação de consenso. É um problema de ajuste institucional, seja pela perda de efetividade das antigas políticas, seja diante das mudanças societais. Em suma, trata-se de um processo incremental e concertado⁹¹.

⁸⁹ Segundo Pierson, mesmo o caso exemplar das reformas mais profundas, a era Thatcher no Reino Unido, começou a toda velocidade, mas a opinião pública freou o governo conservador e obrigou cortes pontuais. As maiores mudanças foram nas pensões (SERPS), no subsídio à habitação e no incremento de fundos privados.

⁹⁰ Existem grandes setores *non traders*, as economias nacionais não foram absorvidas, o consumo dos governos permanece alto, a economia regional europeia representa a maioria de mais de 2/3 dos negócios comerciais. O lado mais globalizado é a autonomia do mercado financeiro desregulamentado.

⁹¹ O caso europeu que não possui forte presença de coalizões pelas reformas, preferindo o estilo “*big bang*”, é o Reino Unido. Na ausência de *contrangimentos* políticos fortes, como no “sistema westminster” centralizado

No caso da União Européia, as estratégias de ajuste nacionais e as negociações podem ser encorajadas e reforçadas pela UE, em seu esforço para atacar as desigualdades, introduzir novas formas de flexibilidade e reformar as contribuições da seguridade. O papel da União seria importante como apoio aos Estados em seu esforço de adaptação e na defesa do engajamento dos parceiros nos pactos nacionais. Aqui surge de volta uma dinâmica já sobejamente marcada anteriormente: a EEE, o processo de Colônia (coordenando desenvolvimento salarial com as políticas fiscal e monetária) e a ênfase em educação e treinamento são pontos importantes de apoio. Da mesma forma, o papel da Comissão na difusão das “melhores práticas” e os instrumentos “*soft*” de intervenção no mercado de trabalho (como as diretrizes, p.ex.). Na década de 1990, o desenvolvimento da UE teve implicações nas políticas sociais dos Estados Membros, em um sistema político de “semi-soberania”. O lançamento do “processo de Luxemburgo”, o capítulo sobre emprego no Tratado de Amsterdã e as iniciativas da Comissão, como a “Estratégia Concertada para a Modernização da Proteção Social”, mostram como a União não avançou imediatamente para a inclusão da política social como “*hard law*”, mas auxiliou proporcionando incentivos a uma nova estrutura nos arranjos nacionais de *welfare*. À medida que esses modelos de reforma nacional avançam, vai se constituindo um cenário para a consolidação, em nível europeu, de um modelo social sustentável e eficiente, adequado aos objetivos da União e à proteção social⁹².

Segundo os autores, há quatro tendências comuns em tela:

e com um partido dominante no poder, a tendência é buscar reformas “de cima para baixo”. Mas, mesmo assim, como Pierson lembrou, o governo pode sofrer pressões de recuo. Ao contrário do Reino Unido, a Europa Continental tem desenvolvido, em maior ou menor escala, “sistemas negociados”, ainda que com resultados diversos.

⁹² Como será visto, os autores voltarão ao tema em seu trabalho para a Presidência Portuguesa da União (Ferrera et alii, 2000).

Quadro 26- Tendências Comuns de Reforma do *Welfare* (Ferrera & Rhodes):

Tendências	Características
Mudanças na lógica do sistema existente	Mais idade para aposentadoria, políticas de qualificação, restrição de impostos, maior <i>link</i> contribuições/benefícios; na saúde, eficiência e efetividade na alocação e provisão de recursos com mecanismos como “contratos públicos”, listas de medicamentos, etc.
Das políticas passivas às ativas	Reabilitação, treinamento, reinserção; benefícios “ <i>in work</i> ” ou subsídios.
<i>Targeting</i> de recursos	Diferentes estratégias focais dependentes das instituições e oportunidades. Apesar de recomendadas pelo FMI e o Banco Mundial, não são de uma única forma e nem generalizados. Busca recalibrar novos riscos.
Financiamento da política social	Redução de custos não salariais e maior equilíbrio e transparência entre o que é contribuição para seguridade e impostos gerais

Fonte: Ferrera & Rhodes, 2000, pp. 4-8.

Inevitavelmente a lógica das reformas está longe de um processo com pura racionalidade econômica, onde os agentes estabelecem pontos de equilíbrio pareto-ótimo. Instituições e interesses, assim como organizações, atuam na “modelagem” do *welfare*, da mesma forma que as lideranças encontram-se entre necessidades estruturais e *contrangimentos* políticos; o ajuste das reformas é delicado e envolve tanto a questão da coesão social quanto as tentativas em superar os bloqueios que inevitavelmente surgem.

Há múltiplas entradas no debate sobre as reformas. Hemerijck (2002) defende a estratégia aberta pelo MAC e rejeita a hipótese de Pierson sobre a impopularidade das “novas políticas”: para o autor, a tese ignora importantes ajustes e reformas no mix básico de *welfare*, baseado na combinação de justiça social e equidade com fatores de competitividade, em um contexto de envolvimento institucional e negociação (experimentações em negociação salarial, aposentadorias, emprego, serviços sociais). Enfim, uma dinâmica de renovação e reforma em um MSE robustecido e com capacidade de inovação.

O autor assume a idéia dos três regimes de *welfare*⁹³ (nórdico, anglo-saxão e continental) e suas diferenças relacionadas à performance no emprego, intensidade nos

⁹³ Nórdico (direitos universais, forte em serviços públicos, igualdade de gêneros, financiamento por impostos), anglo-saxão (orientado ao mercado, pobre em serviços de atendimento público, sem coordenação

serviços, financiamento, grau de igualdade e cobertura, mas alerta para as conexões entre eles e os desafios comuns: os *contrangimentos* da UEM e da integração em geral, a questão da desindustrialização e o incremento da economia de serviços, o desafio do emprego e o “trilema dos serviços” (Iversen & Wren)⁹⁴. Este último gera problemas diversos para diferentes regimes de *welfare*: a Escandinávia possui maior gasto social e parece adaptada ao desafio pós-industrial; por outro lado, enfrenta problemas no financiamento. O regime anglo-saxão tem mais sustentabilidade financeira, mas a desigualdade salarial (e social) é bem mais forte. Finalmente, o regime continental tem custos fixos elevados, com maior igualdade salarial e alto desemprego. Buscando melhorar a competitividade, aposta em produtos de qualidade e formação qualificada, mas a pressão dos custos atua sobre o trabalho, não reduz o desemprego e vem gerando poucos novos postos de trabalho (idem, pp.11-12).

Mas o trilema não é insuperável, vistos os casos da Holanda e da Dinamarca, capacitados em manter maior igualdade, restrição fiscal e desemprego baixo. O problema da qualidade e inovação no *welfare*, segundo Hemerijck, é o condicionamento de políticas viáveis por três fatores: desafios políticos relevantes, variações nos desenhos de *welfare* e diferenças nas estruturas de processo decisório, conforme mostrado por Scharpf & Schmidt (2000). Ou depende, em outras palavras, da escolha das prioridades e da relação entre os desafios e as respostas políticas. Processo decisório interativo, envolvendo diagnóstico, prioridades, soluções potenciais e apoio político-societal. A passagem à inovação, e para as reformas, envolve forças políticas e fatores institucionais, como a orientação política do governo, as características das instituições e como os atores políticos se organizam⁹⁵.

Em qualquer instância, **a viabilidade da reforma depende da capacidade institucional em orquestrar consenso entre atores, como os partidos e/ou entre**

industrial, trabalho desregulamentado) e continental (mix de estatismo, corporativismo, familismo, significativamente contributivo, com barganha coordenada, sistemas de treinamento). Próximo dos clusters de Esping-Andersen (1990, 2001).

⁹⁴ Segundo esse argumento, os objetivos de alto emprego, igualdade de renda e restrição fiscal não podem ser “ativados” simultaneamente. Ver Iversen, T & Wren, A. (1998) Equality, Employment and Budgetary: the Trilema of the Service Economy, in: *World Politics*, 50, 4, pp. 507-546.

⁹⁵ Como exemplo, é sabido que sistemas majoritários como o inglês (sistema westminster, na classificação de Lijphart), com um partido dominante e governo centralizado, poderia facilitar reformas “radicais”. Já um sistema democrático-consensual (multi-atores e governos de coalizão, representação forte de interesses), é mais afeito às reformas incrementais (e também com pontos de veto adicionais e mais resistência). Hemerijck não cita Lijphart, mas a associação é óbvia. A classificação de Lijphart pode ser conferida em Lijphart, Arend (1989) *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Gradiva.

governos e parceiros sociais. Tarefa do campo nacional que, segundo Hemerijck, pode ser aprofundada pela ação da UE. O autor propõe passar de um ponto inespecífico para um conjunto de objetivos comuns, envolvendo acordos sobre as políticas. Por isso, novamente é o MAC o instrumento mais saudado: objetivos claros e acordados, respeito às diferenças nacionais, diretrizes inspiradas nas “melhores práticas” e um maior *status* público aos grupos de interesse.

A idéia de que a UEM seria um constrangimento obrigatório de “neoliberalização” não somente revelou-se improvável como, pelo contrário, os pactos sociais reapareceram como caminhos de ajuste e regulação. A relação entre *welfare* e emprego mostrou-se mais positiva ao longo da década de 1990: desenvolvimento de recursos humanos, a idéia de obrigações recíprocas (receptores de *welfare* com treinamento, como na Irlanda), subsídios para emprego com baixa qualificação (UK) ou redução dos custos de não-trabalho; mais flexibilidade de tempo, forma e conteúdo do trabalho. Além disso, alguns países liberalizaram contratos (tempo parcial) com proteção social (HOL, caso paradigmático). Defende-se que uma parte dos trabalhadores “centrais” (tempo integral) flexibilize a forte regulação em prol da proteção daqueles da “periferia”, des-segmentando o mercado de trabalho. Ainda que não haja convergência, as tendências de maior liberalização, coordenação, proteção social, provisão de emprego e emergência de pactos subnacionais, estão na agenda de muitos países.

Em 1999, Hedva Sarfati escrevia que o previsto desmantelamento do *welfare* não havia ocorrido e atribuía este fato, entre outros, ao enraizamento. Mas reconhecia que pressões variadas persistiam na rota do *welfare*, da globalização às pressões demográficas, fiscais e no mercado de trabalho. O objetivo era responder aos desafios neste mercado e à necessidade de incremento da competitividade, reduzindo o custo da proteção social e restabelecendo o equilíbrio entre proteção e imperativos econômicos. Nesse mesmo ano, a Comissão Européia publicava seu documento sobre a “Modernização da Proteção Social” (European Commission, 1999) definindo critérios para a mesma: níveis de “*make work pay*” e segurança relacionada à renda, aposentadorias seguras e sustentáveis, inclusão social e atendimento em saúde de qualidade e saudável financeiramente. A “Iniciativa de Estocolmo” (98), da *International Social Security Association (ISSA)*, defendia a equidade intergeracional, o alívio da pobreza, a flexibilidade, individualização da seguridade para

homens e mulheres, a transparência e coerência das políticas. Ou a correlação positiva entre a seguridade social com criação de empregos e incentivos ao trabalho, tratamento igual aos migrantes e seguro universal (riscos básicos, saúde, desemprego, envelhecimento). Ao longo dos anos de 1990, a agenda das reformas incorporou restrições de elegibilidades nos benefícios, aumento no tempo de contribuição, maior idade para aposentadoria, combinação *pay as you go* com fundos (a maioria privados, mas de pouca disseminação) e o aumento da responsabilização de empregadores e trabalhadores.

Na mesma dimensão da relação entre desafios, mudanças e proteção, há o trabalho de Esping-Andersen & Regini (2000). A preocupação é enfatizar, ao mesmo tempo, a não desregulação e a parcial flexibilização promovida pelas reformas, como na relação *insiders-outsiders* e o papel dos serviços. Por outro lado, a preocupação com o quadro familiar, base de muitas das estratégias de *welfare*. Ameaçar a proteção ameaça à família, esta que certamente poderá ser uma potencial aliada das mudanças desde que a “... flexibility should not be outcome of generalized deregulation but rather of ‘controlled exception’...flexibility at the margin ... The second condition has more to do with equity...” (Esping-Andersen & Regini, 2000, p.6).

Tratando da regulação no mercado de trabalho, do ponto de vista institucional e sinalizado por preços, mas também imerso em uma rede de relações sociais, Regini (2000a) enfatiza a diversidade regulatória (como proteção ao emprego, ao desempregado, negociações) e as origens da mesma regulação. As alterações pós-70 provocaram a queda do prato da balança em um *bias* pró-capital, alterando o equilíbrio do pós-guerra. Ajustes industriais, reorganização da produção e a crise do fordismo facilitaram, para usar uma expressão de Standing (e com a qual Regini não se identificaria simetricamente) a transposição da era da regulação estatutária para a de regulação de mercado (Standing, 1999, p. 126). Para Regini a flexibilização não indetermina o *welfare*, mas obriga às adaptações. Importa mesmo é o papel da regulação, não da pura intervenção estatal, e a forma pela qual os modos de regulação agem (se predomina Estado, mercado, acordos ou instituições comunitárias e redes sociais). Ela também pode ser vista como vantagem competitiva ou como facilitadora de acordos sobre a mesma flexibilidade. Por isso a posição inglesa (descentralização com desregulação) ou a mudança com re-regulação são dois extremos. Entre alternativas polares há diversos arranjos possíveis.

O caminho de Esping-Andersen (2000a) é também o de recusar a simetria simples entre desregulação e mais emprego, ou “rigidez” e desemprego. A regulação pode afetar a composição do desemprego (se jovens, desempregados em longo prazo, mulheres, etc), mas pouco interfere no nível do mesmo. Por sua vez, se a desregulação reduz a seguridade dos *insiders*, não gera pleno emprego. Finalmente, a “rigidez” vem entrelaçada com mudanças muito relevantes, como a desindustrialização e a natureza das relações industriais. Ele argumenta que muitos estudos mostram o impacto do seguro-desemprego sobre o nível de emprego apresentando efeitos negativos apenas na margem. Mas, se *per se* efeitos de proteção não geram obrigatoriamente desemprego, sua interação com outros fatores pode alterar sim a estrutura de emprego. Um exemplo é o caso da barganha entre os *insiders*: sabendo que desempregados e *outsiders* estão cobertos pelo seguro, os *insiders* forçam aumento de salário real; o resultado futuro é mais segmentação com mais desemprego. Outra ilustração é a interação com fatores de impacto macroeconômico, como a desindustrialização ou o êxodo de áreas rurais, aumentando a quantidade de emprego “necessário” e a adoção dessa mão de obra de baixa qualificação em empregos com baixos salários. Da mesma forma, treinamento e reinserção podem gerar um problema: não reduzir dramaticamente o desemprego, dada a possibilidade do “efeito carrossel” de rotação entre desemprego, treinamento e programas seguidas vezes (caso da Dinamarca).

Segundo Esping-Andersen, a geração de empregos nos anos de 1960 era somente marginalmente maior que nos anos 80 e mais negativamente correlacionada com o crescimento real dos salários. Ocorre que, hoje, **muitos Estados Membros da UE combinam a entrada em cena da geração *baby boom* com forte incremento das mulheres no mercado de trabalho, em um período marcado pela desindustrialização e desruralização.** Portanto, a estrutura do desemprego pode ser analisada em termos de rigidez e compensação por flexibilidade, mas as circunstâncias históricas afetam seu resultado seja pelo excesso de estoque ou oferta (mulheres e *baby boomers*, como na Escandinávia) ou alto estoque com baixa qualificação (desruralização na Itália, Espanha, Portugal, Grécia ou França).

A expansão dos serviços, partindo dos anos 80, não é isenta de mazelas. Combina produção especializada e serviços rotineiros e mal remunerados com baixa qualificação, dependência da disponibilidade de renda, preços relativos (se altos, “faça você mesmo”) e

contrangimentos temporais. E com o trabalho feminino, emprego de mulheres e mães, com reflexos em serviços sociais como creches. Há significativa correlação entre serviços e mulheres no mercado de trabalho (idem, p. 105).

A oferta de emprego atua sobre o debate em flexibilização e desregulação. O estoque de trabalhadores com baixa qualificação, por exemplo, auxilia na indução de determinadas políticas. No Reino Unido ocorre a proliferação desses empregos para mulheres nos serviços, com os homens mais concentrados nas antigas manufaturas. Ou na Itália ou Espanha, onde a combinação de desindustrialização e desruralização aumentou o estoque de desempregados. Flexibilização mais radical pode ser importante para firmas intensivas em trabalho, mas não para aquelas de alto valor agregado. Massiva flexibilização pode ampliar o emprego em serviços, mas poderia erodir o *welfare*. Um cenário de risco político muito elevado na vida européia.

Dada a relação entre oferta e cenário macroeconômico, emerge que **políticas restritivas, combinadas com baixas taxas de emprego entre mulheres, significam mais desemprego. Quando combinamos restrições macro, emprego feminino e as circunstâncias históricas** (idem, p.107), o véu que recobria o problema se abre. Rigidez afeta fluxo, não dramatiza o desemprego de massa.

Em seu diagnóstico sobre as relações adaptativas do *welfare*, Esping-Andersen não descarta a globalização, algum desincentivo ou a demografia. Mas insiste em que problemas “... are caused by *market* failure: ... badly functioning labour markets an overload on existing social programmes ... on the other hand, there is possible also *welfare state* failure:... the edifice of social protection in many countries is ‘frozen` in a past socio-economic order... incapable of responding adequately to new risks and needs” (Esping-Andersen, 1999a, p.2). Diante do conjunto de desafios externos (seja competitividade, globalização e/ou liberalização internacional) e internos (envelhecimento, fertilidade, pressões fiscais, mudanças na família, desemprego e desindustrialização), há diferentes adaptações e modulações que variam segundo **o legado institucional, os interesses estabelecidos e as características inerentes ao sistema.**

Esping-Andersen deu atenção especial aos dilemas do *welfare* continental. Sua raiz bismarckiana atrelou a cidadania ao emprego, dominado por menos serviços e mais

transferências aos trabalhadores formais. Em linhas gerais, cimentou-se sobre uma família tradicional com pai provedor e mãe sem renda do trabalho. Como consequência, o emprego feminino, de baixa tradição em muitos países, ainda enfrenta o problema do *trade-off* maternidade-trabalho: se mãe, com poucos serviços sociais, o que fazer no cuidado aos filhos exceto manter-se no lar? A mulher está obrigada à “inatividade”, agravando sua dependência do homem-provedor e “desincentivando” a fertilidade. Como requisito adicional, foram introduzidas transferências complementares às famílias. As contribuições transformaram-se em benefícios baseados no salário e em uma prática *pay as you go* não atuarial; ou a consagração do princípio do salário-família. As transferências, *para os insiders*, continuam a crescer.

Uma pensão básica requer de 30 a 35 anos de contribuição e certamente mais de 40 anos de idade. O financiamento do sistema, alicerçado em uma visão de carreira estável ao longo da vida, será saudável havendo crescimento na economia e na renda; emperrará na recessão ou no baixo crescimento dos rendimentos. Com as mudanças já destacadas (economia pós-industrial, expansão dos serviços, baixo crescimento e mais desemprego, envelhecimento e crescente necessidade de recursos) as pressões se avolumam. A necessidade de cobertura para o seguro-desemprego produz uma combinação perversa e com um resultado previsível: um sistema baseado em um esquema (prioritária e predominantemente) ocupacional tende a gerar desequilíbrio fiscal.

O resultado, acrescido de envelhecimento e maior razão de dependência, em um sistema com leis rígidas de controle do trabalho, auxilia na explicação do desemprego continental. A ação neste modelo de *welfare* foi ao sentido da redução da oferta de trabalho, antecipando aposentadorias e apostando no aumento da produtividade e na superação do excesso de mão de obra, vista como transitória. Até aqui o aumento da produtividade não produziu expansão suficiente para absorção maior, assim como a despesa social aumentou. Enquanto nos anos 60 o ciclo de emprego ia dos 15 aos 65 anos (com 40 anos de atividade), hoje o ciclo está dos 18/20 aos 55/59 anos, com menor número de anos e aposentadorias mais longas. Portanto, não é o envelhecimento o problema-chave; trata-se antes da maior razão de dependência, das baixas taxas de fertilidade e atividade.

Por que a dificuldade em criar emprego? A aposentadoria masculina, combinada com uma baixa taxa de atividade feminina e menor fertilidade, entrelaça-se ao declínio do

emprego industrial, à baixa participação dos serviços e ao elevado custo salarial. Isso sem contar a dicotomia *insiders-outsiders*. Nesse caso, a persistência do esquema de proteção da família com filhos (*insiders*) e direitos de aposentadoria e transferências, obstaculiza a integração dos *outsiders*. Em sociedades com fortes dificuldades no aumento da taxa de atividade e onde a família *insider* está “presa” na situação de um emprego de longo prazo com segurança, há forte oposição à flexibilização. Adicionalmente, o problema se manifesta não somente pela questão do financiamento da seguridade, mas também pelo fato de que existe uma economia *outsider* (em países como a Itália) onde a estratégia é a fuga dos custos do trabalho. Esta estratégia mostra que a rigidez e os custos inerentes incrementam problemas, uma vez que as atividades não contribuem para o financiamento do sistema de proteção como um todo.

As respostas dos países são muito distintas, mas o Estado de Bem-Estar está em rota de transição. Os níveis de despesa estão estáveis e muitas reformas foram marginais, como indexação de benefícios, diminuição de pagamentos e redução dos encargos sobre salários. Os “mundos de *welfare*” adaptam-se lenta e cuidadosamente aos novos tempos. Apesar da estratégia continental provocar “*welfare* sem trabalho” e explosão de custos, há políticas de redução de benefícios, mudanças na idade e no tempo de contribuição (Itália é um exemplo), alguma elegibilidade em saúde (com resultados em médio e longo prazo) e algum relaxamento na legislação sobre *part-time* (cujo paradigma é a Holanda). Mas, a flexibilização também pode agravar o abismo *insiders-outsiders*, mantida a ausência de proteção para os últimos. Em países com situação mais difícil nos 90, como a Itália, cortes foram realizados, mas **não para desmontar e sim para salvaguardar o sistema**. Mesmo o crescimento de planos privados (Bélgica, França, Alemanha, Holanda e Itália) não atua para substituir o sistema: seu crescimento é lento e não há sinais de que possam alterar a lógica previdenciária em muitos anos. Sistema de seguridade tem uma inércia elevada, dada a coberturas que serão pagas por longos anos, contribuintes atuais com regras determinadas e a própria rigidez das mesmas regras. Mas Esping-Andersen permanece relativamente sombrio com relação ao modelo continental: “If the combination of familianism and suboptimal activity rates defines a crucial element of the continental European *welfare* state crisis, it is not ease to see a positive-sum solution in the short to medium run” (Esping-Andersen, 1999d, p. 84).

Transformar o *trade-off* igualdade-emprego em um jogo de soma-positiva é uma grande tarefa. E a combinação da produção de massa com baixa qualificação não poderá manter, para sempre, baixos salários. Talvez o excesso na baixa qualificação tenha efeitos decrescentes ao longo do tempo e, para obter sucesso integrativo, educação e treinamento permanecem essenciais para maior qualificação e, principalmente, para as mulheres. Finalmente, o alinhamento político ao *welfare*. Como Pierson, Esping-Andersen vê os regimes de bem-estar como *status quo*, com forte apoio em seus clientes e nos grupos organizados. Mas está aberta a possibilidade da formação de coalizões pró-reformas controladas, com ações dos parceiros sociais e os pactos. Reformas necessárias: os riscos se alteraram nas pontas do ciclo vital (jovens e idosos) e a questão da igualdade de oportunidades nesses segmentos é mais dramática. Um Estado que se preocupa com igualdade e produtividade não pode apoiar-se na comercialização da assistência, onde ricos enviam filhos às escolas de qualidade e os pobres buscam apoio em “la signora in fondo alla strada o, peggio senza nessuna supervizione ... non sarebbe un modo particolarmente valido di investire nelle nostre future reserve di capitale humano” (Esping-Andersen, 2001, p.197). **O objetivo da política social não pode ser reduzir despesas, mas redirecionar recursos às necessidades de jovens desempregados, assistência aos idosos, formação de competências e instrução.**

Esping-Andersen (2001), ao comentar a primeira parte do livro organizado por Bertola, Boeri & Nicoletti (2001)⁹⁶, critica a visão dos autores por estreitar sua reflexão ao mercado de trabalho, não considerando a questão da família. Segundo o autor, os sistemas europeus de proteção combinam Estado, mercado e as famílias e, longe de possuir problemas intrínsecos à sua natureza ou gerar disfuncionalidades no livre mercado, é o **mau funcionamento dessas três instituições a razão dos problemas**. O desemprego atinge os jovens: se na Europa setentrional e no Reino Unido eles são independentes

⁹⁶ Texto com exaustivos argumentos sobre custos de eficiência e afirmações do *mainstream* sobre as distorções geradas pela política social, defende um “programa” que inclua um mínimo social baseado na necessidade, um seguro baseado na ocupação e uma assistência social desregulamentada. Defende o livro uma política social descentralizada na UE com base em argumentos segundo os quais o governo local/regional tem maior capacidade de adaptação, ao mesmo tempo em que permite competição entre regiões e países. Ao argumento da descentralização agrega-se o da defesa da peculiaridade de cada nação e das grandes diferenças sócio-econômicas na Europa. Em suma, sob condições recomendáveis gerais, aplica-se subsidiariedade e “método aberto”, com acompanhamento pela UE e tomando por base um programa mínimo. Ver Bertola, Boeri & Nicoletti (eds.), 2001, parte prima, pp. 35-169.

(pobres no Reino Unido, protegidos na Escandinávia), no sul persiste grande dependência da família. Somente analisar o mercado de trabalho não revela porque um jovem italiano desempregado está apoiado em um salário de reserva semelhante a um trabalhador em tempo integral dos correios, sendo que este não tem direito a um sustento “social”. Analisar e considerar a sustentabilidade do *welfare* deve obrigatoriamente considerar a relação Estado-família. Não se combate mais exclusão atuando sobre a renda do chefe de família (homem); hoje isto é insuficiente. Os sistemas respondem aos riscos e necessidades, e seus objetivos não podem ser vistos como cristalizados. Eles são relacionais à

“... cambiamento della struttura dei rischi e bisogni. Quando vennero creati i nostri sistemi assistenziali, i rischi dominanti erano la povertà in età avanzata e il fabbisogno di reddito delle famiglie con un grande numero di figli ... La struttura dei rischi e dei bisogni di oggi è fortemente determinata dall'instabilità delle famiglie, dalle esigenze di una famiglia con due percettori di reddito, da elevati rischi di disoccupazione prolungata e dal colosso della domanda non qualificati ed impossibile da formare” (Esping-Andersen, 2001, p. 186-187).

Considerando o custo dos sistemas de proteção, importa pouco o nível de despesa geral, mas muito mais a estrutura do mercado de trabalho e do sistema produtivo. Em forte competição por preço na margem, ocorre o risco de redução salarial (como no RU); se há mais qualidade e diferenciação de produtos as empresas dependem de trabalhadores cooperativos e confiáveis, o que implica em custo mais alto. Continua sendo caso de diferenciação e escolha: se a Europa pretende manter qualidade e diferenciação ou produção de nível inferior.

Seria viável uma renda mínima aos pobres contra a exclusão? Esping-Andersen crê que isso não somente é insuficiente, mas também estigmatizante. Para ele, “Lo strumento in assoluto migliore per combattere la povertà sono quindi i programmi universali ed omnicomprensivi di sostegno di reddito e servizi sociali ‘abilitanti’” (idem, p. 191). Onde existe forte rede protetora (Dinamarca, Suécia) há necessidade de menos assistencialismo. Menos generosidade na renda e favorecimento privado fornece gasto em assistência elevado (RU); na Europa Continental, existe a assistência temporária e a “caridade”. Pelo lado do emprego feminino, se a mãe concilia trabalho e família, a fertilidade pode subir, a pobreza diminuir e a relação aposentadoria/emprego poderá ser mais resolutiva. É o objetivo de maximizar as potencialidades que a vida oferece, com uma política válida de subsídios, distribuição de serviços coletivos e/ou renda.

O argumento de Esping-Andersen é uma antiga referência de uma obra: a assistência é destrutiva à solidariedade. A adoção de uma política europeia com base em uma renda mínima sob uma paridade estabelecida pode ser mais desincentivadora que outros mecanismos. Se o objetivo é uma política europeia contra a exclusão, seria mais simples uma resolução europeia onde “cui e a tutti a cittadini dell’ UE sarà garantito un reddito non inferiore al 50% del reddito médio corretto della nazione in cui risiedono” (idem, p. 192). Ela poderia ser completada com um conjunto de medidas dando ênfase política na regulação do mercado de trabalho, em instrução e formação, nos serviços sociais e no incremento da capacidade familiar. A combinação de proteção com ação ativa. Assim, retorna a perspectiva de uma regulação europeia mínima, de *standard superior*, que alguns autores identificam com o modelo social europeu.

A integração europeia, mais negativa que positiva, tem importante papel na política social, ainda que não no sentido de harmonização da legislação – dada a diversidade, a subsidiariedade e princípios como o voto por unanimidade no Conselho. Caberia pensar uma maior integração positiva no sentido não de sincronizar países ou integrar os programas nacionais na sede europeia. Trata-se muito mais de regulamentação que de harmonização.

3.2- O Revival dos Pactos Sociais

Um tema recorrente no debate sobre os ajustes no modelo social é aquele dos pactos sociais. Sua aplicação europeia implicaria em uma maior conexão entre os parceiros, o que ora não ocorre. Entretanto, sua ressurgência nos anos de 1990 aparece com destaque em muitos países e com dois aspectos relevantes: (1) seu surgimento em países com baixa ou nenhuma tradição neocorporativa (Itália, Espanha, Portugal, Irlanda, Bélgica, Holanda) e (2) uma agenda além da moderação salarial, incluindo a flexibilização do trabalho e as reformas. E na presença da UEM, da globalização, das pressões sobre o *welfare* e da descentralização organizada⁹⁷.

⁹⁷ Sobre concertações e neocorporativismo, ver, entre outros, Carrieri, 1999; Compston, 1999; Ebbinghaus e Hassel, 1999; Goetschy, 2000; Pochet e Fajertag, 2000; Rhodes, 2000; Regini, 2000a, 2000b; Schmitter & Grotte, 1997; Tapia & Gomes, 2002; Traxler, 1997; Vatta, 1998. O ponto original deste debate é o artigo seminal de Schmitter, P. Still the Century of Corporatism. In: *Review of Politics*, 36, 1974. pp. 85-131.

Segundo Regini (1988), o termo concertação refere-se à situação onde as principais organizações de interesse participam no processo de tomada de decisão, com intercâmbio político⁹⁸ sistemático entre as organizações e o governo. E, mais importante, sua estabilidade não depende de arranjos formais prévios, mas da interação entre estratégias e cálculos dos atores, além da necessária manutenção da legitimidade de representação dos mesmos⁹⁹. O debate em torno do neocorporativismo envolvia a discussão associada ao conflito distributivo típico dos anos de 1970, enquanto o debate nos 90, que parecia haver sepultado o neocorporativismo pela onda *market friendly*, volta no contexto da unificação e das reformas, dado o mix de complexidade inédita das pressões fiscais, econômicas, tecnológicas ou demográficas, relacionadas à dinâmica da referida unificação e da globalização.

Rhodes (2000) desenvolveu o conceito de corporativismo competitivo para classificar esse fenômeno. Os pactos sociais versão 1990 decorrem da conjunção dos *contrangimentos* da UEM, das pressões internas por cada país, das demandas por flexibilização e maior produtividade. Em suma, um *link* entre aspectos internos e externos, onde as instituições nacionais funcionam como filtro diante das pressões “de fora”. Sem ignorar o impacto da globalização e das mudanças em curso, o mix de pressões, ao contrário do suposto pelo neoliberalismo e os pluralistas, reforça a necessidade dos acordos, construindo uma mudança na adversidade. Um processo no qual **ocorre cooperação regulada, onde parceiros sociais fortalecidos constroem pactos pragmáticos, com diferentes estratégias dos atores em ambientes nacionais não similares e com inovações institucionais**. O conteúdo dos pactos é estabelecido em torno das reformas no mercado de trabalho e no *welfare*, nos diversos ambientes, buscando combinar regulação e proteção com mais competitividade e flexibilidade (Rhodes, 2000). Ou, como desenvolveu Regini (1999), menos dependência de trajetória e muito mais jogo interativo entre os atores nacionais.

⁹⁸ Relação estabelecida entre o Estado e as organizações na qual se produz uma negociação com relação ao poder político e as políticas. O Estado delega parcelas de sua capacidade de decisão aos “parceiros”, permitindo-lhes participar na elaboração de políticas e obter vantagens materiais e recursos do Estado. Em troca os sindicatos entregam poder político indireto ao Estado, garantindo consenso e contanto com seus próprios recursos para assegurar a legitimidade, eficácia e rendimento da ação estatal. Ver Pizzorno, A.. Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict. In: Crouch & Pizzorno (eds.). *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*. London: McMillan, 1978.

⁹⁹ Também Lehmbruch (1988), Schmitter & Streeck (1987) e Compston (1999).

O termo corporativismo competitivo é uma referência tanto ao conteúdo dos pactos quanto à estratégia - seu caráter de formação das coalizões distributiva e de produtividade. A primeira possibilidade de coalizão inclui políticas para os *outsiders* do mercado de trabalho, políticas de renda para empregos com baixa produtividade, uma reforma dos níveis de seguridade para os *insiders*, o redesenho da seguridade para novos riscos, a garantia de acesso à qualificação. A segunda implica em mudanças legais na regulação do trabalho, negociação descentralizada de salários, modelo mais consensual de relações industriais, treinamento de mão-de-obra e ajustes na concertação com relação às novas demandas do mercado e da tecnologia. Mas, o mais forte exemplo de corporativismo competitivo é a coalizão plena de ambos os tipos, com *links* funcionais entre elas para uma troca legítima e politicamente aceitável entre equidade e eficiência (caso da Holanda).

Ragini (1999) enfatiza o papel fundamental representado pelas diferenças e o pragmatismo no jogo estratégico dos atores. Diferenças entre países, entre instituições e pontos de partida. Nesse caso, mostra como as diferentes respostas reforçam o tema flexibilização em detrimento da idéia de desregulamentação, realçando a importância do jogo cooperativo. Quanto mais os atores estão envolvidos (e aprendendo estrategicamente), mais a cooperação pode permanecer, ainda que o resultado seja incerto. Além disso, as instituições prévias não jogam um papel decisivo. As diferentes respostas dos países variam (1) pelo grau de inserção do país na UE - países mais periféricos tem maior necessidade de pactos; (2) segundo o grau da correlação de forças entre os atores - quanto mais fortalecidos, maiores possibilidades de acordos; (3) e a estrutura da economia - maior valor agregado é igual a flexibilidade seletiva mais oportuna. É o corporativismo competitivo de Rhodes substituindo o “corporativismo social” (Schmitter), movendo-se ao longo de um eixo com *processo de aprendizagem* difuso.

Ebbinghaus & Hassel (1999) também vêem a concertação como resposta política em muitas partes. Enfatizam que os pré-requisitos para uma concertação dependem diretamente tanto da força das organizações coletivas quanto de seu reconhecimento para negociar e da possibilidade de troca política. Mas a concertação não emergirá, certamente, se o governo não necessitar do consenso das associações, se estas não necessitarem do governo ou quando a troca política não surgir como possível. Por sua vez, Goetschy (2000) e Pochet &

Fajertag (1997, 2000) dão especial ênfase à unificação europeia¹⁰⁰ como estimuladora dos pactos.

Segundo Regini, não há nenhuma convergência em torno dos pactos, dada a extrema diversidade. Pactos representam interação estratégica entre atores e não indeterminam o *welfare*; são ações pragmáticas e adaptativas. Onde ocorrem ações concertadas, o Estado desempenha um papel ativo na organização dos pactos e no estímulo às reformas; os sindicatos tornam-se novamente parceiros ativos no jogo de barganha e influem nas decisões; os empresários ganham em capacidade para atuar nas negociações, combinando ação centralizada e implementação descentralizada. Nestas circunstâncias (quase típico-ideais) é construído um processo de conjugação de interesses, onde estão reunidas as condições de remodelação do projeto de proteção social sob condições políticas e econômicas de incerteza, mas menos tempestuosas. Mas não há convergência no sentido de que este seria o caminho mais significativo para a Europa¹⁰¹.

Os pactos, enfim, representam uma alternativa adaptativa nacional: para muitos (Regini, Rhodes, Ferrera, Hemerijck, entre outros) sua combinação com o MAC amplia a “Europa social”; para outros (Streeck, Schmitter & Grotte) não há dimensão social europeia, mas uma pluralidade de interesses em um mundo de integração negativa, onde pactos são nacionais e adaptações à convergência econômica. E há países onde pactos não são uma possibilidade. Nesse caso somente restaria outro caminho adaptativo, como liberalização britânica, imposição pelo alto ou confronto francês.

¹⁰⁰ Schmitter & Grote (1997) vêem dificuldades para a concertação em nível europeu, assumindo-a como resultado da convergência para a EU e respondendo às demandas por competitividade (solidariedade competitiva) mais que à reforma do modelo social europeu. Os arranjos concertados para a reforma criam um *trade-off* entre os planos comunitário e nacional, impossibilitando práticas de pacto como resposta aos desafios oferecidos pelas mudanças no capitalismo, no mercado de trabalho e na proteção social em nível comunitário. Como observaram Tapia & Gomes (2002), nesta ótica as concertações expressariam mais a ausência de um modelo social europeu e o esforço adaptativo dos atores nacionais.

¹⁰¹ As duas ausências mais significativas são a França, e sua carência das soluções de compromisso, e o Reino Unido, com sua regulação via mercado. Na Alemanha há uma solução mais complexa, diante da forte estruturação sindical, do papel das relações inter-organizacionais e onde a rigidez das negociações pode dificultar amplas coalizões de ajuste do *welfare*.

3.3 – Refletindo sobre *Welfare* e Mudança - Dois Relatórios para a Presidência Européia

Duas interessantes tentativas para a reunião de desafios e soluções concernentes à UE são os esforços intelectuais de 2000 e 2001, interpretando as transformações do *welfare* nos últimos anos. A Presidência Portuguesa da UE trouxe consigo o texto *The Future of Social Europe* (Ferrera, Hemerijck & Rhodes, 2000), enquanto a Presidência Belga apresentou *A New Welfare Architecture for Europe?* (Esping-Andersen et alii, 2001)¹⁰².

Ferreira, Hemerijck & Rhodes (2000) identificaram as “vastas pressões endógenas” (desafio demográfico, disfuncionalidade institucional, resposta aos novos riscos) e as pressões exógenas (renovação tecnológica, liberalização, serviços), constatando a necessidade de recalibrar o *welfare*. Para os autores, o modelo social é ajustável aos desafios internacionais e permite compatibilizar produtividade e justiça social; atua como fator produtivo e tem bons resultados para a economia. Basta citar sua proteção contra riscos, sua base para a flexibilidade, a compensação das famílias, o ambiente de maior confiança e a estabilidade social para investimento. Mas necessita responder aos desafios. Proteção não é virtuosa *per se*: para a interação entre política social e *performance* econômica é necessária a identificação de políticas efetivas e dadas condições institucionais. Um jogo de dois níveis onde o “... government’s succes in the electoral will be critically dependent on its ability to steer the process of adjustment between the Scylla of economic mismanagement and the Charybdis of dismantling the *welfare state* (Ferrera et alii, 2000, p. 18).

A UE constitui-se em um sistema semi-soberano de *welfare states*, com um complexo processo decisório que combina interesses nacionais, ideologias e práticas distintas. Ao mesmo tempo em que mantêm a importância do Estado nacional, forma-se uma “rede” de políticas (*policy network*) acima e além de seu espaço. Objetivamente, isto significa que mesmo a política social não está inteiramente sob domínio nacional. Persiste o desafio da promoção de uma estratégia superior de proteção sintonizada em compatibilizar crescimento e solidariedade, reformando o contrato social, com crescente

¹⁰² A Presidência da UE é rotativa a cada seis meses. A cada semestre, um país participante assume o encargo.

Quadro 27 – “Famílias” de *Welfare States*, Problemas e Reformas (Ferrera, Hemerijck & Rhodes):

	Escandinávia	Anglo-Saxã	Continental	Meridional
Países	Suécia, Dinamarca, Finlândia.	Reino Unido, Irlanda.	França, Alemanha, Holanda, Áustria, Luxemburgo, Bélgica.	Itália, Portugal, Espanha, Grécia.
Geral	Direitos universais, amplos serviços públicos, políticas ativas, financiamento por impostos; taxa de emprego elevada ajuda financiamento; forte emprego público	Menor acesso aos benefícios e menor proteção; regulação de mercado; <i>testes de meio</i> , saúde (universal) e serviços sociais financiados por sistema geral, mas crescente importância das contribuições; presença de seguros privados; relações industriais descentralizadas.	Tradição bismarckiana de <i>link</i> trabalho e contribuição/direitos sociais ¹ ; <i>welfare</i> baseado na ocupação com empresários e sindicatos com participação nos esquemas de seguro; forte proteção ao emprego; financiamento da proteção por impostos e, predominantemente, por contribuições; fortes organizações de interesses.	Approach bismarckiano de transferência com Beveridge na saúde; rede de proteção social de proteção pouco desenvolvida; família muito importante; menor desenvolvimento institucional e financeiro; financiamento de base mais contributiva; diferenças <i>insiders/outsiders</i> presença de pactos sociais nos anos de 1990.
Problemas	Pressões de custo e poucos empregos em serviços privados; crise aumenta despesas; limites de crescimento do emprego público, pouco crescimento dos serviços privados.	Erosão da provisão universal; maior pobreza e desigualdade; salário baixo em serviços.	Sistema passivo na concessão de benefícios e natureza contributiva; oneroso sobre folha de salários, menor atividade feminina; forte desemprego, respondido por sistema que exige mais gastos.	<i>Contrangimentos</i> demográficos (baixa natalidade, envelhecimento, gastos previdenciários); privilégios aos trabalhadores fordistas, pouco trabalho feminino; informalização.
Agenda	<i>Link</i> maior entre contribuições e benefícios, mas sem questionar universalidade; mais sistemas de incentivo e alguma redução da generosidade institucional; <i>welfare</i> mais ativo.	Subsídios para trabalho de menor qualificação, complementação de renda para despesas com cuidados infantis; “ <i>new labour</i> ” busca fugir de armadilhas de pobreza.	Conter despesa, racionalizá-las, atualizar política familiar, incentivos ativos, reformas no mercado de trabalho, reestruturar carga tributária.	Mudar fórmula que beneficia apenas trabalhadores “fordistas”, consolidar rede de proteção, incrementar trabalho feminino, encorajar indústria de serviços, aumentar natalidade; incorporar <i>outsiders</i> ; reformular financiamento.

Fonte: Ferrera, Hemerijck & Rhodes, 2000, pp.25-42.

desenvolvimento da UE. Mas tudo isto exige reconhecer as dificuldades inerentes às disputas entre os Estados e a própria diversidade do *welfare*, sem esquecer a necessidade para o estabelecimento de um processo de negociação propriamente europeu. O elogio dos autores desloca-se à “*soft law*”, um processo decisório externo à dinâmica intergovernamental, com seu caráter descentralizado e de respeito à diversidade, pela via das diretrizes oriundas do espaço supranacional e com o envolvimento das burocracias nacionais. Assim estaria estabelecido o mix ótimo entre “europeização” e “nacionalização”, reforçando o MSE.

O futuro do *welfare* europeu deve estar voltado para re-experimentar e re-calibrar a lógica de bem-estar. **Re-experimentar** para buscar um novo paradigma (como a *flexicurity*), com renovação das políticas de proteção (como elegibilidade e fórmulas para benefícios). Um guia não dogmático baseado na aprendizagem, na modernização da proteção e não no desmantelamento do *welfare state*. Por sua vez, **re-calibrar** é uma resposta às pressões (exógenas e endógenas) com a mudança de peso e ênfase nos instrumentos e objetivos da política social. Recalibração funcional (novos riscos), distributiva (de *insiders* para *outsiders*), do seguro social e para ampliar oportunidades. Um modelo social europeu marcado pela idéia da igualdade dinâmica, primariamente voltada aos mais desfavorecidos, incentivadora de flexibilidade e diferenciação, fornecendo oportunidades para todos e acompanhado por *benchmarking* e monitoramento.

Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck & Myles (2001) defendem uma nova arquitetura para o *welfare state*, respondente aos desafios demográficos, às vulnerabilidades familiares, ao risco de pobreza e infertilidade e, certamente, ao problema do emprego e da competitividade. Para tanto, seu caminho considera compreender as mudanças em uma perspectiva dos ciclos de vida: o investimento social em crianças e famílias com crianças, a vida no trabalho e suas relações com a família e, por fim, um sustentável e forte sistema de aposentadorias/pensões.

É fato que o projeto europeu, até os anos de 1990, foi um projeto com ênfase econômica efetiva. Não surpreende o fato do interesse pela política social haver aumentado, especialmente após a unificação econômica. Segundo os autores, as bases para um futuro modelo social, inovador nas políticas sociais, precisa levar em conta três *contrangimentos* fundamentais e uma janela de oportunidade: “... national policy sovereignty, a second is

historically inherited social policy traditions that vary across the EU and a third is the broad popular support in favour of sustaining the *welfare state* ... The window of opportunity is that all member states are urgently seeking policy remedies to cope with tough new *welfare* challenges” (Esping-Andersen et alii, 2001, p. 11). A questão chave – como produzir bem-estar nestas condições – relaciona-se com a reescritura do contrato social. Como dividir responsabilidades entre o mercado (adquirir bem-estar), as famílias (reciprocidade) e o Estado (solidariedade), os três pilares-chave. No mundo do bem-estar é a interação destes elementos o que conta. Amálgama de diferentes soluções, a Europa é um *locus* de combinações diversas. Como esses pilares dividem as responsabilidades é o que determina, ao fim e ao cabo, a forma e o conteúdo dos regimes de *welfare*.

Compreender as mudanças acompanhando as fases da vida implica pensar, em nível inicial, nas famílias e crianças. Ali se estabelece a segurança primária e surgem riscos importantes de exclusão social: a pobreza infantil traz conseqüências desastrosas ao futuro e a “correção” aqui é sempre relevante. Da mesma forma, o renitente problema da desigualdade de gênero tem na família um reflexo direto, seja devido ao trabalho feminino, à rede de cuidados infantis, à sustentabilidade da família ou aos efeitos contributivos indiretos deste problema. Caso clássico da relação justiça social/ igualdade de oportunidades, com políticas capazes de reduzir a herança intergeracional e equalizar recursos. Uma maior participação feminina na renda familiar fortalece a base de tributação, ainda que por si só isto não seja suficiente: é preciso um emprego flexível, mas com segurança. O outro lado é o reflexo na fertilidade: falta de atendimento, baixa cobertura de creches e dificuldades na carreira prejudica as mulheres, inclusive desincentivando a maternidade.

O segundo grande desafio é a vida no trabalho. A expansão nos serviços gerou grande número de empregos de baixa qualificação e menores salários. Criar “*macjobs*” não pode ser o objetivo da UE e de um modelo social que pretenda combater a exclusão, a desigualdade e a desqualificação. Muitos países da União têm enfrentado o problema da exclusão a partir do momento de “entrada” no desemprego, atuando com políticas de ativação no curto-prazo e/ou seguro-desemprego. Mas, justamente aqueles que por longo tempo estiveram afastados da aprendizagem são os que enfrentam múltiplas dificuldades. Aumentar a qualidade do emprego é crucial na luta contra a exclusão. Sem ela existe o

risco real de polarização entre vencedores (alta qualificação, mais estáveis, protegidos) e perdedores (baixa qualificação, trabalho atípico e baixa ou nenhuma proteção). Maior qualificação em camadas superiores de trabalhadores (auto-reproduzindo o sistema) enquanto os empregos na baixa qualificação apresentam menores possibilidades de treinamento e atualização.

E há o desafio da fase terceira da vida, um sistema previdenciário equitativo e sustentável. Não somente porque as pessoas vivem hoje bem mais que há cinquenta anos (permanecendo mais tempo nos esquemas previdenciários e necessitando de cuidados em saúde de forma incremental), mas porque a sustentabilidade do contrato intra e intergeracional está em jogo. A velha seqüência do pós-guerra (escolarização, emprego, aposentadoria; com razoável previsibilidade) ganhou custos adicionais significativos ao longo dos últimos anos, motivados pela transição demográfica e pela queda na fertilidade, além das próprias transformações no mercado de trabalho¹⁰³.

Este é o cenário enfrentado pelo *welfare*. Ele que representa, em **nível cognitivo**, o objetivo normativo da justiça social contribuindo para a eficiência econômica. E, em **nível organizacional**, sendo marcado pela forte presença das organizações de interesse, com suas práticas de coordenação *plus* relações industriais estáveis e acordos coletivos. A despeito das pressões, ele se refortaleceu nos anos 90, com a ressurgência dos pactos sociais, o enfrentamento do pós-industrialismo e com a sinergia entre eficiência econômica e política social. O *welfare* como recurso, não como desvantagem. Na última década, o movimento envolveu um ajuste em relação à competitividade, às medidas de oferta para o emprego, ao problema dos déficits e da previdência. O *locus* fundamental ainda é o Estado-Nação, onde instituições domésticas afetam a velocidade, o escopo e o estilo das mudanças. Mas, por outro lado, a UE (através da UEM, do PEC, da EEE, do MAC), torna o elemento supranacional essencial na compreensão das mudanças. O *welfare* nacional enfrenta desafios similares ao longo dos países, ainda que os problemas tenham dimensões diversas: entre os nórdicos, a questão dos custos e menos emprego nos serviços; para o Reino Unido,

¹⁰³ Trata-se de reescrever o contrato de equidade intergeracional, ao encontro de uma “posição relativa fixa” – a sustentável distribuição de custos futuros entre aposentados e “ativos”. Pelo lado da justiça intrageracional, trata-se de manter o princípio de justiça rawlsiano, ou seja, a consideração de que mudanças não podem prejudicar, antes devem proteger, os mais frágeis.

a pobreza, menor renda e a própria cobertura das políticas. Por outro lado, o “*welfare* sem trabalho”, os custos e a dicotomia *insiders-outsiders* dos continentais e meridionais.

Em um mar de diversidade, segundo os autores, qualquer proposta de harmonização é ingênua, inclusive pela característica de semi-soberania europeia em “confronto” com a vida política nacional. A agenda das políticas sociais está direcionada às reformas no Estado-Nação e para a busca de objetivos comuns mais amplos. A dinâmica dos anos 90 trouxe consigo as prioridades de Essen/94 (aprendizagem ao longo da vida, treinamento, intensidade de emprego, ativação e flexibilidade), o capítulo sobre Emprego no Tratado de Amsterdã, a EEE (97), o método aberto de coordenação (2000), a agenda social de Nice e a extensão do MAC para áreas como saúde e aposentadoria (Estocolmo/2001).

O progresso da agenda social encontrou um caminho no respeito às diferenças, buscando avançar para objetivos comuns. O MAC tem sido uma recorrente discussão entre vários autores com relação às reformas e ao MSE, destacadamente porque ele “escapa” às determinações da “*hard law*” europeia (como as diretivas), permitindo mobilidade aos atores em relação à aplicação das políticas. O MAC é um **método contextualizado**, vinculado às questões e realidades nacionais específicas, permitindo a **possibilidade de transferência política para os “semelhantes”**. Suas fraquezas já foram apontadas: o risco em ser excessivamente *soft* e sem sanções, a dificuldade em áreas que exigem regulação mais forte e os meios pelos quais ele interfere nas diretrizes. Por tudo isto, o MAC necessita de mais acertos e, como inovação política, é uma arma astuciosa. Trata-se de uma chance real de fuga do soma-zero entre Estados Membros e a UE e o surgimento de uma soma positiva entre europeização e renacionalização. Pode avançar nos objetivos sociais e de emprego e auxiliar na reordenação do modelo social europeu.

A conclusão é o aprofundamento do MSE na segunda metade dos anos de 1990. O fato do ressurgimento dos pactos (particularmente em situações de dificuldades), das ações como a estratégia de emprego e o MAC (e com a participação de novos governos de centro-esquerda), incrementaram o caminho das reformas e das adaptações no *welfare*. Constroe-se aquilo que, segundo Esping-Andersen et alii (2000), é o dinâmico processo de autotransformação do modelo social europeu.

Ambos os relatórios produzem “soluções”. O relatório de 2000 refere-se a um mix desejável entre eficiência e equidade, enquanto o de 2001 estabelece “respostas políticas

viáveis aos desafios” (ver abaixo). Enquanto o relatório de 2000 reflete uma preocupação em combinar equidade-eficiência com mecanismos políticos (pactos e papel do Estado) de forma mais significativa, o segundo, ao focar seus pontos em família, trabalho e previdência, volta-se para o nível de proteção e a repactuação do contrato social como resposta aos desafios. As soluções conhecidas – *flexicurity*, ativação, fim do mercado segmentado de trabalho, controle do déficit e o *link* contribuições/benefícios – mostram dois textos não contraditórios, mas dominadas por intensidades diferentes: no relatório 2000 há uma leitura de corte econômico (o lado “eficiência”), de uma política macro “dura”, preocupada contra aumentos salariais além da produtividade, dos impostos não incidirem sobre os diferentes fatores de proteção (e menores sobre os menores salários) e com relação ao papel auxiliar dos fundos privados. A este *menu* agrega-se o emprego flexível e seguro, o fim da segmentação e a reconciliação família e trabalho (a dimensão “equidade”).

Quadro 28- Relatórios Analíticos e Propostas com Relação ao Welfare:

Ferrera, Hemerijck, Rhodes - “Mix Eficiência-Eqüidade”	Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck, Myles - “Respostas Políticas Viáveis”
Política macroeconômica com combate à inflação, disciplina fiscal e orçamentária, compatibilidade financeira com globalização.	Políticas pró-ativas e preventivas no mercado de trabalho <ul style="list-style-type: none"> • aprendizagem ao longo da vida, ativação. • combinar proteção e flexibilidade, proteção part-time, relaxamento da proteção aos <i>insiders</i>. • buscar remover segmentação do mercado de trabalho. • recalibração da regulação e dos serviços de emprego. • atuação dos parceiros sociais. • atenção aos “não ativáveis”, com renda básica, treinamento e esquemas de “não trabalho”.
Moderação salarial e flexibilidade - aumento pela produtividade, regulação do <i>part-time</i> .	
Atraente ao emprego e tributação eficiente – não taxar diferentes fatores de produção, menos imposto sobre menores salários, combinar fundos público e privado em pensões.	Reconciliar trabalho e família <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar rede de proteção (cuidados infantis e estímulo à fertilidade, principalmente no sul). • Licenças parentais e incentivos com garantias. • Flexibilidade – <i>part-time</i> visto como normal. • Seguridade básica garantida.
Flexicurity – conciliar proteção-flexibilidade, ativação, fim da segmentação no mercado de trabalho, reconciliar família-trabalho, mudar seguro-desemprego.	Previdência justa e sustentável <ul style="list-style-type: none"> • Mais emprego, limitando aposentadoria precoce, mais trabalho para mulheres e jovens. • Reduzir déficit e constituir fundo de reserva ao longo do tempo. • Atualizar link contribuições/benefícios, mais idade e anos de contribuição. • Contribuição definida (e não benefícios). • Aposentadoria • Envelhecimento ativo – trabalho parcial e saída mais tardia, redução progressiva de horas. • Renovar “contrato geracional” – reformas paramétricas com transição gradual
Luta contra pobreza	
Coordenação institucional – para reformas, utilização de modelos pactuados, importância estatal, descentralizada organização	

Fonte: Ferrera, Hemerijck, Rhodes (2000); Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck, Myles (2001).

A entrada do relatório/2002 são os diferentes arranjos entre família, Estado e mercado. Portanto, ainda que os desafios sejam comuns, as questões específicas manifestam-se ao longo dos diferentes modelos de bem-estar. Este fato, que considera a dimensão “eficiência” subsumida na dimensão “equidade”, vê o *welfare* primariamente como vantagem, compreende a luta contra a exclusão combinando políticas de gênero, cuidados infantis e atenção ao emprego feminino, políticas de garantia de renda, com justiça social e igualdade de oportunidades. Em outra faceta, incorporar a flexibilidade com proteção, o trabalho feminino auxiliando o esforço fiscal e incentivando a fertilidade, com emprego (mesmo tempo parcial) seguro e com uma ampla rede de cuidados infantis.

Ao enfatizar o *link* equidade-eficiência, o relatório de 2000 reforça os pilares dos mecanismos macroeconômicos estabelecidos com os modelos sociais nacionais, tratando a UEM como fator de apoio e não indeterminação do Estado de bem-estar (janela de oportunidades para ampliar mudanças). Por isso as reformas são re-experimentação e recalibração, em um ambiente nacional (e internacional) alterado. O relatório de 2001, por sua vez, revela um mote muito mais voltado para o que o texto chama dos sentidos de *welfare*: o cognitivo e o organizacional. O *welfare* não é desvantagem econômica e deve ser vantagem competitiva; não impede o crescimento como não prejudicou a UEM. Reformas e ajustes mostram sua capacidade adaptativa e sua reinvenção, construindo uma nova arquitetura institucional em forma lenta e adaptativa.

Concluindo

Segundo diversas leituras, a dinâmica da Europa social vem sendo garantida pelo movimento das reformas, respondendo aos desafios da competitividade, das transformações no capitalismo e nos aspectos endógenos aos Estados Membros. Não existem sinais de exaustão ou esclerose em uma idéia central do MSE, a conjugação de *standards* significativos com a participação de grupos organizados e princípios de justiça e equidade. O diagnóstico dos problemas comuns, assim como das particularidades, indica não uma impossibilidade. Antes abre soluções para todos, por um novo “contrato social europeu”. O movimento das reformas vem adaptando lenta e cuidadosamente a Europa aos desafios econômicos, sociais e demográficos, pelos quais as sociedades passam.

Ao fim sempre surge a figura, agora recorrente, do MAC. Ou a perspectiva não de harmonização (provavelmente impossível), mas da conjugação de soluções exemplares e esclarecedoras formando um receituário de *soft law* para a Europa. Este é um tema ainda em debate e em franco desenvolvimento, sob o qual somente o futuro poderá responder sobre seu sucesso.

Certo é que, nos documentos mais significativos, o diagnóstico sobre o MSE não é de mudança radical, mas muito mais de transformação e ajuste, cuidadoso e calculado, muitas vezes negociado. Não a identificação com a uniformidade, mas a preservação da diversidade segundo os critérios da relação sempre cambiante entre os níveis nacional e

comunitário. As possibilidades de maior europeização da política social permanecem abertas, ainda que não isentas de dificuldades políticas.

As reformas, pelo caminho da concertação ou dos acordos menos gerais, ou ainda pela tentativa de mudança “pelo alto”, permanecem na agenda. A combinação de competitividade e proteção é seu mote, assim como a reconciliação entre trabalho e família e as políticas específicas de atenção e preservação do ciclo vital, em uma espiral superior de proteção. Ainda que por muitas vias, o MSE e as reformas estão em processo e os ajustes, por mecanismos como o MAC, refletem o desejo em ampliar o caminho para uma europeização da proteção social. O que não significa, por suas próprias dificuldades, um caminho sem percalços.

4- Cálculo e Compromisso - A Dimensão Comunitária e as Políticas Sociais

Este capítulo trata das ações europeias relativas ao tema das políticas sociais, ou o movimento da “Europa social” através dos documentos da Comissão e das indicações e decisões do Conselho Europeu. Seu objetivo é mapear estas ações e estabelecer um *link* entre as instituições, acompanhando o grau desta relação e buscando uma periodização entre 1992 e 2002 a ela correspondente. Finalmente, serão apresentados dados empíricos que indicam continuidade e mudança, traduzindo a relação entre o desejável e o possível ao nível comunitário.

A partir daqui surgirá o campo ideal para a análise das reformas ao longo dos modelos, a dimensão nacional presente no próximo capítulo. E o ponto inicial para a compreensão da relação entre as dimensões nacional e comunitária, objeto do capítulo 6.

4.1- Mapeando Decisões – A Comissão e o Conselho em Movimento

A Comunidade Européia nos anos de 1990 é bastante distinta daquela da *golden age* e da crise dos 70. Enquanto a primeira experimentou crescimento, otimismo e fortaleceu os sistemas de bem-estar nacionais, a segunda viu recessão, desemprego e, ao final do período (primeira metade dos 80), o debate sobre a “crise do *welfare state*”. Os anos 90 retornaram a gangorra ao otimismo. Após o Ato Único, os Pacotes Delors e a própria Comissão Delors para a UEM (final dos 80), a década encontrou um firme norte econômico em Maastricht, assim como a Comissão passou ao papel de sujeito mais ativo de diagnose e prognose com base em uma nova plataforma interpretativa do fenômeno europeu.

A Comissão é pródiga em produzir documentos oficiais. O volume de “Livros Verdes” (de reflexão) e “Branco” (com propostas) cresceu ao longo dos 90 e representou tanto a crescente movimentação e responsabilidade da Comissão quanto o próprio fortalecimento da UE. Em seu papel de proposição legislativa para a União, ainda que sob a sombra das decisões do Conselho, a Comissão viveu na dupla função de propor e executar, um campo pródigo em reflexões sobre o presente e o futuro. Não seria verdadeiro afirmar

sua hegemonia sobre a Comunidade, tanto pelo poder do Conselho quanto em relação à capacidade de agenda dos Estados Membros sobre suas políticas públicas mais gerais. Mas é fato que a sintonia da Comissão com relação ao que é e o que deve (ou deveria, em sua interpretação) ser a Europa, é um fator nada desprezível no debate comunitário. Seja por seus diagnósticos sobre a União, sua inserção no mundo contemporâneo e a persistência do termo que ela consagrou: o modelo social europeu.

Na vida européia, a relação entre a Comissão e as coalizões formadas no Conselho são a base da dinâmica comunitária. Há momentos de sintonia mais forte, como no caso do Livro Branco *Crescimento, Competitividade e Emprego* (1993). E existem as situações de tensão, quando o próprio documento advoga mais poder para a Comissão, caso específico do *Livro Branco: Governança Européia* (2001). Se o primeiro está no contexto da UEM e de uma nova visão para o emprego na “sociedade da informação”, o último está sintonizado ao seu próprio poder, ao debate sobre o futuro da União, à questão do alargamento e o aprofundamento da Europa para além da UEM. Assim, a Comissão procurou marcar um papel-chave na política européia¹⁰⁴.

Retomando o tema do capítulo 2, é necessário (resumidamente) reunir documentos da Comissão ao longo da década. Seu diagnóstico-base dos problemas e soluções pode ser sintetizado em nove palavras-chave: sociedade do conhecimento, modelo social europeu, igualdade de origem e gênero, medidas ativas, flexibilização, reforma fiscal, estrutura familiar, envelhecimento e ambiente macroeconômico. A recorrência sobre as chamadas medidas ativas (de treinamento, reinserção, qualificação), a insistência na reforma fiscal (envolvendo tributação e financiamento da proteção) e o diagnóstico sobre as pressões demográficas e da estrutura familiar, estão presentes por todo o período. Em uma fórmula, um novo equilíbrio entre a economia (e sua austeridade vista em uma política monetária consistente com baixa inflação, déficits e dívidas públicas controladas, uma economia descentralizada e de mercado, competitiva) e a dimensão social. Persiste a retórica da

¹⁰⁴ Ao defender a reforma das instituições e aumentar suas responsabilidades, ela jogava mais um lance da política européia na relação com o Conselho e os países. Para Scharpf, a Comissão surge, em 2001, como heroína *do policy making* europeu e sua implementação, lembrando a tradição francesa de centralização. Uma heróica auto-imagem que reduz o papel dos Estados Membros e corresponde a uma forma “inflada” da instituição, perdendo a compreensão da governança multinível e sob o risco de provocar uma crise de legitimidade (Scharpf, 2001, p.10).

importância dos *standards* de proteção e do MSE com seu equilíbrio equidade/eficiência, mas em um ambiente modificado.

Nas duas páginas seguintes (quadro 29), segue um quadro sintético com documentos-chave selecionados.

Por sua vez, a perspectiva do Conselho, o olhar dos Estados Membros, reflete os dilemas nacionais. Ele decide a velocidade de aplicação das decisões europeias, o equilíbrio “interno” à UE em relação às suas políticas comunitárias e “externo” em relação aos próprios Estados. Dado o princípio da subsidiariedade e a geometria variável, o escopo e o alcance do poder europeu em cada país é muito particular. Entretanto, em relação às “recomendações” da Comissão, no sentido do diagnóstico e prognósticos, há um fio de continuidade entre as duas instituições comunitárias.

Continuidade em expressões-chave, desde sempre, mas com diferenças de ênfase: políticas ativas, de formação, reforma fiscal, reformas no geral, flexibilidade, competitividade, papel empresarial, estabilidade macroeconômica e MAC são os temas do Conselho. Em Madrid/95, Florença/96 e Dublin/97, o discurso *mainstream* é um ponto de destaque. São Conselhos estabelecidos após as metas de convergência (93) e até o surgimento do PEC (Dublin/97). O momento de afirmação definitiva da UEM por suas bases de rigor monetário e fiscal, com metas rígidas de inflação. Período onde pontos essenciais às políticas sociais estão em debate: flexibilidade, moderação salarial e “ativação” (presentes desde 93); focalização e redução de despesas (96); estratégia de emprego (Dublin e Luxemburgo em 97).

A partir de 97, o tema desloca-se aos “processos”: de Luxemburgo, Cardiff, Colônia e Lisboa, destacando neste último o “método aberto”. Particularmente com a entrada em cena das linhas gerais para emprego de 97, consolidadas pelo MAC de Lisboa em 2000. A ênfase recai na combinação entre a economia do conhecimento competitiva *plus* coesão social, em contexto de troca de experiências e MAC. Pelo menos parcialmente, de acordo com Scharpf (2001, 2002), a política social e o debate em torno da proteção vão ganhando mais relevo a partir de 1997. Até aqui ela havia sido mais marginal, ou descrita em termos estritos e subordinada à política macroeconômica. Na fase mais identificada à tendência econômica dominante (95-97), estabilidade macro, papel empresarial ativo, discurso contra a excessiva regulamentação e reformas são essenciais.

Quadro 29 – Documentos da Comissão Européia e Suas indicações (1992-2001):

Ano	Título	Características
1992	“Convergência de Objetivos e Políticas”	Propunha uma progressiva convergência para que diferenças no nível da proteção impeçam tanto a desvalorização social quanto “entraves” de competição. Se, por um lado, é preciso manter igualizado o tratamento, evitar discriminações, permitir equidade de níveis de vida, por outro surge o tema da competitividade e uma leitura de corte pragmático da proteção. O documento pulsa no ritmo da manutenção de um elevado <i>standard</i> de proteção enquanto propõe reformas (individualizar direitos e contribuições) para atender os novos comportamentos e estruturas familiares.
1993	“Livro Verde – Política Social”	Reflexão sobre o MSE, pelo respeito à democracia e aos direitos individuais, a liberdade de contratação coletiva e a solidariedade entre as categorias, defendendo a economia de mercado, a igualdade nas condições na origem e a permanência dos <i>welfare states</i> .
	“Crescimento, Competitividade, e Emprego”	O conceito de sociedade de informação – um <i>link</i> “sem precedentes” de magnitude e significado entre inovação tecnológica e organização econômica e social – associa-se a uma necessária adaptação da economia e da sociedade européias às exigências de competitividade e crescimento, o que também implica que o emprego seja mais flexível e preparado ao enfrentamento desta nova realidade. Uma economia saudável: crescimento sustentável, com política monetária consistente com baixa inflação, uma economia descentralizada e de mercado, competitiva (leis, regulamentos e padrões que favoreçam o mercado e formas de cooperação entre as empresas) e, ao mesmo tempo, solidária (contra desigualdade, reconciliando emprego e família e contra as discriminações). A perspectiva dos ditames macroeconômicos, em relação direta com uma dada “solidariedade” . Isto é bem traduzido pelo debate sobre gerar emprego, mais que combater desemprego; reformar impostos e reduzir custos não salariais; políticas ativas e “capital humano” valorizado; flexibilização e apoio aos mais atingidos (mulheres, jovens, desempregados de longo prazo) em um ambiente econômico austero, de baixa inflação, déficits e dívidas públicas controladas e moderação salarial.
1994	“Livro Branco – Política Social”	Um novo equilíbrio entre os objetivos econômicos e sociais, dentro do MSE, buscando formar uma mão-de-obra preparada, adaptável e motivada.
		continua →

Ano	Título	Características
1995	“Futuro da Proteção Social”	Um sistema mais favorável ao emprego, ainda que reafirmando a necessidade de ajuste de cada Estado em relação ao seu sistema de financiamento e a proteção como característica das sociedades europeias. Mas as recomendações aos Estados remetem ao corte dos custos indiretos no trabalho, políticas ativas, diminuição dos custos daqueles menos qualificados (receitas em salário estagnadas), envelhecimento progressivo exigindo mudanças e um complemento entre as políticas econômica e social.
1997	“Modernização e Melhoria da Proteção Social”	Enfatiza as medidas ativas (como seguro-desemprego paralelo às ações para reinserção), as mudanças fiscais e o deslocamento da carga fiscal do trabalho para outros fatores de produção, indexação das pensões aos preços e não aos salários, “atrasar” a saída para a inatividade, pensões complementares (com fundos privados), acesso universal à saúde (mas com a introdução de mecanismos de mercado), a igualdade entre os sexos e as adaptações à nova estrutura familiar (como famílias monoparentais).
1999	“Estratégia Concertada”	Retoma os temas da saúde (universal, mas com mecanismos de mercado), medidas ativas, regimes fiscais favoráveis ao emprego, reforma previdenciária, conciliação da vida familiar e profissional e uma rede de proteção mínima. É o tema do equilíbrio entre flexibilidade e seguridade, presente desde o início da década. Apelo a todos os parceiros a concertação.
2001	“Livro Branco - Governança Europeia”	Governos definiriam objetivos básicos, Comissão se fortalece como implementadora, prometendo consultas e participação mais intensa dos parceiros e mesmo de ONG’s.

Fontes: Ver bibliografia.

À medida que o processo da UEM vai se tornando irreversível (inclusive pelo Sistema de Bancos Centrais), o debate se desloca, primeiro timidamente e depois decisivamente (Lisboa), no caminho para uma política social mais ativa e dentro do princípio da subsidiariedade. Os chamados “processos” são dimensões deste momento.

No quadro 30 (página seguinte) podem ser observadas, resumidamente, as posições do Conselho.

A UEM se estabeleceu com um custo elevado para alguns países, com pressões reformistas e discursos anti-*welfare*. Apesar disso, como será visto adiante, as reformas jamais foram radicais e de desmonte, assim como o Estado de Bem-Estar nunca foi um obstáculo impeditivo à união monetária e econômica. Ela foi conduzida, no Conselho, por representantes de governos com diferentes matizes políticas. A convivência entre um roteiro *mainstream* na unificação com a persistência do bem-estar foi uma realidade; e o caminho das reformas nacionais seguiu a mesma lógica. Isso não significa ausência de dificuldades e não necessidade de mudanças, refletindo antes a possibilidade de uma economia estável e bem-estar com patamares elevados. Ainda por isso, o *welfare* não é um “instrumento” superado e descartável: sua dinâmica não bloqueia obrigatoriamente a lógica da estabilidade ou mesmo a do crescimento¹⁰⁵.

A dimensão comunitária, de posição tão aguda em relação ao momento econômico da UEM, enfrentou o tema da Europa social com ambivalência. Diante da diversidade, das resistências nacionais e da soberania sobre políticas, reformas e medidas ativas surgem como recomendações diretas, ainda que não vinculantes. Ao atingir o último momento (1997-2002) é no fio das medidas comparadas, diretrizes e do MAC que o discurso europeu das reformas e da proteção passa a caminhar.

¹⁰⁵ Por outro lado, talvez a receita *mainstream* seja uma ameaça muito maior. Seguindo o argumento de Andrew Martin, a política de controle de preços e gestão da demanda no BCE, de plena autonomia, reforça-se pela política monetária restritiva e o confinamento da esfera do emprego exclusivamente ao mercado. É uma política de oferta e sem estímulo de demanda, refletindo a lógica da desregulamentação. A responsabilidade pelo emprego jamais é tão significativa, nesta linha de ação, quanto o dogma da estabilidade nos preços. Ver Martin, 2000.

Quadro 30 – Decisões e Recomendações em Conselhos Europeus Selecionados (1993-2002):

Ano	Conselho	Características
1993	Bruxelas	Crescimento fomentador de empregos, medidas ativas principalmente aos jovens.
1994	Corfu	Incentivar pequenas e médias empresas, otimizar recursos humanos, formação continuada, monos custos salariais, flexibilidade, apoio aos mais sacrificados (jovens e longa-duração), diálogo social
	Essen	Melhorar formação profissional, flexibilidade, moderação salarial, iniciativas locais, redução de custos não salariais, políticas ativas, motivação na busca por emprego, reforçar vulneráveis – ESTRATÉGIA DE ESSEN .
1995	Cannes	Papel empresarial ativo (acrescido à estratégia anterior), contra excesso de regulamentação, desenvolvimento da formação.
	Madrid	Disciplina orçamentária e convergência econômica; crítica à rigidez e excesso de regulamentação, inadequação de mão-de obra e nível insuficiente de concorrência. Defende integração entre emprego e política macroeconômica; salários respeitando produtividade e estabilidade, controle dos déficits. Políticas ativas, apoio às pequenas e médias empresas e reduzir tributação sobre trabalho.
1996	Turim	Orientação a mais estabilidade, competitividade e crescimento
	Florença	Preferível reduzir as despesas ao aumento das receitas, reestruturação seletiva.
1997	Dublin	“Declaração Sobre o Emprego” – estabilidade macroeconômica reestruturação de despesas públicas, investimento em RH, medidas ativas; reformas ns mercados de trabalho, bens e serviços, apoio aos vulneráveis (mulheres, jovens, desempregados de longa duração). Incentivo à aceitação dos empregos oferecidos, “enquadramento fiscal estimulador”, adaptação aos novos padrões de trabalho e sistemas de proteção que incentivem reinserção e integração e não meramente forneçam renda.
	Luxemburgo	PROCESSO DE LUXEMBURGO – quatro pilares (empregabilidade, adaptabilidade, oportunidades iguais, empreendedorismo); diálogo social, ação do Banco Europeu de Investimento no financiamento a projetos de maior tecnologia e projetos de educação, saúde, meio-ambiente e infra-estrutura. Estímulo às pequenas e médias empresas, reforma fiscal mais favorável. Formulação de Diretrizes para emprego anuais, recomendações da Comissão e publicação dos <i>Joint Employment Reports</i> .
1998	Cardiff	PROCESSO DE CARDIFF – promoção de emprego pelo aumento da competitividade e da coesão econômico social, com estabilidade macroeconômica e reformas.
		continua →

Ano	Conselho	Características
1999	Colônia	PROCESSO DE COLÔNIA – Pacto Europeu Pelo Emprego - interação entre política financeira (austeridade e reforma orçamentária), monetária (baixa inflação) e salarial (evoluindo com estabilidade nos preços e criação de empregos). Interagir os pilares de Luxemburgo e a defesa das reformas de Cardiff. Aproveitamento das mudanças estruturais, incremento dos serviços e reformas no mercado de trabalho.
2000	Lisboa	Economia do conhecimento mais competitiva do mundo e com coesão social (objetivo da UE). Menos pressão fiscal sobre trabalho, integrar os três processo anteriores, formação ao longo da vida, medias ativas. Conselho exige mais coordenação e passagem da teoria à prática: incrementar relação público-privado, MSE com investimento nas pessoas e em previdência ativa e dinâmica, troca de experiências entre países, políticas ativas, reformas. PROCESSO DE LISBOA – método aberto de coordenação – mantêm soberania e autonomia nacionais combinando-as com preocupações comuns; não obrigatório
2001	Estocolmo	Reforço mútuo reformas, emprego e políticas sociais
2002	Barcelona	Apelo às reformas nas aposentadorias, para sustentabilidade e objetivos sociais; maior focalização, diálogo social. Modelo social europeu assenta num bom desempenho econômico, num alto nível de proteção e de educação e no diálogo social

Fonte: Conselho Europeu – Conclusões da Presidência. Disponível em <<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>>.

Em sendo utilizadas expressões-chave do discurso europeu, é perfeitamente plausível identificar posições da Comissão e do Conselho, ao longo dos anos, em importante sintonia. A gangorra do Conselho foi primeiro pensar em “ativação”, flexibilidade e reforma fiscal; passou ao papel empresarial ativo, rigidez macro e as reformas; até atingir uma política social mais ativa e de respeito a subsidiariedade. O movimento da Comissão não foi tão diverso. Em 92-93, cunhou-se o termo MSE e o tema da convergência; em 93, diagnosticou-se a nova sociedade do conhecimento e as necessidades adaptativas; entre 95 e 97 intensifica-se “ativação”, reformas e adaptações flexíveis e, finalmente, em 2001, a Comissão advoga para si um maior papel¹⁰⁶.

Ainda que existam expressões recorrentes durante todo o tempo, é claro que a combinação dos elementos, em momentos distintos, varia. Ao início, que pode ser denominado de **momento 1** (cuja origem é anterior aos anos 90, sendo o AUE de 1986 um ponto de referência longínquo), o esforço para diagnosticar e apontar medidas ativas, identificar mudanças e correlacionar *welfare*/mercado (pelo MSE), é constante. Em um **momento 2**, as políticas ativas vêm vinculadas aos temas da austeridade e das reformas em tom bem mais incisivo, enquanto a relação positiva *welfare*-eficiência econômica cai para um plano menor. Finalmente no **momento 3**, quando o “tempo econômico” da UEM está estabelecido, é hora de retomar o tema da proteção em bases negociáveis e mutuamente aceitáveis, dentro do princípio da subsidiariedade e do método aberto.

Segundo Hemerijck (2002), o MSE passa de um discurso normativo a um cognitivo de legitimação. Estabelece-se o *link* competitividade-coesão social, uma autotransformação direcionada à “solidariedade competitiva” com integração social e políticas de “ativação”, como no denominado momento 3. Na prática, sempre considerando o projeto europeu em construção e por embate e compromisso, o debate sobre a Europa social ganhou contornos mais nítidos a partir de 97. Assim como há recorrência nos termos reforma, flexibilidade, competitividade, a lógica da subsidiariedade também ganha ênfase no maior dos documentos: o Tratado da Comunidade (TCE). Subsidiariedade “resignada” à diversidade, assim como o MAC vai tornando-se um mecanismo referencial da combinação entre ela e a pluralidade das nações.

¹⁰⁶ Certamente aqui um momento de pouca sintonia com o Conselho.

O quadro a seguir, compara as posições-chave da Comissão e do Conselho, estabelecendo os momentos propostos:

Quadro 31- Comissão e Conselho – Expressões-Chave (1992-2002):

Ano	Comissão	Conselho	Documentos da Comissão e Conselhos Correspondentes
1992	Convergência, Equidade e Competitividade, Desafios.		Momento 1- Diagnóstico e MSE:
1993	MSE, <i>welfare cum</i> mercado, sociedade da informação, adaptação, flexibilidade, gênero e família, reforma fiscal, políticas ativas, saúde macroeconômica.	Políticas ativas	“Convergência de Objetivos”, Crescimento, Competitividade, “Emprego”; “Política Social – Livros Verde e Branco +
1994	MSE, adaptação.	Políticas ativas e formação, reforma fiscal, flexibilidade, diálogo social	Bruxelas, Corfu e Essen (Estratégia de Essen) Metas de Maastricht
1995	Reforma fiscal, políticas ativas, mudanças demográficas, complemento política econômica e social.	Rigidez macro, reforma fiscal, políticas ativas	Momento 2- O mainstream ativo:
1996		Reforma fiscal	“Futuro da Proteção”, “Modernização e Melhoria da Proteção Social” +
1997	Políticas ativas, reforma fiscal, reforma previdenciária, igualdade de gênero, nova estrutura familiar.	Reestruturação, adaptação, reforma fiscal, políticas ativas, empregabilidade, empreendedorismo, adaptabilidade, oportunidade, diretrizes, subsidiariedade.	Cannes, Madrid, Turim, Florença e Dublin Pacto de Estabilidade e Crescimento
1998		Competitividade, estabilidade, reformas.	Momento 3 – Reforma, Proteção e MAC:
1999	Políticas ativas, reforma previdenciária, conciliar trabalho e família, saúde universal e mecanismos de mercado, concertação.	Reformas, inflação baixa, moderação salarial,	“Estratégia Concertada”, “Governança Européia” +
2000		Economia do conhecimento, reformas, subsidiariedade, MAC	Luxemburgo, Cardiff, Colônia, Lisboa (Processos), Estocolmo, Barcelona
2001	Ação mais forte da Comissão, MAC	Mutualidade entre reformas, emprego e políticas sociais	Luxemburgo a Colônia Lisboa a Barcelona
2002		Focalização, diálogo social Modelo social baseado em desempenho econômico e elevada proteção	

A relação Conselho-Comissão não é de disputa aberta, mas de diagnóstico comum e tensão controlada. A identificação dos três momentos reflete uma linha de ação

relativamente contínua, ainda que a diferença na ênfase esteja clara. Isto fica nítido no tom do Conselho: ele “recomenda”, “exige”, “afirma”, “se impacienta”. Diz estar insatisfeito com o ritmo das mudanças. A Comissão analisa, solicita e enfatiza, mais que o Conselho, o *link* proteção/competitividade. Como não caminha apenas consigo, a Comissão ajusta-se à agenda do Conselho assim como o Conselho nutre-se das posições da Comissão. O fato das reformas, questões fiscais, reestruturação, flexibilidade ou políticas ativas estarem permanentemente alimentando o discurso oculta diferenças de intensidade, mas revela o caminho possível, adaptativo e flexível, que a dinâmica institucional exige.

Mas esta inferência sobre a vida comunitária precisa ser verificada à luz de seus indicadores, particularmente tentando relacioná-los aos momentos definidos.

4.2 – Algumas Evidências

No período considerado para análise, o olhar sobre alguns indicadores europeus traduz a relação entre o desejável e o possível ao nível comunitário. A seleção de dados pretende ser indicativa de movimento (e de ajustes) neste plano. No próximo capítulo, uma análise ao longo de alguns países revelará variantes e gradientes muito importantes¹⁰⁷.

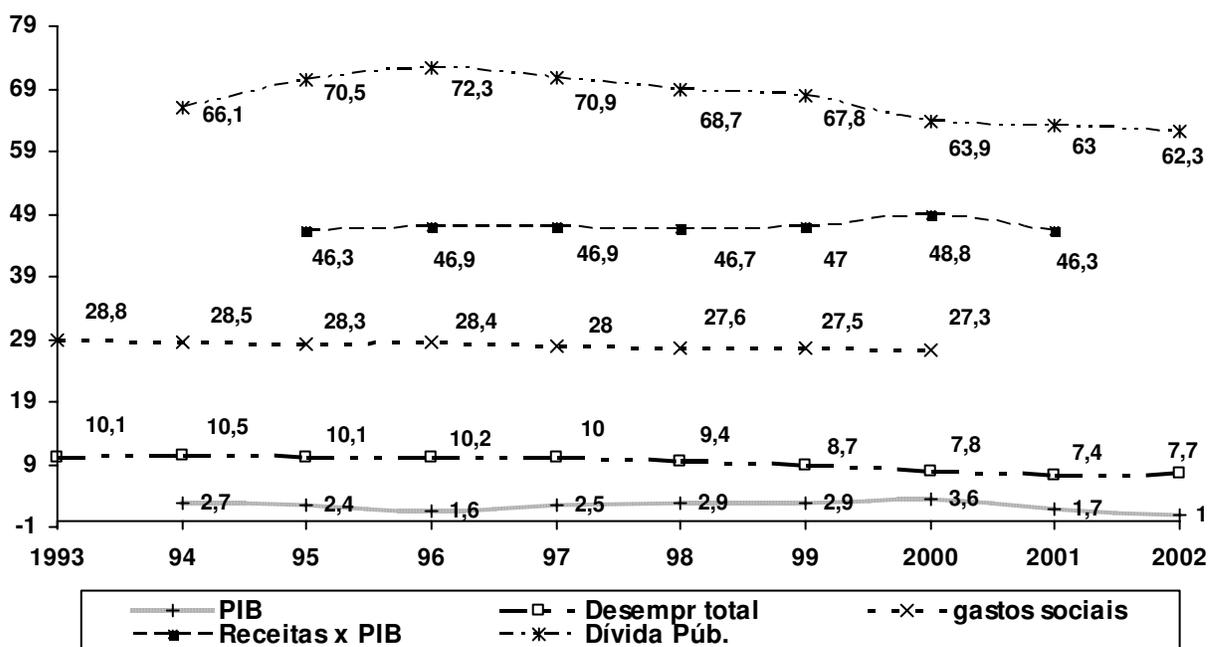
É sabido que a diversidade europeia não se revela na agregação de dados para os quinze países. Mas, é no nível europeu onde o conjunto se manifesta mais uniforme, em continuidade, a face dos ajustes com maior ou menor velocidade. Afinal, é na dimensão comunitária onde há mais visibilidade sobre se ocorre convergência com relação às recomendações mais gerais para a UE como um todo.

Inicialmente, alguns indicadores mais gerais. Há uma certa oscilação no PIB, mas o crescimento reduzido é uma tônica entre 1993 e 2002. São três anos ruins (1996, 2001 e 2002) e um ano (2000) com alta mais forte. A mediana de crescimento atingiu 2,5% no período. Por outro lado, acompanhando a taxa de desemprego, surge uma mediana de 9,7%, próxima do número de 1998. Como linha de tendência, há uma leve inclinação para baixo,

¹⁰⁷ Um detalhe importante é que a efetiva “Europa dos Quinze” é um fato no início de 1995. Ainda que as medidas para a entrada de Suécia, Finlândia e Áustria tenham sido tomadas efetivamente antes pelos países, é verdade que talvez somente 1996 possa demonstrar um efeito mais combinado dos 15 países. Desde antes, entretanto, muitos dados já são agregados pelo EUROSTAT, em um esforço de recuperação. Optou-se pela uniformidade da origem dos dados (EUROSTAT) e isto implica em um inconveniente: em alguns indicadores faltam números para todo o período. Entretanto, preserva-se uma visão geral e para a maioria dos anos em tela (1992-2002).

apesar do ligeiro repique de 2002. Como exercício, uma correlação entre PIB e desemprego (no período 1994-2002) mostra uma situação próxima da independência entre ambos, com R igual a 0,15. Em outras palavras, o crescimento do produto não é o único fator interveniente na redução do desemprego, sendo sua variação interna (tipo de desemprego, como por faixa etária) um fator de inércia muito mais significativo.

Gráfico 1 – Indicadores Gerais Selecionados – “Europa dos Quinze”(1993-2002):



Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Dos critérios de estabilidade, a taxa de inflação apresentou mediana de 2,15%, com trajetória de queda de 1993 a 1999 e ligeiro crescimento entre 2000 e 2002. A indicação mais geral sobre a dívida pública é declinante: variando positivamente entre 1994 e 1996, entrou em trajetória decrescente a partir de 97 e até 2002; a mediana marcada para o período foi de 67,8%.

A carga de impostos permanece com baixa variação. O número para 2002 é simétrico ao de 1995, com um conjunto harmonioso em termos de estabilidade e com mediana de 46,8% entre 95 e 2001. No conjunto de dados sobre os gastos sociais totais em relação ao PIB há semelhança nos números, mas ligeira tendência de queda. Na seqüência entre 1993-

2000: mediana de 27,8%, um ponto acima da vigente em 1993 e ligeiramente menor para o último ano (27,3%). Em oito anos de acompanhamento, o nível dos gastos sociais caiu 1,5% para o total da UE: em tomando 1993 como 100%, em 2000 o gasto social era igual a 94,8% do percentual do primeiro ano considerado.

Há uma simetria, entre 1993 e 2000, quando são relacionados o nível dos gastos e o desemprego: o aumento ocorrido em ambos nos primeiros anos tem uma queda maior nos últimos. Entretanto, seria temerário atribuir a queda do desemprego a esta relação, predominantemente pelo número de variáveis intervenientes (desde características institucionais e a carga tributária, até e o nível geral de emprego e a segmentação do mercado de trabalho).

Em resumo, não existem sinais de desmonte nos gastos ou redução acelerada de tributação (antes há estabilização); surge crescimento na taxa de emprego e queda (ainda que pouca) no desemprego. Isto em um cenário de inflação em estabilidade e dívida pública em declínio, ainda que o PIB tenha baixo crescimento. A estratégia da tendência econômica dominante tem resultados ambivalentes: a rigidez reduz inflação e dívida, mas tem resultados dúbios em relação ao crescimento do produto e até ao emprego. Gastos são semelhantes ao longo do tempo, receitas idem (com variação sazonal) e é inexistente tanto um cenário de “corrida para o fundo” como de desmonte, quando associados aos gastos sociais.

Sendo dado relacionar os indicadores selecionados aos períodos definidos na seção anterior, o momento de diagnóstico (1) ainda amplia a dívida pública e os gastos, mas com desemprego alto. O momento 2 (*mainstream* ativo) tem queda no crescimento da dívida, redução mais forte da inflação, ligeira queda nos gastos e desemprego estável. Finalmente, no momento 3 (reformas e coordenação aberta), a dívida tem queda ainda mais forte e o desemprego lenta redução.

Tomando estes instantâneos como parâmetro, o MSE no momento 1 foi inicialmente submetido à lógica da UEM. No momento 2, com a aplicação entre 95 e 97 das decisões mais rígidas do Conselho, surge maior estabilidade. No momento 3, de maior duração, o PIB oscila e o crescimento cai¹⁰⁸, a dívida continua em redução, a inflação tem ligeira alta e

¹⁰⁸ Os atentados de setembro/2001 nos EUA são apontados como intervenientes nesta queda, com reflexos em 2001 e 2002.

os gastos pequena queda. Partindo de 1997, o ano da Estratégia de Luxemburgo, o desemprego chega a atingir uma queda de 2,3%. Não é espetacular, mas representa uma demonstração contra a intransigente defesa da desregulação como único caminho.

Uma tal relação entre “momentos” e indicadores obriga uma lembrança. O momento de diagnóstico (1) tem “soluções” que se processam no tempo, notadamente no período seguinte. O diagnóstico passa a informar a estratégia do momento 2, que por sua vez leva seus reflexos ao terceiro período. Com tudo isso, é dado reconhecer que, apesar de Maastricht e do PEC, indicadores sobre gastos sociais, emprego, desemprego e receitas não impediram a UEM, não demoliram estruturas de bem-estar e nem bloquearam o desenvolvimento de políticas sociais específicas, como as políticas ativas com suporte público. Mas também é verdade que muitas mudanças entraram em curso. Em resumo:

Quadro 32 – Relação entre “Momentos” do Período (1992-2002) e Indicadores Seleccionados – “Europa dos Quinze”:

Indicador Período	PIB	Dívida	Inflação	Receitas	Gastos Sociais	Emprego	Desemprego
Momento 1 (92-95) de diagnóstico	- (0,3%)	+ (3,6%)	- (0,6%)	ND	+ (0,5)	= (≈ 60%)	= (≈10,1%)
Momento 2 (95-97) com <i>mainstream</i> ativo	≈ 2,5	+ (0,4%)	- (0,9%)	+ (0,6%)	- (0,3%)	+ (0,6%)	= (≈10%)
Momento 3 (97-2002) – Reforma e MAC	Oscila + (1,1) entre 97 e 2000; oscila - (2,6%) entre 2000 e 20002	- (8,6%)	+ (0,9) de 99 a 2002	- (0,6%)	- (0,7%)	+ (3,6%)	- (2,3%)
Resultado	oscilação	Queda	Queda	estabilidade	ligeira queda	aumento	Queda

Tendo sido acompanhados alguns indicadores gerais, agora é o instante para a observação sobre pontos específicos da proteção social. O importante é observar algumas ações ao longo do período e que podem refletir “recomendações” em nível europeu. Uma solicitação recorrente diz respeito à redução da tributação sobre baixos salários: ao longo

do tempo (1996-2002) há uma ligeira queda de dois pontos (40,6% para 37,8%) e pequenas oscilações. Da mesma forma, uma indicação das políticas ativas é o treinamento (e educação) ao longo da vida: também aqui ocorre um crescimento da população atendida da ordem de dois pontos. Mas, esta medida ativa é lenta por sua própria natureza e, por outro lado, a adoção de ações como queda nos impostos sobre os menores salários demandam tempo. Nada nunca é tão simples e com resultados imediatos.

Quadro 33 – Indicadores Seleccionados de Proteção Social na “Europa dos 15” (1993-2002):

Indicadores	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gastos Sociais e % PIB	28.8	28.5	28.3	28.4	28.0	27.6 ^(p)	27.5 ^(e)	27.3 ^(e)	-	-
Contribuições Sociais e % PIB	-	-	15.7	15.9	15.5	14.6	14.5	14.3	14.3	-
Benefícios pagos às famílias e % PIB	-	-	17.3	17.4	17.2	16.7	16.5	16.1	16.1	-
Incidência dos Impostos sobre baixos salários	-	-	-	40.6	40.8	40.3	39.1	38.6	37.7	37.8
% Adulta* em educação e treinamento**	-	-	-	5.9 ^(e)	5.9 ^(e)	:	7.9 ^(e)	8.0 ^(e)	7.9 ^(e)	7.9

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Legenda: (e) = estimativa.

Obs: * 15 a 64 anos. ** “*life long learning*”.

Outra medida fortemente recomendada envolve as contribuições sociais, diretamente incidentes sobre custos. Efetivamente, sua queda reflete uma lenta tendência: em 1995 estavam em 15,7% do PIB, em 1999 chegaram a 14,5% e em 2002 a 14,3%. O Conselho Europeu mostrou impaciência em diferentes momentos (como em Lisboa/2000) sobre a lentidão das reformas e dos processos. Isto porque as recomendações freqüentemente esbarram nos movimentos internos em cada país, com suas alianças estratégicas interatores e suas instituições particulares. E a impaciência do Conselho sobre o processo como um todo é um recurso retórico: exige-se eficiência, mas cada um dos membros sabe que, ao retornar, os membros das “famílias” alemã, francesa, sueca ou britânica querem participar e

opinar. Em outras palavras, as recomendações e decisões geram uma demanda em direção a cada país, que respondem em diferentes velocidades. Todo o processo é lento e intrincado, refletindo mais um equilíbrio precário que a imposição.

Um dado interessante é observar que os benefícios pagos às famílias, um importante diferencial de *welfare*, flutuam na mesma dinâmica dos gastos sociais gerais. Há estreita correlação entre ambos e os benefícios familiares têm diferentes reflexos em diferentes modelos de bem-estar, como na família mais tradicional do sul ou nas famílias com maior mobilidade da Escandinávia. De qualquer forma, entre 1995 e 2002, houve uma queda de 1,2%: tomando 1995 como 100%, em 2001 os benefícios familiares representavam, em relação ao primeiro ano, 93,06%. Como em relação ao gasto total, a redução não significa nenhuma impossibilidade de manutenção, apenas um lento ajuste.

O financiamento da proteção apresenta a mesma tendência no longo prazo. A parcela advinda das contribuições sociais é sabidamente diferenciada: alta entre continentais e baixa na Escandinávia. Importante aqui é mostrar que, entre 1993 e 2000, há um movimento inicial de crescimento, seguido por queda e “repique” (2000). A contribuição das pessoas a serem protegidas não cresceu, o que seguramente é um bom indicador de que a proteção com mais contribuições dos empregados, ou a atividade de *welfare* privada, não é crescente. Houve ascensão até 1996 e daí por diante uma queda.

Quadro 34 – Financiamento da Proteção, Origem das Receitas na “Europa dos Quinze” (1993-2002):

Indicadores	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Empregadores (Contribuição Social)	39.5	38.9	39.1	38.9	38.5	38.2 ^(p)	37.9 ^(e)	38.3 ^(e)
Pessoas protegidas	23.5	24.4	24.7	24.8	24.8	23.0 ^(p)	22.7 ^(e)	22.4 ^(e)
Governo	32.8	32.7	32.2	32.4	32.9	35.1 ^(p)	35.7 ^(e)	35.8 ^(e)
Outros	4.1	4.0	4.0	4.0	3.8	3.7 ^(p)	3.7 ^(e)	3.5 ^(e)

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

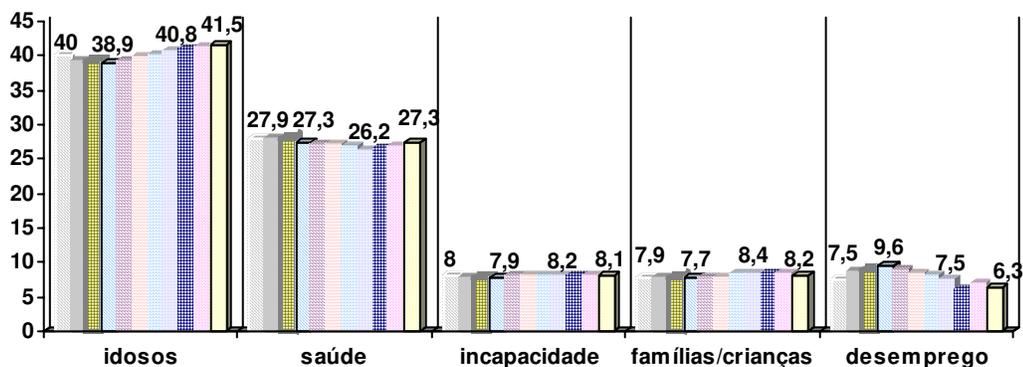
Legenda: (e) = estimativa. 2001 e 2002 indisponíveis.

O importante é observar a maior participação estatal no financiamento, o que significa tributação direta. Entre 1993 e 1997 havia maior estabilização em torno de 32%; entre 98 e 2000 há incremento para além de 35%, com destaque para os escandinavos e o Reino

Unido, mas também com crescimento entre os países “centrais”. Esta é uma recomendação europeia no sentido da busca por redução das contribuições e dos custos sobre o trabalho. Mais uma expressão do diagnóstico de momento 1 (1992-95) com reflexos ao longo do tempo.

Uma vez que não há sobressaltos, um componente em particular diferencia e qualifica a proteção. Trata-se dos benefícios. É observável uma grande estabilidade (com pequenas variações) em quase todas as modalidades, expressas no gráfico abaixo. Como é previsível, dado o desafio demográfico do envelhecimento e as próprias aposentadorias e pensões, o nível de despesa com idosos é o maior, a única a apresentar um nítido crescimento entre 1995 e 2000. A mediana foi de 40% ao longo da década, com desvio padrão (d.p.) de 0,911. Entretanto, no geral, o único benefício que experimentou uma queda foi aquele sobre desemprego: em 90, representava 7,5% da despesa total, em 96 atingiu o pico de 9,6%; daí por diante vai caindo até o nível de 6,3% no ano 2000. A mediana da década ficou em 8,1%, com o d.p. em 1,02. Há mais variação e mais dispersão, ainda que não abrupta, neste indicador.

Gráfico 2 - Benefícios Sociais Seleccionados em Relação ao Total de Benefícios - "Europa dos Quinze":



Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Obs: 1998, 1999, 2000 = previsão. Valores destacados para 1990, 93, 97 e 2000.

Os dados relativos à saúde mostram estabilidade (mediana de 27,25%; d.p. de 0,61), tendo atingido o mínimo em 1997 (26,2%) e o máximo em 91 (28,1%). Há a mesma

tendência geral de pequena redução e ajuste, sem cortes abruptos. Os demais – incapacidade, “sobreviventes” (“*survivors*”), família, moradia e contra a exclusão – tem muita estabilidade e pouca dispersão.

Quanto mais nos aproximamos do núcleo dos sistemas de proteção (como pagamento de benefícios), mais a estabilidade se revela. Não há grande transferência de recursos de um benefício a outro, embora esteja evidente a maior demanda em saúde e idosos. As recomendações do Conselho e as indicações da Comissão (atenção aos idosos, políticas ativas, reestruturação, reformas) mostram, ao mesmo tempo, tanto a intenção de mudança quanto a inércia do próprio sistema. Tomando como exemplo o benefício relativo ao desemprego, sua ligeira redução ao longo do período pode ser relacionada, pelo menos parcialmente, com o nível de desemprego. Um teste de regressão, tomando a variável desemprego como independente e o benefício-desemprego como dependente, revelou que 69% da variação do benefício tem explicação a partir do nível de desemprego entre 1993 e 2000¹⁰⁹. Outras variações podem ser explicadas com medidas ativas (como o deslocamento de recursos para programas de treinamento) e dentro das recomendações mais gerais com relação aos serviços de emprego. De qualquer forma, e em linhas gerais, os benefícios-desemprego são os únicos que apresentam uma redução percentual em relação ao total, sempre na mesma tendência da ausência de diminuição trágica.

Quadro 35- Risco de Pobreza Antes e Depois das Transferências Sociais – “Europa dos Quinze” (1995-2001):

Ano	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D
Homens	25	16	24	15	24	15	23	14	23	15	22	14	22	14
Mulheres	26	18	26	18	26	17	25	16	25	16	24	16	25	17
Total	26	17	25	16	25	16	24	15	24	15	23	15	24	15

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Legenda: A = antes; D = depois das transferências sociais.

¹⁰⁹ Regressão linear, utilizando apenas casos válidos para ambas as variáveis. Foi obtido um $R=0,833$ na relação entre as variáveis. No modelo, a regressão (soma dos quadrados) foi igual a 6,061, a variação residual igual a 2,678 (variação total = 8,739) e o coeficiente de determinação (R^2) resultante foi de 0,694 ($\approx 69\%$).

Um importante indicador refere-se ao “risco de pobreza” antes e após as transferências sociais¹¹⁰. Entre 1995 e 2001 persiste a redução do risco de pobreza (dois pontos a menos “antes” e “depois”). Entretanto, introduzindo um diferencial de gênero, os homens tem este risco reduzido em três pontos “antes” e dois “depois” das transferências, enquanto as mulheres reduziram em apenas um ponto em ambos os casos. Ainda que o percentual de pobreza continue caindo, uma conhecida tendência do pós-guerra, os apelos constantes com relação ao gênero são renovados. Persistem na Comissão ao longo do período (documentos como os de 92, 93 ou 97), assim como nos Conselhos (claramente em 94, 95, 97 ou 2000), apelos demonstrando que ainda existem trechos (e riscos) a percorrer. Certamente referidos às mudanças demográficas (menos fertilidade e natalidade), na família (questão monoparental ou no casamento), no trabalho (igualdade de oportunidades e modalidades de emprego) e na proteção (equipamentos públicos como creches, escolas elementares, etc).

Ainda que o risco venha caindo, refletindo também uma estratégia de coesão social do *welfare*, as transferências persistem sendo um importante diferencial na redução da pobreza. Na maioria dos países, o sistema de transferências garante uma maior coesão e impede a expansão dos indicadores de pobreza. Permanece o argumento de que, com todo o peso relativo aos sistemas de proteção, a UEM prosperou e a Europa continua seu caminho de estabilidade com proteção.

Mudando o foco, é preciso ver mais de perto um segmento importante do bem-estar, diretamente ligado ao mundo do trabalho. Observando o quadro 36 (abaixo), a já apresentada taxa de emprego tem variação positiva ao longo do período 1993-2002, havendo um diferencial acima de quatro pontos entre o início e o fim do período. Mas a variação por gênero revela uma distorção: enquanto os homens têm taxa sempre acima de 70% (72,8% em 2002), as mulheres (até 1999) permaneceram vinte pontos abaixo dos primeiros. Ao longo do tempo tem havido um lento crescimento da participação feminina (ligeiramente mais forte a partir de 2000), mas a distância ainda está nos 18% em relação

¹¹⁰ Risco de pobreza “antes” é definido de acordo com a parcela das pessoas com renda disponível (antes das transferências sociais) equivalente a menos de 60% da mediana da renda definida para o conjunto (após as transferências). Aposentadorias e pensões são consideradas rendas anteriores e não como transferências. Risco “depois” é simplesmente igual à parcela de pessoas situadas abaixo de 60% da mediana de renda do conjunto após as transferências sociais.

aos homens. As referências da dimensão europeia sobre o tema do gênero novamente aparecem.

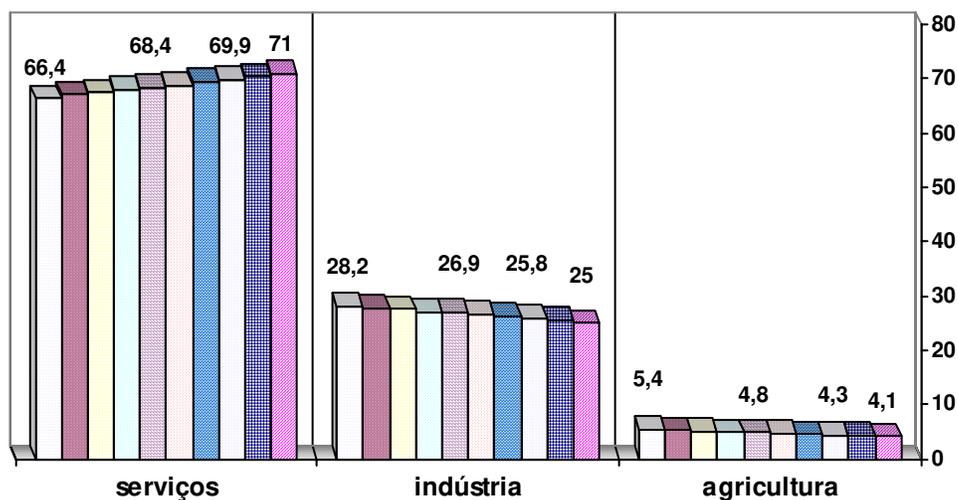
Considerando o emprego por setor, ficam claras duas tendências: a primeira é que o trabalho industrial continua declinando (-3% de diferença comparando 1993 e 2002) e o emprego em serviços tem um crescente (+ 4,6% entre os mesmo anos). A segunda é que o crescimento dos serviços tem uma forte presença feminina no total, mas o crescimento entre mão-de-obra masculina e feminina tem proporção semelhante (56,6% de homens em 93, com 60,5% em 2002 e 79,9 a 84,2% do emprego feminino no mesmo período). A participação feminina na indústria cai e no setor primário ainda persiste um declínio em ambos os sexos.

Os dados gerais sobre emprego seguem abaixo:

Quadro 36- Emprego na “Europa dos Quinze” (1993-2002):

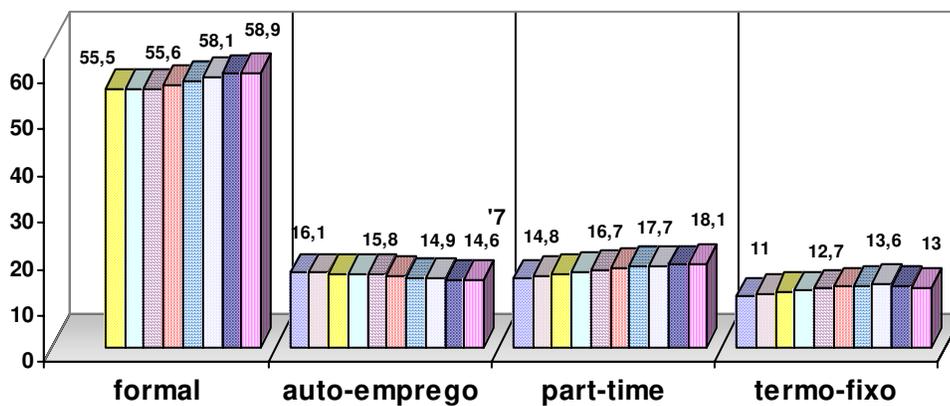
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taxa de emprego (15-64 anos)	Homens	71,0	70,4	70,5	70,4	70,7	71,2	72,0	72,8	73,1	72,8
	Mulheres	49,2	49,3	49,7	50,2	50,8	51,6	52,9	54,1	55,0	55,6
	Total	60,1	59,8	60,1	60,3	60,7	61,4	62,5	63,4	64,1	64,3
Emprego em serviços (%)	Homens	56,6	57,3	57,6	58,1	58,3	58,6	59,2	59,7	60,0	60,5
	Mulheres	79,9	80,5	81,0	81,6	82,0	82,2	82,8	83,2	83,6	84,2
	Total	66,4	67,1	67,5	68,1	68,4	68,7	69,4	69,9	70,4	71,0
Emprego na indústria (%)	Homens	37,4	36,9	36,8	36,4	36,2	36,1	35,7	35,3	35,1	34,7
	Mulheres	15,6	15,2	14,9	14,5	14,2	14,1	13,7	13,4	13,1	12,7
	Total	28,2	27,7	27,6	27,1	26,9	26,7	26,2	25,8	25,5	25,0
Emprego na agricultura (%)	Homens	6,1	5,9	5,6	5,5	5,5	5,3	5,2	5,0	4,9	4,8
	Mulheres	4,5	4,3	4,1	3,9	3,8	3,7	3,5	3,3	3,3	3,1
	Total	5,4	5,2	5,0	4,8	4,8	4,6	4,4	4,3	4,2	4,1
Emprego Formal (%)	Homens	:	:	69,1	68,7	68,8	69,6	70,4	71,1	71,5	71,2
	Mulheres	:	:	42,3	42,5	42,7	43,2	44,3	45,4	46,2	46,8
	Total	:	:	55,5	55,4	55,6	56,2	57,2	58,1	58,7	58,9
% auto-emprego	Homens	18,5	18,7	18,7	18,8	18,6	18,4	18,0	17,8	17,6	17,6
	Mulheres	12,6	12,5	12,3	12,0	11,9	11,7	11,3	11,0	10,9	10,7
	Total	16,1	16,1	16,0	16,0	15,8	15,6	15,1	14,9	14,7	14,6
% em <i>part-time</i>	Homens	4,5	4,9	5,2	5,4	5,7	5,9	6,1	6,1	6,2	6,5
	Mulheres	29,6	30,5	31,0	31,4	32,2	32,7	33,1	33,3	33,4	33,5
	Total	14,8	15,4	15,8	16,2	16,7	17,1	17,5	17,7	17,8	18,1
% “termo-fixo”	Homens	10,0	10,7	11,3	11,6	12,0	12,4	12,7	12,7	12,3	12,0
	Mulheres	12,2	12,6	13,0	13,1	13,6	14,0	14,4	14,6	14,5	14,2
	Total	11,0	11,5	12,0	12,3	12,7	13,1	13,4	13,6	13,3	13,0

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Gráfico 3 – Emprego por Setor: UE (1993-2002):

Fon

te:EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.
 Obs: Valores destacados para 1993, 1997, 2000 e 2002 respectivamente.

Gráfico 4 – Emprego por Tipo – UE (1993-2002):

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.
 Obs: 1993 e 94, ausência de dados para emprego formal. Valores destacados para 1993, 1997, 2000 e 2002.

Por tipo, aqueles que insistem na queda de vínculos formais encontram uma surpresa. A taxa de emprego formal não é declinante (antes tem ligeira alta ao longo de 9 anos), assim como está clara a tendência de crescimento do *part-time* (3,3%). A diferenciação por gênero, por sua vez, permanece importante: no emprego regular e formal, 46% das mulheres estão nesta situação. Entre 1995 e 2002, respectivamente, seu percentual saltou de 42,3% para 46,8%. As mulheres empurraram o crescimento e, entre os homens, o aumento chegou a 2% (69,1% em 93 para 71,2% em 2002).

Com relação ao *part-time*, seu caráter feminino é cristalino: 33% das mulheres têm este vínculo contra apenas 6,5% dos homens. A evolução no período mostrava apenas 4,5% dos homens em 1993 com este tipo, com crescimento tímido de dois pontos até 2002; entre as mulheres o crescimento chegou a 3,9%. O trabalho por ““termo-fixo”” cresce proporcionalmente em relação aos sexos, da mesma forma que o auto-emprego declina dois pontos também em proporcionalidade. A partir de 1996, o *part-time* passa a superar o auto-emprego, passando a crescer gradativamente.

Associando estatisticamente os tipos, todas as correlações efetuadas com auto-emprego têm sinal negativo¹¹¹ (movimentos opostos), enquanto os demais três tipos surgem com correlação entre si sempre de sinal positivo forte: $r = 0,926$ entre formal e *part-time*; $0,732$ entre formal e ““termo-fixo”” e $0,951$ para ““termo-fixo”” e *part-time*. Ainda que isto reflita estatisticamente uma forte associação, cabe lembrar que não se trata de relação causa-efeito, mas antes do fato segundo o qual essas variáveis apresentarem movimento mais simétrico.

Dentro da dinâmica do emprego europeu não há movimento descendente em direção à desregulamentação e nem declínio decisivo do emprego de qualidade. Entretanto, como nos demais dados, cabe recordar que há uma mudança, como sempre lenta e cuidadosa, na estrutura geral: o emprego industrial segue declinando, os serviços aumentando, as mulheres mais ativas no mercado de trabalho, ainda que persistam diferenças marcadas de gênero.

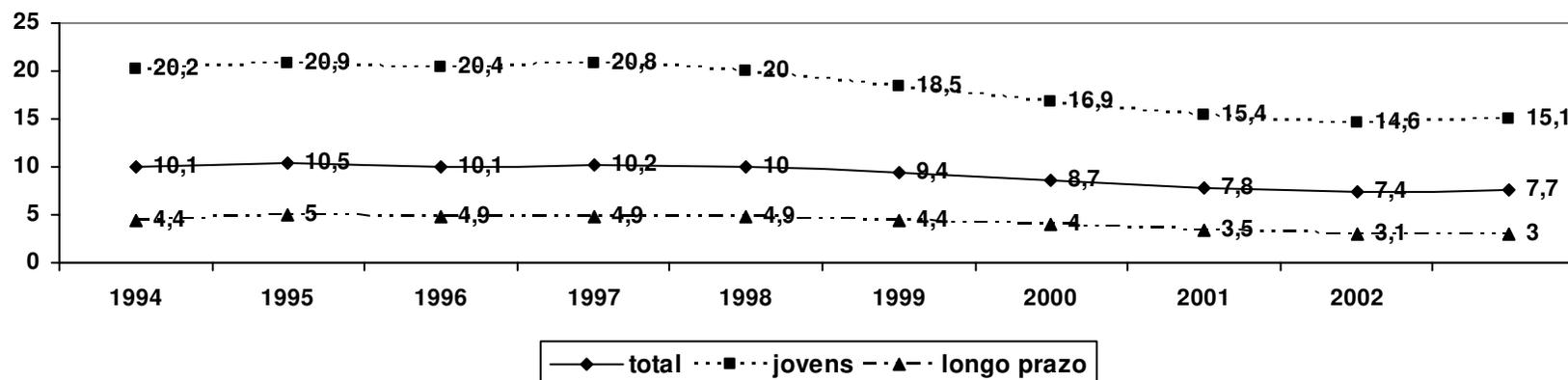
¹¹¹ Valor de “r” igual a -0,991 para trabalho formal; -0,924 para *part-time* e -0,812 para “termo-fixo”.

Os dados sobre emprego têm sua contraparte nas informações sobre desemprego. Aqui também vale tanto a segmentação por gênero como segundo dois tipos essenciais: jovens e no longo prazo. Os números totais mostram uma lenta queda no nível de desemprego, ainda que as mulheres mantenham um ponto acima da média geral e, em comparação aos homens, dois pontos acima do indicador masculino. Este é um primeiro dado relevante, identificando como a desocupação afeta diferentemente o gênero.

Quadro 37- Desemprego na “Europa dos 15” (1993-2002):

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taxa de desemprego	Homens	9,1	9,4	9,0	9,1	8,9	8,2	7,5	6,7	6,5	6,9
	Mulheres	11,4	11,9	11,7	11,7	11,6	11,1	10,2	9,2	8,6	8,7
	Total	10,1	10,5	10,1	10,2	10,0	9,4	8,7	7,8	7,4	7,7
% desemprego de jovens (15-24 anos)	Homens	19,8	20,3	19,1	19,6	18,6	17,2	15,8	14,2	13,8	14,8
	Mulheres	20,8	21,6	21,9	22,1	21,6	20,0	18,3	16,8	15,6	15,5
	Total	20,2	20,9	20,4	20,8	20,0	18,5	16,9	15,4	14,6	15,1
Desemprego de longo prazo	Homens	3,7	4,3	4,2	4,2	4,2	3,7	3,3	2,9	2,7	2,6
	Mulheres	5,4	6,0	5,9	5,9	5,8	5,4	4,7	4,2	3,8	3,6
	Total	4,4	5,0	4,9	4,9	4,9	4,4	4,0	3,5	3,1	3,0

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Gráfico 5 – Desemprego – UE (1993-2002):

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Obs: Valores destacados para 1993, 1997, 2000 e 2002.

A curva referente ao desemprego mostra uma trajetória quase comum de queda, ainda que menos acelerada a partir de 2000. Considerando o desemprego total de 7,7% em 2002, a taxa de desocupação no longo prazo representou 2,5 vezes menos que o geral e aquele entre jovens quase duas vezes a mais. Está claro que tratar o desemprego como um fenômeno unívoco, associado plenamente à oferta, é um equívoco com conseqüências políticas objetivas.

Como escreveu Esping-Andersen, não há relação simétrica entre regulação e desemprego, mas persiste atuando sobre sua composição (Esping-Andersen, 2000). Assim, proteção muito rígida pode atuar contra os jovens, mas não sobre o montante do desemprego, e agir menos sobre os mais idosos. Sem penetrar nas diferentes estruturas regulatórias, as diferenças de gênero e tipo mostram diferentes características do desemprego, assim como a variação histórica nacional, o processo de desindustrialização, a família e as mudanças demográficas alteram seus impactos.

No caso dos jovens, a dramática situação de desocupação (acima de 20% em 93), termina o período em 15% revelando que, se a força de trabalho ingressante ainda está longe de ser absorvida, houve importante redução. Por outro lado, a preocupação com a diferença no gênero (outro ponto recorrente) também persiste: as mulheres estão próximas dos homens no geral, mas ainda se sustenta um desemprego de quase 1% a mais nas mulheres jovens. No total, a partir de 1997 ocorre a aceleração da queda, marcada em cinco pontos.

No dramático desemprego de longa duração (muito tempo sem renda, mais tempo nos esquemas de proteção e insegurança social), também ocorreu uma redução. Cabe observar que também aqui o ano de 1997 é um divisor de águas. Ainda que a queda entre o indicador de 1993 e o de 2002 tenha sido de apenas 1,4%, entre 93 e 97 o número subiu para 4,9% e entrou em trajetória de redução mais significativa. Na verdade, tomando 1997 como ponto de partida, a queda foi de 4,9% para 3%. Persiste a diferença de gênero, ainda que em baixa escala: também aqui as mulheres têm 1% a mais que os homens.

Certamente há mais dificuldade de entrada no mercado de trabalho que persistência de desemprego por longo período. Entretanto, a Europa ainda sofre com o desemprego e ele

não é um fenômeno passageiro; os dados consolidados para 2003 já mostram um aumento em seu nível geral, puxado por Alemanha e França.

Concluindo

Uma tradução fiel de toda esta massa de dados mostra que a tendência para o conjunto da UE é de grande persistência e longa adaptação. Considerando os indicadores gerais, o PIB oscilou, mas houve queda na inflação, na dívida pública e no desemprego. Por sua vez, os gastos sociais têm ligeira redução. O momento 1 (92-95) de diagnóstico indicou uma série de medidas, tanto no contexto da UEM quanto da proteção em geral. No momento 2 (95-97), a ação efetiva centrou-se na UEM e obteve sucesso em sua estratégia de controle da dívida e da inflação, o que pode se verificado pelos resultados do período 3 (pós 97), com queda forte na primeira e estabilidade na segunda..

Considerando o financiamento, é observável a importância crescente do governo (tributação direta) antes que das contribuições. Recomendação recorrente do plano europeu, de combate aos custos indiretos sobre o trabalho. Mas, o gasto com idosos (principalmente no momento 3) tem crescimento (não imediatamente explosivo), assim como as despesas em saúde oscilam e o desemprego tem ligeira queda. O risco de pobreza é ainda declinante e a importância das transferências sociais é marcante nesse processo. Na verdade, todos os relatórios europeus (como sobre a “Proteção Social na Europa” ou a “Situação Social na Europa”) nos últimos anos têm sempre associado positivamente o esforço em diminuir ainda mais a pobreza e a importância das transferências.

No campo do trabalho, a crescente relevância dos serviços é destaque, assim como a permanência da queda do emprego industrial. Mas, ainda que muitos serviços tenham relação com maior flexibilização no trabalho, o emprego formal não caiu, antes chegou a subir no período. O desemprego persiste, mas a Europa não sofre da incurável “esclerose” tão anunciada há alguns anos. Existem problemas diferentes em países diversos, com maior ou menor rigidez.

Como um todo, a dimensão européia não representa uma ameaça à arquitetura da Europa social. A construção da UE, sem dúvida com forte orientação *mainstream* no campo macroeconômico, tem gerido um conjunto diverso de sistemas nacionais e seus instrumentos de bem-estar em convivência forçada. A entrada em cena da agenda do

“modelo social europeu” (pela Comissão, em 1992), representou uma tentativa, bem expressa na idéia do espaço social europeu sempre defendido por Delors, de conciliar a agenda da UEM com a tradição européia de bem-estar. E foi a estratégia adaptativa o caminho tomado pela Comissão Européia ao longo da década, segundo seus documentos-base.

Por sua vez, o Conselho esteve predominantemente muito mais voltado (pelo menos até 1997, o momento 2) para a agenda da UEM, da competitividade e das reformas. A luz dos dados, tanto a estratégia calibrada da Comissão quanto a agenda “econômica” do Conselho sobreviveram juntas aos dez anos de mudança. A UEM jamais teve a Europa social como ponto impeditivo. Na conjuntura de pressões diversas (fiscais, demográficas, comerciais, de competitividade, tecnológicas), as instituições-chave da “Europa dos Quinze” (Comissão e Conselho) formularam um diagnóstico e o seguiram. **Considerando o modelo social como vínculo equidade/eficiência, há uma maior identidade da Comissão com o primeiro e do Conselho com a segunda**, o que não significa, por outro lado, exclusão entre eles. Antes esta dialética é também a base do compromisso europeu.

Mas o processo se complexifica com a relação entre a Comunidade e os países. A dimensão comunitária formula políticas e objetivos gerais, mas as recomendações (muitas delas) ou tem efeitos de longo prazo e estão em pleno andamento, e/ou (o mais corriqueiro) são submetidas à lógica do jogo político interno a cada país. Estes têm um ritmo próprio e opiniões próprias sobre o que significa a Europa social. A estratégia de Lisboa, por exemplo, está em plena execução e o MAC é um instrumento em ação no presente. Entretanto, os caminhos particulares tomados pelos Estados, e a própria natureza da coordenação aberta, não são garantias de um espaço social europeu mais integrado. Certo é que, no plano geral da UE, os dados traduzem a persistência e a mudança, exatamente o objetivo do compromisso possível entre Comissão e Conselho. A política em sentido comunitário é um jogo de compromissos possíveis. Não está no horizonte o fim da Europa social.

5- “Eppur Si Muove!”¹¹² – A Dinâmica da Mudança nos Estados Nacionais

A dimensão comunitária é marcada pelo aparente paradoxo de continuidade e mudança. Por sua vez, a dimensão nacional segue uma lógica semelhante, de movimento e preservação, buscando um patamar renovado de bem-estar. Este é o tema deste capítulo. Aqui serão abordados os desafios e as pressões por mudança e o movimento segundo cada modelo de bem-estar. O objetivo é, antes da busca pelo movimento conjunto das dimensões no capítulo 6, completar o cenário dos dois planos. Para tanto será utilizado o quadro dos modelos proposto por Ebbinghaus (capítulo 3), relacionando-o com reformas em pontos específicos, buscando uma visão qualitativa desse movimento. Das muitas formas de classificação sobre as reformas, optou-se pela divisão em grandes áreas – previdência, emprego-renda-família, inclusão social e financiamento, seguindo a sugestão de Ferrera, Hemerijck & Rhodes (2000). Como representantes fortes de cada modelo, foram selecionados oito países¹¹³.

5.1- Modelos e Desafios

O movimento geral da Comissão e do Conselho representa a chave para o entendimento da política europeia em sentido estrito. Pela própria dinâmica institucional é sabido que, nas duas instituições-base, os Estados nacionais estão representados, seja pelos comissários de diferentes países, seja pela própria composição do Conselho. Enquanto a dimensão comunitária elabora o espaço europeu, é na dimensão nacional onde as recomendações e as decisões são aplicadas.

Os espaços nacionais ainda gozam de autonomia suficiente tanto sobre um conjunto de políticas (como as sociais) quanto sobre a velocidade de sua execução. Assim, o jogo de mão dupla obriga que a dinâmica das mudanças considere as diferentes situações nacionais: eles reagem às pressões e, assim atuando, também rebatem nas próprias instituições da UE, podendo exigir novos acertos em nível europeu. Esta autonomia de agenda e escopo é um

¹¹² Galileu Galilei (atribuído), após a retratação de 1632.

¹¹³ No modelo nórdico, Dinamarca (DIN) e Suécia (SUE); no Central (Continental), França (FRA), Alemanha (ALE) e Holanda (HOL). Para o Meridional, Espanha (ESP) e Itália (ITA). Finalmente, para o anglo-saxão, o Reino Unido (RU).

fator que as instituições europeias precisam sempre considerar, em seus cuidadosos movimentos e dado o princípio da subsidiariedade. Em ambos os planos, nacional e comunitário, persistem pontos de veto, seja no Conselho, seja em cada Estado e seus atores.

Um exemplo desta problemática é o embate em torno de mudanças no Pacto de Estabilidade (2002-2003). França e Alemanha são reincidentes em relação ao não cumprimento das metas europeias do PEC. Diante disto, já receberam críticas e o “perdão” dos parceiros. O que se discute então é o significado do próprio pacto. A esquerda europeia quer aproveitar o momento para rediscuti-lo e partidos socialistas de países como Portugal, Itália, França e setores alemães propõem fazê-lo. É o exemplo típico da estratégia europeia que se aplica e, em dimensão nacional, ganha novos rumos e retorna à dimensão comunitária. Em outra chave, o movimento do nacional ao comunitário, pode ser visto nas diferentes agendas de reforma: seja na previdência, no mercado de trabalho ou na proteção em geral, a velocidade e a lógica de mudança não convergem sobre a mesma linha. Na verdade, a melhor imagem seria a de interseção de linhas que às vezes se cruzam, às vezes divergem. Indicações europeias são filtradas e, em o sendo, retornam às instituições gerais em velocidades e resultados diversos.

A seção anterior procurou explicar o movimento europeu através de documentos e do duplo diretivas-recomendações. E relacionou este movimento com dados objetivos, identificando períodos distintos e a combinação de persistência com controlada adaptação. Ao mesmo tempo, este resultado depende tanto da dimensão comunitária e sua força institucional quanto (e talvez principalmente) do espaço nacional. Na década de 90 e no início do século XXI, os países europeus conviveram tanto com o fortalecimento de seu projeto comum (a UE) quanto com desafios sociais e econômicos de não pouca monta. Se for dado ordenar estes desafios, é possível obter não uma hierarquia, mas um conjunto cujos efeitos combinados tem construído uma agenda de mudanças.

Sobre o tema, cabe dimensionar algumas questões. A primeira é que os denominados “desafios externos gerais” são importantes, mas não decisivos. Principalmente a denominada globalização, que não representa uma universalização e convergência sobre as “melhores práticas” do capitalismo contemporâneo. Existem, nas economias nacionais, amplos setores *non traders*, assim como estas economias não são absorvidas por um mercado hegemônico e convergente; métodos de produção, relações industriais, sistemas

tributários e política econômica, em diferentes estilos, persistem nos Estados nacionais. O grau de internacionalização é extremamente variado (assim como o papel do Estado e as instituições) e a economia européia mostra um comércio interpaíses comunitários acima de 80% do fluxo total. O grau efetivo em que a globalização efetivamente responde é a financeirização, com o incremento dos fluxos de capitais através do globo.

O caso da emergência de uma nova ordem societal, também denominada sociedade do conhecimento, é um fato real, ainda que o conceito possa ser redutor da complexidade das sociedades e seus desafios. Existe um fluxo incremental de informações e a inovação tecnológica consolidou *links* com a ordem social e econômica. Entretanto, esta situação diverge em diferentes espaços nacionais. O mesmo ocorre com os padrões de crescente competitividade internacional: obviamente países mais voltados ao comércio extra-comunitário são mais afetados que os outros, assim como a percepção sobre competitividade varia: a tradição anglo-saxã defende um modelo menos institucionalizado de relações, enquanto para os escandinavos e alguns continentais (como a Alemanha), proteção é fator de competitividade.

Portanto, o peso dos fatores gerais externos conta em menor medida que aspectos internos. O impacto da UEM ou da PEC exerce mais poder que o discurso da globalização, mesmo nos países não aderentes ao Euro. As metas fiscais e orçamentárias, como o controle da inflação, são medidas de reflexo geral sobre as políticas. Há um conjunto de ações macroeconômicas que efetivamente passaram ao nível europeu, e que rebatem em cada Estado Membro, ainda que a recepção seja muito diferenciada de país a país. Isto não somente por maior ou menor dificuldade em cumpri-las, mas também porque a constelação interna de forças afeta o resultado. As instituições agem como filtro e os Estados Nacionais continuam no controle de importantes políticas, como aquelas de proteção.

O grande peso com relação aos desafios permanece essencialmente interno aos países. Indicações e decisões européias, o corpo legal dos Tratados, os efeitos da globalização rebatem, em última instância, nos Estados. A recepção, absorção e estruturação das pressões e desafios, ou como os Estados reformam seus edifícios institucionais, dependem dos atores, das instituições, dos interesses estabelecidos, da soberania com relação às políticas. Neste caso, a questão óbvia é que o escopo do enfrentamento varia de nação a nação e, com maior precisão, de modelo a modelo no interior da Europa dos Quinze.

Decisivas, enfim, são as variações institucionais, as variedades de interesses estabelecidos, as diferentes percepções dos atores e sua capacidade (ou incapacidade) em orquestrar mudanças maiores ou menores, assim como o maior ou menor exercício da soberania sobre as políticas. O que existe de comum são os desafios e, conforme Esping-Andersen et alii (2001), uma janela de oportunidade oferecida pelo fato de que todos os países buscam, por diferentes vias, a renovação dos seus edifícios de bem-estar. Ainda que com diferentes graus de dramaticidade.

Quadro 38- Desafios Comuns à Europa Social:

Origem	Desafios Comuns	Breve Caracterização
Internos aos países	<ul style="list-style-type: none"> • novos riscos • demográfico • fiscal • familiar • gênero • trabalho e emprego • adaptar políticas de proteção • pós-industrialização e desruralização 	<ul style="list-style-type: none"> • instabilidade familiar, dependência de longo prazo em saúde-previdência, pobreza; • envelhecimento, baixa fertilidade, aumento população previdenciária, reflexos na saúde; • menos contribuintes, custos não salariais, tempo de atividade, excesso de contribuições; • famílias monoparentais, necessidade de cuidados infantis incrementais, restrições ao trabalho feminino, benefícios familiares e não individuais; • desigualdade de gênero, salários menores, empregos mais precários, dificuldade em associar trabalho-família; • flexibilização, aumento dos serviços e <i>part-time</i>, exigências de formação e qualificação frequentes, desemprego de jovens, dos mais idosos e mulheres, <i>gap insiders-outsiders</i>, pós-industrialismo, excesso de oferta. • Questão do atendimento e dos riscos em saúde, questão das moradias subsidiadas, desafio da educação em sentido ativo, persistir para redução ainda maior da pobreza; • Combinação de emergência forte dos serviços e da sociedade do conhecimento, redução do emprego industrial e da população rural.
Em nível Europeu	<ul style="list-style-type: none"> • UEM, PEC, BCE 	<ul style="list-style-type: none"> • Metas e restrições relativas à estabilidade orçamentária, pressões contra déficit público, rigidez monetária e controle inflacionário.
Gerais e externos	<ul style="list-style-type: none"> • Globalização financeira; • Pressões por competitividade em relação ao mercado interno; • Revolução Científico-tecnológica – Sociedade do Conhecimento 	<ul style="list-style-type: none"> • Financeirização e liberalização; ajustes frequentes na produção e no trabalho; crescente exigência de qualificação; <i>link</i> entre revolução tecnológica e organização econômico-social.

Desafios exigem soluções, sob pena de “congelamento” e efeitos perversos. Segundo Scharpf & Schmidt (2001), a efetividade das respostas políticas depende do conjunto de três fatores combinados: desafios políticos relevantes (interação ambiente econômico internacional e economia doméstica *plus* legado das políticas), das regras institucionais e constelações de atores e, não menos importante, as orientações, percepções e preferências dos agentes envolvidos¹¹⁴. Por outro lado, identificar as relações entre as características institucionais e os atores, com relação aos desafios, permite traçar um quadro mais claro do problema e preparar o terreno para o essencial, a saber, o movimento das reformas em relação a estas características.

Combinando a classificação dos modelos sócio-econômicos de Ebbinghaus (1999) e as variedades de capitalismo (Hall & Soskice, 2000), obtêm-se um quadro onde é possível marcar as características de cada um do ponto de vista institucional e regulatório com os desafios relevantes a cada modelo. O quadro 39 (na página seguinte) ordena o resultado.

O olhar sobre este esforço de ordenação deixa claro como os desafios têm impacto sobre cada modelo, importando compreender como ocorrem as mudanças e em que direção. A interação entre os atores (seja pelos sindicatos, as associações, a burocracia, o governo em si, os partidos, o Banco Central) constitui um palco de interesses onde papéis se institucionalizam, onde as regras do jogo definem competências, pontos de veto, capacidades, atuando sobre um particular véu institucional. Ou, como observou Scharpf, “...institutional rules channel and constraint potential moves, they shape incentives, and they may also influence actor perceptions and preferences ...” (Scharpf, 2001, p.22). Da mesma forma, é possível afirmar que certos tipos de cenários institucionais podem ser mais ou menos propícios para responder a dados desafios, de forma positiva e adaptativa ou com maior inércia. As instituições criam capacidades seletivas, estabelecendo relações entre condições institucionais e a efetividade das políticas. Usando o próprio exemplo de Scharpf, as características germânicas (e por tabela de muitos países do modelo “central”) agem em torno de um sistema político com múltiplos atores e pontos de veto. O contrário do “sistema Westminster” inglês, com as ações mais centradas no partido no poder. Até os

¹¹⁴ No texto, os autores dão forte ênfase ao ambiente econômico internacional e suas influências como ponto privilegiado de observação. Eles afirmam não desconhecer os desafios endógenos e tentam evitar uma idéia “dogmática” de globalização. Ainda assim, optam por um foco seletivo sobre as reformas e tomando o ambiente econômico internacional e suas transformações como ponto de partida.

anos 80, em face dos desafios adaptativos apresentados pelo capitalismo, mostrou ser o sistema alemão mais eficiente. Os anos 90, ao contrário, apresentam ao mundo germânico pontos de bloqueio e a possibilidade em provocar significativas falhas nas políticas (*policies failures*).

Os desafios comuns, conforme observado, assumem mais ou menos força de acordo com os modelos. Os nórdicos, com sua tradição de compromisso, universalização e alta taxa de emprego, conhecem pontos de bloqueio muito mais de custo que por ajustes pós-industriais e demográficos. Obviamente existe envelhecimento e questões previdenciárias, mas a tradição de amplos serviços sociais, combinados com trabalho feminino e maior equilíbrio família-trabalho, deixam o problema, por um lado, aos custos e ao financiamento da estrutura como um todo. Por outro, aos limites de crescimento ao emprego público.

Na outra ponta, o modelo anglo-saxão apresenta problemas de outra natureza. As características do mercado de trabalho (menor regulação e maior flexibilização), da barganha descentralizada e com sindicatos mais fracos, com financiamento público e por fundos privados, conduzem a questão para a dimensão da maior pobreza e insegurança. Isto porque a provisão universal é decrescente, os salários em serviços são baixos e, com serviços menos universais, o atendimento é mais precarizado. Ainda assim, serviços universais como os do NHS permanecem importantes, malgrado vários ajustes administrativos.

Quadro 39- Modelos de *Welfare* , Países Selecionados, Modelos de Capitalismo, Atores e Desafios Pertinentes:

Modelo <i>welfare</i>	Instituições e Regulação	Atores	Maiores desafios	Vantagens
Nórdico (SUE,DIN) variedade de economia coordenada de mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio em compromissos, visão da imperfeição do mercado, link banco-indústria, financiamento por reputação, acerto por compromissos; • interesses centralizada, representação local; • Barganha coordenada tendente à descentralização; • Elevada gasto público social (financiamento por impostos) e <i>welfare</i> universalístico; • Alta taxa de emprego (incluindo mulheres) e muitos empregos públicos; • Trabalho regulado com emprego formal e de longo prazo 	<ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos fortes, maior densidade sindical, representação local; • Partidos políticos fortes. • Tradição de negociação 	<ul style="list-style-type: none"> • Pressões de custo e poucos empregos gerados nos serviços privados; • Na crise, despesas aumentam; • limites de crescimento do emprego público, pouco crescimento dos serviços privados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonização carreira-fertilidade-família; igualdade; • políticas ativas.
Centro (ALE, HOL, FR) variedade de economia coordenada de mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio em compromissos, visão da imperfeição do mercado, link banco-indústria, financiamento por reputação, acerto por compromissos; • Barganha coordenada com ameaça de saída; • Médios gastos sociais alimentados por contribuições e seguro social voltado para transferências familiares; • Mercado de trabalho regulado, mão de obra qualificada 	<ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos fortes, associações empresariais fortes; • Centralização, declínio de filiação; • Poder sindical; • Coalizões de governo – sistemas políticos negociados 	<ul style="list-style-type: none"> • Desemprego jovem, mulheres e entre 55 e 64 anos; • Divisão <i>insiders-ousiders</i>; • Desafio demográfico e previdenciário; • Sistema passivo na concessão de benefícios e natureza contributiva; • oneroso sobre folha de salários, menor atividade feminina; • forte desemprego, com resposta sistêmica exigindo mais gastos; • desemprego ameaça finanças públicas; • voltado aos os estáveis, com empregos em longo prazo, ruim para mulheres e trabalhos irregulares; • forte tributação sobre o trabalho, renda de manutenção passiva. • Pós-industrialismo • Maior exceção: Holanda 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior produtividade. <p style="text-align: right;">Cont.</p>
Modelo	Instituições e Regulação	Atores	Maiores desafios	Vantagens

<i>welfare</i>				
<p>Sul (ITA, ESP)</p> <p>Economia regulada de forte presença estatal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Forte presença estatal; • Coordenação pelo Estado nas finanças e nas relações de trabalho; • barganha descentralizada; intervenção <i>ad hoc</i> do Estado; • Financiamento social por contribuições, <i>welfare</i> familístico e via transferências; • mercado de trabalho regulado, mas forte presença de formas atípicas e informalidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos fragmentados; • Empresariado intransigente, • Executivo forte; • Clivagem partidária; • Presença de pactos sociais tripartite nos anos 90, 	<ul style="list-style-type: none"> • Desemprego de jovens; • Desproteção dos <i>outsiders</i>; • <i>Contrangimentos</i> demográficos (baixa natalidade, envelhecimento, gastos previdenciários); Privilégios aos trabalhadores fordistas; Pouco trabalho feminino; • Informalização; • Desruralização. 	<ul style="list-style-type: none"> • Janela de oportunidade
<p>Anglo-Saxão (RU)</p> <p>Economia Liberal de Mercado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado fluido, contratos formais, financiamento depende de avaliação do mercado; • Barganha descentralizada, voluntarismo; • Mercado flexível e desregulado. • Financiamento social por impostos e fundos provados; <i>welfare</i> liberal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos mais fracos, menor proteção, estratégias não sindicais • Sistema Westminster – poder centralizado no partido da maioria 	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza; • Erosão da provisão universal; maior pobreza e desigualdade; salário baixo em serviços. • Problema de como incrementar renda e fazer política social 	<ul style="list-style-type: none"> • integra jovens e imigrantes; políticas ativas

Os grandes dilemas estão no conjunto dos países centrais e do sul. Países como França (centro), Portugal, Espanha e Itália (sul) combinam o drama da desruralização com a pós-industrialização e o excesso de oferta na mão-de-obra. Na outra ponta, o drama demográfico (fertilidade e envelhecimento), famílias tradicionais, baixa taxa de emprego feminino e as pressões de financiamento e desemprego (dramático para jovens e mulheres), incrementam fortemente a necessidade de ajustes. No sul existe ainda o desafio da informalização, traduzido em problemas com a arrecadação e a maior desproteção.

Em países de modelo “central”, onde o desemprego cresce sob condições de menor informalidade, mas com sindicatos fortes e com autonomia de negociação, o desafio do financiamento da seguridade se agrava pelo apoio nas contribuições sociais sobre a folha de pagamento. O drama sistêmico é que, nesta modalidade de financiamento, o desemprego gera flutuação nos recursos. Quando os programas de desocupação e correlatos tornam-se urgentes (onde a necessidade impera), há pressão nos custos. A outra ponta é que, com o desemprego e os custos, surge a tendência de aumento da informalidade, gerando *outsiders*. Nestas condições, o setor “protegido” descola-se do “desprotegido” e, em caso de desocupação, a lógica da proteção leva o primeiro, e suas estruturas de organização de interesses, ao enrijecimento das suas próprias exigências, acreditando na proteção aos *outsiders*. Assim, com custos crescentes, o sistema reforça a rigidez. Obviamente, em uma realidade que integra menos as mulheres no mercado de trabalho, rica em transferências e com serviços públicos sociais de menor eficiência e quantidade, enfrentando um desemprego estrutural significativo, esta situação torna-se mais e mais crítica. Por isso Esping-Andersen apresenta a idéia do *welfare* “congelado”, com fortes pontos de veto e com retro-alimentação sistêmica da rigidez.

No modelo do Sul, muitas destas características reaparecem, como a estrutura de financiamento contributiva (em maior ou menor medida) sofrendo das flutuações cíclicas e do desemprego estrutural. A forte proteção aos trabalhadores do setor formal, em particular no trabalho industrial de produção de massa, contrasta com a informalização e a desproteção aos *outsiders*. A diferença é que a estrutura sindical e de organização de interesses tem menor capacidade de atuação, com a presença do Estado mais forte que em países como Alemanha e Holanda. Principalmente na Alemanha, o Estado delega

“capacidade” aos agentes para estabelecerem acordos; na Itália ou na Espanha o poder do Estado é fator essencial na agenda.

E a família tradicional é um ponto de desequilíbrio ainda mais grave que no modelo do Centro. Famílias maiores, com mulheres trabalhando menos que em outros modelos, em um sistema de atendimento com transferências familiares, dimensionam a proteção de forma diversa. Como o sistema de atenção é familiar e não individualiza benefícios, a desproteção e a pobreza podem atingir mais (e mais dramaticamente) as mulheres. Por outro lado, com a fertilidade em queda, a pouca absorção de jovens e mulheres, o envelhecimento e a informalidade, o drama previdenciário é um desafio muito forte.

Como todo conjunto e suas complementaridades, os modelos desenvolvem mecanismos de rigidez e maior ou menor capacidade de “movimento”. A relação com fatores externos a cada Estado, e sua interação com as pressões internas, são outro aspecto da questão. O ambiente dos anos 80 e 90, com monetarismo, restrição fiscal e a própria UEM, indeterminaram a capacidade daqueles que atuam nos processos políticos relativos ao nível macroeconômico nacional. Dificuldades adicionais, oriundas das pressões por desregulação e privatização, entraram na ordem do dia. Por esse lado, as políticas sociais ganham pressões adicionais de ajuste.

5.2 – Propondo Elementos de Interpretação

Para Hemerijck & Schludi (2000), ajustes nas políticas públicas são reativos e não rotineiros, onde a solução básica do passado não mais se aplica. A busca analítica obriga tomar os atores como *solving-problem*. Sem ignorar o cálculo do auto-interesse (ou o oportunismo), cabe lembrar que as escolhas sobre as políticas não são objeto de decisões privadas, antes estão submetidas ao debate público, em deliberação e argumentações junto à comunidade política, em uma lógica diferente do processo decisório do mercado econômico.

Atores ativos na resolução dos problemas, quebrando o desequilíbrio entre as novas necessidades e as antigas formas, implicam em mudanças por aprendizagem com relação a políticas (*policy learning*). Isto significa construir o ajuste presente em função das políticas passadas e das novas informações, buscando uma melhor governança (Hall, 1993, p. 278). Ou, em outras palavras, implica em inevitável acerto e erro, sem garantia de sucesso e sob a

força do próprio passado. E, claro, as condições presentes precisam ser suficientemente problemáticas para uma agenda de mudança.

Segundo Hemerijck & Schludi (op.cit.), ajustes nas políticas são o resultado de um conjunto: diagnóstico e natureza dos problemas, prioridades, soluções que podem ser efetivadas, assim como o inevitável apoio político necessário. Como a capacidade de mobilização das autoridades, voltadas para “...orchestrate a consensus over ‘what to do’ among key policy actors and to implement feasible strategies which can be legitimized by relevant interests in terms of prevailing normative orientations through the relevant political institutions” (Hemerijck & Schludi, 2000, p. 132).

Portanto, reestruturação das políticas é um jogo político ativo, certamente com fortes laços e *contrangimentos* do passado. Mas, muito importante, em um cenário com falhas nas políticas (*policies failures*), onde às vezes as próprias regras precisam ser renovadas. Buscar novas soluções não é sempre atuar sobre velhas normatizações, é também criar novas. E os variados atores – governos, sindicatos, associações, partidos – são chamados ao debate e à participação. Diante da necessidade e da possibilidade de bloqueios diversos e mesmo de erros nas políticas, os atores não são escravos da dependência de trajetória. Há um exemplo nítido desta questão no debate sobre as mudanças nos diferentes *welfare states*: diante da necessidade de mudar, de políticas inadequadas e talvez indeterminadoras do futuro do próprio sistema, surgem arranjos concertados em países com baixa ou nenhuma tradição neocorporativa, caso exemplar da Itália, da Espanha ou da Holanda. Segundo Regini (1988), intercâmbio político em um ambiente sem normatização prévia, com a interação entre as estratégias e os cálculos dos atores e a necessária manutenção da legitimidade de representação dos mesmos. Tais arranjos implicam em uma agenda de negociação entre parceiros sociais representativos, como meio de geração de um “salto de tigre” para o desbloqueio da agenda das reformas. Cooperação regulada, onde parceiros sociais fortalecidos constroem pactos pragmáticos, com diferentes estratégias dos atores, segundo os diversos ambientes nacionais e com inovações institucionais. Busca-se combinar regulação e proteção com mais competitividade e flexibilidade. Ou, como desenvolveu Regini (Regini, 1999), menos dependência de trajetória e muito mais jogo interativo entre os atores nacionais. Nesse cenário, mesmo com todas as mudanças, o

Estado não perde o controle sobre as políticas, mas permanece um ator ativo. *Contrangimentos* não são simetricamente iguais a bloqueios.

Mas pactos não são uma obrigatoriedade. Existem situações institucionais e políticas nas quais eles não se aplicam. Independente da sua presença, as variações nacionais podem facilitar ou bloquear soluções, assim como às vezes o grau de inércia deriva de outras fortes estruturas de apoio. No modelo anglo-saxão, a presença sindical é pouco capaz de atuar como parceiro social mais ativo pelas próprias características do sistema político: seu papel é muito mais intentar bloqueio ou apoiar que formular e acordar. O mercado de trabalho é desregulado e flexível e a barganha descentralizada. O governo tem força para atuar “de cima para baixo”. Mas esta força não se traduz imediatamente em sucesso: ela pode esbarrar em interesses estabelecidos, no apoio ao *welfare* e em elementos fortes de um certo “modo de vida”. Há diferentes manifestações dessa resistência e a própria verificação das reformas indica como o processo é fortemente tateado, incluindo estratégias de fuga da responsabilidade (*blame avoidance*).

Por outro lado, no modelo central de *welfare* há uma forte tradição de auto-regulação e poder associativo, onde a possibilidade de mudança exige a participação de múltiplos atores. O governo é mais “delegativo” que interventor e o acordo depende muito mais do intercâmbio entre vários jogadores e muitos pontos de veto. A Alemanha e a França são exemplos desta forma, ainda que a presença de pactos não seja significativa nos dois países. Apesar da maior tradição alemã de ação neocorporativa e pactos bipartites, a única tentativa de pacto – a “Aliança para o Emprego” – não logrou êxito significativo.

Os diferentes países estabelecem relações de interdependência entre áreas de políticas, ainda que com diferença de grau. Política macroeconômica, salarial, industrial, impostos, seguridade e mercado de trabalho, têm maior ou menor interdependência. Conforme Hemerijck & Schludi (op.cit.), em alguns *welfare states* esta interdependência faz parte do desenho das políticas: elaborados sistemas de indexação salarial afetam as finanças públicas, assim como o financiamento centrado na folha de pagamentos depende diretamente do nível de emprego regular. Este último caso é típico dos países centrais e do sul. No modelo nórdico, também de forte interdependência, aplica-se a política fiscal e monetária apoiada por um sistema centralizado de negociação salarial e políticas ativas, mas com impacto sumamente diverso: as complementaridades sistêmicas e seus desajustes

encontram um cenário menos desfavorável, com as questões demográfica, familiar, da formação e do trabalho feminino muito mais equacionadas.

Em países com forte interdependência, exige-se coordenação robusta, onde atores de diferentes níveis interagem e contribuem para atuar em um patamar mais geral, formando um *link* entre diferentes áreas políticas. Entretanto, as relações entre as “partes” e seus atores dependem seguramente do conjunto de desafios apresentados. Dependendo do grau de ajuste aos problemas, pode ocorrer maior interação e interconexão entre as áreas. Escandinavos parecem mais aptos a enfrentar o desafio demográfico e familiar que países centrais e do sul. A questão é que, quando há tal relação entre os níveis, pode surgir o risco de bloqueio para solubilidade dos desafios, com dificuldades em obter mudanças nas políticas. Neste caso, a coordenação não se “espalha” positivamente ao longo do corpo dessas mesmas políticas e os atores tem dificuldade em engendrar soluções. Mais uma vez soluções inovadoras podem se apresentar, mas o grau de inércia é maior.

E pode ocorrer o caso onde a interdependência não é decisiva, ou seja, não há um desenho de políticas por interferência mútua. A tradição anglo-saxã é o melhor exemplo. Não existe coordenação explícita e ainda que mudanças em uma área afetem outra, as áreas não se “conectam” decisivamente: cada uma vai adaptando-se mais livremente aos novos desafios propostos. Conhecimento e recursos mobilizados são descentralizados. Esta maior capacidade adaptativa, em um cenário político com possibilidade de mudança “pelo alto”, reduz pontos de veto. Entretanto, este caráter facilita adaptações mais rápidas, mas isto não se traduz imediatamente em políticas que obrigatoriamente independam de apoio popular e eleitoral. Apenas representam um desenho diverso dos países com forte coordenação.

No campo das “vantagens”, o modelo nórdico e o anglo-saxão trazem consigo algumas melhores adaptações, ainda que com fortes desafios a enfrentar. O primeiro reúne políticas ativas e a harmonização trabalho-família; o segundo, as políticas ativas e uma maior integração de jovens (ou até imigrantes). A maior vantagem do modelo central, o aumento da produtividade, é pouco consolador em um o cenário de complementaridade negativa entre emprego, custos, *insiders* e desarticulação trabalho-família; além do reforço ao poder dos setores “incorporados” da economia.

No sul, o familismo e a informalização “ajustam-se” ao desajuste. O fato dos países combinarem aspectos bismarckianos e universalistas no *welfare*, com uma estrutura mais

conservadora e enfrentando desruralização *plus* pós-industrialismo, pode permitir a abertura de uma janela de oportunidade pela dramaticidade, reconstituindo novas modalidades de bem-estar. Os pontos de veto vão progressivamente sendo superados, nos 90, pela presença dos pactos sociais; a força do Estado, que poderia representar um problema em determinada coalizão, soma esforços ao ajuste. Mas, sem tomar este aspecto como um avanço crescente, é claro que a dinâmica política pode enveredar por caminhos de mudar “pelo alto”, como a tentativa de Berlusconi (a partir de 2001) esbarrando em manifestações de massa.

Com estas considerações gerais, é hora do mundo real das reformas.

5.3 – Reformas ao Longo dos Modelos:

5.3.1 – Modelo Nórdico

Há um movimento intenso na vida européia. Como resposta aos desafios, o cenário interno desenvolve seus mecanismos iteradores, enfrenta seu legado institucional e intenta ajustes contra as falhas nas políticas. As reformas tomam caminhos muito diversos. Conforme foi visto, a dinâmica institucional prévia e o peso dos atores, por sua racionalidade e capacidade política próprias, constroem movimentos diferentes. Tomando o **modelo nórdico** (aqui representado por Dinamarca e Suécia):

Quadro 40a - Reformas em Países Selecionados (1990-2000) – Modelo Nórdico:

Modelo	Nórdicos	
	Dinamarca	Suécia
Aposentado- rias	<p>94- teste de renda para benefício básico.</p> <p>96- possibilidade em reduzir horas de trabalho progressivamente em troca de benefício parcial.</p> <p>98- aumento da contribuição sobre a renda para fazer frente a fundo complementar.</p> <p>99 – aumentam anos de contribuição para a formação de fundo para desemprego.</p> <p>99- concessão de descontos em impostos para quem (acima de 60 anos) decide permanecer trabalhando, incluso <i>part-time</i>.</p>	<p>92- idade passa de 65 para 66 anos.</p> <p>94- aposentadoria <i>part-time</i> de 60 para 61 anos; reforma das aposentadorias para qualificação, regras de indexação e organização e um novo fundo para novos beneficiários.</p> <p>98-99 – medidas restritivas contra o antigo sistema: indexação menos favorável, redução de suplemento para moradia, benefício mais baixo para casais se a um deles não é contribuinte, redução de 6% nos benefícios daqueles que se retiram mais cedo.</p>
Renda, Trabalho, família	<p>90- 95 - desregulamentada a agência estatal de trabalho temporário E</p> <ul style="list-style-type: none"> • restrição de direitos ao seguro-desemprego; • encorajamento para buscar emprego, recusar oferecimento ou indisposição com treinamento pode levar à perda do seguro-desemprego. • redução do seguro desemprego de 7 para 5 anos • extensão do período de notificação. <p>96- ““ativação”” nos últimos 3 anos de seguro-desemprego, jovens sem qualificação também “ativados” (treinamento e qualificação).</p> <p>97- receptores de benefícios devem participar de programas ativos.</p> <p>98- “<i>flexi-jobs</i>” subsidiados; licença paternidade adicional.</p> <p>99- governos em diferentes níveis criam 4500 empregos sêniores, para pessoas acima de 50 anos ou desempregados de longo prazo.</p>	<p>92- redução do salário garantido a ser recebido em caso de demissão.</p> <p>93 e 96 – restrição de direitos ao seguro-desemprego (90% para 80%); 3 anos de seguro-desemprego.</p> <p>93- desocupados com direito a vagas de formação.</p> <p>96- período remunerado por doença estendido para 4 semanas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • sindicatos locais podem acordar sobre admissão e demissão. • obrigações estritas para pais separados com relação às crianças vivendo com um ou outro, reduzindo responsabilidade estatal (benefício de manutenção). <p>97 – renda de reposição para desempregados e licença parental sobe de 75% para 80%; introdução de reformas no sistema de proteção por incapacidade.</p> <p>98- benefício por doença sobe de 75% do salário prévio para 80%; período pago pelo empregador reduzido de 28 para 14 semanas.</p>
Inclusão Social	<p>98- Desde metade de 98, recepção de renda de apoio dependente de participação em um programas de incentivo.</p>	<p>97- teste de meio para pensões abaixo de idade mínima; escala nacional para garantia de benefícios de renda mínimos.</p> <p>98-99 – regras estritas para benefícios de moradia.</p>
Saúde	-	Encargos de tratamento abolidos para famílias com crianças.
Financiamento	<p>94- incremento na contribuição para Fundo ATP referente a desemprego, doentes e benefício maternidade; introdução da contribuição ATP para trabalhadores ativos e receptores de benefícios sociais.</p>	<p>96-98 - Promoção coordenada de arranjos entre níveis de governo para assegurar que todos tenham um nível mínimo de renda.</p>
Coalizão de governo	<p>1992 a 2001, social-democratas; 2001 teve vitória dos liberais e do conservador PPP.</p>	<p>1991-94, coalizão dos partidos liberal, moderado, centro e democrata-cristãos.</p> <p>1994 em diante, social-democratas.</p>

Fontes: Para as reformas, Ferrera, Hemerijck & Rhodes, 2000; Bertolla, Boeri e Nicoletti, 2001, pp.345-371. Com relação às coalizões de governo, Enciclopédia do Mundo Contemporâneo, 2002.

Aqui, no campo de financiamento e saúde as reformas apresentam-se menos importantes. Na Dinamarca, não há modificações relevantes no sistema de saúde e, para o financiamento, há aumento na contribuição referenciada ao desemprego, doença e benefícios sociais. Na Suécia, a saúde aboliu encargos para famílias com crianças e tenta assegurar renda mínima, com articulação entre diferentes níveis de governo. Quando ocorrem, são ajustes que podem ampliar e não reduzir bem-estar *per se*. Em financiamento, a Dinamarca sempre esteve apoiada em impostos do sistema geral e não em contribuições; é a Suécia que as utiliza em maior escala¹¹⁵. No sentido da inclusão social, a Dinamarca aprofundou as medidas ativas: a renda de apoio passa a depender da participação em programas de incentivo. A Suécia criou regras mais rígidas para benefício-moradia e uma escala nacional de renda mínima, preservando a tradição da ampla proteção.

Ainda assim o esforço tem sido significativo. O desafio previdenciário é enfrentado na Dinamarca com medidas em crescente: teste de renda para benefício-básico, a possibilidade de redução da jornada por benefício parcial, fundo adicional, aumento de contribuição e descontos em impostos para quem prefere continuar trabalhando. Na Suécia, há lento aumento na idade, novo fundo para os novos contribuintes e a criação de novo esquema, com medidas de desincentivo à participação no antigo (em 98-99). Não há medidas estruturais ou introdução de esquemas privados em escala decisiva.

Para renda, trabalho e família, como regra geral, as medidas são mais extensas e ativas. Ambos criam restrições ao seguro-desemprego. A Dinamarca associa diretamente desemprego e “ativação”, onde recusar emprego oferecido ou não participar de esquemas ativos pode levar à perda do benefício; assim como reduz o tempo do benefício de 7 para 5 anos. Incrementa programas de qualificação e treinamento, surgem empregos flexíveis subsidiados e com proteção. O movimento dinamarquês é nitidamente de *welfare* ativo, sem incompatibilidade entre bem-estar e eficiência.

A Suécia reserva vagas de formação aos desempregados e restringe direitos ao seguro-desemprego, reduzindo a parcela coberta de 90% para 80%. No mais, ampliou sua

¹¹⁵ Na SUE, as contribuições eram 13,3% do PIB em 1993, 14,5% em 1997 e 15,5% em 2001, maiores que na ITA. Por oposição, na DIN eram de 2,5% em 93, 2,6% em 97 e 3,2% em 2001. Apesar do aumento, a SUE não tem um movimento de redução dessas contribuições na agenda de reformas. Para todos os dados estatísticos, ver Anexo.

lógica de proteção à vida em família: estendeu período remunerado em caso de doença, aumentou a obrigação dos pais separados em relação aos filhos (com menos responsabilização estatal), incrementou a renda em caso de licença parental e por doença.

O modelo nórdico, de tradição universalista e social-democrata, está organizado em torno do eixo da relação positiva entre a proteção aos cidadãos e a eficiência econômica. Sendo verdadeiro o fato de que o peso das receitas governamentais é alto – os mais elevados na UE, com 58,1% do PIB na Dinamarca e 61,7% na Suécia, é também verdade que isto não tem representado erosão da economia. Em 2001, ambos os países ainda destinavam em torno de 17,3% do PIB para benefícios familiares e entre 18% e 20% da população adulta estava em programas de aprendizagem ao longo da vida e de maior prazo. Mesmo com todas as dificuldades e problemas com a própria base eleitoral (como é o caso sueco e as críticas sindicais), não subsistiram reformas que alteraram o essencial. Na questão da pobreza antes e depois das transferências sociais, exemplificando, ambos tem destaque: no caso da Dinamarca, o risco (em 2001) caiu de 21% para 11% após as transferências; na Suécia, de 27% para 10%. No geral, o caso sueco mostra que as maiores reformas, a partir de 94, coincidem com o retorno dos social-democratas ao poder; a coalizão liberal-moderada introduziu aumento de idade para saída de 65 para 66 anos, reduziu salário-garantido em caso de demissão e iniciou mudanças no seguro-desemprego. Esta “ousadia” ajudou o retorno da SD que, como no Reino Unido alguns anos depois, incrementou mais mudanças.

A Dinamarca foi dirigida pelo partido social-democrata em quase todo o período (em 2001, os conservadores vencem). Aqui sobreveio o contrário da Suécia. As reformas e os ajustes de “ativação” são obra original da SD. Em ambos, nenhuma reforma elimina direitos: na Dinamarca, aumentam as contribuições, estimula-se a permanência no mercado de trabalho, o emprego é encorajado com medidas ativas (associando benefício e treinamento). Na Suécia, há um novo sistema de aposentadorias, altera-se o seguro-desemprego, os desempregados são treinados e incrementa-se proteção familiar e renda mínima nacional. Nada nem próximo das políticas de desconstrução do *welfare*, assim como nenhum resultado macroeconômico que signifique forte prejuízo do Estado de Bem-Estar universalista em relação ao conjunto da Europa.

5.3.2 – Modelo Central:

Os desafios pelos quais passa o **modelo do centro** são seguramente mais graves que nos modelos nórdico e anglo-saxão. As características institucionais e de governança econômica, com múltiplos pontos de veto e organizações fortes na economia formal, entrelaçam-se com seu peculiar modo de transferências para as famílias, pouca intensidade de trabalho feminino e rigidez regulatória. O quadro abaixo mostra o esforço pelas reformas, assim como sua particular concentração nas questões sobre renda, trabalho e família:

Quadro 40b- Reformas em Países Selecionados (1992-2000) – Modelo Central:

Modelo	Central		
	Alemanha	França	Holanda
Aposentadorias	89-92- indexação ao salário líquido; <i>standard</i> de 70% do salário; idade de 65 anos em 97-99 – fator demográfico na fórmula de aposentadoria para contemplar expectativa de vida; idade mínima para aposentadoria precoce em 63 anos. 2001; redução de 3,6% em aposentadorias precoces.	93- período de qualificação de 37,5 para 40 anos, referência de cálculo dos melhores 25 anos, indexação aos preços. 97- novo fundo. 98 – opção para reduzir jornada gradativamente com pensão parcial.	97- Acordo de 97, redução de custos, cobertura para casais e solteiros. 98- teto para pilar básico de aposentadoria (AOW). - aposentados participam da administração dos fundos de pensão. 99- idade mínima de 65 para 60 anos, como reflexo da maior flexibilidade no trabalho.
Renda, Trabalho e Família	93- notificação de trabalhadores industriais igualizado aos de “colarinho branco”. 94- agências privadas de emprego (fim do monopólio federal) 95- redução do seguro-desemprego (sem justa causa) para dois anos. 96- ““ativação”” para receptores de assistência. 97- “Ato para Reforma da Promoção ao Emprego” (estímulo para procura e educação); • obrigação em aceitar oferta de emprego, comparando-a à última	92 – novo seguro-desemprego; estímulo à formação; todas as modificações contratuais por “razões econômicas” são sujeitas à normatização relativa a estas razões. 93- isenção de contribuição para baixos salários. 93- corte no subsídio de desempregados, variando de acordo com idade e tempo de participação no sistema de financiamento. 96- redução da carga se empresários reduzirem jornada; aumento da contribuição do seguro-doença para desempregados e aposentados; congelamento de descontos familiares;	92- desindexação salário-mínimo e benefícios sociais. 94- comunicação por escrito de 1 mês, em caso de saída. 96 – 65 mil pessoas empregadas em “ <i>melkert-jobs</i> ”, 2\3 no setor público. • restrição de direitos e nas taxas de benefício-desemprego. • reinserção do critério de relação entre salário mínimo e subsídios. • obrigação de ““ativação””. • benefício-doença privatizado; esquema público permanece para atípicos (ocorrendo insolvência).

	<p>atividade.</p> <p>98- autonomia às municipalidades para esquemas de criação de empregos; extensão dos subsídios para a criação de empregos novos.</p> <p>99- novo benefício básico para desempregados (<i>testes de meio</i>) com trabalho temporário por menos de 3 meses; nova provisão para estimular trabalho pago com pequena quantia, sem perda de direitos;</p> <ul style="list-style-type: none"> • aumento dos benefícios para o primeiro e segundo filho em torno de 14%; aumento da faixa de renda livre de impostos para 6650€ para uma pessoa e duas vezes este nível para casais. 	<p>cai desconto no imposto relativo às crianças.</p> <p>98- empregos para jovens com salário mínimo e para necessidades locais.</p> <p>2000- lei das 35 horas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • parcial privatização do seguro em caso de incapacidade; opção dos empregadores por esquema público ou privado. Dois esquemas de “último recurso” para auto-emprego e inativos com proteção básica 98 – integração de esquemas para desempregados e aqueles com baixa qualificação. • combinação entre afastamento por doença infantil e maternidade com flexibilidade de horas 99 - com baixa renda, pais que vivem sós tem direito ao reembolso de custos pós-escola primária; medidas temporárias para estender cuidados dos 4 aos 16 anos com subsídio extra (municipal).
Inclusão Social	<p>98- Requisição de direitos deve observar que a pessoa necessita haver trabalhado pelo menos 12 meses nos últimos três anos (minimizado se a pessoa houver cuidado de crianças ou dependentes).</p>	<p>97- benefício específico aos dependentes; mais desconto para moradias.</p> <p>98- comissão contra a pobreza.</p>	<p>96- maior responsabilidade municipal sobre assistência; quem recebe assistência (exceto aqueles pais sozinhos com crianças menores que 5 anos) deve buscar ativamente trabalho e aceitar o oferecido.</p> <p>97 - teste de renda para “sobreviventes”; teste sobre bens\posses para novo subsídio de renda.</p>
Saúde	<p>93 – Reforma da Saúde: orçamento global para estabilizar contribuição; reforma no oferecimento de serviços (internações, limitação de licenças para exercício médico, restrições a remédios, introdução de competição entre fundos de saúde).</p> <p>95- seguro de longo-prazo;</p> <p>99- maior cobertura, redução do co-pagamento para prescrições.</p>	<p>96- taxas por alto uso de estadia hospitalar; novos contratos com hospitais.</p> <p>97 – definição de um nível de crescimento para as despesas; novas prioridades e metas para saúde; novo contrato entre fundos de saúde e médicos.</p> <p>99- redução de alguns honorários, adoção de genéricos; extensão de saúde básica para outras 150 mil pessoas e saúde complementar para outras 6 milhões (renda abaixo de 3500F).</p>	<p>97 – introdução de novas responsabilidades aos pacientes para alguns serviços.</p> <p>98- flexibilização da administração dos hospitais, incluindo esquemas flexíveis de trabalho (como temporários).</p> <p>98- retirado 20% do pagamento dos tratamentos, exceto internações e <i>gp's</i>, para encorajar uso mais prudente dos serviços.</p>
		<p>95- Plano Juppé de reforma da proteção social.</p> <p>96- reorganização da relação Estado-Seguro social e criação de imposto anual para proteção;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Teto de contribuições para empregados e auto-empregados de 16,5% do salário para pensão estatal e fundo adicional

Financiamento	Indexação salarial à inflação (2000-2001).	<ul style="list-style-type: none"> • redução dos encargos patronais para seguridade e isenção para famílias; • contribuição excepcional de 0,5% para “débito social” por 13 anos. 97- contribuições para saúde (dos empregados) passam a um específico imposto sobre todos os salários.	para cobrir despesas. <ul style="list-style-type: none"> • Fundo especial onde o governo, a cada ano, contribui em um nível fixado de acordo com a despesa (mudança de fundo contributivo para baseado em impostos)
Coalizão de governo	Até 1998, democrata-cristãos; 98 em diante SPD.	Até 95, Presidência Mitterrand (governo socialista de Rocard e Cresson; conservador de Baladour; Pós 95, Presidência Chirac (governo conservador de Juppé; socialista de Jospin)	No período, desde 94, coalizão de governo entre Trabalhistas e PPLD.

Fontes: Para as reformas, Ferrera, Hemerijck & Rhodes, 2000; Bertolla, Boeri e Nicoletti, 2001, pp.345-371. Com relação às coalizões de governo, Enciclopédia do Mundo Contemporâneo, 2002.

No campo previdenciário, observa-se a Holanda com alterações que visam controlar a questão demográfica (como o “teto” de 98) e uma crescente importância de fundos privados de pensão (seu segundo pilar), levando a uma maior mercantilização do tema. Estes fundos, ao final de 2002, apresentavam problemas de financiamento e a solução foi o aumento das contribuições e o congelamento de benefícios¹¹⁶. A França cria um novo fundo, aumentando o período de qualificação ao benefício e oferecendo a possibilidade de redução gradual da jornada com aposentadoria parcial. A Alemanha passa à combinação de idade mínima e expectativa de vida (novo fator previdenciário), também limitando a aposentadoria antecipada em 63 anos. Todos confirmam a tendência de alteração na idade, tentando respeitar o envelhecimento e a entrada mais tardia no mercado de trabalho com mudanças na indexação (ao salário líquido, na ALE) e na aposentadoria parcial (FRA).

No campo de renda-trabalho-família, o maior conjunto de mudanças, há semelhanças nas alterações sobre a elegibilidade e o tempo do seguro-desemprego, obrigação de “ativação” (ALE e FRA, principalmente entre 1992 e 96) e atendimento às crianças. Mas existem alterações diversas e peculiares. A Alemanha criou agências privadas de emprego (94), ampliou a autonomia das municipalidades (incluindo subsídios para novos empregos) e criou um novo subsídio básico para desempregados mediante *testes de meio*. A França

¹¹⁶ É fato, entretanto, que as reformas na Holanda se iniciaram ainda nos anos de 1980. Ver também Grünell, M. (2003).

permitiu isenção para baixos salários, cortou subsídio-desemprego (que passa a variar por idade e tempo de contribuição), aumentou a contribuição para os aposentados e os desempregados no caso do auxílio-doença, reduziu a carga tributária em havendo redução da jornada e criou a “Lei das 35 horas”. Finalmente, a Holanda criou empregos públicos (96), privatizou o benefício-doença e parcialmente privatizou o seguro por incapacidade (96). Passa a combinar o afastamento por maternidade e doença infantil com flexibilidade de horas. Isto sem contar a regulação do emprego *part-time*, combinado flexibilidade e seguridade.

No campo da inclusão, as medidas abraçaram uma maior preocupação com a família, no sentido dos benefícios aos dependentes (FRA), maior responsabilização sobre assistência para os municípios e a obrigação de busca ativa por trabalho para quem recebe benefícios. A saúde, em geral, não sofre redução da tendência à universalização, mas são instituídos critérios de mercado em compra, administração hospitalar e contratos com médicos. Na Holanda é instituída a responsabilização dos pacientes em alguns serviços (96), enquanto na Alemanha (99) a cobertura se amplia.

A estrutura de financiamento muda pouco na Alemanha, cujo maior destaque é a indexação dos salários à inflação, sem alterações significativas no sistema de contribuições. Na França ocorrem bem mais mudanças: em 96 cria-se imposto para o financiamento da proteção social, reduz-se encargos patronais, famílias são isentadas. Na Holanda, iniciam-se as medidas de passagem da estrutura contributiva para impostos gerais.

Seguramente o sistema que aparenta maior rigidez é o alemão, com poucas mudanças tributárias e em quase nada alterando o regime dos *insiders*. Por outro lado, havendo crianças, há aumento nos benefícios, assim como surge uma maior faixa livre de impostos, “ativação” para quem recebe assistência e mudanças no seguro-desemprego.

Na Alemanha, grande parte do período esteve sob governo conservador que, ao longo do tempo, intentou realizar reformas em um sistema marcado por pontos de estrangulamento nas várias esferas. O governo do SPD (1998 em diante) não mudou a qualidade do que foi feito, ainda que tenha alterado o fator previdenciário, aumentado a autonomia municipal, gerado um novo benefício aos filhos e limitado o acesso aos benefícios sociais a pelo menos 12 meses de trabalho nos últimos 3 anos. Na verdade, o *gap insiders-outsiders* e o círculo vicioso de desemprego, queda de receita e gastos

incrementais persiste, em um sistema dependente de contribuições e pouca tolerância aos regimes parciais.

Na França, a coabitação¹¹⁷ ocorreu ao final do mandato Mitterrand (com os conservadores) e ao final do primeiro período Chirac (com os socialistas). Nenhum dos governos, mesmo quando a Presidência e o Cargo de Primeiro-Ministro foram do mesmo partido, obteve êxito em qualquer mudança radical. A reforma Juppé (95) nunca obteve grande sucesso, assim como a “lei das 35 horas” (Jospin) teve efeitos iniciais positivos e resultados, em dois anos, pouco claros. Mas, em geral, há um esforço de aumento da idade previdenciária (93) e pensão parcial (98); estímulo à formação e isenção para baixos salários (92-93); redução de carga havendo redução de jornada e lei de redução de horas (2000). O esforço por reformas radicais, como o período Juppé, esbarrou em imensas mobilizações contrárias, assim como a tônica dos ajustes foi lenta e cuidadosa e dentro da tradição francesa: força do Estado, ausência de pactos e ajustes no tempo.

A Holanda, entre 1994 e 2001, esteve sob controle do partido trabalhista e sua coalizão. Portanto, todas as medidas de mudança no período ocorreram sob o signo da continuidade e de acordos celebrados entre os parceiros sociais e o governo. As medidas são no sentido da ação pública por emprego, proteção ao *part-time*, “ativação” e proteção às famílias com crianças. Seguramente a Holanda representa o caso de maior sucesso na criação de empregos com seguridade e redução do *gap insiders-outsiders*. Para isso contribuiu uma tradição que se consolidou desde os 80: os pactos sociais, inaugurados pelos “Acordos Wassenaar” de 82 e os que se seguiram. A taxa de desemprego holandesa era de 6,2% em 93, 4,9% em 97 e de apenas 2,7% em 2001, enquanto na Alemanha ficou 7,7%, 9,7% e 8,6% e na França 11,3%, 11,8% e 8,7%, respectivamente e no mesmo período. O caso holandês em *part-time* é impressionante: em 97, 37,9% das pessoas estavam nessa forma de trabalho; em 2002 eram 43,9% (73% das mulheres). Na Alemanha, havia 21,4% das pessoas nesta forma (2002); na França 16,1% no mesmo ano.

O caso das contribuições, fortemente dependentes das taxas de emprego, não é tão distinto, ressaltado o fato de que a Holanda tem tentado reduzi-las. Ali, em 93 as

¹¹⁷ Regime tipicamente francês onde o Presidente convive com um Premier de outro partido. Tal fato ocorre mediante uma derrota parlamentar do partido do Presidente, obrigado a conviver com um chefe de governo adversário. Para preservar determinados aspectos das políticas, há clara distinção de funções: a economia, por exemplo, é matéria do Premier; a política externa é presidencial. No caso da UE, a representação francesa no Conselho ocorre pela presença do Presidente.

contribuições registravam 17,7% em 93, 16,6% em 97 e 15,3% em 2002. A Alemanha pouco variou no período 1993-2001 e a França vai de 21,3% para 20,5% e chega a 18,5% ao final do período¹¹⁸. Confirmando a tradição dos modelos, os países centrais ainda têm o maior percentual dessas contribuições sociais. Por outro lado, como a Holanda tem alterado sua estrutura do mercado de trabalho, enfrenta com mais facilidade que Alemanha e França a conjuntura das mudanças e adaptações.

Segundo as receitas governamentais, Alemanha e França têm pequena variação no período (45% a 46% para ALE e 50% a 51% para a FRA), enquanto a Holanda apresenta queda quando se compara 1993 e 2001, de 6,5% (53% em 93 para 46,5% em 2001). É verdade que, dos 6,5%, 3% reduziu-se entre 93 e 94 e outros 2,8% entre 94 e 95, com queda suave após. O mesmo repete-se na questão dos gastos sociais: Alemanha e França têm grande estabilidade (sempre de 28% a 30% do PIB), enquanto a Holanda tem uma queda de 6% entre 1993 e 2001, mas agora distribuída ao longo de todo o tempo e mais suave a cada ano (gastos em 33,6% em 93, 29,4% em 97 e 27,4% em 2000).

Um indicador importante é que os benefícios pagos às famílias aumentaram entre 1993 e 2002 na Alemanha, variaram pouco na França e, novamente, caíram na Holanda: de 17,8% do PIB em 93, recuaram para 13,9% em 97 e chegaram a 11,7% em 2001. Novamente, as mudanças na Holanda com referência ao mercado de trabalho, à redução nas contribuições, privatização de benefício-doença e (parcialmente) por incapacidade e mudanças em atenção familiar, alteraram o panorama. O indicador de aprendizagem em prazo maior e ao longo da vida (*life long learning*) indica que, em 93, 14,3% da população o fazia, passando a 12,6% em 97 e subindo para 16,4% em 2002. França e Alemanha possuem indicadores muito mais baixos: em torno de 5% na ALE (por todo o período) e menos ainda na FRA¹¹⁹. Finalmente, o risco de pobreza antes e depois das transferências mostra a importância desse investimento. Na Alemanha, em 95 o risco antes de 24% cairia para 15% depois; em 2001 já havia caído antes para 21% e para 11% depois das transferências, o mesmo número da Holanda. A França, por sua vez, permanece com números muito próximos ao longo do tempo. Em 95, antes das transferências havia um

¹¹⁸ Para todos os dados, ver Anexo. Apenas como informação, em termos de crescimento do PIB, a HOL cresceu mais que ALE e FRA entre 95 e 99. Pós-99, os três tiveram crescimento similar ... e baixo.

¹¹⁹ Cabe recordar que, em geral, tal nível vem crescendo por toda a Europa, incluindo ALE e FRA. Mas os países centrais e do sul estão atrás de nórdicos e ingleses.

risco de 26% e uma queda para 15%; 6 anos depois o risco estava em 24% antes e 15% após. Em qualquer circunstância, as políticas de transferência permanecem importantes e sua continuidade uma exigência¹²⁰.

Com tudo isso, os ajustes são lentos, principalmente na Alemanha e na França, relativamente menos na Holanda. O caminho de ajuste do *welfare* existe, mas tateado e sem atacar um ponto central – o *gap insiders-outsiders* – principalmente na Alemanha e na França. O bem-estar continua seu movimento enquanto seus ganhos sociais e econômicos permanecem, mas diante de resultados mais incertos sobre as reformas.

5.3.3 – Modelo Meridional

O modelo dos países do sul tem sido pródigo em ajustes, muito na previdência e no campo do trabalho. A dimensão de seus desafios, na média, é tão forte quanto no Centro: por um lado, são países qualitativamente diferentes e, como no caso espanhol, com característica de quem “chegou depois” (*latecomer*). Por outro lado, os regimes políticos são mais turbulentos: forte instabilidade na Itália e adesão à democracia um tanto tardia na Espanha. A presença das organizações de interesse é mais difusa e o Estado desempenha um papel regulador mais forte, apesar das medidas de descentralização regional (inclusive financeira) na Itália e de comunidades “independentes” (uma resposta parcial à instabilidade basca e catalã) na Espanha.

¹²⁰ A média da “Europa dos 15”, em 2001, era de 24% antes e 15% após das transferências.

Quadro 40c- Reformas em Países Selecionados (1992-2000)- Modelo Meridional:

Áreas	Modelo	Meridional	
		Espanha	Itália
Aposentadorias		<p>94- indexação aos preços. 95- “Pacto de Toledo” para viabilidade futura do sistema. 96- pacto social para reforma. 97- incentivos às pensões suplementares; reforma previdenciária: separação dos recursos de financiamento, ajuste pela inflação, formação de reserva contra efeitos cíclicos; proporcionalidade às contribuições; extensão gradual da base de cálculo dos últimos 8 para os últimos 15 anos, redução da acumulação de benefícios; uniformização das máximas contributivas para a mais elevada.</p>	<p>92- Reforma Amato: elevação da idade para homens (55 para 60) e mulheres (60 para 65 anos); contribuição mínima sobe gradualmente de 10 para 20 anos; período de referência sobe de 5 para 10 anos; elevação gradual para 36 anos de contribuição; elevação da taxa de contribuição. 93- nova legislação sobre pensões suplementares. 95- Reforma Dini: substituição da velha fórmula baseada em salários (até 2013); idade para entrada de 57 anos para todos (até 2008); uniformização das regras para os setores público e privado; teste de renda para sobreviventes, regras estritas para cumulatividade de benefícios por baixa qualificação com renda do trabalho. 97- Reforma Prodi: maior exigência para obtenção por idade (exceto <i>blue collars</i>), harmonização de idade nos setores público e privado; congelamento (em 98) das aposentadorias/pensões e indexação menos favorável em 99-2001; contribuição para auto-emprego sobe de 10% para 12% para os não cobertos por fundos; aumento de 0,5% na contribuição de comerciantes e artesãos; aumento das pensões para quem não possui outra renda em janeiro de 98; maior dedução de impostos para baixa renda; nova legislação da aposentadoria suplementar para baixa renda. 98- introdução de novo pagamento compulsório de contribuições para auto-emprego não coberto pelo sistema então vigente.</p>
Renda, Trabalho Família		<p>92- restrição ao seguro-desemprego; parte dos custos dos benefícios em caso de doença passa aos empregadores. 93- flexibilização: regulação part-time, agências de emprego sem fins lucrativos. 94- facilita-se afastamento individual; restrições aos contratos por tempo indeterminado. 95- reforma dos benefícios-maternidade (100% do salário). 97- novo contrato para trabalho permanente, indenização para ausência de justa causa. pacto social para redução de redundância em novos contratos, mais proteção para pessoas sem qualificação, contrato <i>standard</i> para <i>part-time</i>; reforma da negociação coletiva; incentivos para contratos de duração indefinida e para estabilidade. 97-99 – medidas ativas para pessoas com baixa qualificação no emprego. 98- intensificação da proteção às famílias</p>	<p>96- “Pacto Sobre Trabalho” entre governo e parceiros sociais: novas regras para trabalho temporário, reforma dos serviços de emprego, incentivos para treinamento e reinserção. 97- Pacote Treu – violação da disciplina legal em contrato por tempo determinado (conversão do tempo determinado a indeterminado) somente em casos mais graves. Contrato de aprendizado pode variar por setores. 98- Pacto Social e abertura de nova fase da negociação tripartite: reforma dos serviços de emprego e incentivos para novos programas de treinamento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • abolição do monopólio público sobre serviços de emprego. • aumento de contribuição para hora-extra e redução da contribuição de <i>part-time</i>; • contrato experimental de emersão entre empresas “<i>black</i>” e a administração da seguridade social; • extensão do benefício –maternidade, mediante

	com mais de 3 crianças. 98-99 – <i>part-time</i> e “termo-fixo” com mesmos direitos sociais que trabalho <i>full-time</i> . 99- lei sobre conciliação de trabalho e vida familiar.	testes de meio, para mulheres fora da força de trabalho. 99- plano para verificar as condições médicas daqueles que recebem benefícios por incapacidade; • novo teste de meio para famílias com mais de 3 crianças, para aumentar assistência aos domicílios com baixa renda.
Inclusão Social	89-93 – descentralização dos serviços sociais; regiões estabelecem renda mínima para pessoas em idade ativa.	99- esquema-piloto de novos <i>testes de meio</i> para renda mínima em 39 locais; os que recebem e não trabalham estão obrigados a participar de cursos para treinamento.
Saúde	92- Mudança em critérios de pagamento dos hospitais, fundos prospectivos. 93- lista de medicamentos não totalmente financiados por recursos públicos. 95- listas positiva e negativa de serviços. 96- gerência da saúde pública incentiva hospitais a adotar a forma de “fundação pública” ou “empresa”. 98- lista de medicamentos com prescrição obrigatória. 99- seguindo “Pacto de Toledo”, saúde financiada totalmente por impostos; introdução de competição em áreas determinadas. 99- todos os imigrantes passam a gozar de atendimento no sistema.	92-93- “gerencialização” do sistema nacional e novas relações contratuais entre compradores e fornecedores. 98- novo sistema de regras para co-pagamentos e isenção, com critério combinado médico e sócio-econômico. • autonomia para regiões decidirem despesas; 99- reforma para fortalecendo da autonomia das empresas locais de saúde, aumento do poder do governo central e das regiões para determinar <i>standards</i> qualitativos e controles de qualidade, com legislação para o estabelecimento de “fundos integrativos mútuos” (controvérsia quanto ao pagamento dos médicos).
Financiamento	96- fundo de reserva financiado com excedente anual do setor contributivo, objetivando reduzir efeitos demográficos; separação (introduzida em 2000) entre contribuições (sociais) e não contribuições (impostos) no sistema espanhol de proteção social.	98- contribuições para saúde passam às receitas gerais.
Pactos Sociais	Sim .	Sim.
Coalizão de Governo	Até 96, PSOE (González). De 96 em diante, PP (conservador, de Aznar).	Ciampi (93-94); Berlusconi (94-95); Dini (95-96); Prodi (96-98); D’Alema (98-2000); Amato (2000-01) e Berlusconi (2001 e adiante) *

Fontes: Para as reformas, Ferrera, Hemerijck & Rhodes, 2000; Bertolla, Boeri e Nicoletti, 2001, pp.345-371. Com relação às coalizões de governo, Enciclopédia do Mundo Contemporâneo, 2002.

* A Itália merece uma pequena informação adicional. Ciampi e Dini tinham perfil “técnico”, o segundo foi apoiado pelo PDS (esquerda). Berlusconi (Forza Italia) é um conservador; Prodi e D’Alema tiveram decisivo apoio do PDS. A segunda metade dos anos 80 implodiu o sistema partidário: o PCI tornou-se PDS e as novas agremiações “regionais” ganharam força. Berlusconi (em 2001) é o 59º chefe de governo do pós-guerra.

Considerando o quadro das reformas, a área de inclusão social contemplou (entre 89 e 93) a descentralização dos serviços sociais e a política de renda mínima para baixa renda na Itália. Por sua vez, a Espanha criou (1999) *testes de meio* em regiões determinadas para renda mínima, além de obrigar a quem não está trabalhando, e recebe seguro-desemprego, ao treinamento (“ativação”). Na saúde, ambos os países atuaram no fortalecimento de

novos mecanismos gerenciais, trabalhando também nos pagamentos por serviços e médicos. A Espanha deu autonomia às províncias na decisão sobre despesas (98) e, em 99, o governo ganha poder para determinar *standards* qualitativos e controles de qualidade. Na Itália, foram instituídas listas com serviços “positivos” (plenamente cobertos) e listas de medicamentos; passa a existir a possibilidade dos hospitais tornarem-se “fundação pública” ou empresa.

No financiamento, ambos voltam-se para custeio à saúde como externo às contribuições, entrando na receita geral (Itália em 98, Espanha em 99). Adicionalmente, a Espanha ainda introduz um fundo de reserva, financiado por excedente contributivo, para reduzir o efeito demográfico e, o mais importante, o sistema de proteção separa contribuições e impostos (2000), definindo o orçamento e buscando reduzir os custos sobre a folha de salários.

Mas, as grandes mudanças estão na previdência e no atendimento em trabalho, renda e família. No sistema previdenciário, a Espanha indexou reajustes aos preços (94), separou recursos para financiamento, estabeleceu “reserva” para problemas cíclicos, extensão nos anos para cálculo (de 8 para 15), uniformizou a contribuição com base no teto e produziu um acordo sobre um “sistema viável e universal de aposentadorias/pensões” (“Pacto de Toledo”). A Itália fez sucessivas reformas: com Amato (92), aumenta a idade, a contribuição mínima e o tempo de contribuição. Com Dini (95), substitui (até 2013) a base de cálculo com base no salário, delimita idade de entrada em 57 anos, uniformiza setores público e privado e restringe cumulatividade. E no gabinete Prodi (97), aumenta-se a exigência de idade e harmoniza-se a mesma nos setores público e privado, com indexação menos favorável entre 1999 e 2001, aumento da contribuição no auto-emprego, maior dedução de impostos na baixa renda e regulação sobre previdência suplementar.

O mundo do trabalho vem enfrentando mudanças significativas, apesar das críticas conservadoras e da lenta recuperação. Na Espanha, foram criadas restrições ao seguro-desemprego (92), regulamentou-se o *part-time* (93) e os mesmos direitos entre as diferentes formas de trabalho (99). Reformou-se contrato para trabalho de longo prazo (97), medidas ativas para baixa qualificação e foi intensificada a proteção às famílias com mais de três crianças. Na Itália (96), foram estabelecidas regras para trabalho temporário, reformas nos serviços de emprego e políticas de “ativação”. Em 98, verifica-se uma agenda muito

semelhante para serviços de emprego e treinamento, acompanhadas do aumento da contribuição para horas-extra e menos contribuição sobre *part-time*. Aumenta-se a assistência para as famílias de baixa renda com mais de três crianças (99) e estende-se o benefício-maternidade para as mulheres de fora do mercado de trabalho, mediante *testes de meio*.

Enfim, o destaque para políticas ativas, regulamentação de temporários e *part-time*, proteção maior às maiores famílias e ajuste na idade e contribuição previdenciária. E com importante presença dos pactos sociais. A Espanha já havia criado condições para seu desenvolvimento desde Moncloa (1977) e a redemocratização e o *Acuerdo Interconfederal* entre empresários e trabalhadores (1979). Paradoxalmente, a ascensão do PSOE ao poder (1982) não incrementou a concertação, antes provocou “travamento” e conflito com a Unión General de Trabajadores (UGT). Caso do episódio da recusa sindical em aceitar um novo acordo sobre salários, na conjuntura de Maastricht e seus cortes, terminando em imposição unilateral e no aumento da insatisfação (1993). O mesmo se repetiria em outras oportunidades. O Pacto de maior sucesso, e que contou com todas as forças políticas do país ao término do período do PSOE, foi o de Toledo, relativo às pensões. Como bom aprendiz dos erros, o conservador PP, assumindo em 96, não rompeu a dinâmica dos pactos. Em 97 tentou-se estabelecer o “Acordo de Abril” (sobre negociação coletiva), assinado por empresários e duas confederações de trabalhadores. Em 98, acordos entre alguns setores específicos (metal-mecânico e químico) ainda foram acertados¹²¹. O caso espanhol mostra que a ação dos parceiros sociais, mesmo em um país com menor densidade sindical, conduz a acordos possíveis e que, na rota de ajuste, a presença dos conservadores, em uma estratégia ao mesmo tempo de viabilizar mudanças e acreditar poder reduzir o *welfare*, é um caminho de acordo possível. O custo político de “mudar pelo alto”, em países com características institucionais e com a história recente da Espanha, é por demais elevado.

A Itália, que como a Espanha tem baixa tradição neocorporativa, adotou a mesma prática. Basicamente através do Acordo Tripartite de 93, com reflexos nas relações industriais e nas aposentadorias e ajustes às demandas européias; o “Pacto Social pelo Emprego” (96), envolvendo trabalho temporário, serviços de emprego e “ativação”; e o

¹²¹ Sobre a Espanha, ver Pérez, 2000.

“Pacto de Natal” (98), no mesmo espírito de ajuste interno e sem indeterminar o nível de proteção aos trabalhadores. O quadro geral aponta uma grande diversidade de organizações que se propõem aos acordos em nível regional e tem o papel do governo, sempre importante no sul, como ponto de referência no debate entre trabalhadores e empresários¹²².

Do ponto de vista mais geral, a variação global no nível das receitas governamentais é relativamente constante ao longo do tempo: na Itália, em 1993 elas representavam 47,4% do PIB; em 97, 48,4% , chegando a 2002 até 45,2% do PIB. A Espanha, por sua vez, tinha 38,4% em 95 e chegou a 39,2% em 2001. O resultado relativo aos gastos sociais mostra que ambos tem ligeira queda, maior na Espanha: entre 1993 e 2001, a Espanha saiu de 24% para 20,1% ao final do período; a Itália de 26,4% para 25,2%. Esses países têm duas das menores faixas de gasto entre os países que foram acompanhados (ver Anexo), abaixo da média dos “Quinze” e ainda um ponto abaixo dos gastos do Reino Unido e sua tradição mais liberal.

Quanto ao peso das contribuições, os países têm feito um esforço de redução, particularmente na Itália. Em 93 elas eram 15,3% do PIB, permaneceram no mesmo patamar em 97 e recuaram para 12,6% em 2002; na Espanha há grande convergência em torno de 13,2% a 13,6%. Cabe lembrar que a Espanha está em pleno programa de redução do peso das contribuições e o futuro poderá dizer se elas sofrerão queda constante. Mas, é importante ressaltar que ambos tem média menor que a média dos “Quinze”. O problema aqui, um pouco diverso dos “primos” do modelo central, não é o nível geral das contribuições, mas a conjugação de desemprego e estrutura para os *insiders* com um menor nível de proteção.

No campo das transferências, por sua vez, a Espanha permanece na média de UE, entre 16,6% e 17,3% do PIB no período 1993-2001. Mas a Itália, que já tinha um dos mais baixos percentuais de transferência em 95 (menor que do RU), permanece, em 2001, com 12,2% do PIB. Trata-se de uma situação complexa, cuja questão as reformas respondem apenas parcialmente. Há o problema que envolve menos trabalho feminino com baixa fertilidade, menor densidade dos serviços sociais e insuficiente transferência de renda de apoio familiar. Neste sentido, com pouco apoio à harmonização emprego-família, o problema se agrava. A Espanha, com transferências familiares um pouco maiores, quase as

¹²² Sobre a Itália, ver Negrelli, 2000 e Salvati (2000).

mesmas que Suécia e Dinamarca, sofre também de grandes desafios na área da família e do emprego. Com os ajuste dos últimos anos, incluindo cortes, não está equacionada a questão do desemprego de forma decisiva e o problema dos *outsiders* persiste, diante da manutenção combinada de um modelo familiar rígido, emprego feminino reduzido, dificuldades de financiamento pelo desemprego e em transição a um regime com mais impostos gerais e menos contribuições.

Na ponta das políticas ativas também há muito para avançar. Na formação de longo prazo, a população nesta categoria (aprendizagem ao longo da vida) permanece baixa em relação à média europeia. Em 93, a Espanha tinha 3,6% da população de 25 a 64 anos nesta situação, passando a 4,5% em 97 e chegando 5% em 2002. A Itália, nos mesmos anos, tinha 3,4%, 4,9% e 4,6% em 2002. Isto mostra que programas de “ativação” de maior alcance ainda não chegaram a surtir grande efeito, de resto como em boa parte da UE¹²³.

Espanha e Itália também têm adotado regulação para *part-time*. Malgrado o fato de que este forma de emprego permanece baixa, entre 1993 e 2002 a Itália viu-a crescer de 5,5% para 8,6% e a Espanha de 6,4% para apenas 7,9%. Uma vez sabendo que este emprego tem muita importância na população feminina, cabe ressaltar que, quando tal tipo é segmentado por sexo, fica mais nítido o caráter desta expansão: em 1993, a Itália tinha 11,2% das mulheres; passou a 16,9% em 2002. Na Espanha, o crescimento foi menor: de 14,5% em 1993 para 16,7% em 2002. São os dois países com menor percentual desta modalidade de trabalho entre as mulheres. Seguramente, as políticas de gênero fazem falta no sul, incluindo o emprego e os serviços sociais. A título de curiosidade, Itália e Espanha, principalmente a primeira, tem os mais altos indicadores de auto-emprego entre os oito países acompanhados, revelando assim estratégias diferentes para a obtenção de renda.

Por outro lado, a Espanha tem alta taxa de desemprego geral, mas conseguiu reduzi-la bastante desde 93. Foi de 18,6% para 17% em 97 e para 11,3% em 2002. A Itália caiu muito menos: de 10% em 93 para 9% em 2002. Situação rígida semelhante somente a alemã. Mesmo a taxa francesa começou a reduzir-se de 1999 (10,7%) até 2002 (8,7%)¹²⁴.

¹²³ As exceções são o Reino Unido (22,3% em 2003), a Holanda (16,4% em 2003) e Dinamarca e Suécia (18,4% no mesmo ano). Mesmo assim a Holanda cresceu apenas 2 pontos entre 1993 e 2003, a Suécia caiu e a Dinamarca subiu três pontos. O RU, por seu lado, saltou quase 12 pontos entre 1993 e 2002 (ainda que haja uma lacuna nos dados entre 1995 e 1998).

¹²⁴ A média do desemprego na zona do Euro, em 2003 e início de 2004 estava em torno de 9%.

Finalmente, a questão do risco de pobreza. A importância das transferências sociais permanece de alta relevância, pois reduz o risco. Entretanto, como o nível das transferências é menor e a estrutura social mais desigual, a redução segue a mesma tendência: em 93, o risco pré-transferências era de 23% na Itália, caindo depois para apenas 20%; em 97, de 22% passou a 19% e em 2001 de 23% para 20%. No caso espanhol, nos mesmos anos, temos 27% x 19%, 27 x 20% e 21% contra 19%. São números próximos do Reino Unido, que mantém o risco “antes” sempre mais elevado, mas que o reduz após as transferências de forma bem mais efetiva. Isto mostra que as diferenças não são exatamente com relação aos benefícios pagos ou ao total de gasto social. Na Espanha, os benefícios são até maiores que a média, mas o risco cai pouco; portanto a questão está não somente no apoio via benefícios familiares, mas também nas condições gerais de vida e do mercado de trabalho. Na Itália o nível de benefícios é mais baixo, o que agrava o problema.

O modelo do sul tem grandes desafios e os está enfrentando com o movimento possível de ajuste. Há forte resistência com relação aos benefícios tradicionais e a previdência vem sendo gradativamente reformada. Os problemas mais persistentes dão conta da questão da relação emprego-família, das políticas de gênero, do desemprego (principalmente de jovens) e da falta de serviços sociais e maiores benefícios (principalmente na Itália). O modelo privilegia apoio familiar ao homem trabalhador do setor formal, oferece poucos serviços e exige qualificação crescente. A vantagem é que os ajustes pela via dos pactos ofereceram um horizonte de acordo que facilitou a transição nos anos 90. Mas também é verdade que não só a ruptura da concertação na Itália (por um governo conservador e incapaz de, por si só, incrementar reformas, como Berlusconi) como a persistência de formas tradicionais na família e no trabalho dificulta o trajeto. Os ajustes foram no sentido de minimizar o impacto demográfico do envelhecimento e o previdenciário. Mas os efeitos das modificações no mercado de trabalho ainda estão por se sentir mais definitivos, assim como os resultados dos programas de “ativação”.

5.3.4 – Modelo Anglo-Saxão

O caso do **modelo anglo-saxão**, aqui representado pelo Reino Unido, é de natureza diversa. Uma modalidade de capitalismo com regulação formal e via mercado, com

flexibilidades institucionais muito maiores que os seus parceiros europeus e um sistema de governo com forte capacidade centralizadora (portanto com menos pontos de veto), mostra características que o submetem a uma lógica adaptativa diversa.

Segue quadro-resumo para as reformas no modelo anglo-saxão:

Quadro 40d- Reformas em Países Seleccionados (1992-2000) – Modelo Anglo-Saxão:

Modelo	Anglo-saxão
	Reino Unido
Aposentadorias	<p>95- aumento da idade para mulheres de 60 para 65 anos a partir de 2010; introdução de novo sistema privado.</p> <p>96 - reforço nas salvaguardas aos fundos de pensão ocupacionais;</p> <ul style="list-style-type: none"> • encorajamento para os fundos privados; • direitos iguais de pensão aos parceiros em divórcio ou separação; <p>99 - segunda pensão estatal, beneficiando aqueles que recebem baixos salários, com valor do dobro do que receberia pelo SERPS; contribuições serão creditadas para cuidados infantis e pessoas com incapacidade.</p>
Renda, Trabalho e Família	<p>96- “<i>job seeker agreement</i>” – política de “ativação”; bônus “<i>back work</i>”; bônus de manutenção infantil; extensão do benefício de moradia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • “<i>Tax Credit Disabled Persons</i>” – garantia de renda mínima. • horas trabalhadas por semana com permanência no seguro-desemprego sobem de 18 para 24; • limitação do tempo para empregados e empregadores notificarem enfermidades; • “<i>nursery vouchers</i>” experimentado; • “<i>working family tax credit</i>” – garantia às pessoas empregadas e com dependentes (incluindo pais solteiros) uma renda mínima (£200 por semana) e desconto com relação aos custos com cuidados infantis; • direito à licença-maternidade ampliado de 14 para 18 semanas, alinhando direitos dos trabalhadores formais aos <i>part-time</i> e auto-empregados. <p>97- esquema para ajuda na busca por emprego e treinamento de pais solteiros;</p> <ul style="list-style-type: none"> • salário mínimo nacional; • “<i>employment credit</i>” – para pessoas acima de 50 anos e desempregadas; • “<i>council tax benefit</i>” – aumentar a renda dos empregos de menor remuneração e para encorajamento daqueles nesta situação a permanecerem empregados; <p>99- novo “<i>child care tax credit</i>”, para famílias com baixa renda, com o máximo de £70 por uma criança e de £150 para duas;</p> <ul style="list-style-type: none"> • direito de licença não remunerada de três meses aos trabalhadores, com legislação suplementar para proteger quem exerce este direito.
Inclusão Social	<p>96- extensão do Benefício Moradia para todos de 25-29 anos.</p> <p>99- introdução da garantia mínima de renda para aposentados/pensionistas, incrementada aos 75 anos e novamente aos 80.</p>
Saúde	<p>91 – reforma – clara distinção entre compradores e fornecedores; prudência na alocação de despesas acordadas com os Distritos de Saúde e profissionais;</p> <p>99- recomendação da inclusão de todas as pessoas; <i>testes de meio</i> continuados para cuidados domésticos; renda de entrada em £60.000 (aumento); estabelecer <i>Commission Care</i> e apoio financeiro extra como auxílio àqueles que vivem com pessoas necessitadas de cuidados.</p>
Financiamento	<p>96- reforço contra fraudes e atividades abusivas;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementação do “<i>Single Gateway</i>” – indivíduos tem um único ponto de contato com todas as agências envolvidas em assistência.
Coalizão de governo	92-97 – Conservadores; 97 em diante, Trabalhistas.

Fontes: Para as reformas, Ferrera, Hemerijck & Rhodes, 2000; Bertolla, Boeri e Nicoletti, 2001, pp.345-371. Com relação às coalizões de governo, Enciclopédia do Mundo Contemporâneo, 2002.

Como entre os nórdicos, não é que propriamente os sistemas de aposentadoria estejam em grave crise; o desemprego é menor que a média europeia e existe a tradição de medidas ativas. Mas, ao contrário do norte continental, a pobreza é maior e mais constante, a insegurança é mais ampla, os salários são menores e a provisão universal está ameaçada.

A era Thatcher tentou reduzir significativamente o peso estatal e as políticas públicas de proteção, com resultados não tão eficientes: manutenção do NHS (apesar de mudanças na direção de mercado), perda de apoio nas reformas dos programas de renda, agravamento da dependência do Estado e a crescente intervenção do mesmo na vida dos cidadãos¹²⁵. Segundo Pearson, de quatro tipos de reestruturação sistêmica (apoio dos grupos de interesse, conquistar a opinião pública, reduzir condições futuras de financiamento e modificar arranjos institucionais), apenas nos grupos de interesse (como sindicatos), o período conservador de Thatcher logrou obter maior êxito em seu combate ao *welfare* (Pearson, 1996b, p. 162).

Mas a era conservadora abriu o caminho para a discussão dos arranjos, ainda que por vias não esperadas pelos próprios. Observando as medidas para o sistema previdenciário, em 95 a idade feminina passa de 60 para 65 anos, enquanto em 96 os fundos privados são reforçados. Modificar a idade é uma tendência geral, mas os fundos privados são um movimento herdado da era Thatcher. Na inclusão social, o benefício-moradia, polemicamente alterado pelo thatcherismo, é estendido para todos de 25 a 29 anos. Em renda e família, 1996 é pródigo: “ativação”, renda mínima, aumento na licença maternidade, alinhamento de direitos para *part-time* e auto-empregados com trabalhadores formais. Uma agenda minimizada, se comparada à sanha ideológica dos anos 80.

A ação política e sua lógica adaptativa persistem: os conservadores ajustaram sua agenda. Uma vez na defensiva, tomaram medidas destacadas em 1996 e, ao se indiferenciarem do alterado Partido Trabalhista, perderam a eleição. Com o campo livre, o debate realizado e os limites conhecidos para as próprias reformas, o governo Blair agiu em duas direções: reforçou as políticas ativas (uma pedra de toque do “Novo Trabalhismo”) e movimentou-se em torno de ações populares e que, de forma alguma, atingiram o *welfare*: foi gerada uma segunda pensão estatal, um salário mínimo nacional, novo rendimento para

¹²⁵ Destacam-se mudanças na redução dos benefícios por incapacidade, na mudança nas regras de indexação e no incremento da ação privada na Previdência. Como um todo, ver Pearson, op.cit. Adicionalmente, há reflexos em outras áreas, como comunicação. Sobre este tema ver Leys (2004).

as famílias com crianças, garantia mínima de renda para os aposentados e pensionistas e apoio a quem vive com pessoas necessitadas de cuidados. Mesmo mantendo parte da mercantilização na saúde, defendida pelos conservadores e seus contratos de gestão, persiste defendendo a inclusão universal em saúde.

Ao contrário dos países nórdicos, até 1997 o poder esteve nas mãos dos Conservadores, enquanto a partir de 1997 deslocou-se ao controle dos trabalhistas. Aqui fica perceptível como as reformas correspondem ao jogo do possível. No todo, a segunda metade da década trouxe consigo mais ajustes positivos que restrições ao *welfare*. No caso inglês, persiste um movimento de não desmonte e integração, mas sob o mesmo véu institucional e com os limites do modelo anglo-saxão. Ou seja, a preservação de serviços precários e maior incidência de pobreza permanecem, assim como um grande conjunto de *testes de meio* para a garantia de benefícios. Na situação objetiva do risco de pobreza “antes” e “depois” das transferências, persiste (em 2001) 29% de risco “antes” e 19% “depois”, de oito a nove pontos mais que entre os nórdicos e igual à da Itália e Espanha.

Em resumo, um conjunto de medidas para maior qualificação e estímulo ao emprego, com mudanças nos critérios para recepção (em geral para maior valor). O problema dos custos não se manifesta gravemente (impostos gerais significativos, baixas contribuições e fundos privados), mas o problema da insegurança e da maior precariedade persiste¹²⁶. No caso em tela, os benefícios sociais pagos às famílias caíram ao longo do período, chegando a 13,3% do PIB em 2000 (ligeiro aumento para 13,8% em 2001). Mas, como entre os nórdicos, muitos adultos estão em programas de aprendizagem mais ampla (*life long learning*): em 2002, 22,3% dos adultos, com destaque para a participação feminina (26,3%).

Permanece o mesmo quadro de estabilização e não desconstrução, mesmo na tradição mais liberal da Europa. É interessante que, sob vários prismas, a situação com relação ao modelo mais universal (o nórdico) tem pontos de contato: trata-se de *welfare* ativo, com população em idade adulta em programas de treinamento e formação, com sistemas universais de saúde e financiamento por impostos (entre os nórdicos, mais na Dinamarca

¹²⁶ As receitas governamentais representavam 37,7% do PIB em 93 e passaram 40,9% em 2001. Os gastos sociais passaram de 29% em 1993 para 27,5% em 97 e chegaram a 26,8% em 2001. Ao longo dos anos acompanhados, as contribuições sociais ficaram em torno de 7,5% do PIB. Apenas a Dinamarca tem valores menores (em torno de 3% do PIB). Ver anexo.

que na Suécia). Mas o risco de pobreza e desigualdade é muito mais notório no Reino Unido. Na frieza dos números, ambos os modelos tem desemprego mais baixo: no Reino Unido, ele foi de 10% em 93, 6,9% em 97 e de 5% em 2002. Na Dinamarca, nos mesmos anos, de 9,6%, 5,2% e 4,5%; na Suécia de 9,1%, 9,9% e 4,9%. Claro que a composição do desemprego varia, principalmente pela força do emprego público e o alto nível de proteção nórdica, com empregos de baixa qualificação e menor remuneração no Reino Unido. A grande diferença está na qualidade, no volume da provisão social e na perspectiva da proteção como direito social de todos, a base do modelo do norte que não se indeterminou com longos anos de pregação por reformas. E a despeito dos ajustes por sintonia fina e dentro do jogo possível de forças.

5.4 – Uma Avaliação Geral das Reformas

Independente dos modelos e países, as reformas têm um caráter ambivalente. Se no geral o balanço não aponta para a impossibilidade ou a crescente desarticulação do *welfare* europeu, os objetivos iniciais de alguns governos eram justamente reduzir as políticas de bem-estar. O caso mais notório é o período conservador inglês (até 1997), mas existem outras situações. A ascensão na Espanha do governo conservador do PP (1996) não interrompeu os esforços em relação aos pactos, mas o governo insistia na redução das provisões de bem-estar (Pérez, 2000). Ao assumir o poder em 2001, Berlusconi insistiu em uma agenda liberal para o mercado de trabalho e enfrentou gigantescas manifestações de rua, mas seu objetivo declarado permanece reformar nos seus termos. E sem pactos. Há ainda o caso dos conservadores dinamarqueses (desde 2001) e mesmo o gabinete francês dos últimos anos.

Todos estes casos refletem a intenção manifesta e a promessa raramente cumprida. Não que o *welfare* seja impermeável, mas persiste uma clara preferência, com manutenção das estruturas de bem-estar, em um conjunto mais estável do que aquele desejado pelos liberais. O caso da saúde mostra a persistência da universalidade, calibrada por maior desenvolvimento gerencial e os serviços repactuados; o caso do financiamento pelo maior peso dos impostos gerais e pelas críticas às contribuições sociais. Em políticas “ativas”, são reforçados os mecanismos de integração ao mercado de trabalho. As mudanças em idade e

no cálculo dos benefícios previdenciários, a reforma do seguro-desemprego e a integração do *part-time* mostram a conjugação de persistência e mudança. Gastos sociais ou benefícios não sofreram cortes inviabilizadores; benefícios familiares caíram em alguns pontos, mas aumentou a preocupação relativa às famílias com crianças.

Quadro 41- Desafios e Reformas – Respostas ao Longo dos Modelos:

Modelo <i>welfare</i>	Desafios internos decisivos	Reformas
Nórdico (DIN, SUE)	<ul style="list-style-type: none"> • Pressões de custo e poucos empregos gerados nos serviços privados; aumento de despesas na crise; limites de crescimento do emprego público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mais idade para aposentadoria e possibilidade de benefícios parciais • Restrições ao seguro-desemprego (tempo e valor) • Ativação; • <i>Flexi-jobs</i>; • Renda mínima; • Mais atenção infantil e mais licença parental.
Centro (ALE, HOL, FR)	<ul style="list-style-type: none"> • Desemprego jovem, de mulheres e entre 55 e 64 anos; • Divisão <i>insiders-outsiders</i>; • Desafio demográfico e previdenciário; • Sistema passivo na concessão de benefícios e natureza contributiva; • forte desemprego, com resposta sistêmica exigindo mais gastos; • voltado aos os estáveis, com empregos em longo prazo, ruim para mulheres e trabalhos irregulares; • Pós-industrialismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • aumento da idade e mudança de cálculo para aposentadorias; • restrições ao seguro-desemprego (tempo e valor); • ativação; • atenção infantil e mais atenção às famílias com crianças; • saúde mais “gerencial”; • vinculação assistência-trabalho; • fundos adicionais; • <i>flexicurity</i> e pactos (HOL), redução da jornada (FRA).
Sul (ESP, ITA)	<ul style="list-style-type: none"> • Desemprego de jovens; • Desproteção dos <i>outsiders</i>; • <i>Contrangimentos</i> demográficos (baixa natalidade, envelhecimento, gastos previdenciários); Privilégios aos trabalhadores fordistas; Pouco trabalho feminino; • Informalização; • Desruralização. 	<ul style="list-style-type: none"> • Previdência – mais idade, mais tempo de contribuição, indexação à inflação, uniformização público-privado e mudança nas fórmulas de cálculo; • Restrições seguro-desemprego; • Ativação • Regulação de <i>part-time</i>, incluindo proteção • Mais proteção às famílias com três crianças; • Extensão de benefício às mulheres não empregadas; • Mais autonomia regional e medidas gerenciais na saúde; • Pactos sociais; • Mudança de contribuições para impostos gerais (ESP) e separação de receitas para proteção.
Anglo-Saxão (RU)	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza; • Erosão da provisão universal; maior pobreza e desigualdade; salário baixo em serviços; • Problema de como incrementar renda e fazer política social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mais idade e fundos privados incrementais na Previdência; • Ativação; • Renda mínima; • Mais tempo na licença-maternidade; • Salário-mínimo-nacional; • Saúde “gerencial”; • Mais benefício-moradia de 25-29 anos.

Entre os escandinavos, a questão dos custos ainda persiste, ainda que o sistema esteja aparentemente bem ajustado; no modelo anglo-saxão, apesar de medidas importantes como alguns direitos adicionais, a grande flexibilidade e a menor proteção ainda conjugam-se à maior ameaça de pobreza. No centro, com a exceção da Holanda, França e Alemanha persistem com seus sistemas de emprego rígidos, excesso de contribuições e *gaps insiders-outsiders*. Tal fato, apesar do esforço em muitas áreas, faz continuar o problema do desemprego entre os jovens e os benefícios aos trabalhadores formais. Finalmente, o sul fez grande esforço em mudar a previdência e alterar regras do mercado de trabalho. Apesar disso, permanece o problema do emprego feminino e da desigualdade de gênero, ao lado da menor oferta de serviços sociais e da tendência a informalização. O caminho para um sistema mais equilibrado em impostos, combinando mais flexibilidade com seguridade e maior atividade feminina, ainda é desafiador.

Ainda que existam medidas e efeitos comuns, a reação combinada não permite inferir (nem sequer no caso britânico) uma tendência de “americanização”, no sentido de desregulação e desregulamentação com ampla flexibilidade em trabalho e direitos. Portanto, a convergência neoliberal, que supostamente tornaria cada vez mais fortes os laços estabelecidos pela via dos regimes de mercado, não se generalizou. As diferentes formas de gerência do capitalismo, fortemente pelo mercado ou pela regulação institucional em suas diferentes formas, não mudaram as regras do jogo. Do ponto de vista das relações entre os atores, seguramente o papel e as forças prévias permaneceram atuando nos anos entre 1992 e 2002. E mais, a presença dos pactos sociais, ou de alianças parciais entre os “parceiros nacionais”, auxiliou como catalisador de mudanças em países como Itália, Espanha e Holanda¹²⁷.

Por outro lado, o papel da UEM também é fator de incentivo. O aspecto do impacto da integração econômica e da UE não é desprezível entre os países, em particular naqueles com características de maiores dificuldades econômicas de mais longo prazo, caso de Espanha e Itália, secundados por França e Alemanha. Ajustes derivados das metas de Maastricht ou associados ao PEC, que vão do déficit público necessariamente em queda ao

¹²⁷ E na Irlanda, Bélgica, Portugal, Finlândia, Dinamarca e Suécia. Houve tentativa de acordo na “Aliança para o Emprego” na Alemanha. Ver o volume organizado por Pochet & Fajertag (2000), Rhodes (2000), Compston (1999), Carrieri (1999), Ebbinghaus & Hassel (1999), Regini (1999), entre outros.

equilíbrio orçamentário, introduzem no jogo a dimensão da UE e suas instituições, assim como um *player* destacado: o BCE. A perda de soberania econômica transfere aos países um fator de ajuste que atua sobre as políticas, mas não impede decisões autônomas e em ritmo próprio de cada um em relação às demais políticas. Prova-o a diversidade nas reformas. Mas, seguramente, sem as metas de convergência e a autonomia do BCE, os países teriam outro patamar de discussão. A adoção de pactos sociais em países como Holanda, Espanha e Itália refletem uma resposta interna aos dilemas e desafios econômicos, sociais e políticos, mas também tem relação, principalmente na Itália, com metas externas (o discutido discurso do *vincolo esterno* contra “irresponsabilidade fiscal” e a *partitocrazia*, como observaram Hay & Rosamund, 2001). Na Espanha, o governo do PSOE tentou impingir as metas fora do diálogo, o que lhe custou apoio e, entre outros fatores (como o persistente desemprego), uma derrota futura. No caso dos nórdicos e do Reino Unido, a UEM teve menor impacto, mas a agenda de austeridade, particularmente no caso do RU, foi seguida a risca e sem surpresas. Entre os países centrais, as pressões de Maastricht e do pacto de estabilidade incomodaram França e Alemanha. Mas a notória resistência francesa a reformas profundas (e a impossibilidade de pactos pela incapacidade em estabelecer canais institucionais e não institucionais entre os parceiros) e os múltiplos pontos de veto do sistema de delegação alemã tornaram as reformas mais pontuais e com efeitos mais tímidos. O resultado é que o impacto da UEM é forte, mas incapaz de determinar, por si, a direção das reformas. Claro que as metas são perseguidas, mas a velocidade e o escopo de uma série de mudanças tornam o processo de “descongelamento” do *welfare* mais lento e a influência da UEM mais ou menos fluida. Todos trabalham com mais rigidez, mas os efeitos e a dimensão desta rigidez variam longamente pelos modelos: no sul, pressões externas aceleram reformas, mas seus efeitos são lentos e a ameaça de exclusão obriga mais cuidados; nos nórdicos, o ajuste rígido não tem impedido um *welfare* mais universalista, ainda que exija reequilibrar custos cirurgicamente. Entre os ingleses, a rigidez macroeconômica convive com maior pobreza, por isso “ativação” e medidas de apoio à renda mais baixa são os instrumentos utilizados. Finalmente, no centro, importa manter um sistema rígido de proteção, mas com *gaps* em relação aos *outsiders*.

Quando a UEM é vista como predominantemente negativa, ela implica em cortes contra o Estado de Bem-Estar, neoliberalismo, déficit democrático (insulamento institucional) e

erosão de direitos. Entretanto, o movimento real não é esta erosão, na situação de incrementar a pobreza e a desigualdade ou indeterminar os gastos e os serviços de bem-estar. Na verdade, mesmo com a integração econômica, o movimento não ocorre em torno do desmonte ou mesmo da temida “corrida para o fundo” (*race to the bottom*). Nas reformas não há alteração do quadro fiscal com incentivos de tipo *dumping* tributário e nem tem se intensificado qualquer incompatibilidade entre *welfare* e UEM de forma generalizada. Segundo Ferrera & Rhodes (2000), a união econômica terminou abrindo caminho para as reformas e os ajustes. Ela não é, como fator isolado, capaz de determinar o destino dos países, independente da dinâmica interna. O jogo interno de interação estratégica envolve múltiplos atores (governo, sindicatos, associações civis) em esquemas variados, dos pactos sociais às tentativas de imposição pelo alto, passando por acordos parciais. Mas não existem sinais, na década de 90 e nos anos iniciais do século XXI, do fim do modelo social europeu entendido em sentido lato, uma combinação de justiça social com eficiência econômica, como escreveu Hemerijck (2002).

O mundo real das reformas apresenta, ao mesmo tempo, uma situação inequívoca e uma bruma a ser dissipada. A condição direta e objetiva é que o *welfare* nacional está em movimento. Os dois relatórios citados no capítulo 3 são uma tentativa em acompanhar esse movimento, ainda que com diferentes pontos de partida. Esta dinâmica pode também ser percebida pela observação, país a país, das mudanças efetivas no mercado de trabalho, nos sistemas previdenciários, em saúde e habitação, na educação, em mecanismos de financiamento, na preocupação com o gênero e nos cuidados infantis.

O aspecto mais nebuloso das reformas é compreender, no mundo da diversidade européia, se existe uma dimensão de convergência para algo definido. O primeiro candidato, como indicaria Streeck, poderia ser o movimento em direção de práticas coordenativas de regulação via mercado. A lista de reformas e seus resultados, entre 1992 e 2002, não parece indicar que tal fato ocorreu. Medidas gerenciais em saúde, com universalização de atendimento e listas positivas não é o desmonte da saúde pública universal, ainda que possam representar parcelas de mercantilização (como no Reino Unido e a Itália). Ativação está longe de representar convergência neoliberal; mudanças em idade e critérios de contribuição não representam o domínio da previdência privada.

Muito menos é possível concluir por uma convergência, no mesmo sentido propugnado pelo mercado, em desregulamentação das relações. *Flexicurity* é uma perspectiva diferenciada de não regulação. Em verdade, pode representar re-regulação. Os países vêm tentando ajustar, por diferentes formas, flexibilidade numérica e temporal, por exemplo, com mecanismos de proteção.

A dimensão de mercado tem efetivamente crescido, por outro lado. Muitos países ajustaram e regulamentaram fundos de previdência, outros desregulamentaram agências estatais de emprego. Há maior preocupação na saúde com concorrência entre compradores e fornecedores. Mas a convivência das formas pública e privada, com regulação e/ou re-regulação tem sido reforçada, sem a renúncia do caráter ativo do Estado.

As organizações de interesse, como sindicatos e associações, mudaram em números e táticas. Se muitas vezes seus filiados (caso dos sindicatos) diminuíram, é verdade que nos países onde os desafios dramáticos de ajuste solicitaram sua presença, o atendimento veio na forma de apoio aos pactos sociais, seja na Itália, na Espanha ou na Holanda. Ou então passaram a atuar nas ruas de forma efetiva, como na França, contra reformas consideradas impopulares. As associações empresariais oscilaram entre pactuar ou apostar na liberalização.

Levantar o véu sobre as reformas significa compreender a diversidade e não buscar unidade. Intentou-se organizar os modelos sócio-econômicos de capitalismo e bem-estar objetivando encontrar elementos comuns entre os países. A existência dos modelos mostrou-se consistente nos desafios e nas respostas, ainda que tenha surgido um caso desviante típico de seu modelo original: a Holanda e o modelo “central”. Sucesso em pactos, desemprego reduzido, *flexicurity*, ajustes na tributação, desviando-se da paisagem mais “congelada” (Esping-Andersen) de países como França e Alemanha.

Diante dos desafios comuns, as respostas se diversificam. No ambiente onde a interação ocorre, com as disfuncionalidades e falhas nas políticas, entra em cena o jogo real: variando pelo número de *players*, por sua capacidade de organização e mobilização, incluindo o poder para constituir e impor a agenda das reformas. Múltiplos fatores de resposta entram em cena: a popularidade variada do *welfare*, os interesses estabelecidos e

as condições para negociação¹²⁸, interagem com determinada tradição. São considerados fatores envolvendo aprendizagem sobre políticas, a própria capacidade em comparar e utilizar exemplos “de fora”, a arena eleitoral (e o cálculo estratégico relativo às reações e aceitações) e a capacidade das organizações de interesse colaborarem ou bloquearem tentativas de reforma. A complexidade desse ajuste em cada situação, com características dominantes por modelo, é aquilo que mostra o grau da diversidade e a impossibilidade de convergência em torno de um paradigma, como o anglo-saxão. Tentativas de harmonização são fúteis, assim como acreditar que existe uma (e somente uma) modalidade de resposta aos desafios internos e externos. Nesse último ponto, a economia europeia certamente é um *player* coletivo no mercado global (comercial e financeiramente falando), mas as diferenças internas na Europa mostram economias mais dependentes de exportação extra-comunitárias (Finlândia, Suécia ou Alemanha) que outras (como Itália, Áustria ou Portugal). A organização da produção alemã permanece ancorada na qualidade e na capacitação de trabalhadores, malgrado o fato das mudanças exigirem respostas para outros tipos de trabalho. Mas esta mudança ocorre em dado marco institucional e com atores que podem até ultrapassá-lo criativamente, assim como em todos os países. Definitivamente não existe garantia de sucesso ou fracasso. A dimensão de certeza plena é um fundamentalismo indevido no momento em que o jogo ainda está sendo disputado.

Um aspecto adicional é o fator representado pela orientação política do governo. No passado, esta análise trabalhava o aspecto ideológico como norteador de políticas. A ideologização programática não desapareceu, mas seguramente a combinação de desafios com europeização mediaram mudanças importantes. Nos países acompanhados, os nórdicos e a Holanda mantiveram maior constância no governo por parte dos social-democratas; neste caso poderia haver maior identificação política. Mas, nos demais, tudo se dificulta. No Reino Unido, os últimos anos conservadores não são muito distintos dos anos trabalhistas: a diferença é a insistência em ativação e ligeiro aumento de direitos por Blair. Entre os espanhóis, os últimos anos do PSOE não podem ser propriamente caracterizados de mais “progressistas” que aqueles do PP e, na Itália, as coalizões tiveram perfil “técnico” em dois casos e candidatos não simplesmente afinados à esquerda. Há um campo de

¹²⁸ E nas diferenças de regimes, como o “sistema *westminster*” centralizado ou a “democracia consociacional”, para usar os termos de Lijphart.

reformas combinando avanço com segurança em todos os casos, exceto no período Berlusconi. Na Alemanha, as dificuldades do CDU e do SPD são semelhantes e os desafios são sempre difíceis, sem grandes diferenças. Na França, a coabitação com a direita em Mitterrand intentou ampliar reformas radicais. E perdeu. Com Jospin, em coabitação com Chirac, discutiu pobreza e reduziu a jornada de trabalho. A diferença foi o maior cuidado e a busca de apoio mais amplo por Jospin.

Portanto, os resultados em relação à orientação governista são relativamente confusos. Mas duas lições parecem mais significativas. Um governo liberal (em economia)-conservador (em política) tende a forçar a mudança com menos consenso, casos de Berlusconi, Juppé, liberais suecos e dinamarqueses, como antes os conservadores ingleses com Thatcher (e, em menor escala, John Major). O caso de sucesso nestes casos é muito baixo. Governos de centro-esquerda (social-democratas, socialistas) são aqueles que mais implementaram modificações e estratégias de reforma. Mesmo aqueles mais “técnicos”, como na Itália, compreenderam melhor a interpretação dos desafios. O CDU alemão nunca foi liberal de cepa tradicional, assim como os franceses do pós-guerra sempre manifestaram um liberalismo mitigado. Na verdade, parte dos conservadores e a centro-esquerda adotaram estratégias pragmáticas – de pactos e acordos até a compreensão do peso inercial sobre as políticas. Os partidos social-democratas reformularam estratégias e discursos, reunindo a compreensão da manutenção do bem-estar com ajustes diante das *policy-failures*. Em geral, a centro-esquerda e o centro ajustam-se a esta percepção; a direita insiste na reforma sistemática. Se isto não pode ser traduzido sem uma pesquisa mais amíúde, nos casos analisados um *approach* inicial mostra que a esquerda não totalmente se desideologizou, mas tornou sua ação pragmática como estratégia de manutenção de bem-estar e equidade. Ela permanece mais preocupada com a igualdade e a estrutura geral de bem-estar; a direita em insistir nas diferenças e na desigualdade de resultados, acreditando nos ajustes mais puros de mercado¹²⁹ A insistência da direita em mudar “por cima”, em sistemas onde o consenso é uma melhor garantia, esbarra no apoio aos interesses estabelecidos. A agenda de mudança não é a radicalidade pelo “alto”¹³⁰.

¹²⁹ Neste caso, mais ideológica (em sentido doutrinário) é a direita e a pregação neoliberal.

¹³⁰ Por outro lado, uma parte importante da direita se escora no discurso xenófobo. Mas neste caso, o tema da economia liberal não é o centro, mas apenas um fator eleitoral secundário. Vencer na xenofobia (e na Europa, apesar do crescimento nos últimos anos, tal resultado não se consolidou definitivamente) não é igual a

Importa, enfim, que a velocidade, distância temporal e eficácia são diversas ao longo do fio da “Europa dos Quinze”. Semelhança na nomeação das reformas não significa igual resultado e muito menos eficiência simétrica. Se os nórdicos estão mais preparados ao desafio pós-industrial, com sua conjugação de eficiência e bem-estar sem par, é também verdade que, à sua maneira, o Reino Unido está também preparado para o mesmo desafio, com a ressalva da eficiência com maior desproteção. Entre eles (modelos do centro e do Sul), reina uma maior inadaptação e os esforços de combinação da justiça social com competitividade. Para a Europa não importa apenas crescer e competir, “americanizando” suas estruturas de bem-estar e do mercado de trabalho. Sua história é aquela do *link* fortalecido entre equidade e eficiência, o verdadeiro significado histórico lato do modelo social europeu.

reformular o *welfare* com radicalismo. O caminho das reformas econômicas e sociais é o meio, não o extremo, e não tem associação com xenofobia, que parece ser muito mais uma estratégia eleitoral.

6- Caminhos Combinados – O Elo Entre as Dimensões Comunitária e Nacional

A União Européia é hoje uma realidade complexa e marcada por compromissos, ainda que conflitos permaneçam entre as dimensões comunitária e nacional. Desde o início, a intenção manifesta do texto foi a busca pelos ajustes nos diversos Estados de Bem-Estar e sua associação com a dinâmica européia mais geral, expressa pelo duplo Conselho/Comissão. Inicialmente foram acompanhados documentos e consideradas decisões/indicações européias; em um segundo momento, foram verificadas as mudanças ao longo dos modelos, nos quais estão inseridos os países. A partir daqui cumpre associar estas duas dimensões e fechar o círculo, montando a parte final do *puzzle* em um modelo geral da dinâmica da “Europa Social”.

A hipótese original é de que a vida européia, da Comunidade dos Estados, é fator de influência e cálculo nas nações, assim como estes Estados (pela própria natureza das instituições da UE) são fatores constituintes do cálculo europeu mais geral. O esforço deste capítulo é mostrar a articulação entre estes dois níveis, apresentado a Europa como um conjunto em movimento, flexível e em busca de um equilíbrio que mantenha o ajuste entre equidade e eficiência.

6.1- O Elo Nacional-Comunitário

A União Européia como um todo, por suas instituições e estruturas comunitárias, por sua constelação de Estados Membros, combina uma lógica de “rotação”. Girando em torno de suas instituições, história e atores sociais, os Estados continuam seu movimento de ajuste, em reordenação da arquitetura de bem-estar. Em um movimento mais amplo, a Comunidade, por suas instituições e a legislação, intenta atuar tanto como ator decisivo para uma maior europeização em todos os níveis quanto para a construção de pontes entre os países e a comunidade.

As esferas comunitária e nacional estão longe da excludência, dados os pontos de contato para mútua influência. Não são mecanismos exclusivamente intencionais; o

movimento geral de uma dimensão a outra, dos ajustes em cada conjunto de Estados e os reflexos na velocidade e no escopo na UE como um todo, guarda em si um fator que se cojnuga ao lento processo de readequação do modelo social existente ao longo da Europa Ocidental.

O reforço da UE pela integração “negativa” e sua eliminação das barreiras comerciais e de circulação, ao lado da legislação convergente, criou uma específica identidade econômica para a União. O esforço da unificação econômica estendeu entre os Estados Membros e a comunidade mais geral uma ponte, amarrando vidas. Mas a dimensão comunitária sobre as políticas, ou o nexo entre as políticas nacionais de *welfare* e a ação intercomunitária, ainda engatinha. O desafio posto não é retórico e ainda menos um falso problema. Existe hoje, em movimento, um esforço de aproximação entre as dimensões nacional e comunitária. Diante do avanço econômico da integração, há um relativo atraso da dimensão social, um aumento de assimetria. Paralelamente, surgem as reformas e os ajustes ao longo dos modelos nacionais, ou ajustes de *welfare*. E há um fato nada corriqueiro e com conseqüências importantes: o Conselho Europeu, órgão maior da UE, é efetivamente um colegiado de dirigentes nacionais. Diante da necessidade de fortalecer a União, por que a UEM seria a única dimensão significativa? A afirmação progressiva das metas econômicas estabelecidas “por fora”, desvinculadas dos sistemas nacionais de proteção e legitimação, avança por apenas uma mão do caminho: uma Europa “econômica” eficiente e desvinculada da Europa “social” seria algo diferente, não a Europa. Tal cenário, em sua crueza, despreza a complexidade das forças sociais envolvidas e a tradição europeia de proteção.

Esta é uma disputa conhecida na história da UE. O minimalismo inglês sempre foi contrário ao avanço da integração política e social. O pragmatismo francês o defende, mas os interesses da França a fazem oscilar. Suecos e dinamarqueses, com seu modelo social inegavelmente eficiente, temem a Europa forte como ameaça aos seus *standards* sociais e de vida. Ainda assim, o conjunto dos países convive com modelos que conjugam, em maior ou menor medida, eficiência econômica e justiça social. Se o *welfare* for encarado como vantagem, e fator de estabilidade, seu fortalecimento é uma chave para toda a Europa, inclusos, por exemplo, o Reino Unido e a Suécia.

No quadro de variabilidade histórica, institucional e social, a harmonização de toda a legislação não parece ser viável, formando um compromisso aceito por todos. O inevitável aconteceria: como países com as características de Portugal, Grécia e, Espanha atingiriam o grau de complexidade de bem-estar dos países escandinavos? Como os escandinavos aceitariam rebaixar seus padrões de *welfare* em nome de uma unificação que nivelasse o *standard* europeu em um patamar mediano? Uma vez que o padrão histórico-institucional do Reino Unido e sua imensidade de *testes de meio*, proteção limitada e privatismo não pode ser estendido sem grandes problemas de transição e conflitos políticos, como convergir para um modelo social único?

O MSE é efetivamente uma geometria combinada, onde o espaço da diversidade é a regra. No nível comunitário, o objetivo da Comissão, desde a publicação sobre política social que nomeou o modelo, é transitar desse conjunto articulado de Estados de Bem-Estar para uma maior consequência nas políticas europeias, constituindo um “modelo” europeu mais geral. E de acordo com a citada observação de Hemerijck, buscando associar a eficiência econômica *cum* justiça social, a segunda como fator de ajuste da primeira.

Um caminho viável poderia ser a adoção de políticas multilaterais simplificadas, estabelecendo um *standard* mínimo. Bertolla et alii (2001) sugerem um mínimo baseado na necessidade, um seguro baseado na ocupação e a desregulamentação da assistência, acompanhados pela regionalização visando melhor adaptação. Diante da diversidade, o “programa mínimo” vem acompanhado do MAC.

O problema é, como escreveu Esping-Andersen (2001), uma visão excessivamente centrada em gastos e no mercado de trabalho, ausente de considerações sobre a vida familiar, afastada da perspectiva relativa às diferentes combinações entre Estado, mercado e família. Esta visão focada observa menos a estrutura desse próprio mercado, os diferenciais produtivos e os aspectos sociais. Como há grande variação na estrutura do trabalho, segundo as múltiplas ordenações institucionais, históricas e produtivas, tentativas restritivas voltadas para uma renda “de necessidade” tendem a não resolver e, como argumenta Esping-Andersen, estigmatizar. Seria mais efetiva uma renda contra a exclusão que não fosse menor que 50% da renda média do país de residência.

A questão, portanto, não é uniformizar sistemas de proteção. Nas condições atuais, surgem propostas de uniformização para baixo, centradas no debate sobre despesas.

Uniformizar “para cima” implicaria em mais gastos, por isso os defensores desta modalidade minimalista preferem defenestrar tal política. Aqui o MAC funcionaria como um mecanismo de disseminação das “melhores práticas” regionalizadas, contribuindo para induzir a adoção de mecanismos redutores de gastos e “otimizando” os poucos recursos. Mas, como argumentou Esping-Andersen, “... l’obiettivo prioritario della politica sociale europea non è tanto quello di ridurre i costi finanziari della protezione sociale o di combattere l’evasione, bensì di reindirizzare le risorse verso quelle che sono i reali dilemmi, e cioè dagli anziani ai giovani, dai trasferimenti passivi a risorse che creino agevolazioni come asili, assistenza, formazione di competenze ed instruzione ...” (Esping-Andersen, 2001, p. 197).

Nestas circunstâncias, permanecem as questões envolvendo a relação nacional-comunitária com relação à política social. Uniformizar regras gerais na disparidade pode implicar em problemas para todos os modelos, para “cima” ou “para baixo” do nível geral de proteção. Diante da “integração negativa” já solidamente instalada, mecanismos de “integração positiva” precisam entrar em curso, sem a necessária idéia de “harmonização” legislativa. Segundo a sugestão de Bertola et alii (2001), o MAC representaria um acessório desse projeto, um mecanismo *ex post* e, portanto, aplicável após a definição dos objetivos gerais de harmonização. Mas, em outra perspectiva, a lógica da integração positiva como substituta da harmonização representa uma possibilidade *ex ante* de orientação: não existe fórmula harmonizadora a ser instituída na prática; existem orientações gerais por comparação e *benchmarking*, focando problemas e promovendo aprendizagem por monitoramento. Não há agenda prévia definida, como os critérios de convergência de Maastricht, mas “alvos” de interesse comum, com planos nacionais que possam ser revistos. O objetivo sobre o qual o MAC se desenrolaria, ao invés de definir previamente metas com posterior descentralização e onde cada um busca o “melhor caminho”, é preservar o MSE no sentido da combinação equidade/eficiência, nas diferentes tradições nacionais e mantendo a idéia do “processo de Lisboa” da não exclusão entre os objetivos econômicos e sociais.

Um modelo que pretenda dar conta da complexidade da relação nacional/comunitária precisa contemplá-la em sua totalidade. Por isso, a despeito da possibilidade de integrar inclusive normativamente as dimensões, é fato que ambas convivem sob influência

mútua, podendo alterar a arquitetura geral do MSE. Todo o conjunto de decisões e indicações comunitárias pode ser acompanhado em relação às reformas internas aos países. Isto porque seria improvável que a dinâmica europeia atuasse somente como constrangimento econômico. Comparando características-chave dos documentos europeus e considerações sobre reformas nacionais, objetivando estabelecer graus de sintonia entre as duas esferas, o resultado seria o seguinte:

Quadro 42 - O Comunitário e o Nacional – Estabelecendo Relações (1992-2000):

Dimensão Comunitária	Dimensão Nacional				Sintonia geral
	Nórdico	Central	Sul	Anglo-Saxão	
<p>Momento 1: 1992-1994</p> <p>Eqüidade/competitividade/<i>welfare</i> com mercado, adaptação, políticas ativas e reforma fiscal.</p>	+ idade p/ aposentadoria, restrição\seguro-desemprego (tempo e remuneração); ativação; fundo extra.	Aumento de idade para aposentadoria.; Novo seguro-desemprego; reforma da saúde (ALE)	Aumento para idade e tempo de contribuição previdenciária e novas pensões suplementares (ITA);restrição seguro-desemprego, novas regras para atípicos; saúde gerencial.	Reforma gerencial na saúde.	Média-Baixa
<p>Momento 2: 1995-1997</p> <p>Políticas ativas, reforma fiscal, PEC, rigidez monetária e fiscal, igualdade de gênero, nova estrutura familiar.</p>	Ativação; Medidas familiares (crianças e licença parental).	Ativação, redução de carga (FR), privatização parcial do seguro-incapacidade e total do benefício-doença (HOL)	Pacto de Toledo (ESP); mudança de fórmula previdenciária, alteração de indexação e do cálculo previdenciário; Ativação; aumento licença-maternidade.	Aumento de idade para aposentadoria; Fundos de pensão; Ativação, mais tempo de licença maternidade; salário-mínimo; “créditos” para emprego.	Média
<p>Momento 3: 1997-2002</p> <p>Políticas ativas, reforma fiscal, saúde universal, mecanismos de mercado na saúde, competitividade, adaptabilidade, diretrizes, mutualidade reformas/emprego/políticas socais.</p>	<i>Flexi-jobs</i> ; Subsídio condicionado a ativação; Atenção infantil; regras estritas para subsídio-moradia; Renda mínima.	Novo fator demográfico (ALE), redução de jornada (FRA), atenção infantil; Descentralização de assistência (HOL); Reforma gerencial na saúde; mudanças em contribuições.	Isonomia formal/ <i>part-time</i> (ESP); extensão benefício-maternidade (ITA); Descentralização de serviços; Ativação; Financiamento da saúde por impostos e não contribuições.	Nova aposentadoria para baixos salários; Atenção infantil; Renda melhorada para idade acima de 75 anos; Apoio financeiro aos acompanhantes daqueles que necessitam de cuidados; means-tested para cuidados domésticos.	Média-Alta
Relação Comunitário-Nacional segundo cada modelo →	Alta	Média	Média-Alta	Média-Alta	

Para a obtenção do grau da relação entre as dimensões, foram selecionados pontos-chave em nível comunitário nos três momentos propostos, sendo estes relacionados às reformas nacionais. Em nível nacional, foram combinadas mudanças, na maioria dos casos, comuns entre países de mesmo modelo. Surgem nuances muito claras: no momento 1, seguramente o número de alterações é mais baixo e a idéia de uma reforma fiscal e do maior equilíbrio equidade/competitividade ainda engatinha e sem uma direção clara. É o momento das metas de convergência e das reafirmações da compatibilidade *welfare/eficiência* pela Comissão. Neste momento, a UEM é uma referência muito forte.

No momento 2, o discurso sobre as reformas amplia seu eco e as ações, particularmente no Conselho, são pela afirmação da direção crescente de mercado. Em contrapartida, a Comissão reafirma sua defesa do *welfare* ativo, alerta para as mudanças demográficas e o complemento entre as políticas econômica e social. O resultado combinado com a dimensão nacional reflete mais resistência às políticas de gênero, mas grande identificação com políticas ativas, rigidez econômica e medidas familiares. Mudanças fiscais são apenas parciais e pouco conclusivas.

O momento 3 reflete as mudanças pós-convergência da UEM. Surge mais força na agenda reformista e maior vínculo entre as duas dimensões. Medidas ativas, a defesa da saúde como universal, da adaptabilidade no trabalho e as tentativas de aproximação entre reformas/emprego/bem-estar, marcam uma agenda positiva de mudança, com reflexos parciais em competitividade e em medidas fiscais. O problema mais claro é a definição “forte” de metas coletivas: as diretrizes ainda são uma promessa.

O resultado combinado (última coluna da direita) reflete a comparação entre o número de expressões-chave e o número de reformas relacionadas a estes temas: quantidade de “sim”, “não” e “parcial” identidade entre os níveis. Ao final, a obtenção do total chegou à seguinte identificação, que pretende ser indicativa e não exaustiva, captando um movimento conjunto:

Quadro 43- Relação Entre as Dimensões Comunitária e Nacional:

Período	Sim	Em parte	Não	Resultado
92-94	++	++	+	Média-Baixa
95-97	+++	+	+	Média
98-2002	++++	++	+	Média-Alta

Observando pela ótica de cada modelo sócio-econômico, aplicando a mesma técnica, observa-se a relação mais forte entre os países nórdicos e os momentos previamente apresentados. Não exatamente pelas maiores e mais positivas relações, mas porque muitas das medidas recomendadas (gênero, família, “ativação”, relação *welfare*/mercado e medidas adaptativas) já existiam nesta tradição. O pilar fiscal, o nó górdio do norte, tem ainda solução parcial. No sul, a relação entre as dimensões é forte principalmente porque, ao contrário dos nórdicos e do Reino Unido, as condições não estavam dadas anteriormente com maior precisão. As reformas na previdência, suas adaptações no mercado de trabalho, “ativação” e medidas fiscais criaram uma agenda positiva de mudança, em que persista o problema de gênero e o *gap insiders/outsiders*.

O Reino Unido (baluarte do modelo anglo-saxão) tem a mesma peculiaridade nórdica com “sinal trocado”. O problema fiscal está mais equacionado e o trabalho feminino é importante. Mas o *link* mais forte entre os níveis é mantido pela rigidez econômica e as medidas de *welfare* ativo. O lado negativo é a manutenção de menores serviços sociais, a maior pobreza e a dispersão salarial. Sua solução para a relação equidade-eficiência é intentada com sua fórmula peculiar: integração seletiva com *testes de meio* e participação de fundos privados no sistema de aposentadorias.

Finalmente, a relação entre os níveis no modelo “central” é predominantemente média. Isto porque há muitas tentativas de mudança. O caso holandês seria a exceção, com maior positividade na agenda e sintonia mais forte com o nível comunitário. Por sua vez, Alemanha e França dão ênfase diversa para diferentes indicações, fruto do debate e das condições nacionais. O resultado é confuso no estabelecimento das relações entre as dimensões: busca-se sintonia, mas os pontos de “travamento” limitam as medidas e as dificuldades se acumulam. Como no momento 1 e a maior neutralidade em relação às recomendações, ou as dificuldades do momento 2 com medidas como a PEC. No momento

3 já ocorrem mais mudanças acumuladas, mas com grande dispersão. Ao mesmo tempo em que a sintonia entre os dois níveis é menor, não se pode negar o vínculo e as tentativas nacionais em adaptação. Apenas os desafios são maiores.

De tudo, cumpre observar como o processo não é, de forma alguma, de não-relação entre as duas dimensões: **o movimento, ao longo da década, mostra uma maior aproximação entre elas.** O projeto europeu permanece em movimento e uma janela de oportunidades crescente abre-se à Europa social. Ao início dos anos de 1990, momento da entronização do termo “modelo social”, o esforço em conjugar bem-estar e eficiência era defendido pelo comissariado Delors. Mas o constrangimento econômico advindo de Maastricht e as pressões em ajuste macroeconômico para a UEM foram seguramente muito importantes. E se mesclaram aos modelos de bem-estar sem indeterminá-los. O segundo momento, onde a tendência econômica dominante intentava completar sua tarefa, visualizou a tentativa de avançar para uma crescente liberalização na Europa. Seu sucesso, no que tange aos Estados Nacionais, é altamente discutível. Quando a agenda retirou soberania nacional sobre a política econômica, o movimento de reforço das políticas sob controle das fronteiras nacionais intensificou-se. As rígidas metas sobre déficit, inflação, dívida pública e controle de juros obviamente tornaram-se parte do debate. Mas foram incapazes de promover, por si, a convergência em termos liberais.

A relação entre as dimensões comunitária e nacional alterou seu deslocamento no pós-97. A defesa das reformas permanece, mas a lógica de preservação do *link welfare-eficiência* saiu mais fortalecida. Ao mesmo tempo em que as reformas se intensificaram, a ampla maioria dos dados, em nível comunitário ou nacional, não mostra alteração nos pilares básicos de bem-estar e seus programas públicos de atenção e compensação. Como o terceiro momento da relação é justamente da maior identidade entre mudança e adaptação, a UE avançou para maior afinidade entre as duas dimensões.

O momento 3 (de maior equilíbrio) é o dos processos: Luxemburgo (empregabilidade, adaptabilidade, empreendedorismo e oportunidades iguais), Cardiff (competitividade com coesão social), Colônia (reforma nos mercados de trabalho), Lisboa (MAC), Estocolmo (integrar reformas, emprego e políticas sociais) e Barcelona (MSE como desenvolvimento econômico, alto nível de proteção e educação e diálogo social). Mas os processos, por si só, são retórica do Conselho e da Comissão. Sua afirmação nos

espaços nacionais é o grande desafio. Em se manifestando, entretanto, o fazem pelo filtro das condições nacionais.

Por outro lado, é também verdade que nos outros momentos da década de 1990 a lógica não estava nos “processos”. Havia a “Estratégia de Essen”, aquela da combinação entre melhoria na formação profissional, moderação salarial, iniciativas locais, flexibilidade (de 1994). Ou ainda Cannes, com o incremento do papel empresarial (1995). A idéia de “processo” se consolida a partir de Luxemburgo (1997) e sua “coordenação aberta”. Surgem, a cada ano, as diretrizes para emprego e a publicação dos *Joint Employment Reports*, buscando maior convergência entre as políticas de emprego nacionais no contexto de rigidez da UEM. O debate se abre e são definidos “alvos” de ação, mas sua implementação permanece uma decisão nacional.

A mudança para os “processos” é um reconhecimento da complexidade das situações nacionais, ao mesmo tempo em que representa uma tentativa de contextualização das questões mais candentes, por oposição aos métodos descontextualizados de “receita única” dos organismos como o Banco Mundial ou o FMI. É assim que Lisboa traz à baila o chamado método aberto de coordenação.

O MAC é uma estratégia em processo desde 2000 no discurso europeu. Sua lógica é sobre um processo relativo às políticas como envolvendo monitoramento e *benchmarking*, metas e revisão, em contexto de diversidade. Está assentado na possibilidade de compromissos claros e mutuamente aceitos, comparando processos país a país e as “melhores práticas”, fortalecendo a mútua aprendizagem. Como visto, possui um caráter não-obrigatório por parte dos países. E trata-se de um exercício de relação com a diversidade.

A proposta de Scharpf (1998) para a questão da diversidade, em uma Europa que preserva a independência dos caminhos nacionais, é manter a soberania nacional sobre as políticas, garantindo legitimidade às ações pela combinatória com a dimensão comunitária. Para o autor, a “integração positiva” é viável dentro dos instrumentos existentes, seja no âmbito do Tratado de Amsterdã, dos esforços da Comissão e da coordenação aberta. Trata-se do estabelecimento do recurso da cooperação em um modelo não uniforme de implementação. É a constatação das diferenças e uma nova visão da integração, facilitando *standards* e sem competição por desregulação.

Nada como a harmonização da legislação, dada a dificuldade pela heterogeneidade. Valeria um esquema de dois estágios: no primeiro, o estabelecimento de acordos quanto a um *standard* básico de proteção, com níveis em emprego, saúde, pobreza; no segundo, reconhecer, para além da heterogeneidade, a existência de quatro “famílias institucionais” (escandinava, continental, meridional e anglo-saxã), com suas peculiaridades, mas onde o *standard* básico se implementaria levando em conta essas mesmas peculiaridades. Pela coordenação da Comissão, seriam identificados problemas semelhantes e observadas experiências, atuando por comparação. Sua questão não é a convergência (como Streeck,), mas a constatação da diversidade e o estabelecimento, por “diferentes velocidades”, de integração (agora) social. Sua sugestão é a Europa como “parte da solução”, combinando integração e diversidade.

Em 2002, Scharpf trata esta questão em sintonia com o MAC. Um dilema entre o nacional e suas multiplicidades e a dificuldade em sincronizar, do ponto de vista institucional ao político-ideológico, os dois níveis europeus. O MAC é uma provável solução por suas características: preserva escolhas políticas nacionais, introduz “preocupações comuns”. Não obriga, mas estabelece cooperação voluntária. Pode promover aprendizagem sobre políticas diversas (*policy learning*), mecanismos de constrangimento (*blaming and shaming*) e aprendizagem por monitoramento. Entendido dessa forma, a busca por uma dimensão social comunitária não pode ser a procura por uniformidade, mas antes uma astuciosa combinatória de soluções. Associar MAC com as diretivas aumentaria em muito a dimensão social: o Conselho definiria as diretrizes, com os Estados gerando planos de ação que poderiam ser revistos. Não cumpridas as metas, o Conselho autorizaria punições pela Comissão. A vantagem seria o incremento da estratégia de emprego (EEE) e da Europa social na dimensão vertical, enquanto na dimensão horizontal as medidas de proteção nacionais seriam adotadas sob uma legislação europeia, agora no mesmo nível da legislação que consagra a UEM. Os esforços de uniformidade substituídos pela busca de diferentes soluções nos diversos entendimentos sobre solidariedade social.

O tema de Scharpf é aquele da assimetria entre a economia e a dimensão social na vida europeia, da força do processo de mercado (*market making*) diante do maior enfraquecimento, em nível europeu, das políticas para “correções” relativas ao mercado

(*market correcting*). É verdadeiro que a UEM é tipicamente identitária ao primeiro sentido, introduzindo desequilíbrio entre aquilo que, nos Estados nacionais, era uma realidade: o maior paralelismo entre economia e política social. Seguramente a assimetria real é o fato da *hard law* européia contemplar a dimensão econômica, relegando à unanimidade do Conselho, em muitos casos, as decisões comunitárias sobre política social.

Se em Scharpf a diversidade é a questão-chave da assimetria, para Vandembroucke (2002) são os conhecidos problemas comuns aos países que exigem respostas européias. Uma busca por um *welfare* ativo, com radical participação e igualdade de oportunidades, redesenhando políticas e mantendo a proteção. O ideal é o triângulo política econômica, social e de emprego, equidistante e equilibrado em nível europeu. Por isso, caberia aplicar a combinação de duas indicações de Lisboa: o reforço mútuo economia/coesão social com o MAC. Ou a elaboração de um “livro de receitas” de “*soft law*”, com o MAC definindo objetivos mutuamente aceitos, operando por comparação e com base no reforço do debate sobre temas de política social. Formar-se-ia uma terceira via institucional entre a legislação em si e as “vagas declarações” do Conselho.

O MAC não é uma unanimidade e, segundo Chalmers & Lodge (2003) sua operacionalização é desafiada pelos sistemas nacionais diferenciados, dependência de trajetória, ideologias e a institucionalização das BEPGs. Portanto, disputas internas e constraints econômicos são problemas. E existiria uma corrente ingenuidade política no MAC, faltando capacidade de pressão sobre os países, metas pouco claras e crença na “aprendizagem” antes que na coerção (o que ocorreu na economia). Sem contar que, por sua própria natureza, ele pode representar tanto um instrumento de reforço da proteção social quanto uma leitura mais conservadora sobre proteção. Basta recordar a proposta de Boeri et alii (2001) discutida acima, com um *standard* mínimo centrado na necessidade e focado em custos, sendo o MAC o instrumento “ideal” de implementação.

A esperança do MAC seria conferir um duplo movimento à UE: por um lado, europeização; do outro, re-nacionalização. A evolução da relação entre as dimensões nacional/comunitária ao longo do período 1992-2002 mostrou uma progressiva aproximação, que permanece em curso. Esta aproximação, assim como o aprofundamento da própria dimensão social na UE, tem marcos traduzíveis: o capítulo sobre emprego em Amsterdã (97), a estratégia européia de emprego e o processo de Luxemburgo (97 em

diante), o processo de Lisboa (2000) e o MAC, a agenda social de Nice (2001). Todos, segundo a classificação aqui proposta, equivalentes ao momento três. Todo o movimento ao final dos 90 contradiz a popular visão de que a UEM precipitaria uma competição desenfreada entre os países da UE, conjugada à desregulação.

O MAC representa, apesar das dificuldades e da necessidade em melhor calibrar suas ações, uma alternativa de europeização “*soft*” e possível na UE. A União está hoje mais integrada economicamente e também com maior identidade entre as esferas comunitária e a nacional. Não há harmonização ou uniformização, nem convergência em torno de um modelo. O enfrentamento dos desafios leva os países para rotas de ajuste segundo diferentes escopos e velocidades, constituindo uma arquitetura geral da Europa social não intencionada e aberta às mudanças. À medida que avançam as transformações nacionais, a lógica comunitária responde por suas instituições e propostas. Ao longo do período, a comunidade produziu e decidiu formas de convivência que se mesclaram ao desafio das reformas. O resultado é o desenrolar da construção de um modelo social europeu, conjugando equidade com um rosto renovado.

Se o MAC representa a possibilidade de europeização das políticas sociais em uma forma “*soft law*”, mantendo a autonomia e a subsidiariedade, somente o futuro poderá dizer. Entretanto, como pode ser identificada uma relação de maior influência mútua entre as duas esferas, é certo que a ampliação do MAC para áreas como previdência, exclusão, combate à pobreza, saúde, cuidados infantis e similares, além do trabalho, representa o reforço dos mecanismos de coordenação aberta que tem por base a Comissão, encarregada do acompanhamento do processo. O MAC pode representar o aprofundamento de uma outra estratégia cara à tradição européia: os parceiros sociais podem ser crescentemente integrados. Finalmente, além do papel ativo dos parceiros, seria preciso fortalecer o método aberto institucional e politicamente, tornando-o mais efetivo, legal e inscrito no Tratado da UE como mecanismo regulamentar.

Seguindo a argumentação de Vandebroucke (2002) e Bercusson (2002), a Europa estaria diante de uma rara janela de oportunidade. Seja pela integração dos temas de política social ao Tratado, como pela regulamentação mais definitiva do MAC como método comunitário. Assim, o que passaria a *hard law* seria o método de coordenação e não uma legislação. Isto responderia a um dilema com relação ao conjunto de *players* do

Conselho: a exigência de unanimidade para alguns temas sociais se resolveria pela adoção, país a país, de metas combinadas, mas segundo sua própria capacidade. A astúcia do MAC está em superar vetos justamente porque ele exige abertura à diferença, combinada com metas comuns não obrigatórias. A questão política é que ele implica em dar mais poder à Comissão, o que pode não ser do agrado de todo o Conselho. Com o debate em torno do alargamento europeu, com o jogo passando para vinte e cinco participantes, o MAC pode ser a solução (dado o incremento da complexidade) ou o agravamento de seus defeitos (por sua notória incapacidade de obrigatoriedade e falta de legitimidade).

6.2 – Para Um Modelo Geral da Dinâmica da Europa Social:

Com o longo caminho percorrido, é agora possível uma visão global da dinâmica da Europa social ao longo do período (1992-2002). A interação entre as duas dimensões representa, afinal, a arquitetura coletiva da Europa Social.

A dimensão comunitária é, por si, tanto os contrangimentos legais (Tratados e os instrumentos como as diretivas) quanto as pressões econômicas e as exigências da UEM. Existe a articulação com o plano internacional (reflexos da globalização, particularmente financeira, e a busca de competitividade), influenciando a agenda e o discurso interno à Europa. Mas, se o seu reflexo conjuga-se aos problemas internos a cada país, ele não é o fator decisivo de ajuste e nem representa a homogeneização de políticas. Os aspectos internos aos Estados (desafios variados) constroem a verdadeira agenda dominante, dando forma e conteúdo às reformas e adaptações do *welfare state*.

O modelo geral comporta uma dimensão interveniente não definidora (cenário internacional) e duas dimensões “internas”: plano supranacional e situações nacionais. Tal como dado, a UE tem uma arquitetura coletiva de bem-estar, definida pelo conjunto dos Estados, com uma particular combinação de equidade *cum* eficiência. Mudanças nos diferentes ambientes (internacional e, em particular, na UEM), conjugam-se aos diferentes desafios internos. É estabelecido um conjunto de novos riscos e situações sócio-econômicas concretas de mudança (demográficas, familiares, de gênero, pós-industrialismo, desruralização, emprego). O resultado é uma janela de oportunidades para ajuste, com os atores internos se movimentando em interação estratégica para fornecer solubilidade às suas demandas.

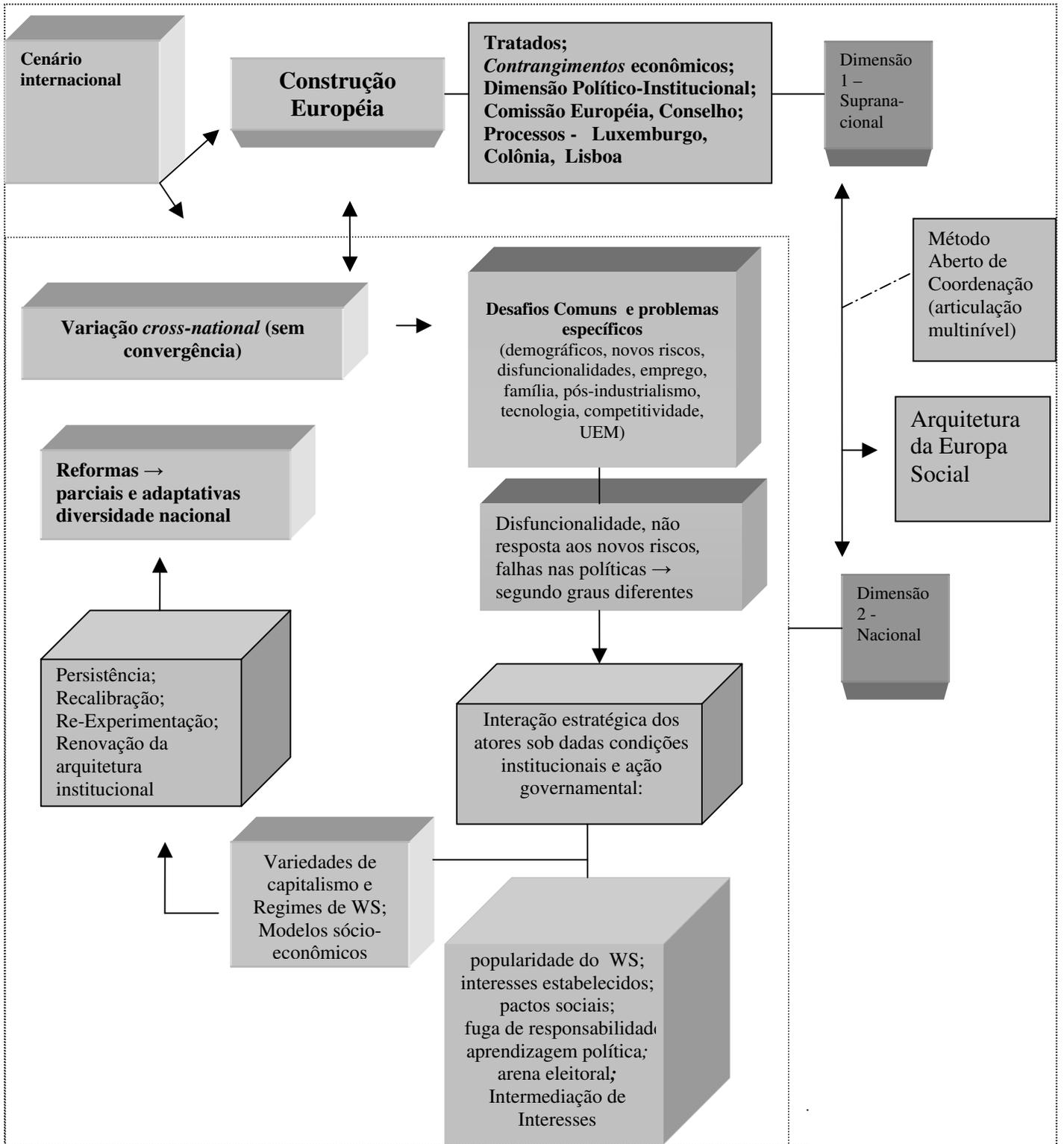
O quadro das condições históricas e institucionais representa uma força nada desprezível. Entretanto, nas estratégias de ajuste e ao lado desses contrangimentos, surgem estratégias inovadoras (como pactos sociais em países sem esta tradição), assim como os interesses arraigados e a popularidade dos programas de *welfare* desempenham seu papel. Da mesma forma, os atores (governos, sindicatos, associações, partidos) desenvolvem coalizões de apoio, constroem pontes para os ajustes nacionais, ou ainda aferram-se aos interesses de bem-estar. Podem desenvolver interação estratégica para além da dependência de trajetória. Forma geral, as variações na ação e/ou interação guardam relação com os modelos sócio-econômicos aos quais os países estão “filiados”, variando em estratégia, velocidade e escopo.

O resultado é um processo de reforma lento e gradual, sem a perspectiva do desmonte da Europa social como um todo. Antes, quando as esferas nacionais e a dimensão supranacional se relacionam, há uma relação de influência onde a agenda européia, inclusa a preocupação com a dimensão social da UE, atua e recebe influência dos movimentos nacionais. Enfim, um processo não intencionado de ajuste na própria arquitetura do modelo social europeu.

Neste quadro, o MAC representa um instrumento de relação importante na articulação multinível. Em um sistema semi-soberano de Estados que preservam autonomia em suas políticas sociais, ainda que constrangidos pela autonomia econômica da UEM, o MAC representa a ponte entre a unidade européia e a diversidade nacional. Instrumento de governança, apesar das limitações ainda a corrigir, ele poderá vir a ser a solução para uma política social européia mais ativa e verticalizada, ao nível da UEM. É um instrumento para o alargamento europeu, a portentosa inclusão de dez países em um projeto que ainda busca acomodar a diversidade e estabelecer laços para o presente e o futuro.

O esquema geral é o que segue:

Figura 1 – Modelo Sobre a Dinâmica da Europa Social (1992-2002):



Conclusão

“Vivemos todos sob o mesmo céu, mas nem todos temos o mesmo horizonte”.

Konrad Adenauer (Chanceler Federal Alemão)

Durante muitos anos a Europa representou um espelho onde muitos miraram seus olhos. De grande hegemonia cultural e econômica, ela foi a base sobre a qual se formaram nações. Mas a imagem por ela projetada é exatamente aquela que o espelho expõe: uma imagem ao inverso.

Há casos exemplares de desejos de ruptura com a Europa. Sem mencionar as óbvias lutas pela independência das colônias, trata-se da vontade de ruptura com a tradição européia, de sua sociedade hierarquizada e de Corte. O caso mais notório foram os Estados Unidos, onde os peregrinos acreditaram encontrar na América a terra prometida. Tocqueville (1969) via os EUA como o porvir, onde homens iguais em cidadania contrastavam com a rigidez européia na vida social e seus amplos estratos diferenciadores. Mas com um misto de espanto e temor: ao mesmo tempo em que sentia o irresistível movimento de igualdade, temia a possibilidade de um despotismo de massa, um governo constituído a partir de uma multidão de iguais.

Oitenta anos após, a própria Europa já consolidara a desagregação do mundo hierárquico do Antigo Regime, expressa agora na sociedade de classes sob o capitalismo. Weber via esse momento do século XX como a afirmação de um tempo onde o desencantamento do mundo se completara, onde os bens assumem uma força inexorável sobre as pessoas, os “últimos homens” desse processo convertendo-se, em uma expressão retórica, mas de rara felicidade, em “especialistas sem espírito, sensualistas sem coração” (Weber, 1981, p. 131). Como Tocqueville, Weber era um pessimista informado, ainda que por razões bastante diferentes.

Aqueles que viveram o entre-guerras (1918-1939) testemunharam tanto a própria crise do liberalismo clássico quanto o naufrágio da democracia européia. A combinação sócio-cultural de Tocqueville e Weber vai parecendo ser confirmada na uniformização e ultrapassada em expectativa, diante da desagregação da velha Europa, da crise econômica,

pela reação dos governos aos próprios movimentos de massa e, certamente, pelo nazifascismo e sua defesa da “ordem”. A questão social submerge diante do nacionalismo agressivo e da violência. A dimensão trágica tocquevillo-weberiana encontra-se com a destruição em uma escala não imaginada.

O pós-guerra é o momento do grande salto, tanto para o *welfare state* como para uma Comunidade Européia. Superar a tragédia em um contexto de bipolarização e do fato da Europa Ocidental passar como observadora na janela: além do Reno, a União Soviética; além de Portugal – e do Atlântico – os Estados Unidos. Ainda que identificada ao ocidente, a Comunidade é um “olhar para dentro”, o desenvolvimento de respostas tanto ao crescimento econômico quanto com relação à questão social.

A disputa em torno do desenvolvimento das políticas sociais nos diferentes países guarda relação com a própria história do Estado de Bem-Estar: a evolução do seguro-social bismarkiano, de suas práticas imitativas, do modelo beveridgiano, do universalismo escandinavo ou do modelo ocupacional e suas variantes. É também parte da história das velhas lutas operárias, dos partidos de esquerda do pré e do entre-guerras, sejam comunistas ou social-democratas. É parte da “decisão de participar” (Przeworski,1989) dos social-democratas, mas também da perspectiva de levar ao seio do próprio Estado as perspectivas de mudança (Esping-Andersen, 1985 e 1990). Ou das alianças esquerda-centro por mudanças e da constituição de sólidos pilares de participação. Ou ainda da raiz centrista e a influência da Democracia-Cristã. Enfim, a Europa Social constituiu colunas que penetraram fundo no continente. Na prática, o *welfare* europeu fortaleceu uma maior participação sindical, promoveu uma eficiente equidade, menor dispersão salarial e, dada uma específica relação entre o Estado e o mercado, constituiu políticas públicas sociais em renda, educação, saúde, emprego e assistência de bases seguramente mais generosas que nas demais partes do globo, Estados Unidos à frente. Enfim, maiores resultados no nexos entre economias e bem-estar. A própria constituição do capitalismo europeu continental, profundamente embebido de coordenação institucional, com arranjos de participação social e capital de mais longo prazo, proporcionou perspectivas diferenciadas¹³¹.

¹³¹ O caso mais notoriamente próximo dos EUA na Europa é o Reino Unido, ainda que com marcadas diferenças de cobertura em saúde, por exemplo.

Desenvolvendo seus *standards* de proteção social, a União Européia enfrentou as mudanças mais recentes do capitalismo sem se indeterminar, ou abandonar sua combinação de eficiência e equidade mais típica do pós-guerra. O fenômeno da globalização, as pressões por uniformidade e as “melhores práticas” econômicas, uma profusão de diretrizes descontextualizadas, encontra não a impermeabilidade, mas uma grande capacidade de adaptação da economia e da sociedade européias. Terra por definição da diversidade - seja pelos modelos, seja pelas tradições sócio-culturais ou da própria organização do capitalismo, a Europa atravessa a lógica discursiva do caminho único pela afirmação da subsidiariedade, para usar o euro-jargão. Mais que as pressões externas, estas desde sempre marcadas pela impetuosidade do capital financeiro e seu rentismo, ou a agenda forte da globalização, os desafios internos de cada país jogam o papel principal nas agendas. Até aqui, a combinação de desregulação, plena flexibilização e rebaixamento da proteção não têm encontrado tradução direta na realidade européia. Isto não significa a ausência de ameaças ou tentativas de harmonização para baixo, elas existem inclusive por propostas reais. Mas seria um enorme exagero atribuir uma vitória acabada desta perspectiva.

Entretanto, é certo que as pressões vem de duas fontes genéricas. Por um lado a UEM, muito marcada pela influência *mainstream*. Por outro, o conjunto de pressões demográficas, previdenciárias, fiscais, familiares, pós-industriais, do emprego e da formação. Aqui o jogo nunca é simples e esta complexidade é traduzida pelo próprio alcance do conjunto pertinente a cada país. Varia pela interação entre os atores, pelas características institucionais, pela maior ou menor capacidade estatal ou de fuga da dependência de trajetória. E pelo papel jogado pelos governos e o grau de dramaticidade dos problemas.

Todo este complexo conjunto articulado foi o tema da tese. Partindo do final, ou do modelo discutido no capítulo 6, retorna a questão da não convergência e da unidade na diversidade. A captação da dinâmica da Europa social, bem expressa na relação entre os Estados nacionais e a Comunidade Européia, mostra a progressiva aproximação entre as esferas, no contexto dos desafios apresentados à união como um todo e a cada país. Do ponto de vista mais geral (comunitário), o conjunto de dados não aponta o desmonte ou a desarticulação, tendendo muito mais à estabilidade relativa que ao irresistível movimento de desarticulação do modelo social europeu. Já no nível de cada modelo, e segundo cada

país, a imagem de uma Europa “esclerosada” entra em *débâcle* diante das evidências. Não há, nos oito países acompanhados ao longo dos quatro modelos, nenhum que não possua um movimento de adaptação e ajuste controlado. Não há uma agenda simplesmente definida pelo mercado, nem uma paisagem ártica e “esclerosada”. Basta passar os olhos pelos quadros 40a a 40d do capítulo 5 para uma idéia aproximada deste esforço: pela recomposição das receitas e as medidas ativas dos nórdicos, as preocupações previdenciárias de Itália, Espanha ou França, passando pela *flexicurity* holandesa. Ainda pelas mudanças em previdência e participação na Alemanha, as alterações na saúde, parcialmente mercantis, mas com ajustes na margem e manutenção da universalidade ao longo dos países.

É este cenário que reafirma a diferença. Ao longo dos modelos sócio-econômicos de classificação persiste a diferença e, em cada um, a diversidade das respostas nacionais. Seria um heróico esforço provar que as reformas *flexicurity* da Holanda são da mesma tradição de desregulação britânica, ou observar o universalismo escandinavo e seus ajustes de seguro-desemprego no mesmo patamar que a reforma previdenciária italiana. Isto porque produzir bem-estar, em um dado cenário de tradições e instituições envolventes, com suas peculiaridades e soluções políticas típicas, onde a interação entre os atores diverge, assim como a intermediação de interesses, é uma tarefa não convencional e não redutora a um modelo. Não bastassem as dificuldades políticas, persistem as dificuldades nos pontos de veto. Assim, todos estariam se dirigindo, por processo imitativos e em torno de práticas de mercado, segundo linhas gerais de força, dirigidos pela globalização ou por mecanismos automáticos de competição? Certamente não.

Seria como tomar o capitalismo assemelhado a uma máquina, como nas velhas metáforas do século XVII sobre o “grande relojoeiro do universo”. Manuel Castels gosta de nomear o “infocapitalismo” recente como um “autômato”. Isto não significa que ele não observe graves distorções, cautelosamente partilhando da convicção sobre um movimento irresistível em torno de capitalismo global. Esta também é a preocupação de Giddens¹³². Entretanto, as distorções geradas por este capitalismo não têm tendências fortemente desestabilizadoras? E o que ocorre quando ele enfrenta o dilema de mudar, com sua força “irresistível”, o capitalismo das nações?

¹³² Observar o volume organizado por Giddens & Hutton (2004).

Ocorre o previsto. O nexa *welfare*-economia é variado, particularmente na Europa, e as complementaridades institucionais envolvidas não garantem *a priori* o resultado do jogo. Se alguns países têm relação mais forte com o mercado internacional, a força de fatores externos joga um papel importante. Mas, se este fator é mais fraco e a complementaridade diversa, impactos internos adquirem uma proeminência muito maior, como imaginou Pierson (1998). Diferenças ao longo de sistemas industriais, de negociação, a presença de pactos, a inserção na globalização financeira, em suma, um mar de diversidade, altera as respostas.

Em qualquer sentido, o unilateralismo e a descontextualização não apresentam respostas claras. Afirmar a globalização ou as “tendências irresistíveis” não esclarece nem as reformas econômicas e ainda menos a dinâmica envolvida no *welfare* europeu. Com alguma licença intelectual, seria como a transposição do modelo de competição walrasiano elevado à categoria de modo histórico universal. Mas, caberia debater: mesmo assim, o movimento não se daria em torno de práticas como flexibilização? Admitindo-se parcialmente que sim, qual seria a similaridade em flexibilizar sem proteger e flexibilizar com níveis diversos de proteção, inclusive igualando direitos entre “estabelecidos” e “flexíveis” no mercado de trabalho?

Apesar de sua afirmação sobre a resistência e popularidade do *welfare*, Pierson cometia um equívoco similar aos defensores do “autômato”. Pois a interpretação correlata às suas reflexões é o Estado de Bem-Estar rigidamente estabelecido. Criticado por Ross (2000), ao ignorar a capacidade de ação das elites na construção da agenda, e por Hemerijck (2002), por não perceber a própria possibilidade de “plasticidade” do *welfare* e sua capacidade de autotransformação, ele revela uma visão algo estática do processo. E a não compreensão dinâmica do nexa entre *welfare*-economia, que não está livre de disfuncionalidades e dificuldades, como também observou Esping-Andersen (1999a). Por isso a tese buscou um modelo dinâmico e que não simplesmente replica as teorias e os debates em torno das mudanças. Seu objetivo foi captar um movimento conjunto, compreender a mobilidade do *welfare* em um contexto de não uniformidade e não convergência.

Segundo o modelo, a interpretação desta dinâmica obriga compreender a própria União Européia. Ela atua como um *player* coletivo e joga um papel essencial no próprio

processo. Isto porque, conforme discutido na relação entre as duas dimensões no capítulo 6, à medida que a década avança a interseção entre as posições comunitárias e as mudanças nos Estados também se intensifica. Mas isto não ocorre em um jogo “de cima para baixo”, a UE não opera desta forma. Na verdade, ela aprendeu a conviver com a diferença, mesmo com o esforço uniformizador das diretrizes de política econômica. Se há grandes bloqueios representados pelas metas do BCE, há um grande e diferenciado movimento ao longo dos países. A Comunidade imaginou ser possível uma convergência de objetivos e políticas em sentido forte na primeira metade dos anos 90. Em um universo de tendências uniformizadoras, a resistência dos Estados nacionais foi grande. Na linguagem da Comunidade, era a época de “estratégias” comuns, como em Essen/94. À medida que a década avança (a partir de 1997), a semântica altera-se para “processos” (Luxemburgo, Lisboa, etc). Em 2000, entra em cena o método aberto de coordenação. Trata-se da aceitação tácita do fracasso das tendências uniformizadoras e um esforço de maior identidade entre a força econômica (essencialmente mais simples de uniformizar) e a diversidade das políticas nacionais.

A convivência mercado-proteção é um dado desde a origem do MSE, com o primeiro tendo ação regulada por mediações institucionais e estatais. Seria um exagero afirmar a não mercantilização em alguns setores: seja na saúde e suas listas ou pagamentos pelo fundo público para entidades privadas; ou a presença dos fundos de pensão no Reino Unido ou na Holanda; ou ainda o financiamento público à assistência privada. Há um argumento defendendo que esta situação, no longo prazo, resvala para a progressiva erosão do *welfare*. Há sim esta possibilidade. Mas ela depende de um grau de consenso em torno desta perspectiva que é flagrantemente inexistente no conjunto das populações atendidas hoje. Ao longo dos anos acompanhados de forma mais próxima (1992-2002), os fatores de estabilidade e ajuste, reformatando o *welfare*, mais preservam que desmontam, sustentando uma diversidade de soluções.

Certamente há mais estabilidade, mas isso precisa ser visto com cuidado, Afinal, aumento de gastos ou transferências não é imediatamente simétrico à qualidade. O que é sabido, até aqui, é que tanto o grau de apoio ao modelo social europeu permanece elevado quanto o enraizamento do bem-estar é significativo. As tentativas de mudança como “corrida para o fundo”, limitando acesso em larga escala e promovendo graves mecanismos

de dispersão salarial, não são evidentes por si. A dinâmica presente é de ajuste contextualizado e controlado. Mas, incrementar o controle de qualidade no atendimento dos serviços e acompanhar o nível dos gastos sociais para a manutenção do próprio bem-estar devem ser mecanismos de ação permanentes da sociedade e do Estado.

E o papel do Estado permanece um importante agente de estabilidade. Se, como observa Castel, estamos diante de mudanças que ameaçam a coesão e esgarçam o tecido social, a situação se agravaria diante da possibilidade da solução “única” de mercado. Uma vez que, se as leis de mercado são inquestionáveis e não há margem para manobra, a própria possibilidade de ação política se esvai. Em qualquer situação, por outro lado, se os Estados tem menor capacidade de ação, inclusive por contrangimentos externos, isto não os desobriga em manter a coesão social interna. Segundo ele, a sociedade está sob ameaça de fragmentação ou de polarização entre os que associam individualismo e independência e aqueles que carregam sua individualidade como sua própria cruz. Para Castel, somente o poder público pode constituir pontes entre os dois pólos de individualismo e impor coesão, em um mundo onde a coerção econômica exerce pressão centrífuga e as antigas formas solidárias se esgotaram. Exige-se nem mais nem menos Estado, mas um Estado “estrategista” que acompanhe os processos de individualização, desarme pontos de tensão e evite rupturas. Afinal, em uma sociedade com alta diversificação e individualismo negativo, não pode haver coesão social sem proteção social (Castel, 1998, pp. 609-611).

Em tempos onde o debate com o neoliberalismo não é a agenda dominante na Europa, assim como a visão do fim do *welfare state* e da “desertificação” nas relações de trabalho são uma caricatura do real (acompanhadas mais amiúde as mudanças e ajustes recentes na UE como um todo), é também verdade que o projeto europeu sobre política social permanece em debate. À medida que a harmonização geral é uma peça de ficção, da mesma forma que impor *standards* acima ou abaixo de forma global uma impossibilidade, a estratégia do método aberto se apresenta, buscando evitar, ao mesmo tempo, o conflito inerente à uniformização improvável e à imposição de normas descontextualizadas aos países. O MAC é a grande aposta de governança européia pela Comissão.

Mas é também fato que a assimetria entre a UEM e uma dimensão européia de políticas sociais persiste. O *welfare* sobrevive por uma repactuação nacional, a União cresce em direção a uma integração crescentemente sólida. Mas, em um ambiente

institucional onde cabe aos Estados nacionais, enfraquecidos pela perda de autonomia macroeconômica, manter as políticas sociais no foco de sua atenção, há uma questão de fundo. Até que ponto os Estados estudarão ampliar a autonomia de Bruxelas sobre suas políticas? A história ensina que isso dificilmente ocorrerá, mesmo no horizonte do longo prazo. O fortalecimento da UE deverá permanecer gradual e sem avançar sobre mais aspectos da soberania sobre as políticas, evitando conflitos mais amplos. Afinal, o aumento do poder da Comissão Européia, como observa Scharpf (2002) e outros, pode ser um ponto de disputa entre os governos e o “executivo” europeu: enquanto os primeiros enfrentam a disputa eleitoral, “inflar” o segundo, encapsulado em Bruxelas e apenas referendando pelo Parlamento, é o caminho certo para crises de legitimidade.

Isto porque, por um argumento limite, se a soberania sobre políticas deslocar-se para a dimensão comunitária, a própria existência “física” dos Estados seria seriamente questionada. Sobraria a cada um sua língua, costumes e práticas sociais, mas as políticas tributária, fiscal e social terminariam passando à esfera geral. Estaria estabelecida uma específica relação entre o Estado e o mercado, submetendo este último a alguns “limites” e outros critérios (diversos daqueles do próprio mercado), como padrões mínimos de renda ou educação (trabalho não mercantil ou utilidade social, p.ex.) a partir da Europa e não dos sistemas nacionais. Estariam instituídos os Estados Unidos da Europa, talvez em forma federativa, e os antigos Estados nacionais caminhariam para “governos provinciais”.

Hoje este cenário é inimaginável. Não somente pela impossibilidade política, mas também pela baixa aceitação dos próprios cidadãos europeus. Desde Lisboa/2000 a UE debate-se com o problema de aproximar a Europa do cidadão comum. Os Tratados são peças jurídicas complexas, o processo decisório um mecanismo para iniciados e persiste o déficit democrático com relação às instituições européias: Comissão e Conselho não respondem ao controle “externo”; a Comissão é eleita indiretamente e o Parlamento tem baixa capacidade de ação. A reforma profunda esbarra em mecanismos de veto complexo. Sem ela, a Europa federada e com um governo central é um exercício poético.

Mas talvez não seja isso, afinal, o mais importante. Como fazer com que a assimetria entre a política econômica (e suas “grandes linhas de ação”) e a dimensão social seja reduzida? De acordo com o debate sobre as reformas (capítulos 3 e 5), o movimento nacional é de dinamismo e ajuste, mas este não se estende ao *corpus juris* da União, o reino

da *hard law*. Diante do horizonte de diversidade, o acordo necessário a uma europeização da política social não parece possível. Por isso a ênfase na razão astuciosa do método aberto. Ou, em outras palavras, no movimento combinado de europeização (pelas definições gerais e a defesa de uma estratégia concertada) com re-nacionalização, de forma contextualizada e estruturada. Por isso o recorrente apelo aos mecanismos de “*soft law*” do MAC.

A aproximação entre as duas dimensões – nacional e comunitária – não se completará sem um papel forte para a Europa Social. O pólo da eficiência econômica (com seus correlatos de competitividade e produtividade) reinará soberano e intocado enquanto a dimensão equidade não se fortalecer em nível europeu. O MAC, que o Conselho de Estocolmo/2001 defendeu como passível de ampliação para além do emprego, chegando inclusive aos sistemas de aposentadorias, poderá ser utilizado como mecanismo de reequilíbrio e de crescente legitimação para amplos (e não mínimos) *standards* sociais. Hoje, o pólo da eficiência reflete-se mais no Conselho Europeu que na Comissão; esta mais identificada ao *link* entre equidade e eficiência. O fortalecimento do método aberto pode significar um incremento do papel da Comissão. Mas esta engenharia ainda está por ser feita mais profundamente, sempre recordando o alerta de Scharpf.

O caso do MAC é exemplar. Ele pode ser utilizado segundo diferentes perspectivas de integração, para um *standard* mínimo ou elevado. Basta lembrar a proposta de Bertolla et alii (2001) ou a perspectiva de Ferrera et alii (2000) e Esping-Andersen et alii (2001). Há também a preocupação de Scharpf (1998) em articular a europeização da política social partindo de preocupações comuns. Por isso a disputa pela Europa é um caminho ainda longe de sua definição. Não exatamente em torno da perspectiva de Hooghe & Marks (capítulo1) entre o capitalismo regulado e o neoliberalismo, mas com certeza entre uma nova arquitetura para o *welfare*, dinâmica e adaptativa, e uma Europa “anglo-saxônica” mais global (no sentido das melhores práticas imitativas) e despersonalizada. O projeto para uma perspectiva mais ampla sobre política social permanece.

Há outra questão muito relevante para a Europa, de alcance certamente profundo. Em 2004, a UE passou a contar com vinte e cinco países. O maior alargamento de sua história. Os novos países são egressos do bloco soviético, isolados da democracia ocidental e das tradições do *welfare state* europeu. Esta é a grande incógnita que paira no debate atual, uma

vez que a inclusão dos novos participantes reafirmará mais uma vez novas identidades e poderá incentivar a busca, no interior do Conselho, por novas coalizões com conseqüências futuras. Segundo o modelo para a dinâmica da Europa Social, a dimensão supranacional penetrará o coração dos países, com seus processos e Tratados. Uma vez nos espaços nacionais, estarão incrementados seus desafios comuns e problemas específicos, assim como as disfuncionalidades poderão ser agravadas. Sem a conhecida popularidade do *welfare* (ali uma herança do período comunista), sem pactos e com uma arena eleitoral problemática, a disputa em torno das reformas tenderá a ser mais intensa, tornando re-experimentar e recalibrar seus mecanismos de defesa social algo mais dramático. Neste instante soará a hora da decisão; o caminho mais fácil pode ser a tentação da liberalização anglo-saxônica, mas com conseqüências problemáticas ao conjunto. Contra esta perspectiva, o exemplo da liberalização da Rússia (mesmo longe) sempre será um espectro, assim como as experiências na Polônia nos anos 90. O outro caminho poderá ser o investimento direto forte nestes países no sentido do fortalecimento da coesão social, um pouco como no exemplo de Portugal. Mas isto implica em custos elevados. A lição da Alemanha Oriental permanece, com o gigantesco investimento realizado pelo lado ocidental para sua absorção e os custos para a poderosa economia alemã. A nova Alemanha os pagou, e, por outro lado, não parece tão arrependida, apesar das dificuldades.

Guardadas as diferenças, dada a especificidade do caso alemão e a própria diferença conjuntural, a resposta deverá surgir *in medio virtus*: será difícil imaginar uma progressiva privatização e ausência do Estado, em um capitalismo de plena mediação de mercado, assim como crer rapidamente em sociedades tão equânimes como no norte. A lógica geral do modelo no capítulo 6 permanece, com embates, compromissos e ajustes controlados.

O modelo social europeu persiste estável. A tese buscou, em um corte temporal de dez anos, encontrar pontos comuns e divergências no fenômeno da UE. Encontrou uma Europa que se fortaleceu nos anos 90 e ao início do século XXI, mas também uma União com grandes respostas ainda a serem apresentadas. Nesse lapso de tempo, a erosão da Europa social nunca foi constatada como fato. Por outro lado, a melhor descrição do movimento nacional/comunitário é a interseção de linhas. Não há necessariamente uma estrada reta; em geral linhas às vezes se cruzam, às vezes divergem. Mas seu destino não é

uma trajetória de separação. O caminho da Europa é a maior congruência nas linhas, apesar das dúvidas com relação ao formato mais acabado.

Ao longo dos próximos anos, a União necessitará acomodar novos interesses nacionais, discutir a aplicação da “Constituição” e continuar sua trajetória da busca pelo equilíbrio equidade/eficiência. Ao longo do tempo novos desafios surgirão e o problema da coesão social, dada a expansão para a “Europa dos Vinte e Cinco”, virá com força. Tal já havia ocorrido no *agreement* para Grécia, Espanha e Portugal, mas em menor escala. O acúmulo de questões, como os dilemas do crescimento ou os desafios sociais, torna o jogo futuro da Europa não incerto, mas aberto. Afinal, não existe caminho único. Se assim fosse, a política não adquiriria funcionalidade alguma e restaria, como no velho debate sobre o espontaneísmo na tradição da esquerda, aguardar que a história pavimentasse a estrada. Esta não é a discussão, nem antes e muito menos hoje. A União Européia é a mais instigante experiência de governança que o mundo contemporâneo conhece. Seja por seu esforço de reconhecimento sobre a diversidade, seja pela sua compreensão da força da unidade. Ela apenas ainda não é um projeto definitivo em todas as suas conseqüências.

Tocqueville chegou aos EUA em 1831 e, com um misto de admiração e preocupação, observou a igualdade, temendo-a pela uniformidade. Ao início do século XX, Weber olhou pessimista os grilhões da racionalidade técnica. A experiência da UE não se traduz nem pela igualdade uniformizadora, nem pela racionalidade opressora. Ela é tanto o elogio da diferença quanto um esforço para reequilibrar a razão técnica da eficiência com a racionalidade substantiva da justiça social. Como equilíbrio, ele é dinâmico e não estático. Por isso, seria de todo importante não esquecer o segundo princípio de justiça e a segunda regra de prioridade, conforme formulados por Rawls (1997, pp.333-334): as desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de tal modo que tragam o maior benefício possível aos menos favorecidos, assim como devem ser vinculadas a cargos e posições abertos a todos e em condições equitativas de oportunidades. Desta forma, e este é o caso da segunda regra de prioridade, uma desigualdade de oportunidades deve aumentar as oportunidades daqueles com menor oportunidade; assim como uma taxa excessiva de poupança deve mitigar as dificuldades dos que carregam o fardo desta situação.

Bibliografia

- ABRAHAMSON, Peter. *Futures of the European Social Model*. Copenhagen: Danish Sociological Congress – University of Copenhagen, august 2000.
- ALBERT, Michel. *Capitalismo Versus Capitalismo*. São Paulo: Fides-Agir, 1992.
- ALCOCK, P.; ERSKINE, A. & MAY, M. (eds.). *The Student's Companion to Social Policy*. London: Blackwell, 1998.
- ARTIS, Mike & NIXSON, Frederick (ed.). *The Economics of the European Union*. 3° ed. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BARBRIDGE, T & TEASDALE, A. *The Penguin Companion to European Union*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 1988.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BELLUZZO, Luis Gonzaga. Finança Global e Ciclos de Expansão. In: FIORI, José Luis (org.). *Estado e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 1999. pp.87- 117.
- BERCUSSON, Brian. *The Institutional Architecture of the European Social Model*. Florence: European University Institute, 2002.
- BERGER, Suzanne (comp.). *La Organización de los Grupos de Interés en Europa Occidental – El Pluralismo, el Corporativismo Y la Transformación de la Política*. Madrid: Ministerio de Trabajo Y Seguridad Social, 1988.
- BERGER, Suzanne and DORE, Ronald (eds.). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- BERTOLA, G; BOERI, T. & NICOLETTI, G (eds.). *Protezione Sociale, Occupazione e Integrazione Europea*. Bologna: Il Mulino, 2001.
- BERTOLA, G.; JIMENO, J.; MARIMOM, R. & PISSARIDES, C. Parte Prima: I Sistemi Degli Statti Sociali e i Mercati de Lavoro in Europa: Quale Converganza Prima e Dopo L'Unine Monetaria Europea? In: BERTOLA, G; BOERI, T. & NICOLETTI, G (eds.). *Protezione Sociale, Occupazione e Integrazione Europea*. Bologna: Il Mulino, 2001. pp.35-169.
- BLACK, Boyd. *What is European In the European Social Model?*. 2002. Disponível em <www.socsci.auc.dk/irec/papers/Boyd_Black.pdf> .
- BORDO, Michel & EICHENGREEN, Barry (orgs.). *A Retrospective on the Bretton Woods System*. Chicago: Chicago University Press, 1993.

- BOYER, R. The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization But Still the Century of Nations?. In: BERGER, Suzanne and DORE, Ronald (eds.). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press, 1996. pp.29-59.
- BOYER, R & DRACHE, D. *States Against Markets – The Limits of Globalization*. London: Sage, 1996.
- BRAGA, José Carlos. *Temporalidade da Riqueza*. Campinas: IE/Unicamp, 2000.
- BRIGGS, Asa. The Welfare State in Historical Perspective. In: PIERSON, Christopher & CASTLES, Francis. *The Welfare State – A Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000. pp.18-31.
- BURCKHARDT, Jacob. *A Cultura do Renascimento na Itália*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- CASTEL, Robert. *As Metamorfozes da Questão Social – Uma Crônica do Salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CARRIERI, Mimmo. Concertazione e Regolazione della Flessibilità. *Europa/Europe* 1-2/1999. Roma: Instituto Gramsci, 1999.
- CHALMERS, D & LODGE, M.. *The Open Method Co-ordination and the European Welfare State*. London: Centre for Analysis of Risk and Regulation – London School of Economics, 2003 (Discussion Paper nº11 – june 2003).
- COMPSTON, Hugh. *Policy Concertation in Western Europe: a Comparative Analysis*. Mannheim: ECPR Joint Sessions, 1999.
- COMUNIDADE EUROPÉIA. *União Européia – Compilação dos Tratados*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais Européias, 1999.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia – Anotações Relativas ao Texto Integral*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2000.
- CROUCH, C. & STREECK, W. (eds.). *Political Economy of Modern Capitalism - Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage, 1997.
- DRAIBE, Sônia & HENRIQUES, Wilnês. “Welfare State”, Crise e Gestão da Crise: Balanço da Literatura Internacional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº6, vol.3, fevereiro de 1988. pp.53-78.
- DUCHENE, François. *Economic and Monetary Union in Europe*. London: Center For International Relations, 1998.
- DYSON, Keneth. EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency. *Journal of Common Market Studies* 38/4, nov. 2000. pp. 645-66.

- DYSON, K. and FEATHERSTONE, K. *The Road to Maastricht*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- EBBINGHAUS, Bernhard. *Does a European Social Model Exist and Can Survive?* 1999. Disponível em: <www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/es/Papers/EU_Model_1999.pdf> .
- EBBINGHAUS, B & HASSEL, A. *The Role of Concertation in the Reform of the Welfare State*. Cologne: Max Plank Institute for the Studies of Societies, 1999. (ECPR Mannheim 1999, workshop on “Concertation and Public Policy”). Há uma versão intitulada *Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental Welfare State*. Cologne: Max Plank Institute for the Studies of Societies (MPLfG Discussion Paper 99/3).
- EBBINGHAUS, B. & MANOW, P. Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism. In: EBBINGHAUS, Bernard and MANOW, Philip (eds). *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and USA*. London: Routledge, 2001.
- EICHENGREEN, Barry. *A Globalização do Capital – Uma História do Sistema Monetário Internacional*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.
- EL-AGRA, Ali. *The Economies of the European Community*. 4º ed. New York: Harvester Wheatsheaf, 1994.
- ENCICLOPÉDIA DO MUNDO CONTEMPORÂNEO. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Terceiro Milênio/Publifolha, 2002.
- ESPING-ANDERSEN, G. After Golden Age? Welfare Dilemmas in a Global Economy. In: Esping-Anderson, Gøsta (ed.). *Welfare States in Transition - National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 1999a. pp.1-31.
- _____. Comento. In: BERTOLA, G; BOERI, T. & NICOLETTI, G. (eds.). *Protezione Sociale, Occupazione e Integrazione Europea*. Bologna: Il Mulino, 2001. pp.177-200.
- _____. *Politics Against Markets*. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- _____. Positive-Sum Solutions in a World of Trade-Offs?. In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta (ed.). *Welfare States in Transition - National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 1999b. pp.256-267.
- _____. Regulation and Context. Reconsidering the Correlates of Unemployment. In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta & REGINI, Marino (eds.). *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000a. pp.99-112.
- _____. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G.. (ed.). *Welfare States in Transition – National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 1999c.

_____. Welfare State Without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familianism in Continental European Social Policy. In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta (ed.). *Welfare States in Transition - National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 1999d. pp.66-87.

_____. Who is Harmed by Labour Market Regulation? In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta & REGINI, Marino (eds.). *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000b. pp.66-98.

ESPING-ANDERSEN, G.; GALLIE, D; HEMERIJCK, A. & MYLES, J. *A New Welfare Architecture for Europe?* 2001. Disponível em <www.socsci.auc.dk/ccws/students/Esping-A.report_2001_.PDF> . (Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union).

ESPING-ANDERSEN, Gøsta & REGINI, Marino (eds.). *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000.

ESTEVEZ-ABE, M., IVERSEN, T. & SOSKICE, D. Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. In: HALL, Peter & SOSKICE, David (eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

EUROPEAN COMMISSION. *A Concerted Strategy of Modernising Social Protection*. Brussels: European Commission, 1999.

_____. *Convergence of the Objectives and of the Policies*. Brussels: European Commission, 1992.

_____. *European Social Policy- Green Paper*. Brussels: European Commission, 1993a.

_____. *European Social Policy – a Way Forward for the Union*. Brussels: European Commission, 1994.

_____. *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21th Century – White Paper*. Brussels: European Commission, 1993b.

_____. *Modernizing and Improving Social Protection in the European Union*. Brussels: European Commission, 1997.

_____. *Social Protection in Europe 1999/2001*. Brussels: European Commission, 2000/2002.

_____. *The Future of the Social Protection – Situation for a European Debate*. Brussels: European Commission, 1995.

EUROPEAN COMMISSION. *The Social Situation the European Union 2000/2001*. Brussels: European Commission, 2001/2002.

_____. *White Paper: European Governance*. Brussels: European Commission, 2001.

EVANS, P; RUESCHEMEYER, D & SKOCPOL, T. (eds.). *Bringing in the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

FERRERA, Maurizio. *Modelli di Solidarietà*. Bologna: Il Mulino, 1993.

FERRERA, M. The Southern Model of Welfare State in Social Europe. In: *Journal of European Social Policy*, 6, 1, 1996. pp. 17-37.

FERRERA, M & RHODES, M (eds.). *Recasting European Welfare State*. London: Frank Cass, 2000.

FERRERA, M & RHODES, M. (eds.). Building a Sustainable Welfare State – Reconciling Social Justice and Growth in the Advanced Economies. In: FERRERA, M & RHODES, M (eds.). *Recasting European Welfare State*. London: Frank Cass, 2000. pp.257-282.

FERRERA, M.; HEMERIJCK, A & RHODES, M. *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. 2000. Disponível em <www.iue.it/SPS/People/Faculty/CurrentProfessors/PDFFiles/RhodesPDFfiles/report.pdf>. (Report for the Portuguese Presidency of the European Union).

FLORA, P & ALBER, J. The Development of Welfare State in Western Europe. In: FLORA, Peter & HEIDENHEIMER, Arnold. *The Development of Welfare State in Europe and America*. London: Transaction Books, 1987. pp.37-80.

FLORA, Peter & HEIDENHEIMER, Arnold. *The Development of Welfare State in Europe and America*. London: Transaction Books, 1987.

FORESI, Antonio & SENSINI, Mario. *L'Abc dell'Europa*. Roma: Città Nuova & RAI, 2002.

GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via – Reflexões Sobre o Impasse Político Atual e o Futuro da Social-Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

_____. *Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.

GIDDENS, Anthony & HUTTON, Will (orgs.). *No Limite da Racionalidade – Convivendo Com o Capitalismo Global*. São Paulo: Record, 2004.

GOETSCHY, Janine. The European Union and National Social Pacts: Employment and Social Protection Put to the Test of Joint Regulation. In: Pochet, P & Fajertag, G. *Social Pacts in Europe – New Dynamics*. Brussels: ETUI & OSE, 2000. pp. 41-60.

- GOLDTHORPE, John (ed.). *Orden Y Conflicto en el Capitalismo Contemporáneo*. Madrid: Ministerio del Trabajo Y Seguridad Social, 1988.
- GRAHL, J & TEAGUE, P. Is the European Social Model Fragmenting?. In: PIERSON, Christopher & CASTLES, Francis (eds.). *The Welfare State – A Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000. pp.207-232.
- GRAY, John. *Falso Amanhecer – Os Equívocos do Capitalismo Global*. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- GRÜNELL, M. Deadlock on occupational pensions in company bargaining. In: *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. EIROOnline*. Dublin, Ireland. 2003. Disponível em <www.eiro.eurofound.ie>.
- HALL, Peter. *Governing the Economy – The Political of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- HALL, Peter. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain. In: *Comparative Politics*, 25. 1993. pp. 275-296.
- _____. (ed.). *The Political Power of Economic Ideas – Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- HALL, P. and GINGERICH, D. *Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis*. 2001. Disponível em <www.courses.fas.harvard.edu/~gov3007/Gingerich.pdf>. (paper for the Annual Meeting of the American Political Science Association, august 30, 2001).
- HALL, Peter A. & SOSKICE D. (eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- HALL, Peter A. & SOSKICE, D. An Introduction to Varieties of Capitalism. In: HALL, Peter A. & SOSKICE D. (eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- HAY, C. & ROSAMUND, B. *Globalisation, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperative*. 2001. Disponível em <www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe1-01.pdf> .
- HAY, C; WATSON, M. & WINCOTT, D. *Globalisation, European Integration and the Persistence of European Social Models*. Birmingham: University of Birmingham, 1999.
- HEMERIJCK, Anton. *The Self-Transformation of the European Social Model*. 2002. Disponível em <www.fas.umontreal.ca/pol/cohesionsociale/publications/Hemerijck%5B1%5D.pdf> .

- HEMERIJCK, Anton & SCHLUDI, Martin. Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses. In: SCHARPF, F & SCHMIDT, V (eds.). *Welfare and Work in the Open Economy – vol.1: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 2000. pp.125-228.
- HIRST, Paul & THOMPSON, Grahan. *Globalização em Questão*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- HOOGE, L & MARKS, G. The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration. In: KITSCHOLT, H., LANGE, P. MARKS, G. & STEPHENS, J. (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. pp.70-97.
- HUBER, Evelyne & STEPHENS, J. Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment. In: PIERSON, Paul (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2000. pp.107-145.
- KEYNES, John Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Atlas, 1992.
- KING, Desmond. O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar em Democracias Industriais Avançadas. In: *Novos estudos CEBRAP, nº 22*. São Paulo: CEBRAP, outubro de 1988. pp.53-76.
- KITSCHOLT, H., LANGE, P. MARKS, G. & STEPHENS, J. (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- KOHL, Jürgen. Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development. In: FLORA, Peter & HEIDENHEIMER, Arnold. *The Development of Welfare State in Europa and America*. London: Transaction Books, 1987. pp.307-344.
- LASCH, Scott & URRY, John. *The End of Organized Capitalism*. Oxford: Blackwell, 1987.
- LASCHI, Giuliana. *L'Unione Europea – Storia, Istituzioni, Politiche*. Roma: Carocci, 2001.
- LEHMBRUCH, G. Concertación y Estructura de las Redes Corporatistas. In: GOLDTHORPE, John (ed.). *Orden Y Conflicto en el Capitalismo Contemporáneo*. Madrid: Ministerio del Trabajo Y Seguridad Social, 1988.
- LEIBFRIED, Stephan. & PIERSON, Paul. *European Social Policy – Between Fragmentation and Integration*. Washington: The Brookings Institute, 1995.
- LEWIS, Colin. *A Política a Serviço do Mercado – Democracia Neoliberal e Interesse Público*. São Paulo: Record, 2004.

- LODGE, Martin. *From Varieties of the Welfare State to Convergence of the Regulatory State? The 'Europeanisation' of Regulatory Transparency*. Belfast: Belfast University, 2001. (Queen's Papers on Europeanisation no. 10/2001).
- LUDOVICI, Manuela S. The Dynamics of Labour Market Reform. In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta & REGINI, Marino (eds.). *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000. pp.30-65.
- MAMMARELLA, G. & Cacace, P. *Storia e Política Dell'Unione Europea*. Bari: Laterza, 1998.
- MARGLIN, S & SCHOR, J. (ed.). *The Golden Age of Capitalism – Reinterpreting the Postwar Experience*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- MARTIN, Andrew. *Wage Bargain Under EMU: Europeanization, Re-Nationalization or Americanization?* Brussels: European Commission, 2000.
- _____. Social Pacts, Unemployment, and EMU Macroeconomic Policy. In: POCHEP, P & FAJERTAG, G. *Social Pacts in Europe – New Dynamics*. Brussels: ETUI & OSE, 2000. pp. 365-400.
- MACcORMICK, John. *Understanding the European Union: A Concise Introduction*. London: St.Martin's Press, 1999.
- MERQUIOR, J. Guilherme. *Saudades do Carnaval*. Rio de Janeiro: Forense, 1972.
- OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OFFE, Claus. La Atribución de un "Status" Público a los Grupos de Interés: Observaciones Sobre el Caso de Alemania Occidental. In: BERGER, Suzanne (comp.). *La Organización de los Grupos de Interés en Europa Occidental – El Pluralismo, el Corporativismo Y la Transformación de la Política*, Madrid: Ministerio de trabajo Y Seguridad Social, 1988. pp. 155-197.
- _____. The European Model of Social Capitalism: Can It Survive European Integration? In: *The Journal of Political Philosophy*; vol 11, number 4, 2003. pp. 437-469.
- NEGRELLI, Serafino. Social Pacts in Italy and Europe: Similar Strategies and Structures; Different Models and National Stories. In: POCHEP, P & FAJERTAG, G. *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Brussels: ETUI & OSE, 2000. pp.85-112. pp.343-363.
- OHMAE, K. *O Fim do Estado-Nação: Ascensão das Economias Regionais*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- OSTRY, Silvia. Policy Approaches to System Friction. In: BERGER, S. & DORE, R. *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press, 1996. p.333-349.

- PADOA-SCHIOPPA, Tommaso. *The Road to Monetary Union – The Emperor, the Kings and the Genies*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- PÉREZ, Sofia. Social Pacts in Spain. In: POCHEP, P & FAJERTAG, G. *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Brussels: ETUI & OSE, 2000.
- PFETSCH, Frank. *A União Europeia – História, Instituições, Processos*. Brasília: UnB, 2001.
- PIERSON, Christopher. *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. 2^o ed. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1998.
- _____. Contemporary Challenges to Welfare State Developments. In: *Political Studies* vol. XLVI, n^o 4, September 1998.
- PIERSON, Christopher & CASTLES, Francis (eds.). *The Welfare State – A Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- PIERSON, Paul. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996a.
- PIERSON, Paul. Irresistible Forces and Immovable Objects: Post Industrial Welfare States Confront Permanent Identity. In: *Journal of European Public Policy* 5/4, 1998. pp. 539-560.
- _____. The New Politics of the Welfare States. In: *World Politics*, 48 (2), 1996b. pp.143-179.
- PINDER, John. *European Community – The Building of a Union*. 2^o ed. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- PIORE, M. & SABEL, C. *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books, 1984.
- POCHET, Phillippe. Monetary Union and Collective Bargain. In: *Europe: An Overview*. In: Pochet, P. *Monetary Union and Collective Bargain in Europe*. Brussels: P.I.E. Peter Lange, 1999.
- POCHET, P & FAJERTAG, G. (eds.). *Social Pacts in Europe*. Brussels: ETUI & OSE, 1997.
- _____. (eds.). *Social Pacts in Europe – New Dynamics*. Brussels: ETUI & OSE, 2000.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.
- PURDY, David. Social Policy. In: ARTIS, Mike & NIXSON, Frederick (ed.). *The Economics of the European Union*. 3^o ed. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

- REGINI, Marino. Las Condiciones para el Intercambio Político: Ascenso e Decadencia de la Concertación en Italia Y Gran Bretaña. In: GOLDTHORPE, John (ed.). *Orden Y Conflicto en el Capitalismo Contemporáneo*. Madrid: Ministerio del Trabajo Y Seguridad Social, 1988. pp.181-206.
- REGINI, Marino. (1999). L'Europa fra Deregolazione e Patti Sociali. *Stato e Mercato*. no. 55, Bologna: Il Mulino, Aprile, 2000. pp. 5. pp. 03-38. Em inglês, publicado como "Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization". In: *Politics and Society* vol.38, march, 2000. pp.05-29.
- _____. (2000a) The Dilemmas of Labour Market Regulation. In: ESPING-ANDERSEN, GØSTA & REGINI, Marino (eds.). *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press, 2000a. pp. 11-29.
- RHODES, Martin. The Political Economy of Social Pacts. In: PIERSON, Paul (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2000. pp.165-194.
- ROSS, Fiona. Interests and Choice in the "Not Quite so New" Politics of Welfare. In: FERRERA, M & RHODES, M (eds.). *Recasting European Welfare State*. London: Frank Cass, 2000. pp.11-34.
- SALMON, Trevor & WILLIAM, Nicoll (ed.). *Building European Union: A Documentary History and Analysis*. London: St.Martin's Press, 1997.
- SALVATI, Michele. Breve Storia Della Concertazione All'Italiana. In: *Stato e Mercato*, nº 60, dicembre 2000. pp. 446-476.
- SARFATI, Hedva. *Interactions Between Major Labour Markets and Social Protection*. Brussels: European Commission, 1999.
- SCHARPF, Fritz. Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: SCHARPF, F & SCHMIDT, V (eds.). *Welfare and Work in the Open Economy – vol.1: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 2000. pp.20-124.
- _____. *European Governança Common Concerns vs. The Challenge of Diversity*. Cologne: Max Plank Institute for the Studies of Societies, 2001 (MPLfG Working Paper 01/6, September 2001).
- _____. *Game Real Actors Play – Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press, 1997.
- _____. Integrazione Negativa e Integrazione Positiva: I Dilemmi della Construzione Europea. *Stato e Mercato*, 52, aprile. Bologna: Il Mulino, 1998. pp.21-52.
- _____. *The European Social Model: Coping With the Challenges of Diversity*. Cologne: Max Plank Institute for the Studies of Societies, 2002. (MPLfG Working Paper 02/8, july 2002).

SCHARPF, F & SCHMIDT, V (eds.). *Welfare and Work in the Open Economy – vol.1: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SCHMIDT, Vivien. *Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment*. 2001. Disponível em: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-006a.htm>>.

SCHMITTER, P. & GROTE, J. *The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future*. Firenze: European University Institute, 1997. (EUI Working Paper SPS n° 97/4).

SENNET, Richard. *A Corrosão do Caráter –Consequências Pessoais do Trabalho no Novo Capitalismo*. São Paulo: Record, 1999.

_____. *Respeito*. São Paulo: Record, 2002.

SKOCPOL, T. Bringing in the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P; RUESCHEMEYER, D & SKOCPOL, T. (eds.). *Bringing in the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. pp. 03-37.

_____. Theda. *Protecting Soldiers and Mothers – The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

_____. *State and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SOSKICE, David. Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1990s. In: KITSCHOLT, H., LANGE, P. MARKS, G. & STEPHENS, J. (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. pp.101-134.

STANDING, Guy. *Global Labour Flexibility – Seeking Distributive Justice*. London: McMillan Press, 1999.

STREECK, W. From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy. In: LEIBFRIED, S. & PIERSON, P. *European Social Policy – Between Fragmentation and Integration*. Washington: The Brookings Institute, 1995. pp.389-431.

_____. Il Modello Sociale Europeo: dalla redistribuizione alla Solidarietà Competitiva in: *Stato e Mercato*, 58. Bologna: Il Mulino, aprile 2000. pp.03-24. A versão original foi publicada como *Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model*. Cologne: Max Plank Institute for the Studies of Societies: 1999. (MPLfG Working Paper 99/8).

_____. Public Power Beyond the Nation-State: The Case of the European Community. In: BOYER, R. & DRACHE, D. (eds.). *States Against Market - The Limits of Globalization*. London: Routledge, 1996. pp. 299-316.

- STREECK, W. The German Economic Model: Does it Exist? Can it Survive? In: CROUCH, C. & STREECK, W. (eds.). *The Political Economy of Modern Capitalism*. London: Sage, 1997. pp.33-54.
- STREECK, W & SCHMITTER, P. Community, Market and State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governança to Social Order. In: STREECK, W & SCHMITTER, P. (eds.). *Private Interest Governments - Beyond Market and State*. London: Sage. 1987.
- _____. From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: *Politics and Society*, vol.19 number 2, june 1991. pp. 133-164.
- STUBB, Alexander C-G. (ed.). *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc, 1998.
- TAPIA, Jorge & GOMES, Eduardo. *Concertações Sociais, Integração Européia e a Reforma da Regulação Social: Redefinindo a Agenda Clássica do Neocorporativismo?* Trabalho apresentado no 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói: Universidade Federal Fluminense, julho 2002.
- TAYLOR-GOOBY, Peter. Welfare, Hierarquia e a “Nova Direita” na Era Thatcher. In: *Lua Nova*, nº 24. São Paulo, 1991.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.
- THERBORN, Goran. *Karl Marx Returning by the Welfare State? Neo-Marxist, Pluralist, Corporatist, and Statist Theories and Welfare State*. Paris: IPSA, 1985.
- TRAXLER, Franz. The Logic of Social Pacts. In: POCHET, P & FAJERTAG, G. *Social Pacts in Europe*. Brussels: ETUI & OSE, 1997. pp. 27-36.
- TRUBEK, David & MOSHER, James. *New Governança, EU Employment Policy, and the European Social Model*. New York: New York School of Law, 2001.
- VANDENBROUCKE, Frank. *Contemporary Challenges in Social Policy and the European Union*. 2000. Disponível na internet em <<http://vandenbroucke.fgov.be/>>.
- _____. Frank. *The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose?* Cologne: Max Plank Institute for the Studies of Societies, 2002. (MPLfG Working Paper 02/6, june 2002).
- VATTA, Alessia. O Neocorporativismo na Europa: Desenvolvimentos Recentes e Perspectivas para o Futuro. In: *Revista de Sociologia e Política*, 10/11. Curitiba: UFPR, 1998. pp.153-194.

VISSER, Jelle. From Keynesianism to the Third Way: Labour Relations and Social Policy in Postwar Western Europe. In: *Economic and Industrial Democracy*, vol.21, 11/2000. London: Sage. pp.421-456.

WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Brasília: UnB, 1981.

WICKHAM, James. *The End of the European Social Model: Before it Began?* 2002. Disponível em <www.tcd.ie/erc/infowork/Infowork%20Reports/InfoFrameEUModel.PDF>.

ZACHER, Mark. Os Pilares em Ruína do Templo da Westfália. In: ROSENAU, J & CZEMPIEL, Ernest-Otto. *Governança Sem Governo – Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: Universidade de Brasília – UnB, 2000. pp.83-141.

Sítios Internet por Assunto:

Ato Único Europeu – 1986:

<<http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/pt/pttoc113.htm> >

Carta Comunitária dos Direitos Sociais dos Trabalhadores (1989):

<<http://www.parleurop.pt/docs/50anos/085.html>>

Carta dos Direitos Fundamentais (2000):

<<http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=pt>>

Carta Social Europeia (1961, revista em 1996, em vigor a partir de 1999):

<[http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Nice/Carta_Social_Europeia_\(Revista\)%201996.htm](http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Nice/Carta_Social_Europeia_(Revista)%201996.htm)>

Comissão Europeia- documentos – incluindo Livros Brancos e Verdes:

<http://europa.eu.int/comm/off/index_en.htm>

Conclusões dos Conselhos Europeus:

<<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>>

Conferencia Intergovernamental - IGC2000:

<http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/fact-sheets/index_pt.htm >

Conferencia Intergovernamental – IGC 1996:

<<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/index.html> >

Cronologia UE – ano a ano até 2002:

<http://europa.eu.int/abc/history/index_em.htm>

Documentos históricos:

<<http://www.let.leidenuniv.nl/history/rtg/res1/histdoc.htm>>

ESRC - Economic and Social Research Council Home Page:

<<http://www.esrc.ac.uk/>>

Estratégia Europeia para o Emprego – Employment and Social Affairs – Europe Commission:
<http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/ees_en.htm>

Euro:
<<http://europa.eu.int/euro/html/entry.html>>

European Center of Enterprises With Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest:
<<http://www.ceep.org>>

European Consortium for Political Research – ECPR :
<<http://www.essex.ac.uk/ecpr/>>

European Employment Observatory:
<<http://www.eu-employment-observatory.net/>>

European Trade Union Congress:
<<http://www.etuc.org>>

European Trade Union Institute:
<<http://www.etuc.org/ETUI>>

Eurostat – Sistema Europeu de Estatística:
<<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>>

Glossário da União Europeia:
<<http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/cig/g4000.htm>>

História da UE – University of Leiden:
<<http://www.let.leidenuniv.nl/history/rtg/res1/index.htm>>

IDEAS: One Europe or Several? Working Papers, One-Europe Programme:
<<http://ideas.uqam.ca/ideas/data/erponeur.html>>

Institute de Recherche Economique e Social – IRES :
<<http://www.ires-fr.org/files/venir/aller.htm>>

Instituto Universitário Europeu:
<<http://www.iue.it/>>

International Labour Organization (ILO – OIT):
<<http://www.ilo.org>>

Links – European Union Internet Resources – base de procura :
<<http://www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html>>

Links para estatística na UE e em geral:

<<http://www.let.leidenuniv.nl/history/rtg/res1/links.htm>>

Max Plank Institute for the Studies of Societies (MPLfG) – Cologne:

<<http://www.mpi-fg-koelm.mpg.de>>

Observatório Social Europeu:

<<http://www.ose.be>>

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD – OCDE):

<<http://www.oecd.org>>

“Proteção Social na Europa”:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/index_en.htm

Protocolo Social – Maastricht:

<<http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/pt/pttr8i.htm#217>>

Servidor da União Européia:

<<http://europa.eu.int/index-pt.htm>>

Servidor Legislativo Europeu – EUR-Lex:

<<http://europa.eu.int/eur-lex/pt/index.html>>

Tratado de Amsterdã – 1997:

<<http://europa.eu.int/abc/obj/amst/pt/index.htm>>

Tratado de Maastricht – 1992:

<<http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/pt/pttoc01.htm>>

Tratado de Nice - 2001:

<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf>

Tratado de Roma (1957) e Protocolos Anexados pelo Tratado da União:

<<http://www.tufts.edu/departments/fletcher/multi/texts/rome/contents.html>>

Union of Industrial and Employer’s Confederation:

<<http://www.unice.org>>

Observação:

Todos os endereços internet foram verificados entre dezembro de 2003 e fevereiro de 2004, tanto para os textos citados na bibliografia quanto para os sítios imediatamente acima.

Anexo Estatístico

(União Europeia, Países Seleccionados – Vários Anos)

Tabela 1- Indicadores Macro na “Europa dos Quinze” (1993-2002):

Indicadores	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIB	-	2,7	2,4	1,6	2,5	2,9	2,9	3,6	1,7	1,0
Dívida Pública e PIB	-	66,1	70,5	72,3	70,9	68,7	67,8	63,9	63,0	62,3
Inflação	3,4 ^(ei)	2,8 ^(ei)	2,8 ^(ei)	2,4 ^(ei)	1,7 ^(e)	1,3	1,2	1,9	2,2	2,1
Receitas gov. e PIB (impostos)	-	-	46,3 ^(s)	46,9	46,9	46,7	47,0	46,8	46,3	-
Gastos gerais do governo e PIB	-	-	53,6 ^(s)	51,1	49,4	48,4	47,8	46,3	47,2	-
Receitas – Despesas	-	-	-	-4,2	-2,4	-1,6	-0,7	1,0	-0,9	-1,9
Gastos Sociais e PIB	28,8	28,5	28,3	28,4	28,0	27,6	27,5 ^(ei)	27,3 ^(ei)	-	-
Taxa de Emprego	60,1	59,8	60,1	60,3	60,7	61,4	62,5	63,4	64,1	64,3
Taxa de Desemprego total	10,1	10,5	10,1	10,2	10,0	9,4	8,7	7,8	7,4	7,7

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Obs: PIB – variação em relação ao ano anterior; Inflação - números do BCE segundo o “índice harmonizado de preços ao consumidor”; (ei) = estimativa; (s) = estimativa do EUROSTAT.

Tabela 2 – Indicadores Seleccionados de Proteção Social na “Europa dos 15” (1993-2002):

Indicadores	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gastos Sociais e % PIB	28.8	28.5	28.3	28.4	28.0	27.6 ^(p)	27.5 ^(e)	27.3 ^(e)	-	-
Contribuições Sociais e % PIB	-	-	15.7	15.9	15.5	14.6	14.5	14.3	14.3	-
Benefícios Pagos às famílias e % PIB	-	-	17.3	17.4	17.2	16.7	16.5	16.1	16.1	-
Incidência dos Impostos Sobre Baixos Salários	-	-	-	40.6	40.8	40.3	39.1	38.6	37.7	37.8
% Adulta* em Educação e Treinamento**	-	-	-	5.9 ^(e)	5.9 ^(e)	:	7.9 ^(e)	8.0 ^(e)	7.9 ^(e)	7.9

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Obs: (p) = valor provisório; (e) = estimativa. * 15 a 64 anos. ** “*life long learning*”.

Tabela 3 - Emprego na “Europa dos Quinze” (1993-2002):

Indicadores		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taxa de Emprego (15-64 anos)	Homens	71,0	70,4	70,5	70,4	70,7	71,2	72,0	72,8	73,1	72,8
	Mulheres	49,2	49,3	49,7	50,2	50,8	51,6	52,9	54,1	55,0	55,6
	Total	60,1	59,8	60,1	60,3	60,7	61,4	62,5	63,4	64,1	64,3
Emprego em Serviços (%)	Homens	56,6	57,3	57,6	58,1	58,3	58,6	59,2	59,7	60,0	60,5
	Mulheres	79,9	80,5	81,0	81,6	82,0	82,2	82,8	83,2	83,6	84,2
	Total	66,4	67,1	67,5	68,1	68,4	68,7	69,4	69,9	70,4	71,0
Emprego na Indústria (%)	Homens	37,4	36,9	36,8	36,4	36,2	36,1	35,7	35,3	35,1	34,7
	Mulheres	15,6	15,2	14,9	14,5	14,2	14,1	13,7	13,4	13,1	12,7
	Total	28,2	27,7	27,6	27,1	26,9	26,7	26,2	25,8	25,5	25,0
Emprego na Agricultura (%)	Homens	6,1	5,9	5,6	5,5	5,5	5,3	5,2	5,0	4,9	4,8
	Mulheres	4,5	4,3	4,1	3,9	3,8	3,7	3,5	3,3	3,3	3,1
	Total	5,4	5,2	5,0	4,8	4,8	4,6	4,4	4,3	4,2	4,1
Emprego Formal (%)	Homens	-	-	69,1	68,7	68,8	69,6	70,4	71,1	71,5	71,2
	Mulheres	-	-	42,3	42,5	42,7	43,2	44,3	45,4	46,2	46,8
	Total	-	-	55,5	55,4	55,6	56,2	57,2	58,1	58,7	58,9
Auto-Emprego (%)	Homens	18,5	18,7	18,7	18,8	18,6	18,4	18,0	17,8	17,6	17,6
	Mulheres	12,6	12,5	12,3	12,0	11,9	11,7	11,3	11,0	10,9	10,7
	Total	16,1	16,1	16,0	16,0	15,8	15,6	15,1	14,9	14,7	14,6
<i>Part-Time</i> (%)	Homens	4,5	4,9	5,2	5,4	5,7	5,9	6,1	6,1	6,2	6,5
	Mulheres	29,6	30,5	31,0	31,4	32,2	32,7	33,1	33,3	33,4	33,5
	Total	14,8	15,4	15,8	16,2	16,7	17,1	17,5	17,7	17,8	18,1
“termo-fixo”s (%)	Homens	10,0	10,7	11,3	11,6	12,0	12,4	12,7	12,7	12,3	12,0
	Mulheres	12,2	12,6	13,0	13,1	13,6	14,0	14,4	14,6	14,5	14,2
	Total	11,0	11,5	12,0	12,3	12,7	13,1	13,4	13,6	13,3	13,0

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Tabela 4- Desemprego na “Europa dos 15” (1993-2202):

Indicadores		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taxa de Desemprego	Homens	9,1	9,4	9,0	9,1	8,9	8,2	7,5	6,7	6,5	6,9
	Mulheres	11,4	11,9	11,7	11,7	11,6	11,1	10,2	9,2	8,6	8,7
	Total	10,1	10,5	10,1	10,2	10,0	9,4	8,7	7,8	7,4	7,7
Desemprego de Jovens* (%)	Homens	19,8	20,3	19,1	19,6	18,6	17,2	15,8	14,2	13,8	14,8
	Mulheres	20,8	21,6	21,9	22,1	21,6	20,0	18,3	16,8	15,6	15,5
	Total	20,2	20,9	20,4	20,8	20,0	18,5	16,9	15,4	14,6	15,1
Desemprego de Longo Prazo	Homens	3,7	4,3	4,2	4,2	4,2	3,7	3,3	2,9	2,7	2,6
	Mulheres	5,4	6,0	5,9	5,9	5,8	5,4	4,7	4,2	3,8	3,6
	Total	4,4	5,0	4,9	4,9	4,9	4,4	4,0	3,5	3,1	3,0

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

* 15 a 24 anos.

Tabela 5- Variação do PIB - “Europa dos Quinze”, Euro-Zone e Países Seleccionados (1994-2002):

Modelos		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
		Europa dos 15	2.7	2.4	1.6	2.5	2.9	2.9	3.6	1.7
	Euro-Zone	2.4	2.2	1.4	2.3	2.9	2.8	3.5	1.6	0.9
Nórdico	Dinamarca	5.5	2.8	2.5	3.0	2.5	2.6	2.8	1.6	1.0
	Suécia	4.2	4.1	1.3	2.4	3.6	4.6	4.3	0.9	1.9
Centro	Alemanha	2.3	1.7	0.8	1.4	2.0	2.0	2.9	0.8	0.2
	França	2.1	1.7	1.1	1.9	3.4	3.2	3.8	2.1	1.2
	Holanda	2.9	3.0	3.0	3.8	4.3	4.0	3.5	1.2	0.2
Meridional	Espanha	2.4	2.8	2.4	4.0	4.3	4.2	4.2	2.8	2.0
	Itália	2.2	2.9	1.1	2.0	1.8	1.7	3.1	1.8	0.4
Anglo-Saxão	Reino Unido	4.4	2.8	2.7	3.3	3.1	2.8	3.8	2.1	1.7
	EUA	4.0	2.5	3.7	4.5	4.2	4.5	3.7	0.5	2.2

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Obs: (f) = projeção. Os EUA entram excepcionalmente nesta tabela.

Tabela 6- Dívida Pública Como Percentual do PIB (D) e Inflação (I) - “Europa dos Quinze”, Euro-Zone e Países Seleccionados (1993-2002):

Modelos		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
		D	I	D	I	D	I	D	I	D	I	D	I	D	I	D	I	D	I	D	I
				-	3.4 (ei)	66.1	2.8 (ei)	70.5	2.8 (ei)	72.3	2.4 (ei)	70.9	1.7 (ei)	68.7	1.3	67.8	1.2	63.9	1.9	63.0	2.2
	Europa dos 15																				
	Euro-Zone	66.2	3.3 (ei)	68.7	2.7 (ei)	73.4	2.4 (ei)	75.0	2.2 (ei)	74.8	1.6 (ei)	74.1	1.1	72.7	1.1	70.3	2.1	69.2	2.3	69.0	2.3
	Nórdico																				
	Dinamarca	78.0	0.9 (ei)	73.5	1.8 (ei)	69.3	2.0 (ei)	65.1	2.1	61.2	1.9	56.2	1.3	53.0	2.1	47.3	2.7	45.4	2.3	45.5	2.4
	Suécia	-	4.8 (ei)	73.9	2.9 (ei)	73.7	2.7 (ei)	73.5	0.8	70.6	1.8	68.1	1.0	62.7	0.6	52.8	1.3	54.4	2.7	52.7	2.0
	Centro																				
	Alemanha	46.9	-	49.3	-	57.0	-	59.8	1.2	61.0	1.5	60.9	0.6	61.2	0.6	60.2	1.4	59.5	1.9	60.8	1.3
	França	45.3	2.2 (ei)	48.4	1.7 (ei)	54.6	1.8 (ei)	57.1	2.1	59.3	1.3	59.5	0.7	58.5	0.6	57.2	1.8	56.8	1.8	59.0	1.9
	Holanda	79.3	1.6	76.4	2.1	77.2	1.4	75.2	1.4	69.9	1.9	66.8	1.8	63.1	2.0	55.9	2.3	52.9	5.1	52.4	3.9
	Meridional																				
	Espanha	58.4	4.9 (ei)	61.1	4.6 (ei)	63.9	4.6 (ei)	68.1	3.6	66.6	1.9	64.6	1.8	63.1	2.2	60.5	3.5	56.8	2.8	53.8	3.6
	Itália	118.1	4.5 (ei)	123.8	4.2 (ei)	123.2	5.4 (ei)	122.1	4.0	120.2	1.9	116.3	2.0	114.9	1.7	110.6	2.6	109.5	2.3	106.7	2.6
	Anglo-Saxão																				
	Reino Unido	45.4	2.5 (ei)	48.5	2.0 (ei)	51.8	2.7 (ei)	52.2	2.5	50.8	1.8	47.6	1.6	45.1	1.3	42.1	0.8	38.9	1.2	38.5	1.3

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Obs: Inflação = índice harmonizado de preços ao consumidor – BCE;

(ei) = estimativa.

Tabela 7- Total de Receitas Governamentais (R) e Gastos Sociais Totais (G) Como Percentual do PIB - “Europa dos Quinze e Países Seleccionados (1993-2002):

Modelos		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
		R	G	R	G	R	G	R	G	R	G	R	G	R	G	R	G	R	G	R	G
	Europa dos 15	-	28.8	-	28.5	46.3 (s)	28.3	46.9	28.4	46.9	28.0	46.7	27.6 (p)	47.0	27.5 (e)	46.8	27.3 (e)	46.3	ND	-	ND
Nórdico	Dinamarca	-	31.9	-	32.8	58.0	32.2	58.8	31.4	58.3	30.4	58.7	30.2	59.5	29.8	57.3	28.8	58.1	ND	57.1	ND
	Suécia	61.5	39.0	60.5	37.6	60.3	35.5	62.4	34.7	61.4	33.8	63.0	33.4	61.6	32.9	60.9	32.3 (p)	61.7	ND	59.5	ND
Centro	Alemanha	46.2	28.4	46.6	28.3	46.1	28.9	46.9	29.9	46.6	29.5	46.6	29.3	47.3	29.6	47.0	29.5 (p)	45.5	ND	45.0	ND
	França	50.4	30.7	50.2	30.5	50.5	30.7	52.1	31.0	52.6	30.8	51.7	30.5	52.1	30.2	51.8	29.7 (p)	51.5	ND	51.0	ND
	Holanda	53.0	33.6	50.1	31.7	47.3	30.9	47.8	30.1	47.1	29.4	46.4	28.4	47.6	28.0	47.4	27.4 (p)	46.5	ND	-	ND
Meridional	Espanha	-	24.0	-	22.8	38.4	22.1	38.8	21.9	38.6	21.2	38.3	20.6 (p)	39.0	20.2 (p)	39.0	20.1 (p)	39.2	ND	39.8	ND
	Itália	47.4 (s)	26.4	45.3 (s)	26.0	45.8 (s)	24.8	46.1	24.8	48.4	25.5	46.8	25.0	47.1	25.3 (p)	46.2	25.2 (p)	45.8	ND	45.2	ND
Anglo-Saxão	Reino Unido	37.7	29.0	38.2	28.6	38.9	28.2	38.6	28.1	38.9	27.5	40.1	26.9	40.3	26.5	40.9	26.8 (p)	41.2	ND	-	ND

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Obs: R = receitas do governo; G = gastos sociais; (e) = estimativa; p = valor provisório; ND=indisponível (dez.de 2003).

Tabela 8- Contribuições Sociais Como Percentagem do PIB - Países Seleccionados e “Europa dos 15” (1993-2002):

Modelos		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Europa dos 15	-	-	15.7	15.9	15.5	14.6	14.5	14.3	14.3	-
Nórdico	Dinamarca	2.5	2.8	2.6	2.6	2.6	2.6	3.2	3.3	3.2	2.7
	Suécia	13.3	13.4	13.7	14.7	14.5	14.5	13.2	14.9	15.5	15.6
Centro	Alemanha	18.2	18.6	18.8	19.4	19.7	19.3	19.0	18.6	18.5	18.4
	França	21.3	20.9	20.8	21.0	20.5	18.3	18.4	18.3	18.3	18.5
	Holanda	17.7	18.5	17.2	16.6	16.6	16.4	17.1	17.1	15.3	-
Meridional	Espanha	-	-	13.0	13.2	13.1	13.0	13.1	13.3	13.6	13.6
	Itália	15.3	15.0	14.8	15.0	15.3	12.8	12.7	12.7	12.6	12.7
Anglo-Saxão	Reino Unido	7.6	7.6	7.5	7.4	7.4	7.5	7.3	7.6	7.7	-

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Tabela 9- Benefícios Sociais Pagos Pelo Governo às Famílias Como Percentagem do PIB - Países Seleccionados e “Europa dos 15” (1993-2002):

Modelos		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
		Europa dos 15	-	-	17.3	17.4	17.2	16.7	16.5	16.1	16.1
Nórdico	Dinamarca	19.8	21.2	20.4	19.8	18.8	18.3	17.8	17.3	17.3	17.5
	Suécia	22.6	22.1	20.6	19.6	18.9	18.7	18.2	17.5	17.4	17.6
Centro	Alemanha	17.4	17.7	18.1	19.3	19.3	18.9	18.9	18.8	18.9	19.4
	França	19.0	18.7	18.8	19.0	19.0	18.6	18.3	18.0	17.9	18.3
	Holanda	17.8	16.5	15.3	14.8	13.9	13.0	12.5	11.8	11.6	-
Meridional	Espanha	17.0	17.3	16.7	16.9	17.3	17.0	17.1	16.8	16.6	17.1
	Itália	-	-	13.9	13.8	13.3	12.8	12.4	12.3	12.2	12.6
Anglo-Saxão	Reino Unido	16.0	15.6	15.4	14.8	14.4	13.7	13.4	13.3	13.8	-

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Tabela 10- Impostos Sobre Salários Mais Baixos – “Europa dos 15” e Países Seleccionados (1996-2002):

Modelos		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Europa dos 15	40.6	40.8	40.3	39.1	38.6	37.7	37.8
Nórdico	Dinamarca	41.3	41.7	40.4	41.3	41.2	40.6	39.8
	Suécia	48.6	49.2	49.3	48.7	47.9	46.8	45.9
Centro	Alemanha	46.5	47.7	47.5	47.0	46.5	45.5	45.9
	França	44.3	41.6	42.5	40.3	39.6	38.4	37.8
	Holanda	39.3	38.8	39.2	40.2	40.6	36.8	37.2
Meridional	Espanha	34.4	34.8	35.1	32.6	32.8	33.4	33.9
	Itália	48.3	48.8	44.4	44.1	43.3	42.8	42.7
Anglo-Saxão	Reino Unido	26.8	28.4	28.5	25.8	25.3	24.5	24.7

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Tabela 11: Percentagem da População Adulta (25–64 anos) Participando de Educação e Treinamento (*Life Long Learning*) – “Europa dos 15” e Países Seleccionados (1996-2003):

Modelos	Europa dos 15		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
		Homens	-	-	-	5.9 (e)	5.9 (e)	-	7.9 (e)	8.0 (e)	7.9 (e)	7.9
Mulheres	-	-	-	5.5 (e)	5.7 (e)	-	8.6 (e)	8.9 (e)	9.0 (e)	9.2		
Total	-	-	-	5.7 (e)	5.8 (e)	-	8.2 (e)	8.5 (e)	8.4 (e)	8.5		
Nórdico	Dinamarca	Homens	14.2	13.0	14.8	16.0	16.4	17.9	16.7	17.9	16.4	16.2
		Mulheres	17.1	17.3	18.9	20.1	21.4	21.9	23.0	23.8	19.1	20.7
		Total	15.6	15.1	16.8	18.0	18.9	19.8	19.8	20.8	17.8	18.4
	Suécia	Homens	-	-	-	24.7	22.8	-	23.2	19.2	15.4 (b)	15.7
		Mulheres	-	-	-	28.4	27.2	-	28.6	24.1	19.7 (b)	21.2
		Total	-	-	-	26.5	25.0	-	25.8	21.6	17.5 (b)	18.4
Centro	Alemanha	Homens	-	-	-	6.4	6.0	6.0	6.0	5.6	5.7	6.1
		Mulheres	-	-	-	4.8	4.8	4.6	5.0	4.8	4.8	5.5
		Total	-	-	-	5.7	5.4	5.3	5.5	5.2	5.2	5.8
	França	Homens	3.0	2.8	2.8	2.5	2.8	2.5	2.4	2.6	2.5	2.4
		Mulheres	2.9	3.0	3.0	2.8	3.0	2.8	2.7	3.1	3.0	3.0
		Total	3.0	2.9	2.9	2.7	2.9	2.7	2.6	2.8	2.7	2.7
	Holanda	Homens	15.4	14.4	13.9	13.2	13.8	13.9	14.5	16.4	17.0	16.9
		Mulheres	13.2	12.7	12.2	11.7	11.5	11.8	12.7	14.7	15.5	15.9
		Total	14.3	13.6	13.1	12.5	12.6	12.9	13.6	15.6	16.3	16.4
Meridional	Espanha	Homens	3.2	3.4	3.8	3.9	4.0	3.8	4.6	4.6	4.3	4.5
		Mulheres	3.7	4.4	4.8	4.9	5.0	4.7	5.5	5.6	5.5	5.4
		Total	3.5	3.9	4.3	4.4	4.5	4.3	5.1	5.1	4.9	5.0
	Itália	Homens	3.6 (b)	3.8	4.1	4.4	4.8	5.0	5.9	5.5	4.9	4.5
		Mulheres	.3 (b)	3.5	3.9	4.4	4.9	4.6	5.2	5.4	5.2	4.7
		Total	3.4 (b)	3.7	4.0	4.4	4.9	4.8	5.5	5.5	5.1	4.6
Anglo-Saxão	Reino Unido	Homens	10.8	11.4	-	-	-	-	16.4	17.9	18	18.6
		Mulheres	10.9	11.7	-	-	-	-	22.3	24.4	25.7	26.3
		Total	10.8	11.5	-	-	-	-	19.2	21.1	21.7	22.3

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Tabela 12- Receitas de Proteção Social por Tipo, Segundo o Percentual Total das Receitas (1993-2000):

	Países	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Modelos	Empregadores								
	Europa dos 15	39.5	38.9	39.1	38.9	38.5	38.2 ^(p)	37.9 ^(e)	38.3 ^(e)
Nórdico	Dinamarca	6.9	10.1	10.2	10.3	8.8	8.9	9.2	9.1
	Suécia	38.6	38.1	37.6	39.5	39.0	39.0	36.4	39.7 ^(p)
Centro	Alemanha	40.0	40.6	40.2	38.0	37.8	37.4	37.0	36.9 ^(p)
	França	48.6	47.7	47.4	46.8	46.6	46.2	46.4	45.9 ^(p)
	Holanda	20.5	18.9	21.0	21.1	20.6	28.7	28.6	29.1 ^(p)
Meridional	Espanha	50.2	51.5	50.0	51.1	51.6	51.5 ^(p)	51.3 ^(p)	52.7 ^(p)
	Itália	50.7	48.3	50.3	50.9	51.2	44.7	43.3 ^(p)	43.2 ^(p)
Anglo-Saxão	Reino Unido	26.1	25.8	25.4	25.7	26.1	27.3	28.0	30.2 ^(p)
Modelos	Pessoas Protegidas								
	Europa dos 15	23.5	24.4	24.7	24.8	24.8	23.0 ^(p)	22.7 ^(e)	22.4 ^(e)
Nórdico	Dinamarca	4.7	10.8	13.8	15.4	18.1	18.4	19.2	20.3
	Suécia	2.0	2.8	5.3	6.6	7.9	9.2	9.3	9.4 ^(p)
Centro	Alemanha	28.2	28.8	28.7	28.9	29.1	28.8	28.1	28.2 ^(p)
	França	27.8	27.6	27.5	28.0	26.4	20.2	20.3	20.6 ^(p)
	Holanda	42.1	45.7	42.8	42.5	43.7	35.4	37.7	38.8 ^(p)
Meridional	Espanha	16.3	18.0	17.1	17.3	17.3	17.1 ^(p)	16.8 ^(p)	16.4 ^(p)
	Itália	16.8	16.4	17.3	17.3	17.0	14.8	14.7 ^(p)	14.9 ^(p)
Anglo-Saxão	Reino Unido	20.3	22.3	23.3	23.9	25.1	25.4	23.9	21.4 ^(p)
Modelos	Governo								
	Europa dos 15	32.8	32.7	32.2	32.4	32.9	35.1 ^(p)	35.7 ^(e)	35.8 ^(e)
Nórdico	Dinamarca	81.5	73.0	69.7	68.0	66.8	66.2	65.2	63.9
	Suécia	50.8	51.2	49.2	46.5	46.3	45.9	49.2	46.7 ^(p)
Centro	Alemanha	29.3	28.7	28.5	30.3	30.1	31.1	32.7	32.5 ^(p)
	França	19.9	21.5	21.5	21.9	23.9	30.9	30.4	30.6 ^(p)
	Holanda	21.7	16.7	17.1	16.9	16.5	15.9	14.8	14.2 ^(p)

Meridional	Espanha	31.0	28.4	30.3	28.6	27.9	28.1 (p)	28.0 (p)	26.9 (p)
	Itália	29.7	33.1	30.0	29.3	29.5	38.2	38.9 (p)	39.8 (p)
Anglo-Saxão	Reino Unido	52.5	51.0	50.5	49.5	48.0	46.4	46.9	47.1 (p)
Modelos	Outras Receitas								
	Europa dos 15	4.1	4.0	4.0	4.0	3.8	3.7 (p)	3.7 (e)	3.5 (e)
Nórdico	Dinamarca	6.9	6.2	6.3	6.4	6.4	6.4	6.4	6.7
	Suécia	8.6	7.9	8.0	7.3	6.7	5.8	5.0	4.3 (p)
Centro	Alemanha	2.5	1.9	2.7	2.8	2.9	2.7	2.3	2.4 (p)
	França	3.7	3.3	3.5	3.2	3.1	2.7	2.8	2.9 (p)
	Holanda	15.7	18.8	19.2	19.5	19.2	20.0	18.8	17.9 (p)
Meridional	Espanha	2.5	2.1	2.7	2.9	3.2	3.2 (p)	3.9 (p)	4.0 (p)
	Itália	2.8	2.3	2.3	2.5	2.3	2.3	3.1 (p)	2.1 (p)
Anglo-Saxão	Reino Unido	1.1	0.9	0.9	0.9	0.8	0.9	1.2	1.3 (p)

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Obs: (e) = estimativa; (p) = valor provisório; nd = não disponível.

Tabela 13- Benefícios Sociais por Tipo – “Europa dos Quinze” e Países Selecionados (1992-2000):

		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Modelos		Saúde								
	Europa dos 15	28.0	27.3	27.1	27.2	26.7	26.2	26.6 (p)	26.8 (e)	27.3 (e)
Nórdico	Dinamarca	19.6	19.1	17.5	17.8	17.7	18.1	19.3	19.6	20.2
	Suécia	-	22.5	21.3	21.9	21.9	22.5	23.8	25.3	27.1 (p)
Centro	Alemanha	31.8	30.3	30.8	31.0	29.7	28.4	28.2	28.3	28.3 (p)
	França	28.5	28.2	28.2	28.3	28.2	27.9	28.2	28.1	29.1 (p)
	Holanda	29.4	29.5	28.5	28.5	27.6	27.4	28.2	29.2	29.3 (p)
Meridional	Espanha	29.6	28.3	28.5	28.6	28.9	28.7	28.8 (p)	29.5 (p)	29.6 (p)
	Itália	26.3	25.2	24.1	23.2	23.2	23.3	23.6	23.6 (p)	24.9 (p)
Anglo-Saxão	Reino Unido	24.7	24.3	24.3	24.0	24.0	24.0	25.3	25.5	25.9 (p)
Modelos		Incapacidade								
	Europa dos 15	7.8	7.9	8.0	8.1	8.1	8.2	8.2 (p)	8.1 (e)	8.1 (e)
Nórdico	Dinamarca	9.9	10.0	10.1	10.6	10.7	10.8	11.6	12.1	12.0
	Suécia	-	10.5	11.3	12.1	11.6	11.5	11.6	11.8	12.0 (p)
Centro	Alemanha	6.3	6.6	6.7	6.9	7.2	7.8	7.9	7.8	7.8 (p)
	França	6.0	5.9	5.9	5.9	5.9	5.9	5.9	5.9	5.8 (p)
	Holanda	16.2	15.6	13.8	12.6	12.2	12.0	11.8	11.8	11.8 (p)
Meridional	Espanha	7.3	7.1	7.4	7.4	7.6	7.6	8.0 (p)	7.7 (p)	7.6 (p)
	Itália	6.8	7.1	7.3	7.0	7.1	6.6	6.3	6.3 (p)	6.0 (p)
Anglo-Saxão	Reino Unido	9.3	10.0	10.5	10.9	10.5	10.3	10.2	9.7	9.5 (p)
Modelos		Idosos								
	Europa dos 15	39.2	38.9	39.3	39.8	40.0	40.8	41.0 (p)	41.2 (e)	41.5 (e)
Nórdico	Dinamarca	35.3	34.4	37.0	37.6	38.8	39.3	38.3	38.0	38.0
	Suécia	-	34.8	35.0	35.1	36.8	37.4	37.3	37.3	36.9 (p)
Centro	Alemanha	39.5	39.9	40.3	40.8	39.8	40.2	40.6	40.4	40.6 (p)
	França	36.6	36.5	37.0	37.3	37.4	37.7	37.8	38.2	38.1 (p)
	Holanda	31.9	31.9	31.6	32.4	33.7	34.9	35.7	36.4	37.0 (p)
Meridional	Espanha	36.5	36.1	37.8	39.6	40.4	41.3	41.3 (p)	41.4 (p)	42.1 (p)
	Itália	49.9	50.2	50.9	52.6	51.9	52.6	53.2	52.9 (p)	52.7 (p)

Anglo-Saxão	Reino Unido	39.5	38.9	39.0	39.3	40.1	41.8	41.2	42.3	43.5 (p)
Modelos		“Sobreviventes” (“Survivors”)								
	Europa dos 15	5.2	5.0	5.1	4.9	5.0	5.1	4.9 (p)	5.0 (e)	4.9 (e)
Nórdico	Dinamarca	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
	Suécia	-	2.2	2.3	2.3	2.4	2.3	2.2	2.2	2.2 (p)
Centro	Alemanha	1.8	1.9	1.9	1.9	1.8	1.8	1.7	1.6	1.6 (p)
	França	6.4	6.2	6.2	6.2	6.2	6.1	6.1	6.0	5.9 (p)
	Holanda	5.4	5.4	5.3	5.6	5.8	5.7	5.3	5.3	5.4 (p)
Meridional	Espanha	4.2	4.0	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3 (p)	4.2 (p)	4.2 (p)
	Itália	10.5	10.9	11.3	10.8	11.3	11.3	10.8	11.1 (p)	10.7 (p)
Anglo-Saxão	Reino Unido	3.8	3.7	3.8	3.9	3.9	4.1	3.9	4.0	4.2 (p)
Modelos		Famílias/Crianças								
	Europa dos 15	7.7	7.7	7.8	7.8	8.3	8.4	8.4 (p)	8.3 (e)	8.2 (e)
Nórdico	Dinamarca	11.8	11.8	12.3	12.4	12.4	12.6	13.0	13.0	13.1
	Suécia	-	12.0	12.2	11.4	10.8	10.4	10.6	10.5	10.8 (p)
Centro	Alemanha	8.2	8.1	7.8	7.5	9.5	10.1	10.0	10.4	10.6 (p)
	França	9.7	9.9	9.9	10.0	9.9	10.1	9.8	9.8	9.6 (p)
	Holanda	5.0	4.9	4.6	4.6	4.4	4.6	4.5	4.3	4.6 (p)
Meridional	Espanha	1.9	1.9	1.9	2.0	2.3	2.3	2.5 (p)	2.6 (p)	2.7 (p)
	Itália	3.3	3.2	3.1	3.2	3.5	3.5	3.6	3.7 (p)	3.8 (p)
Anglo-Saxão	Reino Unido	8.7	8.6	8.7	8.9	8.9	8.7	8.8	7.9	7.1 (p)
Modelos		Desemprego								
	Europa dos 15	9.0	9.6	9.0	8.4	8.1	7.5	7.1 (p)	6.9 (e)	6.3 (e)
Nórdico	Dinamarca	16.8	17.9	16.4	14.8	13.8	12.6	11.7	11.2	10.5
	Suécia	-	11.6	11.4	10.9	10.3	10.2	9.2	8.1	6.5 (p)
Centro	Alemanha	9.7	10.6	9.8	9.0	9.2	8.8	8.7	8.8	8.4 (p)
	França	8.9	9.2	8.5	7.9	8.0	7.8	7.6	7.4	6.9 (p)
	Holanda	8.4	9.3	10.1	9.9	10.0	9.0	7.3	6.0	5.1 (p)
Meridional	Espanha	19.7	21.7	19.1	16.5	14.5	13.9	13.2 (p)	12.7 (p)	12.2 (p)
	Itália	3.0	3.3	3.2	3.0	2.8	2.6	2.4	2.2 (p)	1.7 (p)
Anglo-Saxão	Reino Unido	7.2	7.1	6.3	5.6	4.9	3.9	3.4	3.4	3.2 (p)

		Moradia								
Modelos	Europa dos 15	1.9	2.0	2.1	2.1	2.1	2.2	2.2 (p)	2.1 (e)	2.1 (e)
Nórdico	Dinamarca	2.6	2.6	2.4	2.4	2.4	2.4	2.5	2.4	2.4
	Suécia	-	3.1	3.4	3.3	3.1	2.6	2.4	2.3	2.1 (p)
Centro	Alemanha	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.6	0.7 (p)
	França	3.0	3.1	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.1 (p)
	Holanda	1.1	1.0	1.4	1.4	1.4	1.5	1.6	1.6	1.5 (p)
Meridional	Espanha	0.4	0.5	0.4	1.1	1.2	1.2	1.3 (p)	1.2 (p)	0.9 (p)
	Itália	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0 (p)	0.0 (p)
Anglo-Saxão	Reino Unido	5.9	6.4	6.7	6.9	6.9	6.5	6.2	6.1	5.7 (p)
Modelos		Contra Exclusão Social.								
	Europa dos 15	1.3	1.4	1.6	1.7	1.7	1.6	1.6 (p)	1.6 (e)	1.6 (e)
Nórdico	Dinamarca	4.0	4.0	4.3	4.4	4.0	4.0	3.7	3.7	3.7
	Suécia	-	3.2	3.0	3.0	3.0	3.0	2.7	2.5	2.4 (p)
Centro	Alemanha	1.8	1.9	2.2	2.3	2.3	2.3	2.2	2.0	1.9 (p)
	França	0.9	1.0	1.1	1.2	1.2	1.3	1.4	1.4	1.4 (p)
	Holanda	2.7	2.4	4.6	5.1	4.9	4.9	5.7	5.3	5.3 (p)
Meridional	Espanha	0.4	0.5	0.5	0.6	0.8	0.8	0.7 (p)	0.7 (p)	0.7 (p)
	Itália	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1 (p)	0.1 (p)
Anglo-Saxão	Reino Unido	0.9	0.9	0.6	0.6	0.8	0.8	1.0	1.0	1.0 (p)

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Obs: (p) = provisório.

Tabela 14- Risco de Pobreza Antes (A) e Depois (D) das Transferências Sociais – “Europa dos 15” e Países Seleccionados (1995-2001):

Modelos	Países	Sexo	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
			A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D
	Europa dos 15	Homens	25	16	24	15	24	15	23	14	23	15	22	14	22	14
		Mulheres	26	18	26	18	26	17	25	16	25	16	24	16	25	17
		Total	26	17	25	16	25	16	24	15	24	15	23	15	24	15
Nórdico	Dinamarca	Homens	27	9	26	8	25	8	25	10	21	9	20	10	18	9
		Mulheres	31	11	30	11	29	11	29	14	27	13	25	13	24	12
		Total	29	10	28	9	27	9	27	12	24	11	23	11	21	11
	Suécia	Homens	-	-	-	-	26	9	27	10	26	9	26	10	25	10
		Mulheres	-	-	-	-	30	9	30	10	29	10	28	11	29	11
		Total	-	-	-	-	28	9	28	10	28	9	27	11	27	10
Centro	Alemanha	Homens	21	13	21	12	21	11	21	10	20	10	19	10	20	10
		Mulheres	23	16	23	16	23	13	22	12	21	12	22	11	23	12
		Total	22	15	22	14	22	12	22	11	21	11	20	10	21	11
	França	Homens	26	15	25	14	25	14	24	14	24	15	24	15	23	15
		Mulheres	27	16	27	16	26	16	25	15	25	16	25	16	24	16
		Total	26	15	26	15	26	15	25	15	24	15	24	16	24	15
	Holanda	Homens	24	11	23	11	22	10	21	10	21	10	21	11	21	12
		Mulheres	24	12	24	12	24	11	22	10	22	11	21	10	21	11
		Total	24	11	24	12	23	10	21	10	21	11	21	10	21	11
Meridional	Espanha	Homens	27	19	26	18	27	20	25	18	23	18	21	17	22	17
		Mulheres	27	19	26	18	27	21	25	18	23	19	23	19	25	20
		Total	27	19	26	18	27	20	25	18	23	19	22	18	23	19
	Itália	Homens	22	19	22	19	22	19	20	17	20	18	20	18	21	19
		Mulheres	24	21	24	21	23	20	22	19	21	18	21	19	23	20
		Total	23	20	23	20	22	19	21	18	21	18	21	18	22	19
Anglo-Saxão	Reino Unido	Homens	29	19	27	16	27	16	26	17	27	18	26	16	26	15
		Mulheres	35	22	32	20	33	19	33	21	32	21	32	21	32	19
		Total	32	20	29	18	30	18	30	19	30	19	29	19	29	19

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Tabela 15- Percentual de Emprego Industrial – “Europa dos Quinze” e Países Selecionados (1993-2002):

Modelos	Países	Sexo	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Europa dos 15	Homens	37,4	36,9	36,8	36,4	36,2	36,1	35,7	35,3	35,1	34,7
		Mulheres	15,6	15,2	14,9	14,5	14,2	14,1	13,7	13,4	13,1	12,7
		Total	28,2	27,7	27,6	27,1	26,9	26,7	26,2	25,8	25,5	25,0
Nórdico	Dinamarca	Homens	33,6	33,0	33,9	33,4	33,4	33,4	32,8	32,8	32,6	31,7
		Mulheres	13,1	13,0	13,4	13,6	13,1	13,0	12,7	12,3	12,1	11,8
		Total	23,9	23,7	24,5	24,4	24,0	23,9	23,3	23,1	22,9	22,4
	Suécia	Homens	35,9	35,6	36,7	36,5	36,3	36,2	35,8	35,1	34,5	34,2
		Mulheres	11,5	11,2	11,5	11,6	11,6	11,6	11,3	11,1	10,7	10,1
		Total	23,8	23,6	24,4	24,4	24,3	24,4	24,0	23,6	23,1	22,6
Centro	Alemanha	Homens	45,2	44,4	44,0	43,3	42,6	41,9	41,2	40,5	39,8	39,1
		Mulheres	19,4	18,5	17,9	17,1	16,6	16,3	15,8	15,4	15,1	14,7
		Total	34,1	33,2	32,7	31,9	31,1	30,6	29,8	29,1	28,6	27,9
	França	Homens	34,2	33,3	33,3	33,0	32,4	31,9	31,5	31,4	31,4	31,2
		Mulheres	13,9	13,6	13,2	12,7	12,5	12,3	12,0	11,7	11,6	11,2
		Total	25,1	24,5	24,2	23,8	23,3	22,9	22,5	22,3	22,3	21,9
	Holanda	Homens	32,1	31,5	30,4	29,8	29,7	29,0	29,0	28,8	28,8	28,4
		Mulheres	9,8	8,9	9,2	8,5	8,5	8,9	8,6	8,7	8,3	8,2
		Total	23,1	22,3	21,8	21,2	20,9	20,6	20,3	20,1	19,9	19,5
Meridional	Espanha	Homens	36,4	35,8	36,5	36,6	37,3	37,6	38,5	38,8	39,3	39,1
		Mulheres	13,1	12,8	12,6	12,8	12,6	12,6	12,9	13,6	13,5	13,5
		Total	28,4	27,9	28,2	28,3	28,6	28,7	29,2	29,4	29,5	29,4
	Itália	Homens	37,0	36,8	36,7	36,3	36,1	36,3	36,3	35,9	35,9	36,0
		Mulheres	20,5	20,7	20,5	20,1	20,2	20,1	19,4	19,1	18,6	18,2
		Total	31,2	31,1	31,0	30,5	30,4	30,4	30,1	29,6	29,3	29,2
Anglo-Saxão	Reino Unido	Homens	32,7	32,5	32,4	32,2	32,2	32,3	31,0	30,3	29,5	28,7
		Mulheres	11,5	11,2	11,0	10,7	10,5	10,4	9,8	9,4	8,8	8,1
		Total	22,7	22,5	22,5	22,1	22,1	22,2	21,2	20,6	19,8	19,0

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Observação geral para as tabelas que se seguem, sobre emprego e desemprego nos países: os dados para a “Europa dos Quinze” encontram-se comentados no capítulo 4, seção “Algumas Evidências”.

Tabela 16- Percentual do Emprego em Serviços –Países Seleccionados na UE (1993-2002):

Modelos	Países	Sexo	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nórdico	Dinamarca	Homens	59,2	60,5	59,9	60,5	60,5	60,9	61,7	62,1	62,3	63,2
		Mulheres	84,4	84,6	84,1	84,2	85,0	85,2	85,7	85,8	86,2	86,5
		Total	71,1	71,8	70,9	71,3	71,8	72,2	73,0	73,3	73,6	74,2
	Suécia	Homens	58,1	58,6	57,9	58,3	59,0	59,4	60,0	60,7	61,5	62,0
		Mulheres	87,9	88,1	87,6	87,5	87,4	87,3	87,6	87,8	88,1	88,7
		Total	72,8	73,1	72,4	72,5	72,7	72,8	73,3	73,7	74,3	74,8
Centro	Alemanha	Homens	51,3	52,3	52,8	53,7	54,4	55,1	55,9	56,6	57,2	58,0
		Mulheres	77,6	78,6	79,3	80,5	81,2	81,5	82,2	82,7	83,0	83,4
		Total	62,6	63,6	64,3	65,4	66,2	66,8	67,7	68,4	69,0	69,7
	França	Homens	34,2	33,3	33,3	33,0	32,4	31,9	31,5	31,4	31,4	31,2
		Mulheres	82,0	82,6	83,2	83,9	84,2	84,6	85,0	85,5	85,6	86,2
		Total	69,6	70,5	70,9	71,5	72,0	72,5	73,1	73,5	73,6	74,2
	Holanda	Homens	62,6	63,1	64,4	65,1	65,4	66,6	66,7	67,0	67,2	67,5
		Mulheres	87,3	88,4	88,5	89,1	88,9	88,6	88,9	88,9	89,3	89,6
		Total	72,5	73,4	74,2	74,8	75,1	75,8	76,1	76,4	76,8	77,2
Meridional	Espanha	Homens	53,7	54,6	54,6	54,3	53,9	53,7	53,4	53,7	53,2	53,8
		Mulheres	80,6	81,1	81,6	81,6	82,0	82,4	82,3	81,8	82,1	82,4
		Total	62,9	63,7	64,0	63,9	63,8	63,9	63,9	64,1	64,1	64,7
	Itália	Homens	56,6	56,9	57,2	57,7	58,0	58,0	58,2	58,8	58,8	58,7
		Mulheres	72,7	73,1	73,6	74,7	74,7	75,1	76,4	76,8	77,3	77,9
		Total	62,3	62,6	63,0	63,8	64,0	64,3	64,9	65,5	65,8	66,1
Anglo-Saxão	Reino Unido	Homens	65,3	65,7	65,9	66,2	66,0	65,9	67,2	68,0	69,0	70,0
		Mulheres	87,8	88,1	88,3	88,6	88,8	88,9	89,6	90,0	90,7	91,4
		Total	75,9	76,2	76,4	76,7	76,6	76,6	77,6	78,2	79,2	80,0

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Tabela 17- Percentual de Emprego Formal– Países Seleccionados na UE (1993-2002):

Modelos	Países	Sexo	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nórdico	Dinamarca	Homens	58,0	57,5	57,3	58,0	59,7	59,8	62,1	62,2	63,0	63,1
		Mulheres	71,8	57,5	57,3	58,0	59,7	59,8	62,1	62,2	63,0	63,1
		Total	71,8	74,0	76,6	76,4	76,9	76,2	77,6	76,9	76,9	76,9
	Suécia	Homens	:	:	69,5	67,9	67,3	68,5	69,3	70,0	73,6	72,9
		Mulheres	:	:	58,5	57,8	56,7	56,4	58,5	60,2	63,3	63,4
		Total	63,4	62,0	62,0	63,4	62,6	63,0	63,9	64,9	66,7	68,0
Centro	Alemanha	Homens	74,3	73,3	73,2	71,7	70,6	70,3	70,8	71,1	70,9	69,9
		Mulheres	46,4	46,2	46,1	45,8	45,2	45,0	45,8	46,1	46,5	46,4
		Total	60,5	59,8	59,7	58,7	57,9	57,7	58,3	58,6	58,6	58,1
	França	Homens	68,1	67,0	67,5	67,4	67,3	67,7	67,8	69,1	70,3	70,4
		Mulheres	46,3	45,8	46,2	46,5	46,2	46,7	47,2	48,7	50,0	50,9
		Total	56,9	56,2	56,6	56,7	56,5	56,9	57,3	58,7	59,9	60,4
	Holanda	Homens	69,6	68,9	69,0	69,7	71,7	73,1	73,8	74,7	75,0	74,7
		Mulheres	33,6	33,8	33,8	34,5	36,6	38,3	40,0	40,5	41,6	42,0
		Total	51,6	51,3	51,4	52,1	54,1	55,6	56,8	57,5	58,1	58,1
Meridional	Espanha	Homens	62,2	60,7	61,5	61,8	63,3	65,7	68,5	70,4	71,8	72,2
		Mulheres	28,3	28,2	28,9	29,8	31,1	32,2	34,5	37,4	38,8	40,1
		Total	45,1	44,3	45,1	45,7	47,1	48,9	51,4	53,8	55,3	56,2
	Itália	Homens	68,3	66,4	65,5	65,1	64,7	66,3	66,7	67,0	67,6	68,4
		Mulheres	34,3	34,0	33,8	34,3	34,3	35,0	35,7	36,7	38,1	39,2
		Total	51,0	49,9	49,5	49,5	49,3	50,5	51,0	51,7	52,7	53,6
Anglo-Saxão	Reino Unido	Homens	71,5	71,7	72,2	72,2	73,2	73,8	73,9	74,5	74,8	74,0
		Mulheres	46,4	46,5	47,0	47,4	48,1	48,3	49,2	49,7	50,2	50,8
		Total	58,6	58,7	59,2	59,4	60,2	60,7	61,2	61,7	62,2	62,1

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Tabela 18- Percentual de Auto-Emprego – Países Seleccionados na UE (1993-2002):

Modelos	Países	Sexo	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Nórdico	Dinamarca	Homens	12,2	11,0	10,7	10,5	10,2	9,7	9,6	9,6	9,9	9,7	
		Mulheres	5,9	5,8	5,2	5,0	4,7	4,6	4,4	4,5	3,8	4,0	
		Total	9,2	8,6	8,2	8,0	7,7	7,3	7,2	7,2	7,2	7,0	7,0
	Suécia	Homens	8,4	8,4	8,3	8,3	8,3	8,1	7,9	7,9	7,9	7,6	7,4
		Mulheres	2,5	2,7	2,8	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	2,8	2,7	2,6
		Total	5,5	5,6	5,6	5,5	5,6	5,5	5,5	5,5	5,4	5,2	5,0
Centro	Alemanha	Homens	11,3	11,7	11,9	12,2	12,6	12,7	12,6	12,5	12,5	12,8	
		Mulheres	7,9	8,0	8,0	7,7	7,8	7,8	7,5	7,5	7,5	8,0	7,9
		Total	9,9	10,2	10,3	10,3	10,5	10,6	10,3	10,3	10,3	10,5	10,6
	França	Homens	13,6	13,2	12,7	12,5	12,2	11,9	11,6	11,6	11,3	11,0	10,9
		Mulheres	9,1	8,7	8,3	7,8	7,5	7,1	6,9	6,9	6,6	6,4	6,2
		Total	11,6	11,2	10,7	10,4	10,1	9,7	9,5	9,5	9,2	8,9	8,7
	Holanda	Homens	16,8	17,0	17,0	17,6	17,5	17,0	16,0	16,0	16,0	15,6	15,8
		Mulheres	13,7	14,4	13,9	13,3	13,3	12,8	12,4	12,4	11,8	11,7	11,2
		Total	15,6	15,9	15,7	15,8	15,8	15,3	14,4	14,4	14,2	13,9	13,8
Meridional	Espanha	Homens	19,7	19,9	19,5	19,9	19,5	19,3	18,9	18,4	18,4	18,2	17,8
		Mulheres	18,3	17,6	17,3	16,9	15,6	15,5	14,3	14,3	13,7	13,4	12,5
		Total	19,2	19,1	18,7	18,9	18,1	18,0	17,2	17,2	16,7	16,4	15,8
	Itália	Homens	29,0	29,1	29,6	29,8	29,7	29,7	29,7	29,4	29,6	29,4	29,0
		Mulheres	22,5	22,4	21,9	21,8	21,4	21,2	20,8	20,8	20,3	19,8	19,5
		Total	26,7	26,7	26,9	26,9	26,7	26,6	26,2	26,2	26,1	25,8	25,4
Anglo-Saxão	Reino Unido	Homens	17,2	17,7	17,8	17,5	16,9	16,1	15,8	15,2	14,9	15,2	
		Mulheres	7,6	7,8	7,7	7,7	7,8	7,6	7,3	7,3	6,8	6,9	
		Total	12,9	13,2	13,3	13,1	12,8	12,3	12,0	11,7	11,7	11,2	11,5

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Tabela 19- Percentual de Emprego “termo-fixo”s – Países Selecionados na UE (1993-2002):

Modelos	Países	Sexo	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nórdico	Dinamarca	Homens	9,5	10,8	10,7	10,6	10,2	9,2	8,6	8,5	7,7	7,9
		Mulheres	11,8	12,4	12,6	11,4	11,0	10,6	10,7	11,1	10,7	10,3
		Total	10,6	11,6	11,6	10,9	10,6	9,9	9,6	9,7	9,2	9,1
	Suécia	Homens	11,1	13,7	13,6	13,0	13,3	13,9	14,2	13,8	12,9	12,8
		Mulheres	12,8	14,5	15,8	15,8	16,9	18,3	18,7	17,8	17,6	17,6
		Total	12,0	14,1	14,7	14,4	15,1	16,1	16,5	15,8	15,2	15,2
Centro	Alemanha	Homens	9,9	9,8	10,1	11,0	11,6	12,2	12,8	12,5	12,1	11,8
		Mulheres	10,9	11,0	11,1	11,4	12,1	12,6	13,4	13,0	12,6	12,2
		Total	10,3	10,4	10,5	11,2	11,8	12,4	13,0	12,7	12,4	11,9
	França	Homens	9,4	10,4	11,4	11,7	12,4	13,0	13,7	14,2	13,2	12,0
		Mulheres	12,7	12,8	13,6	14,1	14,5	14,8	15,4	16,4	16,2	15,9
		Total	10,9	11,5	12,4	12,8	13,4	13,9	14,5	15,2	14,6	13,9
	Holanda	Homens	7,4	8,6	9,1	9,3	9,3	10,5	9,7	11,2	11,9	12,1
		Mulheres	14,9	15,1	14,6	16,3	15,3	16,4	15,6	16,8	17,4	17,1
		Total	10,5	11,3	11,4	12,3	11,8	13,0	12,3	13,7	14,3	14,4
Meridional	Espanha	Homens	30,5	32,1	33,5	32,6	32,7	32,4	31,6	30,7	30,0	29,0
		Mulheres	37,6	38,0	38,3	36,7	35,7	34,7	35,1	34,2	34,3	34,1
		Total	33,0	34,2	35,2	34,1	33,8	33,2	32,9	32,0	31,7	31,0
	Itália	Homens	5,0	5,7	6,2	6,5	6,9	7,6	8,2	8,7	8,3	8,4
		Mulheres	8,2	8,7	9,3	8,8	9,4	10,3	11,5	12,2	11,9	12,0
		Total	6,2	6,8	7,4	7,4	7,9	8,6	9,5	10,1	9,8	9,9
Anglo-Saxão	Reino Unido	Homens	5,3	5,9	6,3	6,4	6,6	6,4	6,3	6,1	6,0	5,6
		Mulheres	7,3	7,9	8,2	8,4	8,6	8,4	7,8	7,9	7,5	7,2
		Total	6,3	6,9	7,2	7,3	7,6	7,3	7,0	6,9	6,7	6,3

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Tabela 20- Percentual de Emprego *Part-Time* – Países Seleccionados na UE (1993-2002):

Modelos	Países	Sexo	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nórdico	Dinamarca	Homens	11,1	10,5	10,8	11,4	12,2	11,1	10,4	10,2	10,2	11,1
		Mulheres	37,0	35,0	35,4	34,7	34,9	35,5	34,7	34,1	31,6	30,3
		Total	23,1	21,7	21,8	21,9	22,5	22,3	21,6	21,3	20,2	20,0
	Suécia	Homens	6,8	7,3	7,3	7,4	7,5	7,4	8,0	8,2	10,8	11,1
		Mulheres	36,0	36,2	35,8	34,9	34,7	34,3	33,3	32,3	33,0	33,1
		Total	20,5	20,8	20,5	20,2	20,2	19,8	19,7	19,5	21,1	21,5
Centro	Alemanha	Homens	3,0	3,3	3,6	3,8	4,3	4,7	:	:	:	:
		Mulheres	32,1	33,2	33,7	33,9	35,3	36,4	:	:	:	:
		Total	15,2	15,8	16,3	16,7	17,6	18,4	19,3	20,0	20,9	21,4
	França	Homens	4,3	4,8	5,1	5,3	5,5	5,6	5,5	5,3	5,0	5,1
		Mulheres	26,9	28,3	29,1	30,0	31,2	31,6	31,4	30,8	30,1	29,4
		Total	14,3	15,2	15,8	16,3	17,0	17,3	17,1	16,7	16,3	16,1
	Holanda	Homens	16,8	17,0	17,0	17,6	17,5	17,0	16,0	16,0	15,6	15,8
		Mulheres	64,6	66,1	67,4	68,1	67,3	67,6	68,9	71,0	71,3	73,1
		Total	35,2	36,7	37,4	38,0	37,9	38,9	39,7	41,5	42,2	43,9
Meridional	Espanha	Homens	2,4	2,6	2,9	3,0	3,1	2,9	2,9	2,7	2,7	2,5
		Mulheres	14,5	15,0	16,4	16,7	17,1	16,9	17,1	16,8	16,8	16,7
		Total	6,4	6,7	7,5	7,7	8,0	7,8	8,0	7,9	7,9	7,9
	Itália	Homens	2,5	2,7	2,9	3,0	3,1	3,4	3,5	3,7	3,5	3,5
		Mulheres	11,2	12,0	12,7	12,9	13,4	14,3	15,6	16,5	16,6	16,9
		Total	5,5	5,9	6,3	6,5	6,8	7,3	7,9	8,4	8,4	8,6
Anglo-Saxão	Reino Unido	Homens	7,0	7,5	7,8	8,4	8,5	8,5	8,8	8,8	8,9	9,4
		Mulheres	44,1	44,4	44,4	44,6	44,6	44,4	44,0	44,4	44,0	43,9
		Total	23,7	24,0	24,1	24,6	24,6	24,5	24,6	24,8	24,6	24,9

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Tabela 21- Percentual de Desemprego – Países Selecionados na UE (1993-2002):

Modelos	Países	Sexo	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Nórdico	Dinamarca	Homens	9,3	7,1	5,6	5,3	4,4	3,9	4,4	4,1	3,9	4,4	
		Mulheres	9,9	8,5	8,1	7,5	6,2	6,0	5,4	4,8	4,9	4,6	
		Total	9,6	7,7	6,7	6,3	5,2	4,9	4,8	4,4	4,4	4,3	4,5
	Suécia	Homens	10,7	10,8	9,7	10,1	10,2	8,4	6,6	5,9	5,2	5,2	5,3
		Mulheres	7,3	7,8	7,8	9,0	9,5	8,0	6,8	6,8	5,3	4,5	4,5
		Total	9,1	9,4	8,8	9,6	9,9	8,2	6,7	6,7	5,6	4,9	4,9
Centro	Alemanha	Homens	6,5	7,1	7,0	8,1	9,1	8,6	8,1	7,5	7,8	8,7	
		Mulheres	9,4	9,8	9,4	9,5	10,4	9,7	8,9	8,1	7,9	7,9	8,3
		Total	7,7	8,2	8,0	8,7	9,7	9,1	8,4	8,4	7,8	7,8	8,6
	França	Homens	9,7	10,2	9,5	10,2	10,2	9,7	9,1	7,6	7,0	7,0	7,8
		Mulheres	13,2	13,8	13,5	13,9	13,7	13,4	12,7	11,2	11,2	10,3	9,9
		Total	11,3	11,8	11,3	11,9	11,8	11,4	10,7	9,3	9,3	8,5	8,7
	Holanda	Homens	5,4	6,0	5,5	4,8	3,7	3,0	2,3	2,3	2,1	2,0	2,5
		Mulheres	7,5	7,9	8,1	7,7	6,6	5,0	4,4	4,4	3,6	2,9	3,0
		Total	6,2	6,8	6,6	6,0	4,9	3,8	3,2	3,2	2,8	2,4	2,7
Meridional	Espanha	Homens	15,5	16,2	14,9	14,4	13,1	11,2	9,0	7,9	7,5	8,0	
		Mulheres	24,1	26,1	25,3	24,4	23,4	21,8	18,7	16,7	16,7	15,4	16,4
		Total	18,6	19,8	18,8	18,1	17,0	15,2	12,8	12,8	11,3	10,6	11,3
	Itália	Homens	7,5	8,5	8,8	8,9	8,9	9,0	8,6	8,6	8,0	7,3	7,0
		Mulheres	14,5	15,4	16,1	15,9	16,1	16,1	15,5	15,5	14,3	12,9	12,2
		Total	10,1	11,0	11,5	11,5	11,6	11,7	11,3	11,3	10,4	9,4	9,0
Anglo-Saxão	Reino Unido	Homens	11,9	11,0	9,9	9,3	7,7	6,9	6,5	5,9	5,5	5,6	
		Mulheres	7,6	7,1	6,7	6,3	5,8	5,3	5,1	5,1	4,8	4,4	4,5
		Total	10,0	9,3	8,5	8,0	6,9	6,2	5,9	5,9	5,4	5,0	5,1

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Tabela 22 – Percentual de Desemprego Entre Jovens – Países Seleccionados na UE (1993-2002):

Modelo	Países	Sexo	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nórdico	Dinamarca	Homens	13,1	10,3	8,2	8,5	6,8	7,1	8,8	7,0	7,8	9,4
		Mulheres	12,5	10,1	11,3	11,0	8,8	7,4	8,8	7,1	8,9	5,8
		Total	12,8	10,2	9,6	9,7	7,7	7,3	8,8	7,0	8,4	7,7
	Suécia	Homens	25,6	24,9	20,4	21,3	21,1	16,4	12,2	11,0	11,9	12,0
		Mulheres	18,2	19,0	17,7	19,8	20,1	15,8	12,4	9,9	9,9	11,6
		Total	22,0	22,0	19,1	20,5	20,6	16,1	12,3	10,5	10,9	11,8
Centro	Alemanha	Homens	7,6	8,6	8,6	10,2	11,3	10,2	9,5	9,3	9,4	11,3
		Mulheres	7,8	8,2	8,3	8,8	9,3	8,6	8,0	7,6	7,2	7,9
		Total	7,7	8,4	8,4	9,6	10,4	9,4	8,8	8,5	8,4	9,7
	França	Homens	24,8	25,9	23,3	25,5	25,7	23,2	21,3	17,6	17,0	18,3
		Mulheres	29,5	31,6	30,7	31,5	31,2	28,3	25,6	22,3	21,6	22,2
		Total	27,1	28,7	26,9	28,4	28,3	25,6	23,3	19,7	19,0	20,0
	Holanda	Homens	11,4	11,6	10,7	10,5	7,9	7,4	5,1	4,6	4,7	5,3
		Mulheres	9,7	10,2	12,1	11,8	10,4	7,9	8,4	6,7	6,1	5,2
		Total	10,6	10,9	11,4	11,1	9,1	7,6	6,8	5,6	5,3	5,2
Meridional	Espanha	Homens	35,1	36,1	32,4	31,6	28,7	24,9	19,7	17,4	16,6	18,4
		Mulheres	42,8	45,4	44,4	44,0	41,6	38,8	33,0	29,2	27,8	27,3
		Total	38,4	40,2	37,8	37,1	34,5	31,1	25,6	22,6	21,4	22,2
	Itália	Homens	26,3	28,6	29,1	29,3	29,1	29,4	28,7	27,1	24,9	24,1
		Mulheres	35,0	36,2	38,5	39,1	39,2	38,6	36,9	35,0	32,1	31,4
		Total	30,1	31,9	33,3	33,6	33,5	33,5	32,3	30,7	28,1	27,2
Anglo-Saxão	Reino Unido	Homens	20,7	19,1	17,4	17,5	15,4	14,7	14,2	13,3	13,3	13,7
		Mulheres	13,8	13,2	12,8	12,0	11,7	11,3	11,1	11,1	10,3	10,2
		Total	17,6	16,4	15,3	15,0	13,7	13,1	12,8	12,3	11,9	12,1

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.

Obs: de 15 a 24 anos.

Tabela 23- Percentual de Desemprego de Longo Prazo – Países Seleccionados na UE (1993-2002):

Modelo	Países	Sexo	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Nórdico	Dinamarca	Homens	2,3	2,2	1,8	1,5	1,1	0,9	0,9	0,9	0,7	0,8	
		Mulheres	3,0	2,8	2,2	2,1	1,9	1,8	1,2	1,1	1,0	1,0	
		Total	2,6	2,5	2,0	1,8	1,5	1,3	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9
	Suécia	Homens	2,6	3,9	3,6	3,8	4,0	3,2	2,2	1,7	1,2	1,2	1,2
		Mulheres	0,4	0,8	1,0	1,5	2,0	1,8	1,4	1,0	0,8	0,8	0,8
		Total	1,4	2,3	2,3	2,8	3,1	2,6	1,9	1,4	1,4	1,0	1,0
Centro	Alemanha	Homens	2,5	3,0	3,2	3,7	4,3	4,2	4,0	3,7	3,7	3,9	
		Mulheres	4,1	4,7	4,8	4,9	5,6	5,3	4,7	4,2	4,2	4,1	4,1
		Total	3,1	3,7	3,9	4,2	4,9	4,7	4,3	3,9	3,9	3,8	4,0
	França	Homens	3,2	3,8	3,6	3,8	4,0	3,9	3,5	2,9	2,4	2,4	2,3
		Mulheres	4,8	5,4	5,5	5,6	5,7	5,5	5,1	4,4	4,4	3,7	3,3
		Total	4,0	4,5	4,5	4,6	4,8	4,6	4,2	3,6	3,6	3,0	2,7
	Holanda	Homens	2,8	3,0	2,9	2,6	1,7	1,3	0,9	0,5	0,5	0,5	0,6
		Mulheres	3,9	3,5	3,3	3,5	3,0	1,8	1,4	1,0	0,8	0,8	0,8
		Total	3,2	3,2	3,0	3,0	2,2	1,5	1,1	0,7	0,7	0,6	0,7
Meridional	Espanha	Homens	5,4	6,9	6,6	6,2	5,7	4,8	3,7	2,8	2,3	2,3	
		Mulheres	15,7	17,8	16,8	15,4	14,1	12,4	9,4	7,6	6,3	6,3	
		Total	9,2	11,0	10,5	9,7	8,9	7,6	5,9	4,7	4,7	3,9	3,9
	Itália	Homens	4,1	5,0	5,4	5,7	5,7	5,4	5,2	4,9	4,5	4,5	4,1
		Mulheres	8,8	9,8	10,5	10,6	10,5	9,5	9,3	8,8	8,8	8,0	7,2
		Total	5,8	6,7	7,3	7,5	7,5	7,0	6,8	6,4	6,4	5,8	5,3
Anglo-Saxão	Reino Unido	Homens	5,6	5,5	4,8	4,2	3,3	2,5	2,2	1,9	1,7	1,4	
		Mulheres	2,4	2,3	2,0	1,7	1,5	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7	
		Total	4,2	4,1	3,6	3,1	2,5	1,9	1,7	1,5	1,3	1,1	

Fonte: EUROSTAT. Dados recolhidos em janeiro de 2004.