

# *A Europeização das Políticas de Emprego em Portugal*

**Carla Valadas**

## Índice

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>O processo de “integração europeia” sob um olhar sociológico .....</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo I. O tema do emprego na agenda política europeia. Uma reconstrução histórica.....</b>	<b>14</b>
<b>Os primeiros passos da construção da dimensão social da UE .....</b>	<b>14</b>
Os desenvolvimentos da política social europeia depois de Maastricht.....	22
Os contributos do Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego .....	24
<b>O (re)surgimento do tema do emprego na agenda política europeia.....</b>	<b>29</b>
A Estratégia de Emprego da OCDE e a Estratégia Europeia de Emprego: duas propostas distintas para a resolução dos problemas de desemprego? .....	33
A transferência de competências para as instâncias europeias no domínio das políticas de emprego. Um processo político controverso .....	36
<b>A Cimeira do Luxemburgo e a definição da Estratégia Europeia de Emprego .....</b>	<b>44</b>
As especificidades e as complexidades da Estratégia Europeia de Emprego. Os objetivos e o conteúdo das políticas .....	46
Os objetivos consensualizados da Estratégia Europeia de Emprego .....	49
Os temas controversos a propósito da Estratégia Europeia de Emprego .....	52
Os Conselhos Europeus do Luxemburgo, Cardiff e Colónia como eixos fundamentais de uma estratégia europeia de emprego.....	53
<b>A integração da Estratégia Europeia de Emprego na Estratégia de Lisboa em 2000: implicações e resultados esperados.....</b>	<b>54</b>
A Agenda Social e a preocupação em torno da qualidade do emprego. Uma mera questão retórica? .....	57
Outros contributos importantes da Estratégia de Lisboa. O pleno emprego como nova prioridade política .....	59
O impacto e as implicações da avaliação intercalar da Estratégia Europeia de Emprego.....	62
A situação de impasse e o ênfase renovado no crescimento económico e na criação de emprego .....	66

<b>A revisão da Estratégia de Lisboa. Impactos e implicações no domínio das políticas de emprego .....</b>	<b>70</b>
<b>Capítulo II. A Estratégia Europeia de Emprego e o Método Aberto de Coordenação. Potencialidades e limites do modelo de governação multiníveis</b>	<b>81</b>
<b>O Método Aberto de Coordenação como instrumento para superar o impasse e as divergências entre as políticas de emprego nacionais .....</b>	<b>84</b>
Potencialidades e constrangimentos do Método Aberto de Coordenação.....	86
A possibilidade de combinação de instrumentos normativos/legislativos distintos .....	92
<b>O Método Aberto de Coordenação “em ação” .....</b>	<b>94</b>
Os diferentes contextos nacionais. O peso das variações internas.....	95
Os mecanismos utilizados para influenciar as políticas de emprego nacionais .....	96
<b>Efeitos (esperados) diferentes em função dos domínios de ação política .....</b>	<b>103</b>
<b>O lugar subordinado da política social europeia .....</b>	<b>106</b>
Obstáculos que inviabilizam a criação de um Estado-Providência Supranacional .....	108
Um quadro analítico para compreender as interações entre a(s) política(s) (sociais) no domínio do emprego a nível europeu e a nível nacional .....	112
<b>Capítulo III. Alterações na configuração das políticas de emprego: continuidades e mudanças no caso português.....</b>	<b>117</b>
Mudanças nos objetivos, conteúdos e modo(s) de implementação das políticas de emprego em Portugal.....	121
Os riscos da flexibilidade sem segurança .....	132
<b>Transformações nos procedimentos e no(s) modo(s) de governação .....</b>	<b>135</b>
<b>Impacto dos mecanismos que promovem a aprendizagem conjunta à escala europeia .....</b>	<b>136</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>146</b>
Portugal e a EU. As principais mudanças nas políticas de emprego.....	153
Os objetivos não concretizados da Estratégia Europeia de Emprego. Reflexões a partir da experiência portuguesa .....	157
<b>Bibliografia .....</b>	<b>165</b>



## **Introdução**

Este é um estudo sobre a europeização das políticas sociais no domínio do emprego e surge na sequência de um percurso de investigação marcado, desde o início, por um interesse profundo pelas políticas sociais, em diferentes espaços (e.g. local, regional, nacional, europeu) e em domínios de ação distintos (e.g. políticas de combate à pobreza e à exclusão social, políticas públicas de emprego)<sup>1</sup>.

O objetivo central do trabalho consiste em analisar as interligações entre as políticas de emprego constituídas no seio das instâncias europeias e as políticas de emprego prosseguidas num dos Estados-membros da União Europeia (UE), Portugal. A investigação parte de duas preocupações teóricas que se entrecruzam. A primeira prende-se com o reconhecimento de que ter um emprego constitui um elemento central para promover a integração dos indivíduos na sociedade e que, pelo facto de representar a quebra de laços sociais determinantes, o desemprego constitui um dos problemas sociais mais marcantes do nosso tempo. O outro tema central está associado à ideia de que as políticas sociais que nos países de capitalismo avançado, têm sido designadas para prevenir ou aliviar problemas sociais como o desemprego estão, hoje, imbuídas de uma dimensão supranacional (e.g. europeia).

---

<sup>1</sup> O texto que agora se apresenta é uma versão revista da Dissertação de Doutoramento em Sociologia que foi apoiada com uma Bolsa de Doutoramento (com a Ref. SFRH/BD/18480/2004) pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

De entre as mudanças sociais, económicas, políticas e culturais que produzem impactos significativos nas sociedades atuais, a “crise do emprego” é sem dúvida um dos fenómenos mais proeminentes. Relembrando as palavras de Friedmann (1950), ainda que o trabalho sempre tenha existido enquanto laboração e ação humana, nunca como hoje nas sociedades ocidentais, foi encarado como um bem tão raro e precioso. Em concreto se pensarmos no emprego remunerado, a tempo inteiro, estável, este tende, cada vez mais, a ser substituído por formas de emprego/trabalho flexíveis, a tempo parcial, precárias (no sentido em que a sua duração é limitada e os trabalhadores não têm acesso a mecanismos de proteção social quando ficam desempregados, por exemplo) o que, em muitos casos, representa um agravamento das desigualdades entre diferentes categorias de trabalhadores e, para muitos, o agravamento do risco de pobreza e exclusão social. As mudanças no mundo do trabalho estão profundamente ligadas a fenómenos como a globalização económica e o desenvolvimento tecnológico e têm implicações no modo como a sociedade no seu todo funciona e está organizada e, em concreto, no modo como, nas sociedades ocidentais, é concebido o papel do Estado. É neste ponto, precisamente, que estas ideias intersectam com o segundo grande tema desta dissertação: as políticas públicas.

Nos países de capitalismo avançado, o Estado desempenha um papel central ao assegurar, nas palavras de Holzmann (2001: 32), “um conjunto de políticas públicas que visam auxiliar os indivíduos, as famílias e os grupos sociais a melhor gerir o risco e a fornecer um apoio às pessoas extremamente pobres” (tradução nossa). Como é reconhecido, ao Estado enquanto principal promotor das políticas sociais, juntam-se outros intervenientes como a família, as organizações

voluntárias e o mercado constituindo o que se designa por “economia mista do bem estar”. Em resultado de circunstâncias políticas, económicas e sociais distintas das que se verificaram no período de desenvolvimento do Estado-Providência (e.g. forte crescimento económico, mercados de trabalho estáveis, quase pleno emprego), assistimos, nas últimas décadas, a mudanças importantes que apontam dois caminhos com uma trajetória paralela. Uma tendência no sentido do reforço do papel exercido pela esfera privada (e.g. mercado) na prossecução das políticas sociais e outra que está ligada ao papel crescente de organizações internacionais como são a União Europeia (UE), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), o Banco Mundial (BM). As orientações e decisões que delas emanam influenciam as decisões e delimitam a (margem de) atuação dos Estados nacionais.

Ao longo dos últimos anos, regista-se uma preocupação crescente com a redução e/ou o controle dos custos financeiros do Estado-Providência. No âmbito da sua intervenção na regulação e reorganização dos mercados de trabalho, este esforço tem-se traduzido em fenómenos como seja: a diminuição e/ou restrição dos apoios sociais concedidos aos desempregados; o aumento e/ou generalização dos contratos de trabalho temporário/a prazo; o reforço das designadas “políticas ativas de emprego” com o intuito de reduzir o número de pessoas dependentes das transferências sociais (e.g. subsídios de desemprego) e aumentar os níveis de emprego (Taylor-Goody, 2001; Seeleib-Kaiser, 2008). A par da redução ou transformação da capacidade de intervenção dos Estados nacionais na regulação das políticas e no desenvolvimento das suas economias, organizações internacionais, como as acima referidas, exercem uma influência central nas

políticas desencadeadas para resolver os problemas sociais ligados, designadamente, à reconfiguração das relações e formas de emprego e ao aumento do desemprego.

O objeto de estudo central deste trabalho são as inter-relações (e os efeitos que delas decorrem) entre os níveis nacional e europeu das políticas desenvolvidas num domínio específico, o emprego. O reconhecimento do carácter estrutural dos problemas de emprego levou os Estados-membros da UE, no início dos anos noventa e num clima de crise económica, social e política generalizado, a delinear uma abordagem integrada com vista a enfrentar as consequências negativas do desemprego. Esta culminou, no ano de 1997, na criação de uma Estratégia Europeia de Emprego (EEE) a qual viria a ser inserida, na viragem do milénio, num plano de ação mais vasto e ambicioso conhecido como a “Agenda de Lisboa”. O grande desígnio consistia em tornar “a UE o espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo, baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social” (European Council, 2000).

A pergunta de partida que norteia o trabalho pode formular-se do seguinte modo: *De que forma a EEE influencia e se inter-relaciona com as políticas de emprego desenvolvidas em Portugal e quais os respectivos efeitos e impactos?* A análise do caso português representa um desafio acrescido, desde logo pelas especificidades do modelo de Estado-Providência dos países da Europa do Sul, onde Portugal se inclui. Este modelo, e este grupo de países muito em particular, tem estado sujeito a pressões e desafios que o(s) condicionam em termos de escolhas políticas no sentido da preservação dos objetivos de justiça social e de



promoção do bem-estar e, simultaneamente, da criação de riqueza e de uma situação económica estável. De entre eles, Portugal permanece – apesar de alguns avanços e estudos recentes - um dos mais ausentes na literatura científica.

Para além de reconhecermos o interesse que a análise da realidade portuguesa representa, não é nossa intenção tomar o caso nacional como unidade de análise fechada mas antes estudar os efeitos e as interligações entre os espaços nacional-internacional. Sem enveredar por uma análise de tipo vertical (e.g. do nível europeu para o nível nacional), nem tão pouco focalizar o estudo unicamente nos problemas e respostas específicos, nas singularidades da sociedade portuguesa, esta investigação debruça-se sobre as interações complexas que se entrecem entre os processos sociais que ocorrem no nível nacional (e.g. transformações nas políticas públicas de emprego, nos sistemas de atores responsáveis pela sua implementação) e os processos sociais e políticos que ocorrem no nível internacional (admitindo, no caso da EU, uma crescente interdependência com o nível nacional). Evidenciando e reconhecendo os aspectos distintivos do caso singular, este é analisado enquanto elemento pertencente a um complexo e mais alargado espaço social, económico e político. Assim, procede-se à sua contextualização no seio de processos mais vastos que decorrem no nível europeu. Um dos limites que o trabalho encerra é, desde logo, de ordem metodológica, e prende-se com o facto de a análise empírica privilegiar o ponto de vista dos altos funcionários e/ou quadros técnicos que trabalham nas e/ou para as instituições nacionais e europeias. Os dados empíricos recolhidos não contemplam portanto as experiências reais, quotidianas dos indivíduos que, no nível micro, vivenciam os efeitos da integração europeia, muito em particular, na forma como participam no

mercado de trabalho. Esperamos, num futuro próximo, ter a oportunidade de realizar outros trabalhos de investigação que nos permitam ultrapassar esta ausência.

### ***O processo de “integração europeia” sob um olhar sociológico***

O conceito de “integração europeia” adoptado remete-nos para o conjunto de processos sociais, económicos, políticos que influenciam diferentes sociedades e/ou configurações sociais, ao nível local, regional, nacional e global e nos quais estão envolvidos múltiplos atores e dinâmicas que interagem entre si e que podem assumir formas positivas e negativas (Nieminen, 2005).

Como recorda Nieminen (2005), o conceito de “integração” é um conceito antigo numa disciplina como a Sociologia. Um dos autores clássicos que analisou os modos de integração social foi Émile Durkheim (1855-1917). Para o autor, enquanto na “solidariedade mecânica”, a integração social depende da semelhança entre os membros de uma sociedade, na “solidariedade orgânica”, a integração social é alcançada através das interdependências que uma divisão do trabalho avançada cria entre os indivíduos (Durkheim, 1893: 95). Por seu lado Ferdinand Tonnies (1855-1936), outro autor contemporâneo de Durkheim, identifica duas formas básicas, ideais de integração social, uma comunitária (*Gemeinschaft*) e a outra societária (*Gesellschaft*). A primeira refere-se a um grupo social que partilha uma identidade social comum, enquanto a segunda se refere a um sistema social cujos membros estão integrados devido aos seus interesses e ações racionais. Tal como Durkheim, também Tonnies considerava que estão em causa duas formas

de organização social distintas e características de sociedades diferentes, estando a primeira presente em comunidades pré-industriais, rurais e a segunda em comunidades industriais, modernas, urbanas.

Numa investigação sobre os contornos atuais dos processos de integração social no contexto da UE e as interações que estes estabelecem com diversas unidades sociais (e.g. locais, regionais, nacionais, globais), Nieminen (2005) sublinha a importância de que ambas as noções se revestem. Debruçando-se, especificamente, sobre as dinâmicas e as relações sociais existentes na noção de “integração europeia”, o autor refere que também as relações sociais “comunitárias” estão presentes (Nieminen, 2005). A estas e às relações sociais “societárias”, Nieminen acrescenta um terceiro elemento, as “relações de poder”, considerando que estas constituem uma importante fonte de integração social (Nieminen, 2005: 13).

O conceito de integração e, em particular, a ideia de “integração internacional” tem sido analisado por outras disciplinas que não a Sociologia (e.g. Economia, Relações Internacionais, Ciência Política), inclusive, há mais tempo (Nieminen, 2005). A Ciência Política, por exemplo, tem-se debruçado sobre o modo como unidades de análise mais vastas do que os estados nacionais se integram, pelo que, para esta disciplina em concreto, a UE constitui um objeto de estudo por excelência. Note-se que cada uma destas áreas do saber tende a privilegiar uma determinada dimensão do processo de integração (e.g. social, económica, política), isto apesar de todas elas serem parte integrante do mesmo. Neste sentido, o recurso à análise sistémica pode permitir-nos estudar o modo como as diferentes partes do sistema se influenciam mutuamente. De resto, a abordagem sistémica é

uma das ferramentas teóricas de que dispomos, entre muitas outras (e.g. estruturalismo, funcionalismo), para tentar perceber e explicar as dinâmicas sociais, partindo, neste caso, da ideia de que as estruturas sociais e a posição que os atores ocupam nas referidas estruturas determinam/condicionam o modo como estes reproduzem e/ou modificam a sua posição social.

Olhando para as dinâmicas da integração europeia sob uma perspectiva histórica, percebemos que, sobretudo desde a segunda Guerra Mundial, estas refletem o reforço da competição hierárquica no sistema internacional (Nieminen, 2005). Por um lado, esta competição tem sido um fator importante na (re)construção da memória histórica coletiva, das ideologias nacionais e das estruturas sociais nacionais. Por outro lado, através, designadamente, do processo de integração política, as sociedades europeias ocidentais têm podido regular relações, muitas vezes conflituais e competitivas, entre si, bem como reforçar o seu papel relativamente a outros “concorrentes” na cena internacional (e.g. EUA e Japão). Ao traçar o percurso histórico da integração europeia, na obra supracitada Nieminen sublinha que as suas origens emergem da “modernização europeia”, entendida como um conjunto de dinâmicas relacionadas, designadamente, com: o desenvolvimento dos Estados-Nação e do capitalismo moderno (e.g. diferenciação e divisão do trabalho avançada); o desenvolvimento do emprego/trabalho remunerado e da produção industrial; o surgimento de outras instituições modernas e modos de pensamento, as quais se iniciaram (ainda) nos tempos medievais e desembocaram na criação das “sociedades-Estado modernas”. Mais recentemente, este processo foi continuado pela globalização, criando novas dinâmicas de “modernização global” (Giddens, 1999; Nieminen, 2005).

A análise destas dinâmicas pode ser conduzida recorrendo a um conjunto diversificado de teorias e de conceitos analíticos distintos, os quais nos devolvem uma leitura do(s) processo(s) de integração europeia. Tendo em conta os objetivos deste trabalho, privilegiamos algumas das concepções teóricas que investigam, designadamente, as dinâmicas de integração política e económica.

No final dos anos noventa, uma das abordagens teóricas de médio alcance que ganhou alguma centralidade nas análises sobre a integração política da UE foi a “governança multiníveis” (Marks *et al.*, 1996). Parafraseando Nieminen (2005: 88) esta pode ser encarada como “um sistema que engloba vários níveis (local, nacional, transnacional, global), nos quais ocorrem processos políticos formais e informais” (tradução nossa). Neste caso, não se trata de determinar se os Estados-Nação são ou não os primeiros atores da integração europeia mas antes de analisar, empiricamente, o tipo de relações que se entretencem entre os diferentes níveis de governação. Neste contexto, o conceito de “governança” é entendido como um conjunto de atividades e de instituições que vão para além das responsabilidades formais e clássicas atribuídas à ação conduzida pelo Estado e pressupõe que se atente na combinação das capacidades de diferentes atores (e.g. entidades políticas, mercado, sociedade civil).

### **A EEE e a governança multiníveis**

A EEE é vista como um bom exemplo da interligação entre diferentes níveis de governação, na medida em que envolve a participação de um vasto leque de atores, incluindo atores não estatais (e.g. parceiros sociais, ONG, sociedade civil)

(Jacobsson e Schmid, 2001 e 2003; Teague, 2001; de la Porte e Pochet, 2005). Está em causa uma (nova) forma de fazer política assente em parcerias e em outras formas de associação com vários tipos de organizações governamentais e não-governamentais, requerendo o envolvimento e a participação de um vasto leque de atores não estatais.

No contexto da UE, o conceito de “governança multiníveis” foi formalmente adoptado no Livro Branco sobre Governança Europeia, publicado pela CE em 2001. Este visava debater e resolver alguns problemas relacionados com o défice de legitimidade da UE. De entre as estratégias de ação então definidas destacava-se a intenção de tornar os processos de decisão política mais abertos e participativos, apelando ao envolvimento de mais pessoas e organizações (CEC, 2001). Em particular, atores locais e regionais e membros da sociedade civil foram chamados a participar e/ou a reforçar a sua participação na governança europeia, desenvolvendo funções de intermediação entre a sociedade civil e as instituições europeias, no caso do primeiro, e entre estas e as autoridades locais e regionais, no caso do segundo. Um dos objetivos do Livro Branco sobre Governança Europeia consistia na delimitação e clarificação do papel das diferentes instituições que participam nos processos de decisão política no sentido de melhorar a implementação e/ou reforçar a eficácia das políticas. Salientavam-se também vantagens na utilização de diferentes instrumentos políticos (e.g. recomendações, diretivas, regulamentos), os quais deveriam ser complementados, sempre que se julgasse oportuno, com o Método Aberto de Coordenação (MAC) (CEC, 2001).

Estamos perante uma abordagem que olha para a UE como um sistema político com características particulares, cuja vantagem consiste em ultrapassar o

esquema de pensamento dual, no seio do qual os Estados-membros e a UE formam dois sistemas políticos separados (Jachtenfuchs, 1997). Ainda que, como refere Jachtenfuchs (1997) não estejamos perante uma teoria e/ou um modelo analítico amadurecido, mas antes perante uma abordagem conceptual, esta leitura da realidade oferece-nos novas ferramentas teóricas e conceptuais para podermos observar e explicar as ações dos diferentes atores, os processos, meios e resultados da governação europeia.

### ***A integração económica***

Na teoria da integração económica, o conceito de integração refere-se aos processos de integração regional e também aos diferentes estágios da integração. Para Nieminen (2005: 91) “se encarada como um processo, a integração económica refere-se à supressão contínua da discriminação entre economias nacionais” (tradução nossa). O processo político que conduz à diminuição das barreiras entre economias nacionais denomina-se “integração negativa”. Por seu lado, o processo de integração positiva pautado pela criação de um enquadramento político comum que assegure condições idênticas para os actores económicos no contexto de uma região integrada é um processo conhecido por (integração positiva” (tradução nossa).

A integração económica está fortemente relacionada com a integração política, na medida em que depende e é impulsionada por decisões políticas. Uma vez que a teoria da integração económica procura combinar elementos da análise económica e da análise política esta pode ser considerada uma forma de “economia

política” (Nieminen, 2005: 92). Autores como El-Agraa, apesar de nomearem diferentes formas ou estádios de integração económica, não subscrevem a tese de que se trata de uma trajetória evolucionista, considerando antes que cada uma delas “pode ser introduzida de pleno direito” (El-Agraa, 2001: 2).

A diversidade de perspectivas teóricas existente mostra que a incerteza e a complexidade do processo de integração europeia têm originado, para além das visões teóricas mais “tradicionais” e clássicas, provenientes das Relações Internacionais ou da Ciência Política (e.g. federalismo, funcionalismo e neofuncionalismo, teoria das transações ou comunicações, realismo e intergovernamentalismo, confederalismo), um conjunto de novas propostas teóricas sobre as dinâmicas da integração e do desenvolvimento dos diferentes domínios políticos (Geyer, 2000). Estas, contrariamente às anteriores, são de nível meso ou micro e, no essencial, traduzem uma nova preocupação teórica e metodológica que consiste em perceber de que modo a UE interage com os diferentes regimes nacionais (*idem ibidem*).

Ao pretendermos, neste trabalho, analisar o desenvolvimento das políticas sociais a nível europeu, com um enfoque nas políticas que se destinam a (re)criar um mercado de trabalho europeu, importa, desde já, reconhecer que temas clássicos da política social como é o (combate ao) desemprego estiveram durante muito tempo arredados da jurisdição comunitária (Streeck, 1995a). Só no Tratado de Amesterdão as disposições sobre política social foram aceites por todos os Estados-membros (incluindo o Reino Unido) e o emprego foi consagrado como um tema de interesse comum. Assim sendo, importa olhar também para as dinâmicas das dimensões política e económica da integração europeia e o respectivo impacto



nas questões sociais, e especificamente no desenvolvimento de uma política social europeia.

## **Capítulo I. O tema do emprego na agenda política europeia. Uma reconstrução histórica**

Este capítulo contempla uma análise das circunstâncias históricas específicas que conduziram à adopção do emprego como um objetivo (primordial) da política social europeia e que culminaram na delimitação, em 1997, de uma Estratégia Europeia de Emprego (EEE). Para uma contextualização inicial das ideias, parece-nos imprescindível recuar no tempo, procurando perceber quais os desígnios iniciais do processo de integração europeia. A reconstrução deste percurso histórico leva-nos a sublinhar o carácter restrito e os conteúdos incoerentes da política social europeia, em comparação, designadamente, com a política económica.

### ***Os primeiros passos da construção da dimensão social da UE***

O objetivo primordial do processo de integração europeia, tal como é enfatizado nos tratados fundadores consiste na promoção do crescimento económico, através da criação de um mercado comum (Lenoir, 1994; Hantrais, 1995; Nieminen, 2005). No espírito dos autores dos Tratados de Roma, a concretização deste objetivo representaria inúmeras vantagens do ponto de vista técnico e financeiro associadas, nomeadamente, à transformação das estruturas produtivas e ao reforço da especialização, com reflexos positivos em termos de diminuição dos custos de produção e, consequentemente, de melhoria dos níveis de vida e das condições de trabalho nos Estados-membros (Hen e Léonard, 2000). Em particular, o Tratado da Comunidade Económica Europeia (CEE) continha alguns dispositivos

legais que versavam sobre temas como a livre circulação de trabalhadores (artigos 48 e 49); a cobertura social dos trabalhadores migrantes (artigo 51); a aplicação progressiva do princípio de liberdade de estabelecimento (artigos 52 a 58); a questão da igualdade de remunerações entre homens e mulheres (artigo 119) e a criação de um Fundo Social Europeu (artigos 123 a 128). Na lógica dos objetivos do Tratado a questão que, no domínio das políticas sociais, se destacava dizia respeito ao funcionamento de um mercado de trabalho europeu, sendo para tal necessário regular a oferta de mão-de-obra, e, em particular, assegurar a mobilidade dos trabalhadores (Freyssinet *et al.*, 2000). Uma vez estabelecido que a trajetória europeia seria marcada pela construção do mercado interno e pela livre circulação de bens e serviços, capital e trabalho, poder-se-ia admitir que seriam necessários avanços também no domínio da política social. Estes não deixariam, no entanto, de assumir um papel secundário (Hantrais, 1995).

Como sublinha Streeck (1995a), apesar de a Comunidade Europeia ter tido, desde sempre, uma política social, inicialmente centrada na construção de um mercado de trabalho europeu, a delimitação de políticas sociais centralizadoras ou a criação de direitos supranacionais baseados em acordos coletivos estiveram claramente arredadas da missão original da Comunidade Europeia. Contrariamente, a dimensão económica foi privilegiada e consolidou-se ao longo de várias etapas que culminaram na criação do mercado único europeu, em 1992.

Com vista à prossecução do processo de integração económica, as políticas sociais destinavam-se sobretudo a remover os obstáculos à livre circulação dos trabalhadores, impulsionando a criação de pontes de entendimento entre os Estados-membros (e.g. através da eliminação de formas legais de discriminação).

Deste modo, assumiam uma configuração minimalista, marcada pelo abandono do objetivo de harmonizar os sistemas nacionais de proteção social (Streeck, 1995a). Em meados da década de oitenta, surgiram algumas iniciativas destinadas a corrigir os efeitos negativos e/ou a eliminar alguns dos obstáculos que impediam a consolidação e o sucesso do mercado único. Nessa altura, um conjunto de circunstâncias políticas e económicas contribuiu para relançar o processo de integração europeia e trazer de volta a dimensão social. Detenhamo-nos em alguns desses fatores.

Em primeiro lugar, assistimos a uma inversão nas políticas económicas desenvolvidas em países como a França, a Alemanha e o Reino Unido, privilegiando uma maior abertura dos mercados e o reforço da liberalização das respectivas políticas económicas. Reconhecendo a ineficácia das ações individuais e das políticas nacionalistas que vinham sendo prosseguidas, a posição partilhada pelos governos europeus consistia, agora, em desenvolver um conjunto de estratégias que lhes permitissem, de forma coordenada e concertada, assegurar a estabilidade monetária e competir na economia global. Nesse sentido, estavam criadas condições políticas favoráveis para a “revitalização” da UE como uma entidade política e económica autónoma, capaz de competir com as (fortes) economias norte-americana e japonesa. A par deste processo, estabelece-se também um consenso político forte em defesa da constituição de um “verdadeiro mercado comum”, suscitado pela consolidação de uma aliança política entre os representantes governamentais e uma elite empresarial, cuja confiança no projeto europeu era necessário restaurar. Finalmente, devem sublinhar-se os importantes contributos decorrentes do legado de Jacques Delors, enquanto Presidente da

Comissão Europeia entre 1985 e 1995. A combinação destes fatores esteve na origem de algumas iniciativas no domínio das políticas sociais, cujo alcance, no entanto, acabaria por se revelar decepcionante.

Entre elas destaca-se a assinatura, em 1989, da Carta Fundamental dos Direitos dos Trabalhadores. Sob o impulso de Jacques Delors, esta consistiu num compromisso solene acordado entre onze Estados-membros (o Reino Unido recusou assinar, apesar do carácter não vinculativo da mesma) no sentido de assegurar um conjunto de direitos sociais fundamentais dos trabalhadores (Ross, 1995; Geyer, 2000). Um outro sinal importante dos avanços realizados no domínio social, nesta altura, foi o reconhecimento da importância do diálogo social a nível europeu, consagrado no Ato Único Europeu (AUE) (Artigo 118b) (Goetschy, 2006). O principal objetivo do AUE consistia na realização do mercado interno europeu. O AUE estabeleceu o voto por maioria qualificada (VMQ) no Conselho de Ministros para os assuntos relacionados com o mercado interno e foi institucionalizado o princípio do reconhecimento mútuo (Streeck, 1995a). Apesar de o VMQ não se estender às áreas social e económica, este sistema tornou as decisões do Conselho mais eficientes e efetivas. Assinale-se ainda a aceitação de uma nova estratégia de integração, já não baseada na harmonização mas no “reconhecimento mútuo” e na “subsidiariedade” (Geyer, 2000: 42). O princípio da subsidiariedade prevê que a UE apenas atue quando a sua ação for mais eficaz do que uma ação desenvolvida a nível nacional, regional ou local, exceto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva. Pretendeu-se, deste modo, assegurar que as decisões da UE sejam tomadas tão perto do cidadão quanto possível.

Posteriormente, um outro marco histórico importante consistiu na inclusão, no Tratado de Maastricht, de um protocolo anexo sobre Política Social integrando os princípios definidos na Carta Comunitária dos Direitos Sociais dos Trabalhadores. Subscrito por onze Estados-membros, o Protocolo anexo viria a ser posteriormente integrado no Tratado de Amesterdão. Esta foi a solução encontrada perante a recusa, uma vez mais, proveniente do Reino Unido em fazer avançar a dimensão social do projeto de construção europeia. Apesar do facto, por si só significativo, de a política social ter sido remetida para um protocolo anexo ao Tratado, salientam-se alguns dos seus contributos. Um deles corresponde à alteração de voto agora também nos domínios da política social sob a competência comunitária. Cinco desses domínios passaram a ser objeto de VMQ, não mais requerendo a unanimidade: saúde e segurança dos trabalhadores; condições de trabalho; informação e consulta dos trabalhadores; igualdade de tratamento e de oportunidades de emprego entre homens e mulheres; integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho (Freyssinet *et al.*, 2000). Em sentido oposto, houve matérias que foram excluídas da competência comunitária, relacionadas com a organização das relações profissionais (e.g. direito sindical, direito à greve e ao *lock-out*) e a (igualdade de) remunerações (Lenoir, 1994). Outras matérias continuaram a requerer o voto por unanimidade (e.g. proteção social, proteção dos trabalhadores em caso de despedimento, contribuições financeiras para promover o emprego) (Pollack, 1998; Goetschy, 2006).

Como se reconhece, a recusa do Reino Unido representou, no entanto, a construção de uma Europa a duas velocidades já que as disposições sociais podiam ser adoptadas por maioria qualificada por onze Estados-membros, mas não

se aplicariam ao Reino Unido (Lenoir, 1994). Parafraseando Streeck, estamos perante uma “Europa de geometria variável” (1995a: 404), onde a integração varia em função do domínio político e depende de constelações de interesses variáveis entre os Estados-membros. No fundo, estava em causa a possibilidade de alguns países se associarem e partilharem objetivos e interesses de forma voluntária, deixando de lado outros que não o quisessem fazer (Streeck, 1996). Outro aspecto importante consagrado no Tratado consistia no reforço do “papel fundamental dos parceiros sociais e consagração de um princípio de consulta obrigatória prévia a qualquer acção no domínio da política social” (Hespanha e Valadas, 2002: 137), bem como na expansão dos poderes consultivos do Parlamento Europeu (Geyer, 2000).

Neste âmbito, os resultados revelaram-se, como sublinha Goetschy (1994: 482) decepcionantes devido, sobretudo, “à ausência secular de interesse por parte dos empresários europeus em políticas sociais centralizadoras e que corrijam os efeitos do mercado ou na negociação coletiva” (tradução nossa). Finalmente, sublinhe-se que o Tratado da UE incorporou o princípio da subsidiariedade incentivando que qualquer decisão e/ou política que pudesse ser desenvolvida em níveis inferiores (e.g. níveis nacional e subnacional) o fosse de facto (Geyer, 2000). Deste modo foi possível acalmar os receios dos Estados-membros que não viam com bons olhos a transferência de poder para a UE, através do reconhecimento político, agora legalmente consubstanciado, da diversidade dos sistemas sociais nacionais. Goetschy (2006) recorda que o princípio da subsidiariedade viria a ser utilizado regularmente pelos Estados-membros nos Conselhos de Ministros dos Assuntos Sociais e também pelos empresários europeus (UNICE) para justificar a

sua recusa em adoptar medidas comunitárias nos novos domínios de competência. No fundo, está implícito um compromisso que consagra a possibilidade de alargar as competências das instituições europeias no domínio social mas que permite, ao mesmo tempo, que se invoque o princípio da subsidiariedade. Na prática, isto pode originar prescrições mínimas ou mesmo a não realização de qualquer tipo de ação (Goetschy, 2006).

Tendo em conta este percurso reconhece-se que, apesar de alguns avanços registados durante a década de oitenta, as políticas sociais continuaram a assumir um papel secundário, cujo desenvolvimento foi condicionado pelos princípios do reconhecimento mútuo e da subsidiariedade. O principal desígnio continuava a ser a criação do mercado interno, reforçado pela constituição de uma União Económica e Monetária (UEM), pelo que era concebível sacrificar as políticas sociais de modo a alcançar o objetivo mais vasto de integração e recuperação económicas. O próprio Jacques Delors, considerava estratégico restringir as propostas no domínio da política social, pensando que à medida que os acordos com vista à realização do mercado interno se estabelecessem e este fosse sendo concretizado, os compromentimentos políticos em torno da política social seriam reforçados. Em certa medida, isto veio a concretizar-se com a expansão dos fundos estruturais e a criação de agências regionais no domínio da política regional (Geyer, 2000).

Apesar dos (aparentes) avanços alcançados, na opinião de vários autores (Ross, 1995; Geyer, 2000; Kleinman, 2002), Maastricht marcou o fim de um período de aceleração da integração social e política da UE, que coincidira com a Presidência de Jacques Delors. As alterações na própria terminologia dominante são, deste ponto de vista, relevantes. Conceitos como “subsidiariedade”,



“coordenação” e “reconhecimento da diversidade” vieram substituir os objetivos e princípios anteriores presentes nos ideais de “harmonização” e de constituição de “grandes projetos” (Kleinman, 2002: 92).

A fase posterior a 1992 ficou marcada pela transição para a UEM, determinando que os países da UE desenvolvessem mecanismos de coordenação e de “alinhamento” das suas políticas nacionais com os objetivos europeus. De entre os mais proeminentes, destacam-se os critérios de convergência de Maastricht que obrigavam os Estados-membros a obedecer a um conjunto de critérios para poderem qualificar-se para a UEM (e.g. níveis de inflação e de dívida pública controlados; taxas de juro reduzidas, afinadas pelos países com taxas mais baixas). Estes fizeram-se acompanhar pelo “Pacto de Estabilidade e Crescimento” (PEC) e pelas “Grandes Opções de Política Económica” (GOPE), em 1999, e pela Estratégia Europeia de Emprego (EEE), em 1997, no sentido de alcançar metas comuns no domínio da política económica (Schäfer, 2002). Ora não podemos deixar de considerar a diversidade de situações e os contextos institucionais específicos de cada Estado-membro. Estes determinaram diferentes capacidades de resposta e/ou de pôr em prática os referidos requisitos. O facto de todos os países da UE, com exceção da França e do Reino Unido, terem assinado pactos sociais é visto como algo positivo por alguns autores (de la Porte *et al.*, 2001). Neste novo contexto, reconhecem-se alguns sinais do reforço do papel de certos atores que tradicionalmente podem considerar-se defensores das políticas sociais (e.g. sindicatos, partidos mais à esquerda do espectro político, Organizações Não Governamentais) os quais, progressivamente, assumiram uma postura pragmática no que diz respeito aos custos e oportunidades criadas pela UE (Geyer, 2000).

Entre outros aspectos, este em particular deve ser realçado, na medida em que as interações que se estabelecem entre diferentes atores, em diferentes níveis de governação ganham uma importância e um interesse renovados. Para além deste aspecto, o cumprimento dos critérios de convergência para a nova fase da UEM determinou o surgimento de novas preocupações no domínio social. De entre estas preocupações sublinhe-se o aumento do desemprego e da exclusão social, as quais careciam de formas coordenadas de atuação, de modo a assegurar a sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social, salvaguardar o emprego e evitar o aprofundamento de uma cultura de dependência (e.g. responsabilizando os trabalhadores pela sua situação no mercado de trabalho).

#### Os desenvolvimentos da política social europeia depois de Maastricht

O percurso incipiente da política social europeia está, como demonstrámos, estritamente ligado ao objetivo primordial de criação de um mercado comum (posteriormente designado “mercado único”), devendo para tal ser eliminados todos os obstáculos que impedissem o comércio livre e distorcessem a concorrência no interior do espaço europeu. As questões do emprego, e em concreto a livre circulação de trabalhadores, assumiram então uma certa preponderância. Isto leva-nos a reconhecer que os desenvolvimentos no domínio das políticas sociais foram orientados pela “integração negativa” (Scharpf, 1996). De acordo com Streeck (1995a: 394), esta assumiu uma versão mais sofisticada com a aprovação do princípio do “reconhecimento mútuo”, o qual estipula – refere o autor - que “na

ausência de uma decisão política explícita em sentido contrário, os mercados nacionais são parte do mercado comum” (tradução nossa).

O uso deste instrumento regulatório deveria permitir levar mais longe o objetivo da integração económica sem pôr em causa a soberania dos Estados nem das forças do mercado, na medida em que dispensa e/ou reduz as formas de harmonização supranacional. Recorde-se que este instrumento surgiu numa altura em que se tornava necessário fazer avançar o projeto de integração europeu, trazendo de volta os homens de negócios, ultrapassando o período de “euroesclerose” que marcara o final dos anos setenta/início da década de oitenta. Do ponto de vista da política social, o facto de os Estados-membros serem forçados a aceitar as políticas e os padrões uns dos outros pode representar uma consonância em torno do menor denominador comum (*race to the bottom*) (Geyer, 2000).

A possibilidade que é dada aos investidores e aos empresários de se moverem facilmente de um Estado-membro para outro pode levá-los a preferir estabelecer-se/investir em regiões onde os níveis de regulação e o regime de proteção social sejam inferiores. Esta tendência, e os receios a ela associados, estão contidos na expressão “*dumping social*” (*social dumping*) e despoletaram, como defendem alguns autores (Geyer, 2000 e 2003), a necessidade de fazer avançar a dimensão social do projeto de integração europeia. Porém, desde cedo, os Estados-membros perceberam que as diferenças nos padrões de vida não impediam que o mercado funcionasse e que os países fossem competitivos e, por conseguinte, centraram as respectivas políticas na eliminação dos obstáculos que impediam a mobilidade de trabalhadores entre mercados de trabalho nacionais e

governados ao nível nacional (Streeck, 1996; Hemerijck e Berghman, 2004). No mesmo sentido, apesar de alguns Estados-membros (e.g. França, Alemanha) continuarem a exercer alguma pressão no sentido da harmonização e da aproximação dos regimes de Estado-Providência esta revelou-se tecnicamente complexa e inexequível, tendo em conta os condicionalismos económicos e institucionais dos outros países, a par das novas orientações da política económica entretanto adoptadas (e.g. flexibilidade, desregulação).

Parafraseando Streeck (1996: 88), “longe de replicar a política social nacional, a UE evoluiu para uma política *sui generis*” (tradução nossa). Um dos seus traços dominantes consiste em coordenar os diferentes regimes e políticas, deixando de lado a perspectiva de convergência dos sistemas nacionais. Este “novo regime de política social europeia” constitui, nas palavras do autor (*idem ibidem*: 77), “uma alternativa inovadora, flexível, descentralizada e democrática às formas duras de regulação e à ausência de regulação” que se diferencia dos regimes nacionais “pela sua fraca capacidade de impor obrigações compulsivas aos participantes no mercado e pelo seu elevado nível de dependência de várias formas de voluntarismo” (tradução nossa).

### Os contributos do Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego

Em meados da década de noventa, o reconhecimento do desemprego como um problema estrutural na generalidade dos Estados-membros é destacado num documento seminal, preparado ainda durante a Presidência de Jacques Delors, designado Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego (1993).

Juntamente com as Conclusões da Cimeira de Essen, em Dezembro do ano seguinte (1994), este documento de trabalho constituiu um primeiro passo para a definição de uma estratégia de emprego ao nível comunitário e desempenhou um papel importante no contexto de preparação da Conferência Intergovernamental de Amesterdão em Junho de 1997 (Larsson, 2001). Ainda que o emprego não constituísse, nesta altura, um “tema de interesse comum”, o impacto do Livro Branco foi considerável ao colocar o emprego num lugar de destaque na agenda europeia (Goetschy, 1999; Larsson, 2001; de la Porte e Pochet, 2003). Para Watt (2000), o documento procurava transmitir um equilíbrio entre propostas keynesianas (e.g. melhorar a coordenação das políticas macroeconómicas, aumentar o investimento em infraestruturas e educação) e propostas neoliberais (e.g. garantir moderação salarial, mais esforços no sentido de desregular o mercado de trabalho).

Porém, os conteúdos do Livro Branco continham algumas incongruências e insuficiências. Sobretudo, importa referir que as linhas orientadoras nele apresentadas ilustram bem o “estado de espírito” da época marcado pelos efeitos de uma recessão económica profunda e pela convicção de que um forte crescimento económico seria determinante para melhorar a situação de emprego na Europa. Para além do discurso retórico, o tema do emprego emerge, em termos práticos, como uma “prioridade subordinada”, esperando-se que a abordagem que visava no essencial assegurar uma política fiscal e monetária estável pudesse, no médio e longo prazo, ter efeitos positivos (também) no mercado de trabalho (Watt 2000: 17).

Esta abordagem do emprego foi prosseguida e assumiu uma forma mais concreta no decorrer do Conselho Europeu reunido em Essen. Dos trabalhos desenvolvidos resultou a definição de um conjunto de recomendações que os Estados-membros deveriam adoptar em matéria de emprego. De entre estas, destaca-se a necessidade de investir em formação profissional (sobretudo para os jovens), assegurando que o maior número possível de pessoas recebessem formação de modo a adequar as suas competências aos progressos tecnológicos. Outra recomendação consistia em aumentar o crescimento intensivo em emprego através de uma organização mais flexível do trabalho e do tempo de trabalho, da criação de empregos em serviços sociais e ambientais ao nível local. Introduzir ajustamentos nos sistemas de impostos por forma a reduzir os encargos sociais com o trabalho pouco qualificado foi também apontado como um elemento importante. Destaca-se ainda o reforço das políticas ativas de emprego e a necessidade de reestruturar os serviços públicos de emprego. Os desempregados jovens, os desempregados de longa-duração e/ou grupos em situação vulnerável como as mulheres ou os adultos de idade mais avançada foram identificados como grupos de intervenção prioritários (Symes, 1998).

Sublinhem-se algumas alterações, nomeadamente ao nível do léxico utilizado, em comparação com os conteúdos do Livro Branco proposto por Jacques Delors. O objetivo já não é “criar mais empregos”, mas antes “promover oportunidades de emprego” e a designação “política de emprego” é substituída pela de “políticas ativas de emprego”. Esta última surge em contraponto com as “políticas passivas”, as quais passariam a assumir uma conotação eminentemente negativa (Freyssinet, 2007).

Como refere Raveaud (s.d.: 5) a questão central passa a ser “melhorar as oportunidades (de emprego) individuais, através de um mercado de trabalho que funcione bem” e não “criar mais empregos, de uma forma mais ou menos direta” (tradução nossa). Sublinha ainda o autor que “é prevenindo bloqueios, evitando a desadequação dos níveis de formação, removendo os desincentivos ao trabalho e a rigidez dos contratos de trabalho, etc., i.e. por meio de reformas estruturais do mercado de trabalho que o crescimento do PIB poderá traduzir-se na criação de mais empregos” (tradução nossa).

Outro dos resultados da referida Cimeira consistiu na delimitação do procedimento que viria a ser formalmente adoptado em 1997, no âmbito da implementação e monitorização da EEE. Em concreto, os Estados-membros foram incentivados a incorporar as recomendações acima identificadas em programas plurianuais, os quais deveriam ser monitorizados pela CE e pelos Conselhos de Ministros respeitantes, aos quais competia relatar ao Conselho Europeu, anualmente, os respectivos resultados (Goetschy, 1999; Trubek e Mosher, 2001; Buchs, 2005). Apesar de esta ter sido considerada uma solução minimalista e de aquele que ficou conhecido como o “Processo de Essen” não ter, de facto, delegado poderes significativos para a UE (Goetschy, 1999), reconhece-se que este contribuiu para reforçar as discussões em torno da crise de emprego vivida ao nível europeu neste período. Para além das pressões exercidas pela CE ainda durante a Presidência Delors e também por parte de alguns Estados-membros, no sentido de ver transferidas mais competências para o nível europeu no domínio das políticas sociais e, especificamente, das políticas de emprego e em aumentar os recursos financeiros disponíveis, assinalam-se contrapressões por parte de outros

Estados-membros no sentido de limitar a delegação de poderes nesta matéria para as instâncias europeias. Um dos argumentos usados, como recorda Pochet (2005: 48) era o de que “o emprego é criado por decisões individuais empresariais e, por conseguinte, não pode ser decidido a nível europeu” (tradução nossa). Para além disso, sublinhe-se a diversidade de soluções e as diferentes interpretações dos problemas de emprego e desemprego.

Neste cenário de relativo impasse, surge um outro documento estratégico, publicado também ele no ano de 1994, o Livro Branco sobre Política Social Europeia. Na opinião de Kleinman (2002) este representou, até ao início do novo milénio, a tentativa mais inteligível de definir o papel da UE no domínio da política social de uma forma sistematizada. Um dos aspectos enfatizados consistia no reconhecimento da subsidiariedade como princípio orientador da UE e do papel central que os Estados-membros são chamados a desempenhar, na linha do que havia sido estabelecido pelo Tratado de Maastricht. Admitindo que a harmonização total das políticas sociais não era, de facto, um objetivo da UE, seria possível (e desejável) uma convergência a longo prazo graças à definição de objetivos comuns (Kleinman, 2002).

Quando se analisam as propostas e os conteúdos deste Livro Branco sobre Política Social Europeia devemos ter em conta as propostas que pouco tempo antes haviam sido apresentadas no Livro Branco sobre Competitividade, Crescimento e Emprego (Sykes, 1997). Na verdade, aquele não apresentava uma resposta convincente que permitisse conciliar as propostas de preservação e consolidação de um “modelo social europeu” com os apelos à flexibilidade laboral, à estabilização macroeconómica e ao controle das finanças públicas, tendo em



vista a redução e/ou eliminação dos obstáculos que impediam o funcionamento eficaz dos mercados de trabalho europeus, anteriormente identificados no Livro Branco sobre Competitividade, Crescimento e Emprego (Kleinman, 2002). Se associarmos a esta dificuldade, o uso por parte da CE de uma terminologia menos explícita e a ausência no documento de determinados temas centrais da política social (e.g. cuidados de saúde, políticas de família, educação, habitação), constata-se, uma vez mais, a prevalência de uma abordagem das políticas sociais focada, essencialmente, no mercado (de trabalho) (Sykes, 1997). Como enfatiza Nieminen (2005), a preocupação central da CE, manifestada no Livro Branco sobre Competitividade, Crescimento e Emprego, traduz-se na competição a nível global e no crescimento económico.

A estratégia definida consistia em integrar no mercado de trabalho o maior número possível de pessoas, através da criação de oportunidades de integração para todos combatendo os obstáculos que possam impedi-lo (e.g. todas as formas de discriminação das mulheres, dos deficientes, dos trabalhadores mais idosos). Um dos componentes deste tipo de abordagem é uma mudança do enfoque na igualdade de distribuição do rendimento pelo enfoque na igualdade de oportunidades, na ativação dos indivíduos, proporcionando-lhes oportunidades para desenvolver atividades, empregos remunerados (Nieminen, 2005).

### ***O (re)surgimento do tema do emprego na agenda política europeia***

Um conjunto de circunstâncias específicas decorrentes da aceleração do processo de integração económica e da desaceleração da economia europeia no início dos

anos noventa, despoletou o surgimento de novas exigências no domínio do emprego e das políticas sociais em geral. Se olharmos em particular para a esfera do emprego, verificamos que algumas das estratégias tradicionalmente utilizadas pelos Estados-membros para diminuir o desemprego, estão agora postas em causa. O recurso a instrumentos de política macroeconómica (e.g. aumento das taxas de juro, acumulação de défices públicos, recurso a ajudas massivas do Estado, rápido crescimento do emprego no sector público), deixaram de poder ser utilizados por razões relacionadas com o cumprimento dos critérios económicos ditados pela UEM (Gold *et al.*, 2000; Andersen e Halvorsen, 2002a e 2002b; Goetschy 2006). Complementarmente, a necessidade de assegurar a competitividade do mercado único e a estabilidade monetária determinou novas preocupações em torno da sustentabilidade financeira dos Estados-membros, que tornavam os custos com os sistemas de proteção social demasiado onerosos e que impulsionavam o surgimento de programas sociais destinados a promover o (regresso ao) emprego em detrimento de políticas sociais universais. Em particular, o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que reformulou os critérios de Maastricht, veio reforçar a necessidade de os Estados-membros controlarem a despesa pública, de que uma das componentes mais pesadas é a despesa com a proteção social. Há ainda a registar o facto de o início da década de noventa ter sido marcado por uma situação generalizada de fraco crescimento económico e de emprego e de crescimento acelerado do desemprego na generalidade dos Estados-membros. O desemprego afetava sobretudo os trabalhadores pouco qualificados e, em alguns países, os jovens com baixos níveis de escolarização (Scharpf 1997b; Bonoli e Sarfati, 2002). Isto foi visto pelos dirigentes políticos

europeus de forma preocupante, sobretudo quando se comparava a performance da UE com as condições (aparentemente mais) favoráveis do mercado de trabalho e da economia norte-americana no mesmo período (Kleinman, 2002).

Perante o aumento do desemprego, e admitindo que era necessário prosseguir uma política mais eficaz para garantir o crescimento económico, o emprego regressou aos objetivos centrais da integração europeia (Nieminen, 2005).

Nesta altura vários economistas e peritos de organizações internacionais como a OCDE e a UE apontavam, como explicação para os níveis de desemprego elevados e persistentes que, em geral, se registavam em todos os países da UE, fatores relacionados com a excessiva regulação dos mercados de trabalho europeus. Esta traduzir-se-ia num elevado grau de inflexibilidade e desincentivos que dificultam a criação de mais empregos e de novas empresas. Acrescem fatores como seja a rigidez dos salários e da legislação laboral e políticas sociais vistas como sendo demasiado generosas (Scharpf, 1997; Andersen e Halvorsen, 2002a; Kleinman, 2002; Erhel e Zajdela, 2004). Reconhecendo o carácter estrutural, e não cíclico, do desemprego determinou-se que seria necessário, para a respectiva resolução, pôr em prática transformações estruturais ao nível dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social. Estes deveriam tornar-se mais adaptáveis às transformações tecnológicas e aos impactos da globalização, i. e., mais flexíveis. Na obra *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Esping-Andersen (1999) debate algumas das razões recorrentemente usadas nesta altura para explicar as inflexibilidades dos mercados de trabalho europeus. De entre estas, assinala-se a rigidez que advém das garantias concedidas pelo Estado-

Providência, não só por que se criam incentivos negativos à participação no mercado de trabalho e prolonga a duração do desemprego, como também pelo facto de políticas sociais generosas fazerem aumentar a base salarial e os custos do trabalho. O autor identifica ainda outras questões centrais relacionadas com a estrutura e a evolução dos salários e a proteção do emprego em termos legais e *de facto* (e.g. compensações em caso de despedimento, dificuldades em despedir trabalhadores, restrições na contratação de trabalhadores temporários) (Esping-Andersen 1999). É interessante sublinhar, como faz Papadopoulos (2005), que aspetos até há algum tempo atrás encarados como as “respostas” para os problemas gerados pelas falhas do mercado, tenham passado a ser vistos como “problemas” para o funcionamento, eficiente, do mercado de trabalho. Em todo o caso, esta é a perspectiva dominante sobre as causas do desemprego e o fraco crescimento da economia europeia em meados dos anos noventa, cujos pressupostos teóricos e empíricos foram desconstruídos e criticados por autores como Andersen e Jensen (2002a; 2002b) e Watt (2000; 2003).

Neste contexto foram delineados, nos planos nacional e supranacional, planos de ação com vista a (re)adaptar os mercados de trabalho dos Estados-membros de organizações internacionais como a UE e a OCDE aos novos desafios que então enfrentavam. Em concreto, definiram-se orientações comuns ao nível supranacional que culminaram na definição de uma EEE na Cimeira Extraordinária do Luxemburgo em 1997, precedida, dois anos antes, pela Estratégia de Emprego da OCDE. Para além das diferenças existentes ao nível dos princípios e dos pressupostos ideológicos que guiam as duas organizações, ambas as estratégias reúnem aspectos comuns que importa destacar.

## A Estratégia de Emprego da OCDE e a Estratégia Europeia de Emprego: duas propostas distintas para a resolução dos problemas de desemprego?

Uma das prioridades que sobressaíam na estratégia proposta pela OCDE, com base no *Jobs Study* publicado em 1994, era que os trabalhadores deviam melhorar a sua capacidade de adaptação a uma sociedade cada vez mais tecnológica e caracterizada por mudanças rápidas. Outro aspecto importante consistia em reforçar a capacidade de criação de conhecimento e inovação dos países (Noaksson e Jacobsson, 2003). Como forma de promover a competitividade das economias, deveriam estimular-se as políticas ativas de emprego e as políticas educativas e de formação profissional, e combinar políticas macroeconómicas (que desde sempre constituíram o enfoque central desta organização) com políticas microeconómicas. Complementarmente, a OCDE sublinhava que um mercado de trabalho flexível e eficiente seria a chave para o crescimento do emprego e de economias não inflacionistas (Pedroso *et al.*, 2005). A flexibilidade deveria ser estimulada em duas áreas centrais: salários e proteção ao emprego (Casey, 2004b). Os mercados de trabalho deveriam tornar-se “perfeitamente flexíveis”.

Esta visão, em certa medida dogmática, acabaria por ser “suavizada” na revisão que a OCDE publicou do *Jobs Study*, em Junho de 2006, na qual foram retiradas e/ou modificadas algumas das recomendações contidas no documento de 1994 (Freyssinet, 2007). Uma das alterações introduzidas consistiu em reconhecer que não é necessário desregular os mercados de trabalho para reduzir o

desemprego, aceitando que existem configurações (nacionais e locais) distintas dos mercados de trabalho, que (também) permitem promover o emprego e assegurar níveis de desemprego baixos (Stiglbauer, 2006). Para além da centralidade que atribui aos instrumentos e mecanismos do mercado, a OCDE vem reconhecer que o enfoque na flexibilização pode revelar-se ineficaz economicamente e apresentar custos sociais (e políticos) (Freyssinet, 2007). Ainda assim, as ideias e os instrumentos de monitorização e avaliação definidos na estratégia de emprego desenhada pela OCDE influenciaram, de forma substancial, a estratégia de emprego desenvolvida pela UE (Noaksson e Jacobsson, 2003).

Diferentemente da OCDE que, como vimos, enfatiza soluções que privilegiam o mercado e/ou políticas de teor mais liberal, a UE atribui um papel relevante aos governos nacionais na regulação dos mercados (Noaksson e Jacobsson, 2003; Casey, 2004b) e pretende, em certa medida, promover o chamado “modelo social europeu”. Parafraseando Giddens (2007: 17), “o modelo social europeu pressupõe um Estado desenvolvido e intervencionista, cujas ações são financiadas por impostos relativamente elevados; um sistema de proteção social sólido que assegura uma cobertura eficaz ao conjunto dos seus cidadãos, mas com um especial atenção para com os mais frágeis; a diminuição das diferentes formas de desigualdade” (tradução nossa). Neste contexto, a estratégia de emprego que a UE vem propor enfatiza as interrelações entre a promoção de emprego e a sustentabilidade dos sistemas de proteção social, considerando que taxas de emprego (mais) elevadas ajudam a reforçar o financiamento do(s) sistema(s) de proteção social e, nesse sentido, a combater a exclusão social. Reconhece-se que a estratégia promovida pela OCDE continha referências mais

difusas a estas inter-relações e aos riscos sociais que lhes estão associados (Casey, 2004b).

Outra das diferenças entre ambas as estratégias prende-se com o papel central atribuído aos parceiros sociais cujo envolvimento, consulta e participação em diversas etapas do procedimento (e.g. preparação, monitorização, avaliação) são considerados cruciais para assegurar uma “boa governação” na EEE. No caso da estratégia da OCDE, para além de uma referência específica ao facto de as recomendações não se dirigirem exclusivamente aos governos nacionais, o (tipo de) envolvimento e as ações dos parceiros sociais não é objeto de nenhuma recomendação em concreto (Casey, 2004b). Outra das diferenças é à ausência de metas quantitativas na estratégia proposta pela OCDE, contrariamente ao que sucede na EEE em algumas matérias (Noaksson e Jacobsson, 2003; Casey, 2004a)<sup>2</sup>.

Para além dos pontos diferenciadores acima indicados, na prática, podemos admitir que os objetivos e as metas contidos em ambas as estratégias não se revelaram muito distintos. A própria EEE acabaria por se aproximar, em alguns momentos, das componentes de teor neoliberal contidas na política macroeconómica da OCDE. Apesar da intenção formalmente reconhecida no âmbito da EEE em combinar a desregulação dos mercados de trabalho com uma “adequada” proteção social e o enfoque em objetivos eminentemente sociais (e.g. promover a igualdade entre homens e mulheres; preocupações em torno da saúde

---

<sup>2</sup> Uma esquematização das principais diferenças entre as estratégias de emprego da UE e da OCDE pode ser consultada em Pedroso *et al.* (2005).

e segurança no trabalho; metas precisas no domínio da educação-formação), estas preocupações (de teor social) não obtiveram o mesmo impacto em todos os Estados-membros da UE. Para além disso, tornou-se, em muitos momentos, evidente a distância entre, de um lado, a formulação das ideias e a delimitação das diretrizes, e, do outro, a aplicação concreta dos pressupostos teóricos.

Uma nova abordagem acerca do funcionamento dos mercados de trabalho e da interrelação entre estes e os sistemas de proteção social foi sendo consolidada, transportando consigo um novo modelo de intervenção social assente em princípios ideológicos diferentes dos do passado e em instrumentos de ação (ditos “suaves”) distintos. A (tradicional) situação de subordinação da política social, de emprego à política económica mantém-se (Serrano Pascual, 2003).

#### A transferência de competências para as instâncias europeias no domínio das políticas de emprego. Um processo político controverso

Vários autores reconhecem que foi, sobretudo, a partir do Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego e das Conclusões do Conselho Europeu de Essen que uma estratégia de emprego começou a definir-se ao nível europeu (Goetschy, 1999; Maurice, 1999; Watt, 2000; Jenson e Pochet, 2002). Seguiram-se-lhe alguns Conselhos Europeus cujos contributos foram igualmente importantes. De entre estes, destaca-se a Cimeira de Madrid em dezembro de 1995, onde a luta contra o desemprego e a promoção da igualdade de oportunidades foram apontados como temas prioritários, a par da diminuição do desemprego, em particular de determinados grupos sociais (e.g. jovens, DLD, mulheres) (Conselho



Europeu de Madrid, 1995). Este é um momento em que, pela primeira vez, o Conselho dos Assuntos Sociais e de Emprego e o Comité responsável pela política económica e financeira (ECOFIN) prepararam um relatório conjunto sobre o emprego, reconhecendo a necessidade de uma abordagem integrada sobre uma estratégia de emprego a nível europeu. No Conselho Europeu de Florença (Junho 1996), o crescimento e o emprego foram, de novo, considerados temas importantes. Partindo de uma Comunicação da CE intitulada “Acção para o emprego na Europa: um pacto de confiança”, o Conselho Europeu, reunido em Florença, convidou todos os Estados-membros a seleccionar regiões ou cidades onde fosse possível desenvolver ações-piloto destinadas a promover o emprego a nível local/regional. Estavam assim lançadas as bases para a criação de “Pactos Territoriais para o Emprego” (PTE), a partir dos quais se pretendia implementar “um conjunto de medidas destinadas a combater o desemprego, tendo em conta as características locais e/ou regionais de que o fenómeno se reveste, e que requerem a participação local/regional de um conjunto alargado de parceiros” (Valadas, 2003: 106).

No final desse mesmo ano, o Conselho Europeu de Dublin (dezembro 1996) é referido como um marco histórico importante. Nele se consolidou um “processo de concertação iniciado anteriormente, chamando a atenção para a necessidade da rápida concretização dos PTE, para os contornos positivos que emanam do Pacto de Confiança e ainda para a insistência na promoção de sistemas fiscais e de proteção social mais favoráveis ao emprego” (Valadas, 2003: 106). Refira-se também a adoção, nesse mesmo Conselho, da “Declaração de Dublin sobre o Emprego”, que sublinha a necessidade de prosseguir uma estratégia

macroeconómica favorável ao crescimento económico e ao emprego (Jenson e Pochet, 2002).

Complementarmente, a CE e os Estados-membros são convidados, nomeadamente no âmbito dos novos Comité do Emprego e do Mercado de Trabalho e Comité da Política Económica, “a desenvolverem novos instrumentos para um acompanhamento eficaz e uma avaliação das políticas de emprego e de mercado de trabalho, bem como para a identificação de boas práticas” (Conselho Europeu de Dublin, 1996). Refira-se que muitas das iniciativas propostas nestes Conselhos Europeus foram sistematizadas e consolidadas no capítulo específico sobre o emprego incluído no Tratado de Amesterdão, em 1997. Antes, porém, foi necessário ultrapassar algumas divergências que, como demonstrámos acima, marcaram, desde sempre, a trajetória das políticas sociais ao nível europeu. No contexto de preparação da Conferência Intergovernamental (CIG) que reuniu Chefes de Estado e de Governo dos vários Estados-membros em Amesterdão, destaca-se a oposição entre, de um lado, aqueles que propunham que o emprego fosse considerado um critério de convergência no processo de constituição da União Económica e Monetária (UEM), encarando-o como um obstáculo e, do outro lado, aqueles que defendiam que se tratava de um processo paralelo, de natureza distinta, o qual contribuiria para reforçar a UEM. Um dos subscritores desta ideia era Allan Larsson, ex-Ministro do Emprego da Suécia e que viria a ser Director da DG Emprego. Em 1995, Larsson redigiu um documento intitulado “A European Employment Union – to make EMU possible”, onde defendia a interligação entre o projeto de criação de uma UEM e o desenvolvimento de políticas (ativas) de emprego. Na sua visão, uma política de emprego sólida contribuiria de forma

positiva para a UEM, assegurando o bom comportamento dos mercados de trabalho europeus. Com base nesta iniciativa, os suecos tentaram persuadir os outros Estados-membros da necessidade de promover ações concretas que conduzissem ao desenvolvimento de uma estratégia de emprego para a Europa (Jenson e Pochet, 2002; Pochet, 2005). Ainda no contexto de preparação dos trabalhos da CIG, destaca-se o papel dos representantes dos parceiros sociais a nível europeu, designadamente, as pressões exercidas pela Confederação Europeia de Sindicatos (CES) no sentido de tornar o emprego e o crescimento objetos explícitos da união económica (Martin e Ross, 1999). A posição que viria a prevalecer centrava-se no reconhecimento de que o papel da UE deve ser diferente em ambos os processos, e que é impossível, no domínio do emprego, definir uma política europeia comum tendo em conta a diversidade de situações existente nos mercados de trabalho e a inexistência de um mercado de trabalho global (Larsson, 2001).

O título sobre o emprego, proposto pelo recém eleito Chefe de Governo francês, Lionel Jospin, foi integrado no Tratado de Amesterdão após um processo de negociação política intenso, consagrando o emprego como um assunto de interesse comum. Está então criado um novo contexto político na Europa, onde se destaca a subida ao poder de governos sociais-democratas na generalidade dos países da UE (e.g. no Reino Unido e em França), cujos líderes seriam mais sensíveis a áreas centrais do chamado “capitalismo regulado” (e.g. emprego,

política social, ambiente) (Pollack, 1998).<sup>3</sup> Deve também mencionar-se o facto de a UE viver uma espécie de “crise de confiança” que permitiu a criação de condições políticas favoráveis à aprovação de uma abordagem comum das políticas de emprego (Van Riel e Van der Meer, 2002 *apud* Silva, 2009).

As novas circunstâncias políticas permitiram que as intenções da CE de ver reforçada a sua agenda social tivessem um novo aliado, neste caso, o Conselho. Na relação entre a CE e os Estados-membros destaca-se o peso político de países como o Reino Unido, a França e a Alemanha que, ao inverterem a posição contrária que até então assumiam relativamente ao reconhecimento das questões sociais e, em particular, do emprego no âmbito das competências da UE, permitiram a inclusão do capítulo sobre o emprego no Tratado de Amesterdão. O facto de os Estados-membros aceitarem conferir ao emprego uma base legal é, em si mesmo, significativo na medida em que as políticas de emprego e do mercado de trabalho constituem um domínio de soberania nacional por excelência. Os países da UE pretenderam (e puderam), assim, preservar a sua soberania na medida em que, para além de estarem sujeitos ao novo ciclo de coordenação das respectivas políticas de emprego, a transposição dos objetivos (europeus) para o plano nacional não é obrigatória.

---

<sup>3</sup> Recorde-se que a França e o Reino Unido eram os dois países que se opunham formalmente ao capítulo sobre emprego, pelo que esta alteração eleitoral favoreceu, neste caso, a respectiva adopção (Buchs, 2005; de la Porte, 2008).

De entre os elementos consagrados no capítulo especificamente dedicado ao emprego do Tratado (Título VIII)<sup>4</sup>, salienta-se a promoção da coordenação das políticas de emprego dos Estados-membros, de modo a torná-las mais eficazes, graças a uma estratégia coordenada para o emprego (Artigo 125). Importa sublinhar que o objetivo identificado no capítulo sobre o emprego visava a coordenação das políticas de emprego dos Estados-membros, encorajando a cooperação entre estes, respeitando as suas competências, e não a harmonização, nem tão pouco a promoção da convergência das políticas nacionais de emprego (Raveaud, 2005). Deste modo, pretendia-se atingir um nível mais elevado de emprego encorajando a cooperação entre os Estados-membros e, em caso de necessidade, complementando-a ao nível europeu, respeitando as respectivas competências (Artigo 127.1).

Tendo em vista a coordenação e o acompanhamento das políticas de emprego dos Estados-membros, o título sobre o emprego previa ainda a criação de um Comité de Emprego, com funções de coordenação e acompanhamento das políticas nacionais de emprego (Artigo 130). Em suma são sobretudo três os contributos centrais integrados no Capítulo sobre o Emprego do Tratado de Amesterdão: o objetivo de a UE alcançar um nível de emprego elevado; o reconhecimento da coordenação e monitorização das políticas de emprego

---

<sup>4</sup> Apesar de ter sido integrado no Tratado de Amesterdão em 1997, o capítulo sobre o emprego só viria a ser ratificado por todos os Estados-membros em 1999 (de la Porte e Pochet, 2003).

nacionais como uma prioridade política; a criação de um Comité de aconselhamento sobre o emprego.

Para além destes contributos, o Acordo Social que o Reino Unido recusara subscrever em Maastricht, surge agora (parcialmente) incorporado no Tratado de Amesterdão. Aquele previa o alargamento das competências da UE em matérias como as condições de trabalho, a informação e consulta dos parceiros sociais (nomeadamente, dos representantes dos trabalhadores) e a integração de indivíduos excluídos do mercado de trabalho. Na perspectiva de Ferrera *et al.* (2000), a respectiva subscrição representa uma (nova) possibilidade de alargar o papel da UE na área da exclusão social.

Para além dos avanços alcançados em relação ao papel da UE no domínio das políticas sociais, há duas ideias que importa realçar. A primeira é a de que é particularmente visível, nos conteúdos do Tratado de Amesterdão<sup>5</sup>, a influência da agenda política da “terceira via” associada à política de Tony Blair, a qual, de resto, marcaria o programa político da UE (e.g. no domínio das políticas sociais) nos anos subsequentes (Pollack, 1998). Sublinhe-se, em particular, a posição defendida pelo Primeiro-Ministro inglês de que o combate ao desemprego pressupõe uma abordagem diferente da que vigorava no passado acerca dos mercados de trabalho

---

<sup>5</sup> Como defendem alguns autores, o Tratado de Amesterdão representou uma vitória das políticas de centro-esquerda defendidas, designadamente, pelo Primeiro-Ministro inglês que, contrariamente ao seu homólogo francês, mantinha uma posição mais céptica quanto ao reforço da intervenção da UE e de formas de regulação (mais) constrangedoras (Kleinman, 2002: 101).

e da política social. Um dos componentes desta (nova) estratégia consiste em dotar ou equipar as pessoas com competências adequadas para poderem competir no mercado de trabalho (Serrano Pascual, 2003; Watt, 2004). A segunda é a de que a orientação marcadamente neoliberal das políticas da UE, que vinha sendo prosseguida, e que fora reforçada com o Tratado de Maastricht, se manteve (Pollack, 1998). Em concreto, as políticas sociais e de emprego não colidem, nem tão pouco contrabalançam com o PEC, antes contribuem para que a lógica da construção do mercado interno se estenda a um outro mercado, neste caso, o mercado de trabalho (Raveaud, s.d.).

Para além do capítulo sobre o emprego, outra das propostas do governo francês consistiu na organização no Luxemburgo, em Novembro de 1997, de um Conselho Europeu Extraordinário sobre o Emprego. Este representou um marco decisivo da política europeia de emprego, definindo nas palavras de Larsson (2001: 50) “uma estratégia e um método que compeliavam os Estados-membros a rever, repensar e reorientar as suas políticas” (tradução nossa) e criando as bases para a coordenação das políticas de mercado de trabalho ao nível europeu (Watt, 2004). Estará em causa a definição de políticas dirigidas, eminentemente, para melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho europeus e não políticas de emprego, i.e. políticas destinadas a promover o crescimento económico, como um mecanismo para promover o crescimento do emprego.

## ***A Cimeira do Luxemburgo e a definição da Estratégia Europeia de Emprego***

Um dos elementos centrais da EEE é a prioridade atribuída à promoção do emprego (Pollack, 1998; Jacobsson e Schmid, 2003; Watt, 2004; Salais, 2006). Este facto contém em si aspectos positivos e aspectos negativos. Por um lado, pode ser visto como um contributo positivo para a sustentabilidade dos Estados-Providência. Complementarmente, desencoraja os governos dos Estados-membros a manipular as respectivas estatísticas do desemprego e realça os contributos da investigação científica que demonstram, por exemplo, a existência de vários tipos de ligação ao mercado de trabalho e de transições entre diferentes “estatutos” na vida do indivíduo (e.g. desempregado, empregado, em formação, inativo), em substituição de uma leitura da realidade assente na dicotomia emprego-desemprego. Por outro lado, existe o risco de se criar uma pressão crescente no sentido de diminuir os salários e de deteriorar as condições de trabalho, forçando a entrada de “grupos marginais” no mercado de trabalho, legitimando a tese defendida no seio da OCDE de que qualquer trabalho é melhor do que a inatividade (*any Job is better than idleness*) (Watt, 2004: 122). Estamos assim perante uma das ambiguidades da EEE que não pode ser ultrapassada analisando simplesmente as diretrizes europeias de emprego, mas antes deve ser percepcionada “no terreno”, i.e., nos Estados-membros.

Retomemos a ideia de que o objetivo da EEE é obter uma taxa de emprego mais elevada e não reduzir o desemprego (registado). A substituição de um enfoque na taxa de desemprego enquanto “ponto de referência”, pelo enfoque na



taxa de emprego<sup>6</sup>, enquanto objetivo principal das políticas de emprego implica e/ou pressupõe que se apliquem os seguintes procedimentos e princípios: inexistência de sanções para os países que apresentem taxas de desemprego elevadas (como acontece quando os países apresentam níveis de inflação ou de endividamento excessivos; um entendimento do desemprego “como um fenómeno de responsabilidade individual, de quem está sem emprego, como se esta situação fosse o resultado exclusivo da inadaptação do indivíduo que não dispõe das qualificações exigidas pelo mercado de trabalho, ficando assim excluído de qualquer participação no processo produtivo” (Antunes, 2003: 144); “que se negligenciem aspectos como o tipo e a qualidade dos empregos, pois os empregos a tempo parcial não voluntários e os empregos subsidiados fazem parte das estatísticas do emprego e um aumento da taxa de emprego pode ocorrer devido a uma redução da população activa, causada apenas pela concretização de programas de formação para desempregados. Para além disto, as políticas activas de emprego podem provocar a destruição de empregos, situação esta que não é

---

<sup>6</sup> Como demonstra de la Porte (2008), a substituição do enfoque na diminuição do desemprego pelo crescimento do emprego remonta a Jacques Delors e à perspectiva por ele defendida, designadamente, no contexto de preparação do *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego* (1993) de que o combate ao desemprego e o crescimento do emprego dependem da criação de mais políticas ativas de emprego. Estas são ideias que, desde então, passaram a influenciar o discurso político e integraram os objetivos e os princípios da própria EEE.

contemplada, no momento em que se privilegia somente a criação de empregos” (Antunes 2003: 145).

### As especificidades e as complexidades da Estratégia Europeia de Emprego. Os objetivos e o conteúdo das políticas

Na sua versão original, a EEE assentava em quatro pilares – empregabilidade, promoção do espírito empresarial, adaptabilidade e igualdade de oportunidades – e num conjunto mais específico de diretrizes, aprovadas anualmente, que os Estados-membros se comprometiam integrar nos respectivos PNAE. Estes quatro pilares foram escolhidos de modo a refletir aquelas que eram apontadas como as maiores fragilidades dos mercados de trabalho europeus: 1) o desfasamento entre as competências dos desempregados e as requeridas pelos empregadores (*skills gap*); 2) as dificuldades de criação de emprego relacionadas com a existência de barreiras (e.g. legais, fiscais) que dificultam a criação de novas empresas (*job creation gap*); 3) problemas de ajustamento associados a uma legislação laboral que dificulta a criação de novas oportunidades de emprego pelas empresas (*adjustment gap*); 4) formas de discriminação baseadas no sexo e na idade (*gender gap*), reconhecendo que, em geral, os níveis de emprego das mulheres, dos jovens e dos trabalhadores mais idosos são baixos (Watt, 2004).

Na estrutura (inicial) da EEE, o pilar I refere, explicitamente, a implementação de políticas ativas de emprego. Em concreto, pretendia-se que os sistemas de formação fossem revistos e readaptados, de modo a garantir a empregabilidade e a assegurar aos desempregados os incentivos necessários para

procurarem e aceitarem oportunidades de emprego e/ou formação. Complementarmente, enfatizava-se a importância da formação ao longo da vida.

O segundo pilar estava ligado à criação de um clima empresarial dinâmico, considerado necessário para a criação de mais e melhores empregos. De entre as iniciativas previstas, sublinhe-se a simplificação do processo de criação de (pequenas) empresas e os incentivos ao auto emprego. Visava-se também a criação de um sistema de impostos que facilitasse a criação de emprego, através da eliminação dos custos não salariais do trabalho.

O terceiro pilar dizia respeito à modernização da organização do trabalho, à criação de um ambiente de trabalho mais competitivo e produtivo e à flexibilização dos contratos de trabalho garantindo “segurança adequada” aos trabalhadores com contratos deste tipo. Era também considerado necessário promover a adaptabilidade das empresas, através do investimento em recursos humanos.

O quarto pilar visava assegurar a igualdade de acesso e de tratamento no mercado de trabalho entre homens e mulheres e garantir o acesso ao emprego de grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade (e.g. indivíduos portadores de deficiência, minorias étnicas, trabalhadores mais idosos).

Vários autores (de la Porte e Pochet, 2003) reconhecem que a EEE resulta de um processo político controverso. Uma dessas divergências consistiu na oposição da generalidade dos Estados-membros à proposta inicial da CE de eleger a promoção do espírito empresarial como a força motora da estratégia. Outro exemplo de controvérsia foi o facto de, só após várias divergências relativamente ao conteúdo das diretrizes, a empregabilidade ter sido eleita como o primeiro pilar

da EEE. Isto apesar de já então ser considerada uma prioridade em muitos Estados-membros (de la Porte e Pochet, 2003).

Não podemos esquecer que o objetivo central consistia em aumentar a participação dos trabalhadores no mercado de trabalho e, nessa medida, o pilar da empregabilidade assumiu um papel central. Como sublinha Rodrigues (2010), uma das arquitetas da EEE “um dos importantes legados da década passada foi pressionar os Estados-Membros a adoptar a empregabilidade como uma resposta ao desemprego. Apesar de, no curto prazo, as consequências da crise económica e financeira requererem políticas que combatam o desemprego, numa perspectiva de longo prazo, as atenções deverão voltar-se para o aumento da oferta de emprego (Rodrigues, 2010: 60). Raveaud (2007) enfatiza que, de facto, foi em torno do aumento da taxa de emprego (e não da diminuição da taxa de desemprego) que foi possível obter o consenso dos Estados-membros.

As primeiras diretrizes foram definidas para o ano de 1998, esperando-se que os primeiros Planos Nacionais de Ação para o Emprego (PNAE) estivessem concluídos em março/abril desse mesmo ano. De um modo geral, o número de diretrizes (cerca de 20) manteve-se relativamente estável até 2003 e foram, em geral, incorporadas por todos os Estados-membros nos respectivos PNAE. Ainda assim, para além de alguns temas que reuniam o consenso dos Estados-membros, o modo como as diretrizes foram transpostas para o nível nacional e/ou o enfoque privilegiado em cada pilar não deixou de revelar diferenças assinaláveis (Raveaud, 2005).

## Os objetivos consensualizados da Estratégia Europeia de Emprego

No âmbito da EEE, o ênfase nas políticas ativas de emprego e a prevenção do desemprego (e.g. dos jovens e dos adultos) são considerados dois domínios de intervenção privilegiados. Ambos estão associados a práticas enraizadas em alguns países europeus (e.g. Suécia), que, com a EEE, se pretendeu difundir a outros Estados-membros, designadamente a países como Portugal onde estas eram ainda incipientes (Hespanha, 2005). Nas palavras de Noaksson e Jacobsson (2003: 39), o pressuposto de partida é o de que “os indivíduos estão disponíveis para aceitar as mudanças, desde que a sociedade lhes garanta uma rede de proteção suficiente” (tradução nossa). Nesse sentido, é necessário implementar iniciativas que garantam: proteção social aos trabalhadores de modo a que estes sejam fácil e rapidamente contratados e despedidos; formação adequada que lhes permita melhorar a sua mobilidade geográfica e de emprego; programas de ativação para os trabalhadores desempregados; sistemas de apoio à família e seus dependentes e modernos sistemas de transporte (Noaksson e Jacobsson, 2003). Em reforço desta ideia, Allan Larsson destacava a importância da abordagem precoce, de modo a prevenir o DLD.

O paradigma da “ativação” tornou-se, assim, num elemento central da EEE, sendo visto – parafraseando Serrano Pascual (2003: 141) como um elemento-chave para garantir “a adaptação das sociedades europeias às transformações nos modelos produtivos”, i.e., assegurar a mudança para a “sociedade do conhecimento” (tradução nossa). Está em causa uma mudança do enfoque na proteção social para o enfoque no trabalho, a qual transporta consigo novos

compromissos sociais e está associada a uma alteração do paradigma económico.

Vejamos, de forma mais precisa, o que está em causa.

Uma das ideias dominantes consiste em afirmar que os indivíduos são responsáveis pela sua situação de (des)emprego. Como nos diz Serrano Pascual (2003: 154) “o indivíduo é considerado responsável pela gestão do risco e o risco é considerado um facto inevitável da vida” (tradução nossa). Ou seja, a noção de cidadania subjacente assenta numa lógica individualista, que sublinha as responsabilidades dos indivíduos e não as do Estado. Este apenas deverá assumir o papel, indispensável, de “trampolim” à integração no mercado de trabalho de quem não tem condições de o fazer sozinho. Nesta lógica, devem ser fornecidos aos indivíduos os instrumentos necessários para a gestão do risco. Outra das implicações decorrentes desta abordagem remete-nos para uma concepção diferente do (significado do) desemprego. Estar desempregado deixa de equivaler a não ter emprego (e, por conseguinte, recursos económicos), para passar a ser uma situação de “não empregabilidade” (Serrano Pascual, 2003: 154). Para além das implicações de ordem ideológica subjacentes a estes pressupostos e que transportam consigo riscos acrescidos para os trabalhadores, devemos ter em conta também a posição céptica de alguns cientistas sociais (Clasen e van Oorschot, 2002; Serrano Pascual, 2003) sobre a eficácia destes programas. A este respeito, reforçamos a ideia de que o seu impacto depende das condições institucionais e das trajetórias específicas dos mercados de trabalho, i.e. não existe uma receita consensualizada para toda a Europa (de la Porte e Pochet, 2003; Serrano Pascual, 2003).

Outro aspecto do paradigma da ativação disseminado através da EEE está associado ao facto de se pretender “ativar”/tornar empregáveis indivíduos que, antes, eram considerados como sendo “legitimamente inativos”. Referimo-nos às mulheres, aos cidadãos idosos, aos deficientes que, agora, espera-se também ver inseridos no mercado de trabalho. Está em causa, nas palavras de Annesley (2007: 198), a consolidação de um modelo de Estado-Providência em que “todos os adultos são esperados ter um emprego remunerado de forma a assegurar a sua independência económica” (tradução nossa). O aumento da taxa de emprego que se pretende reforçar é visto como a melhor forma de assegurar a continuidade e sustentabilidade das pensões de reforma no médio e longo prazo. Para além disso, é importante fazer regressar ao mercado de trabalho um maior número de trabalhadores na medida em que, conjunturalmente, existirão dificuldades de recrutamento em alguns sectores de atividade, o que poderá provocar uma tendência para a subida dos salários e um futuro aumento dos preços, fazendo regressar os receios de inflação a nível europeu .

Outro elemento que se destaca na EEE, inserido no Pilar I, é a “prevenção”. Neste caso, pretende-se desenvolver estratégias preventivas e/ou de intervenção precoce no sentido de dar uma resposta antes mesmo de os indivíduos se encontrarem numa situação de desemprego de longa duração (DLD) (de la Porte e Pochet, 2003).

Para além do desenvolvimento de políticas ativas e da abordagem precoce, outro aspecto que reuniu o consenso da generalidade dos Estados-membros consiste na flexibilização dos mercados de trabalho.

Para Freyssinet (2007) os três componentes da flexibilidade dizem respeito ao emprego, à duração do trabalho e à descentralização e individualização da formação dos salários, existindo entre eles relações de complementaridade. A combinação entre estes elementos, e a respectiva evolução ao longo do tempo mostra, para além das tendências comuns que se observam em todos os países da UE, realidades nacionais distintas.

### Os temas controversos a propósito da Estratégia Europeia de Emprego

Para além de temas que reuniam o consenso da generalidade dos Estados-membros, foram também incorporados outros, considerados particularmente delicados. É o caso, por exemplo, da redução da pressão fiscal sobre o trabalho e dos custos não salariais do trabalho sobre o trabalho pouco qualificado e de baixa remuneração, vistos como sendo inapropriados por Portugal, por exemplo. Outros assuntos que não eram objeto de consenso diziam respeito às políticas de saída precoce do mercado de trabalho e à definição de metas quantitativas. Recorde-se a forte oposição de Estados-membros como Portugal e Espanha à fixação de taxas de emprego e desemprego. Alcançar estas metas representaria para estes países um enorme e inoportável investimento financeiro (Trubek e Mosher, 2001; de la Porte e Pochet, 2003; Pochet, 2005). A inclusão de objetivos quantificados só viria a acontecer mais tarde.



## Os Conselhos Europeus do Luxemburgo, Cardiff e Colónia como eixos fundamentais de uma estratégia europeia de emprego

Posteriormente ao lançamento, em 1997, do designado “processo do Luxemburgo”, dois outros processos foram lançados, respectivamente, no Conselho Europeu de Cardiff, em Junho de 1998, e no Conselho Europeu de Colónia, em Junho de 1999. Em conjunto são considerados três eixos fundamentais de uma estratégia de emprego que se pretendia implementar ao nível europeu.

Na Cimeira de Cardiff “os Chefes de Estado e de Governo europeus sublinharam a importância de um crescimento sustentado e duradouro para promover a criação de empregos e (...) decidiram instituir um melhor diálogo macroeconómico que incluísse reformas económicas em coordenação com a estratégia coordenada para o emprego” (Conselho Europeu de Cardiff, 1998). O Conselho Europeu de Colónia, por seu lado, veio reforçar o peso das decisões tomadas a nível macroeconómico. Nesse sentido, considerou-se necessário promover o diálogo macroeconómico entre os representantes europeus dos trabalhadores e dos empresários, a CE, os Ministros das Finanças e do Emprego, o BCE, administradores de bancos nacionais centrais, explorando as interconexões entre as políticas salarial, monetária, financeira e fiscal (Goetschy, 1999). Este objetivo surge consagrado no chamado “Pacto para o Emprego”, também designado “Processo de Colónia”, lançado pelos Chefes de Estado e de Governo no Conselho Europeu que teve lugar nesta cidade alemã, tendo em vista contribuir para um melhor diálogo entre todos os intervenientes abrangidos pela política macroeconómica. Na prática, porém, este acabaria por se traduzir numa mera

“troca de pontos de vista”, em que o BCE desempenha o papel principal, competindo-lhe comunicar aos restantes participantes uma série de instruções em torno de questões como a estabilidade de preços, a moderação salarial e a flexibilidade dos mercados de trabalho (Dufresne, 2001 *apud* Raveaud, 2005). A coordenação assentava, na realidade, numa hierarquia, ditada pelas exigências do BCE e do PEC e pela generalização, uma vez mais, da lógica do mercado. Sublinhe-se que a estas orientações está sujeita a própria EEE, cuja principal orientação consiste na desregulação/flexibilização dos mercados de trabalho europeus.

### ***A integração da Estratégia Europeia de Emprego na Estratégia de Lisboa em 2000: implicações e resultados esperados***

Em Março de 2000, a EEE foi revista e atualizada na Cimeira de Lisboa que reuniu nesta cidade os Chefes de Estado e de Governo dos (então) quinze Estados-membros da UE. Neste Conselho Europeu Extraordinário, os Estados-membros adoptaram o objetivo (quase esquecido) do pleno emprego, estabeleceram metas mais ambiciosas e integraram a Estratégia num plano de ação mais alargado de “fazer da UE, à escala mundial, o espaço económico baseado na inovação e no conhecimento mais dinâmico e competitivo, capaz de elevar os níveis de crescimento económico, com mais e melhores empregos e com mais coesão social” no horizonte temporal de dez anos, i.e. até 2010 (Presidência Portuguesa da União Europeia, 2000). O objetivo de implementar/consolidar uma estratégia social e económica ambiciosa para a Europa, onde as questões do emprego ocupariam um

lugar de relevo, resultou então do envolvimento de alguns atores centrais. De entre estes, destacam-se o então Primeiro-Ministro de Portugal, António Guterres, e Maria João Rodrigues, sua Conselheira Especial, responsável, em 2000, pela coordenação da Cimeira de Lisboa e pela linha de ação da Presidência Portuguesa da UE intitulada “Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social – para uma Europa da Inovação e do Conhecimento”. Ambos tiveram um papel determinante na condução das negociações políticas que visavam reforçar a política de emprego da UE, as quais foram bem acolhidas dada a conjuntura económica e política da época. No Conselho Europeu existia uma maioria de governos socialistas e sociais-democratas e vivia-se um período de maior crescimento económico, em que temas como a promoção de taxas de emprego elevadas e o reforço das políticas ativas de emprego eram bem acolhidos pela generalidade dos Estados-membros (de la Porte, 2008).

Na perspectiva de Goetschy (2007: 500), a Estratégia de Lisboa deve ser vista como um programa político alargado e ambicioso que visa, em simultâneo, “completar o (projeto inacabado do) mercado interno, criar novas dinâmicas de crescimento económico, promover o crescimento do emprego e modernizar o modelo social europeu” (tradução nossa). Deste ponto de vista, a estratégia de Lisboa pretendia acrescentar algo mais ao projeto de integração económica que, desde sempre, dominava a história da UE. Tratava-se, neste caso, de responder aos problemas específicos com que a Europa se deparava no início do novo milénio (e.g. globalização, envelhecimento demográfico, desenvolvimento tecnológico), acrescentando uma dimensão social (e.g. reforço das condições de emprego e facilitar o acesso dos trabalhadores ao mercado de trabalho, consolidação dos

sistemas de proteção social) a um programa económico que visava reestruturar a economia europeia e, ao mesmo tempo, preservar o modelo social europeu (Larsson, 2001; Klosse, 2005). É, portanto, num contexto político e económico particular que os Estados-membros estabeleceram novas formas de cooperação, com o objetivo de promover a competitividade e o crescimento da economia europeia, através da implementação de um novo modelo de crescimento económico baseado na economia do conhecimento.

Conforme é referido explicitamente num dos documentos da Presidência Portuguesa da UE que decorreu no primeiro semestre de 2000 “uma estratégia europeia de crescimento e emprego requer uma melhor articulação entre políticas macroeconómicas, políticas e reformas estruturais, e políticas activas de emprego, assentes nos processos de Colónia, Cardiff e Luxemburgo” (Conselho Europeu de Lisboa, 2000: 21). O Conselho Europeu, reunido em Lisboa, foi assim chamado a desenvolver as conclusões adoptadas no Conselho Europeu de Helsínquia (Dezembro 1999), “no sentido de as Grandes Opções de Política Económica (GOPE) reforçarem o seu carácter de documento enquadrador, não só no domínio das diferentes políticas macroeconómicas, mas também no das políticas e reformas estruturais, e ainda no que respeita a articulação com as linhas directrizes do emprego” (Conselho Europeu de Lisboa, 2000: 21). Sublinhe-se que a relevância atribuída às GOPE determinava o reforço do papel do Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros (ECOFIN) (European Council, 1999). Quanto ao desenvolvimento da dimensão social da política europeia, esta é prosseguida através do recurso a um novo instrumento regulatório, que já vinha sendo testado

no âmbito das políticas de emprego, o designado Método Aberto de Coordenação (MAC) (Vandenbrouke, 2001).

### A Agenda Social e a preocupação em torno da qualidade do emprego. Uma mera questão retórica?

As preocupações em torno do fortalecimento e da modernização do modelo social europeu foram reforçadas na Agenda Social aprovada, ainda durante o ano de 2000 (Dezembro), embora já não durante a Presidência Portuguesa da EU, no Conselho Europeu de Nice. Como relembra Giddens (2007: 96) nesta Cimeira a CE “subscrive o objetivo de modernizar e desenvolver o modelo social europeu e a promoção da coesão social, enquanto parte integrante da Estratégia de Lisboa e também da estratégia em prol do desenvolvimento durável” (tradução nossa). Na prática, porém, podemos interrogar-nos sobre quais são as recomendações concretas apresentadas sobre a melhor forma de coordenar a Estratégia de Lisboa em torno da justiça social e da reforma da proteção social na Europa. Na opinião do autor supracitado, a resposta a esta questão é incipiente e resume-se a uma mera declaração de intenções, alicerçada em ideias vagas (*idem ibidem*).

De resto, olhando com atenção para os conteúdos de uma agenda política em si particularmente ambiciosa, percebe-se que esta contém objetivos ambíguos ou mesmo antagónicos. Em reforço desta ideia, Raveaud (2005: 123) diz-nos que “o facto de colocar em conjunto, numa mesma frase, objetivos conflitantes não elimina, por si só, a incompatibilidade entre eles” (tradução nossa). Atente-se, designadamente, nos objetivos seguintes: promover o equilíbrio entre flexibilidade

e segurança e combinar qualidade e quantidade em matéria de emprego (Raveaud, 2005; Buchs, 2005). Relativamente ao primeiro, recorde-se que uma das dimensões da EEE consistia em tornar os mercados de trabalho europeus mais flexíveis e, ao mesmo tempo, assegurar aos trabalhadores níveis de segurança apropriados<sup>7</sup>. Neste sentido, as conclusões da Cimeira de Barcelona (2002) vieram enfatizar que a EEE revista deveria centrar-se no crescimento da taxa de emprego através da promoção da empregabilidade e da remoção dos obstáculos e dos desincentivos para aceitar ou permanecer num emprego e, ao mesmo tempo, preservar os níveis de proteção social elevados do modelo social europeu. Ou seja, os Estados-membros deveriam, em simultâneo, reduzir os despesas sociais do Estado e oferecer níveis de proteção social elevados.

Numa altura em que aquele é um objetivo generalizado em muitos países da UE, não é difícil imaginar qual dos dois componentes é sacrificado. Relativamente à questão da qualidade no/do trabalho, esta havia sido definida como uma das prioridades da EEE desde a Cimeira de Nice (Dezembro 2000), estabelecendo-se indicadores de acompanhamento das respectivas dimensões, um ano depois, no Conselho Europeu de Laeken (Dezembro 2001). Pretendeu-se deste modo enfatizar que, não só é importante criar mais empregos, como também é necessário encontrar formas de manter mais pessoas empregadas com o mais elevado grau de satisfação possível (Klosse, 2005).

---

<sup>7</sup> Referimo-nos a uma das estratégias políticas que mais controvérsia tem gerado e cuja designação é, desde logo, objeto de várias críticas, flexissegurança ou flexigurança (*flexicurity*) (Dornelas, 2007; Freyssinet, 2007; Ferreira, 2008).

Quando olhamos para os resultados alcançados, e que revelam, de novo, um aumento do desemprego, percebemos que o objetivo da qualidade é secundarizado pelo da quantidade de empregos criados. Outra das grandes contradições que emergem da EEE é a existência dos chamados “trabalhadores pobres” (*working poor*). Esta categoria de trabalhadores vem pôr em causa o “slogan” político de que o melhor meio para lutar contra a pobreza e a exclusão social é o acesso ao emprego (Freyssinet, 2007).

#### Outros contributos importantes da Estratégia de Lisboa. O pleno emprego como nova prioridade política

A introdução e o reforço de determinados princípios e orientações no que respeita a dimensão social do projeto europeu ocorreram a partir da Estratégia de Lisboa, os quais influenciaram o rumo seguido pela própria EEE. Para além dos aspectos já mencionados, relacionados nomeadamente com alterações no domínio das intenções e do discurso político, a Estratégia de Lisboa implicou outras mudanças importantes. A primeira diz respeito ao início da prática de dirigir recomendações aos Estados-membros. Adoptadas pelo Conselho, sob proposta da CE, os Estados-membros devem responder-lhes nos respectivos PNAE. As recomendações são, no fundo, o instrumento que mais se aproxima de “sanções políticas” (Visser, 2004). A segunda consiste na criação de um fórum adicional em que os Estados-membros se reúnem regularmente - o Conselho Europeu da Primavera - para discutir as políticas de emprego, sociais e económicas. A terceira alteração foi reforçada na revisão intercalar da EEE em 2002 e traduziu-se na incorporação do novo objetivo

estratégico que havia sido realçado na Cimeira de Lisboa: criar mais e melhores empregos, com o objetivo de promover o crescimento económico e a competitividade e, simultaneamente, reforçar a coesão social (European Commission, 2002). No que diz respeito, em concreto, às políticas de emprego, os Estados-membros reconheceram a necessidade de agir no sentido de resolver problemas relacionados, nomeadamente, com taxas de desemprego elevadas, baixos níveis de participação no mercado de trabalho, despesas sociais (e.g. pensões de reforma) elevadas e crescentes, mercados de trabalho pouco flexíveis, serviços públicos ineficientes e problemas ao nível da qualificação dos trabalhadores. Nesta linha de acontecimentos, os Estados-membros foram chamados a redefinir a relação de (des)equilíbrio entre os quatro pilares da EEE, o que levou à formulação de seis objetivos horizontais: 1) Melhorar a qualidade do emprego; 2) Alcançar um equilíbrio entre flexibilidade e segurança; 3) Melhoria das oportunidades de emprego, através do combate à discriminação no mercado de trabalho; 4) Desenvolvimento de estratégias de formação ao longo da vida; 5) Encorajamento de políticas de promoção do envelhecimento activo; 6) Intensificação do envolvimento dos parceiros sociais (MTS, 2001).

Destacava-se como objetivo central a integração do maior número possível de trabalhadores no mercado de trabalho (*idem ibidem*). Este mesmo objetivo viria a ser reforçado na Cimeira de Estocolmo (o primeiro Conselho Europeu da Primavera após o lançamento da ideia durante a Presidência portuguesa da UE um ano antes), realizada em Março de 2001, onde o pleno emprego foi assumido enquanto objetivo central da agenda social europeia (Larsson, 2001). Uma vez mais podemos questionar-nos até que ponto ele viria, efetivamente, a constar da



agenda política dos Estados-membros, sobretudo, quando as economias europeias reentram num período de desaceleração.

Um último contributo que decorre de ambas as Cimeiras, de Lisboa e de Estocolmo, prende-se com o estabelecimento de metas quantificadas no que diz respeito às taxas de emprego<sup>8</sup>. Na Cimeira de Lisboa definiram-se como metas globais a alcançar até ao ano 2010: uma taxa de emprego global de 70% e superior a 60% para as mulheres e a indicação de que “os Estados-membros devem considerar a hipótese de definir metas nacionais” (MTS, 2001: 49). Complementarmente, na Cimeira de Estocolmo definiram-se taxas de emprego intermédias, que todos os Estados-membros deveriam cumprir até 2005: 67% para todos os trabalhadores e 57% para as mulheres. Determinou-se também que a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos (55-64 anos) deveria situar-se, em 2010, em 50%.

Estes são momentos históricos importantes para o prosseguimento de uma estratégia europeia de emprego que, sob forte influência do Reino Unido, visava, como enfatizam de la Porte e Pochet (2003: 24), a promoção de uma mão-de-obra “qualificada, treinada e adaptável e de mercados de trabalho susceptíveis de

---

<sup>8</sup> A introdução de metas quantificadas viria a ser reforçada nas Diretrizes para o Emprego para o período 2003-2005. Uma vez alcançados níveis de desemprego mais baixos, o objetivo eleito era agora aumentar a taxa de emprego (Freyssinet, 2007). Falamos de objetivos políticos que vão ao encontro das condições económicas dominantes num determinado período histórico.

responder às transformações económicas (de acordo com o estabelecido no artigo 109 do capítulo sobre emprego do Tratado de Amesterdão)” (tradução nossa).

### O impacto e as implicações da avaliação intercalar da Estratégia Europeia de Emprego

No ano de 2002, a EEE foi sujeita a um exercício de avaliação estratégico e extensivo, monitorizado pela CE, onde foram abordadas duas questões essenciais. A primeira dizia respeito à extensão das mudanças sentidas nas políticas nacionais de emprego (e.g. conteúdos, desenvolvimentos paradigmáticos, processos de decisão política) sob a influência das Diretrizes Europeias de Emprego. A segunda prendia-se com os impactos concretos das mesmas nos resultados (e.g. níveis de emprego, evolução da taxa de emprego) e no comportamento dos Estados-membros (Goetschy, 2003).

Os resultados desta avaliação<sup>9</sup> do processo do Luxemburgo foi suscitada pela Cimeira de Lisboa e deu origem a relatórios nacionais de avaliação, produzidos por equipas de especialistas cuja seleção coube a cada um dos Estados-membros, o que tornou o exercício menos independente e crítico (Watt, 2004; Jorgensen,

---

<sup>9</sup> Como sublinham de la Porte e Pochet (2003: 42), o processo de revisão e a divulgação dos respectivos resultados pode ser visto como algo inédito no processo de integração europeia, na medida em que “é a primeira vez na história da integração europeia que os Estados-membros avaliam as suas políticas de emprego” (tradução nossa).

2005). Os resultados foram publicados em duas Comunicações da CE (CEC, 2002; 2003), onde é destacada a melhoria das condições dos mercados de trabalho europeus como um efeito positivo da EEE.

No âmbito de uma avaliação onde se destacavam eminentemente os elementos positivos, foram assinaladas mudanças nas políticas nacionais de emprego. Foram também assinaladas alterações estruturais no que diz respeito: à redução do desemprego estrutural; à implementação de um modelo de crescimento económico assente na criação intensiva de emprego e à prossecução de uma resposta mais rápida dos mercados de trabalho às mudanças económicas e sociais (CEC, 2002).

Na nossa perspectiva, é arriscado atribuir a melhoria da situação dos mercados de trabalho (somente) à EEE, na medida em que existem outros fatores que devem igualmente ser tidos em consideração relacionados com a diversidade das situações nacionais e respectiva evolução, a conjuntura económica e ainda com circunstâncias políticas específicas. Consideramos também que um olhar mais atento da evolução de certos indicadores (e.g. evolução da taxa de desemprego, produtividade) transmite-nos uma visão menos optimista acerca dos progressos alcançados. Em reforço desta ideia, Buchs (2005), por exemplo, lembra-nos que, em muitos relatórios nacionais, as influências da EEE nas políticas nacionais são analisadas de forma prudente. Quando olhamos para o cumprimento das metas quantitativas persistem diferenças significativas entre os Estados-membros.

Deste modo, em oposição à visão eminentemente optimista da CE na avaliação das suas próprias políticas, emerge uma perspectiva que transparece em alguns relatórios nacionais (e.g. Suécia, Reino Unido), segundo a qual até ao ano

de 2002 a EEE, de facto, não produziu alterações significativas nas políticas de emprego nacionais.

Para além da discussão em torno dos efeitos da EEE sobre as políticas de emprego dos Estados-membros, o exercício de avaliação despoletou algumas alterações de ordem (mais) prática relacionadas com mudanças nos procedimentos (e.g. simplificação das diretrizes; delimitação de objetivos claros; articulação com outros processos) e com a introdução de um exercício reflexivo em que passa a estar envolvido um elevado número de especialistas (de la Porte e Pochet, 2003).

Uma das alterações introduzidas foi, apesar de as Diretrizes para o Emprego continuarem a ser adoptadas anualmente, estas passarem a ser publicadas por períodos de três anos consecutivos, à semelhança do que sucede com as GOPE. Outra mudança foi o abandono dos quatro pilares e dos objetivos horizontais e a definição de três grandes objetivos estratégicos: 1) alcançar o pleno emprego, através do aumento da taxa de emprego; 2) melhorar a qualidade de emprego e produtividade no trabalho, através de um maior investimento em capital humano, em tecnologia e na organização do trabalho e 3) promover a coesão social e um mercado de trabalho inclusivo (CEC, 2003).

Para além disso, as Diretrizes passaram a ser apenas dez, de modo a reduzir a respectiva complexidade e a torná-las mais eficazes, e esperando que estas fossem mais focadas nos resultados incluindo, sempre que possível, metas quantificadas.

Apesar de alguns autores (Buchs, 2005) questionarem se se assistiu, de facto a uma simplificação da construção das diretrizes, autores como Watt (2004: 125)

ênfatizam que, para além de uma apresentação mais avançada, “cada uma das diretrizes reflete um objetivo concreto de política pública (e.g. promoção do envelhecimento ativo, combate à discriminação) em vez de estar estruturada em torno de conceitos abstratos (e.g. empregabilidade)” (tradução nossa). O autor considera que, em termos práticos, torna-se agora mais fácil fazer corresponder cada política à respectiva diretriz, agilizando a produção dos relatórios nacionais. Em todo o caso, as alterações introduzidas dizem respeito, sobretudo, à simplificação e estabilização das diretrizes.

No que respeita aos conteúdos das diretrizes, detectam-se, uma vez mais, objetivos contraditórios. Atente-se na centralidade atribuída à flexibilidade, através do incentivo a contratos de trabalho e horários flexíveis, ao mesmo tempo que se enfatiza “uma abordagem dinâmica da segurança” e se pretende “prevenir a segmentação do mercado de trabalho entre diferentes tipos de trabalhadores e facilitar a transição entre diferentes formas de emprego” (CEC, 2003: 14). Na leitura crítica de alguns autores (Stiglitz, 2002), estamos perante um retrocesso dos direitos e garantias adquiridos pelos trabalhadores ao longo de várias décadas, em prol de um crescimento económico sustentável.

Para além dos conteúdos, na parte final da comunicação da CE de 2003 sublinha-se a necessidade de tornar a EEE mais eficaz. Nesse sentido, apela-se ao envolvimento de todos os atores, designadamente, os órgãos parlamentares (nacionais e europeu), os parceiros sociais (a nível nacional e nos níveis interprofissional e setorial a nível europeu), “bem como os intervenientes relevantes no sector do emprego a nível nacional, regional e local” (Conselho Europeu, 2003: 21). Outro aspecto importante está relacionado com os recursos financeiros

adequados à prossecução das diretrizes. Estes devem ser usados de forma adequada, sem pôr em causa a solidez das finanças públicas.

#### A situação de impasse e o ênfase renovado no crescimento económico e na criação de emprego

As propostas de reforma da EEE foram aceites pelo Conselho e incorporadas nas Diretrizes para o Emprego de 2003. Pela primeira vez, estas foram apresentadas ao mesmo tempo das diretrizes de política económica, dando início a um processo de coordenação que integrou também a estratégia do mercado interno, associada ao processo de Cardiff. Para além da agenda concertada que passou a existir para os três processos, a subordinação das Diretrizes para o Emprego às GOPE manteve-se. Na visão de Watt (2004: 130), os Ministros das Finanças a nível europeu “e os seus aliados na política de mercado de trabalho” continuam a exercer uma forte influência apelando ao reforço de políticas liberais do mercado de trabalho e salários mais flexíveis (tradução nossa). Defende ainda o autor (*idem ibidem*) que o objetivo de alcançar o pleno emprego, fruto de uma estratégia de emprego definida nos níveis micro e macroeconómicos, tal como defendiam “muitos dos subscritores do título sobre o emprego no final dos anos noventa, incluindo as organizações sindicais” parecia agora (novamente) longínquo (tradução nossa). Esta posição pode ser compreendida quando comparamos a proposta das Diretrizes apresentada pela CE e o resultado final, após consulta de um vasto número de atores (e.g. parceiros sociais, Parlamento Europeu, Comité de Emprego). Para além da diminuição do número de metas quantitativas, outros

compromissos foram também eliminados (e.g. canalização dos recursos financeiros adequados à implementação das Diretrizes) e foram introduzidas algumas mudanças qualitativas, ao nível designadamente do vocabulário usado.

Neste contexto, surgem alguns documentos estratégicos que, sob uma perspectiva crítica, enfatizam a necessidade de cumprir as metas de Lisboa. Um primeiro grupo de peritos independentes foi designado pela CE em 2003 e presidido pelo Ex-Primeiro Ministro Holandês, Wim Kok (e do qual fazia parte Maria João Rodrigues), em resposta ao desafio lançado pelo Conselho Europeu de Bruxelas, de Março desse mesmo ano. Aquele que ficou conhecido como a *European Employment Taskforce* tinha como missão conduzir uma análise independente e aprofundada dos principais desafios que se colocavam no domínio das políticas de emprego. O grupo de peritos foi também chamado a identificar medidas concretas que permitissem aos Estados-membros implementar a EEE revista e alcançar as respectivas metas e objectivos (Kok *et al.*, 2003).

A equipa constituída deveria produzir um Relatório, o qual viria a ser entregue à CE em Novembro de 2003, que deveria ser submetido na Cimeira da Primavera do ano seguinte, coincidindo com a apresentação do Relatório Conjunto sobre o Emprego. Intitulado *Jobs, Jobs, Jobs: Creating More Employment in Europe*, o documento em questão identificou como dois grandes objetivos estratégicos: o aumento da produtividade e a criação de mais empregos. Para a respectiva concretização estabeleceram-se quatro áreas de ação consideradas prioritárias: 1) aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas; 2) atrair mais pessoas para o mercado de trabalho (e.g. através do reforço das políticas ativas de emprego e de medidas dirigidas a alguns grupos sociais em situação de maior

fragilidade como é o caso das mulheres, dos trabalhadores idosos e das minorias étnicas); 3) investir mais e melhor em capital humano; e 4) assegurar a efectiva aplicação das reformas através de uma melhor governação (Kok *et al.*, 2003).

A proposta de se definirem novos objetivos no domínio das políticas de emprego/EEE viria a ser adoptada pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2004. De resto, o relatório produzido pela equipa de Wim Kok realçava a importância da Estratégia de Lisboa. O grupo de peritos defendia que a respectiva implementação deveria tornar-se mais eficaz no sentido de resolver os problemas económicos (e.g. fraco crescimento económico) e sociais (e.g. fraco crescimento populacional, envelhecimento da população, aumento do desemprego, nomeadamente, de longa duração) que se vinham agravando, desde o início do novo milénio, na UE e de ver diminuída a distância da UE às duas outras grandes potências económicas na cena internacional, os EUA e a Ásia.

Com base no Relatório, a CE pôde então dirigir recomendações (mais) rigorosas aos Estados-membros (de la Porte e Pochet, 2005). Estes foram chamados a readequar as respostas nacionais à conjuntura económica desfavorável que, de novo, se vivia na generalidade dos países da UE, através da implementação de reformas mais profundas, destinadas a ultrapassar problemas e desafios estruturais (e.g. globalização; integração económica e inovação tecnológica; mudanças demográficas e nas estruturas familiares; alterações na estrutura e nas formas de organização do emprego) (Kok *et al.*, 2003). Porém, o tipo de estratégia que os membros da equipa de Wim Kok defendiam para implementar/reforçar a implementação dos objetivos da Estratégia de Lisboa - e que consistia na intensificação dos mecanismos de pressão pelos pares, em



particular, através do recurso ao “nomear, envergonhar e apontar” (*naming, shaming and faming*) - acabaria por não ser adoptado pela CE presidida, desde 2004, pelo ex-Primeiro Ministro de Portugal, Durão Barroso. Em alternativa, na comunicação da CE sobre o relançamento da Estratégia de Lisboa, o ênfase foi colocado no reforço do diálogo bilateral entre a CE e os Estados-membros assente num compromisso em torno de um programa de ação política de base nacional (Zeitlin, 2007a).

Sublinhe-se que uma das ideias contidas no relatório da equipa liderada por Wim Kok consistia em afirmar a degradação da situação económica e de emprego e em defender, ao contrário do que até então se pensava, que esta não seria uma situação meramente transitória (Visser, 2004). Este mesmo aspecto viria a transparecer num relatório posterior produzido, em 2004, por um outro grupo de altos peritos mandatados pelo Conselho Europeu para identificar medidas que permitissem alcançar os objetivos e as metas de Lisboa (Kok *et al.*, 2004). Na perspectiva de Zeitlin (2007a), os elementos desta segunda equipa, presidida de novo por Wim Kok, mas constituída agora por indivíduos nomeados politicamente, economistas académicos e empresários, teriam um conhecimento limitado das políticas sociais e de emprego, não estando técnica nem cientificamente preparados para fazer o balanço da implementação do MAC. Este facto impediu que o exercício de revisão da Estratégia de Lisboa assentasse em dados empíricos relevantes, ao contrário do que teria sido desejável e, à semelhança do que sucedera com a revisão da EEE em 2002.

## ***A revisão da Estratégia de Lisboa. Impactos e implicações no domínio das políticas de emprego***

Numa altura em que, como vimos, se alertava para o risco de incumprimento dos objetivos da Estratégia de Lisboa, numa conjuntura económica adversa e perante condições políticas menos favoráveis esta foi revista, simplificada e reorientada.

Mantendo o mesmo objetivo e prioridades estratégicas, definiram-se 24 orientações integradas de políticas económicas e de emprego, divididas em três capítulos distintos: orientações macroeconómicas, orientações microeconómicas e orientações para o emprego. Os processos de coordenação do Luxemburgo, para o Emprego; de Cardiff, para o funcionamento dos mercados (e.g. bens, serviços e capitais) e de Colónia, para o diálogo macroeconómico, deveriam agora ser (re)adaptados e reforçados. A Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego passou a ter como três metas principais:

1) Um enfoque prioritário na promoção de uma parceria para o crescimento e o emprego, suportada por um plano de ação de âmbito comunitário (o “Programa Comunitário de Lisboa”) e vários planos de ação de âmbito nacional – os Programas Nacionais de Reformas (PNR) dos Estados-Membros;

2) A mobilização para as reformas de diversos intervenientes (e.g. governos dos Estados-Membros, parceiros sociais e a sociedade civil) chamados a incluir a Estratégia de Lisboa no debate político nacional e a designação de um Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa;

3) A simplificação dos processos de avaliação e monitorização (e.g. produção de um relatório anual único sobre a Estratégia de Lisboa a nível europeu e

nacional), de modo a reforçar a apropriação, pelos Estados-membros, da agenda de reformas (estruturais) previstas.

Em Junho de 2005, o Conselho Europeu aprovou as 24 orientações integradas para o crescimento e o emprego para o período 2005-2008. As orientações para o emprego foram apresentadas num instrumento político integrado abrangendo igualmente as esferas macro e microeconómicas da UE. Este é visto como um dos aspectos inovadores que decorrem da revisão da Estratégia de Lisboa, que determina a integração da política de emprego na política económica. Esta nova estrutura teve implicações ao nível das dinâmicas de funcionamento existentes no seio da própria CE, mas também nas relações entre a CE e os Estados-membros.

Os Planos Nacionais de Ação para o Emprego (PNAE)<sup>10</sup> e os Relatórios Conjuntos sobre o Emprego foram substituídos (apenas) por secções nos Programas Nacionais de Reforma (PNR) apresentados por cada Estado-membro e no Relatório de Progresso Anual da CE. Como refere Zeitlin (2007a) à nova arquitetura está ligado um menor envolvimento/compromisso por parte dos Estados-membros em reportar o desenvolvimento das respectivas políticas de emprego (e.g. informação estatística com base nos indicadores de emprego; avanços no domínio das políticas ativas) e, do ponto de vista da CE, uma diminuição da sua capacidade de monitorização das mesmas. Complementarmente, torna-se evidente o desequilíbrio entre as três dimensões –

---

<sup>10</sup> Apenas Portugal manteve, até ao ano de 2010, a elaboração do Plano Nacional de Emprego (PNE).

social, económica e de emprego - da Estratégia de Lisboa renovada e percebe-se que os Estados-membros escolhem quais os objetivos a incluir nos seus programas nacionais, bem como aqueles a que pretendem dar (verdadeira) relevância estratégica. Em muitos casos, isto implicou que as prioridades em torno da promoção da inclusão e coesão social, da igualdade de género não surgissem destacadas em muitos relatórios nacionais ou que, eventualmente, estas não correspondessem ao modo como os Estados-membros pretendiam utilizar os fundos estruturais (Estivill e Aires, 2007; Zeitlin, 2007a).

Outra ideia que nos parece importante sublinhar em torno dos objetivos no domínio do emprego, é a de que, apesar de os documentos oficiais defenderem o equilíbrio entre qualidade e produtividade do trabalho, flexibilidade e segurança no emprego, as orientações prosseguidas, na linha do relatório produzido por Wim Kok, apelavam primordialmente ao reforço do crescimento quantitativo do emprego (Freyssinet, 2007). Associado a este objetivo, é também reforçada a componente da “ativação” (Serrano Pascual, 2007).

A adopção desta prioridade ao nível dos discursos políticos por parte das instituições europeias e a persuasão ideológica em torno destas temáticas teve impactos significativos em países como Portugal, como mostramos neste trabalho. Estão em causa alterações ao nível conceptual e do discurso político que influenciam a forma como os problemas sociais (e.g. desemprego, pobreza) são descritos e enquadrados (e valorizados) politicamente. Percebemos também que estes novos elementos, de entre os quais se destaca o ênfase na ativação, servem como justificação e/ou forma de legitimar determinadas ações e escolhas políticas marcadas por uma orientação neoliberal. Falamos, em concreto, de medidas como

sejam: o corte nas despesas do Estado; o reforço dos critérios e a restrição das condições necessárias para atribuição das prestações sociais; o enfoque na aprendizagem ao longo da vida como mecanismo privilegiado de promover a empregabilidade; a taxa de atividade como instrumento estatístico de referência.

Está em causa a adopção de uma estratégia económica cujos pilares essenciais são uma política macroeconómica considerada sã (para promover o crescimento económico), o aumento da flexibilidade dos mercados, a modernização dos sistemas de proteção social e o apoio público à inovação de modo a que a Europa se torne numa economia baseada no conhecimento e na inovação. De acordo com este paradigma, a aquisição de novos conhecimentos e competências deve ser permanente (já que eles se tornam rapidamente obsoletos), por parte dos trabalhadores, para que possam obter “sucesso económico” e para que as empresas consigam competir, organizar-se, inovar num ambiente internacional extremamente competitivo.

Este tipo de estratégia coloca alguns problemas do ponto de vista da sua aplicação e também do seu conteúdo. Desde logo, não são devidamente acauteladas as diferenças entre países. Para além disso, no que diz respeito aos conteúdos, esta transição paradigmática não é imediata e a obtenção de resultados depende, obviamente, do estágio em que se encontram, dos ritmos e das capacidades dos diferentes países. Uma outra questão importante tem a ver com o facto de os indivíduos serem confrontados com novas necessidades e exigências. Em concreto, estes devem ser capazes de aprender rapidamente, de adquirir novas competências, de se (re)ajustar aos novos contextos organizacionais, de serem flexíveis (e.g. do ponto de vista dos conhecimentos, ritmos de trabalho, mobilidade

geográfica). Porém, nem todos os indivíduos se encontram em situações idênticas, o que cria novos desequilíbrios.

Para além das dificuldades específicas que advêm da transição para um novo modelo de desenvolvimento económico, destaca-se o enfoque na competitividade e na obtenção (rápida) do lucro por parte das empresas e na capacidade de os indivíduos desenvolverem competências e adquirirem conhecimentos, ao longo da vida, que lhes permitam ser empreendedores e gestores dos seus percursos profissionais. A procura, por parte das empresas, das condições que lhes sejam mais favoráveis para poderem ter sucesso, implica uma redução de custos, a realocização para regiões onde a mão-de-obra é mais barata, a maximização da eficiência produtiva. Estes fatores, associados ao ónus que agora recai, eminentemente, sobre os trabalhadores fazem com que a criação de empregos dignos, a salvaguarda dos direitos sociais e laborais sejam restringidas (Kovács e Lopes, 2010).

Ao mesmo tempo que, nos discursos políticos, são realçadas as vantagens do desenvolvimento tecnológico, da disseminação do acesso ao conhecimento, da necessidade da aprendizagem ao longo da vida, constata-se que, de facto, estão em causa alguns dos pilares essenciais da sociedade salarial ligados ao reconhecimento de certos direitos, de condições de emprego e níveis salariais adequados e considerados dignos.

Para além da legitimação destas alterações paradigmáticas substanciais, outro aspecto que decorre do processo de revisão/relançamento<sup>11</sup> da Estratégia de Lisboa em 2005, tem a ver com a delimitação de objetivos quantificados.

Outra das alterações a registar prende-se com mudanças nos instrumentos financeiros. Os principais instrumentos de que a UE dispõe para reforçar a coesão económica e social são os fundos estruturais. As mudanças a este nível refletiram-se nos novos programas operacionais para o período 2007-2013. Este é um aspecto importante na medida em que a implementação de muitas medidas da EEE e, de forma mais englobante, da Estratégia de Lisboa implicava, de facto, um reforço dos financiamentos.

Passou então a existir uma maior preocupação em estabelecer uma ligação mais direta entre os objetivos definidos na Estratégia de Lisboa e o modo como estão estruturados e são regulados os Fundos estruturais. A designada “Lisbonização” dos fundos estruturais conduziu ao reforço dos apoios destinados a reforçar o investimento e os apoios financeiros concedidos às empresas nas áreas da inovação e do desenvolvimento tecnológico, designadamente.

Apesar dos esforços empreendidos, para o período 2007-2013, apenas 10% das despesas da UE foram afetadas às prioridades da Estratégia de Lisboa (Giddens, 2007). Para além da questão dos montantes e, mais importante do

---

<sup>11</sup> Atente-se no conceito de “relançamento”, utilizado quando nos referimos às mudanças na Estratégia de Lisboa suscitadas pelo processo de revisão da mesma em 2005 e, para o sentido que o mesmo contém, em língua inglesa, “*revamp*”, dando conta de uma inovação ao nível da forma, da estrutura.

que a forma como estes são controlados e administrados pelas instituições europeias (e.g. Tribunal Europeu de Contas), destaca-se o modo como os financiamentos são utilizados no desenvolvimento das políticas (e.g. da EEE).

Esta é uma questão complexa relativamente à qual estão associados alguns obstáculos (e.g. de ordem política) que impedem que o enfoque seja colocado nos resultados (eficazes) das iniciativas políticas e não tanto no controle dos processos de administração e verificação da utilização dos financiamentos europeus.

Outra mudança importante, ligada ao processo de revisão da Estratégia de Lisboa em 2005, esteve ligada a questões de funcionamento e organização. As diretrizes que orientam os Estados-membros na prossecução dos respectivos PNR passaram a ser definidas por três anos<sup>12</sup> e surgiram (re)agrupadas sob as três grandes prioridades estratégicas<sup>13</sup> identificadas no Relatório Wim Kok: 1) atrair mais pessoas para o mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social (Directrizes 17 a 20); 2) melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho (Directrizes 21 e 22); e 3) reforçar o investimento em investigação e capital humano através, designadamente, do reforço das competências e da melhoria das qualificações (Directrizes 23 e 24). Esta alteração foi incorporada

---

<sup>12</sup> No final de cada ano são produzidos, pela CE, os Relatórios Conjuntos sobre o Emprego e, por cada Estado-Membro, os Relatórios Nacionais de Implementação.

<sup>13</sup> A estas junta-se uma quarta prioridade relacionada com a implementação das reformas através de uma melhor governação.



nas Diretrizes para o emprego definidas para o período 2005-2008, tendo estas sido reduzidas de 10 para apenas 8.

Ainda que, durante o processo de revisão da Estratégia de Lisboa, se tenha procurado superar os problemas relacionados com a implementação dos objetivos inicialmente consignados (e.g. crescimento económico sustentável, mais e melhor empregos e mais coesão social) através do reforço e da melhoria dos mecanismos de governação, a nova estrutura conjunta das diretrizes manteve alguns problemas em termos de operacionalização. A articulação entre as três dimensões da agenda de Lisboa – social, económica e de emprego – permaneceu problemática e desigual, salientando-se a diversidade de objetivos e as diferentes prioridades que os Estados-membros escolhem destacar nos seus documentos (e estratégias) nacionais (Zeitlin, 2007a). No que diz respeito à EEE, esta parece ter perdido visibilidade, capacidade de monitorização, autonomia, fruto, da integração das Diretrizes para o Emprego no quadro das orientações macro e microeconómicas e da eliminação do processo de coordenação próprio e dos documentos específicos que lhes estavam associados (e.g. PNAE).

Por conseguinte, o processo de revisão da Estratégia de Lisboa em 2005 trouxe alterações importantes no que diz respeito aos conteúdos e à estrutura da EEE. No essencial, porém, o processo de revisão da Estratégia ao alterar a “forma” não resolveu as dificuldades ao nível da substância propriamente ditos, nem tão pouco definiu formas (mais) eficazes de resolver os problemas (e.g. de emprego e desemprego) e/ou de pôr em prática as novas estratégias de ação (e.g. trabalho em parceria, abordagem de cima-para-baixo).

Posteriormente, destacam-se dois outros momentos importantes que completam o processo de desenvolvimento e implementação da EEE. Um desses acontecimentos corresponde ao novo Tratado, o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em Dezembro de 2009 e que veio pôr termo a um período extremamente controverso do ponto de vista político a respeito de qual deveria ser o futuro da UE em termos da sua configuração política. Para além das alterações respeitantes aos aspectos normativos da política europeia e ao estatuto jurídico da própria UE, relativamente às questões sociais, onde se inclui o tema do emprego, o Tratado não veio acrescentar competências novas para a UE, mas antes consolidar as já existentes<sup>14</sup>. As possibilidades de interferência da UE nas políticas nacionais permaneceram limitadas e continuaram a ser determinadas em função da margem de autonomia e da capacidade de persuasão e influência exercidas ao nível dos Estados-membros, bem como das condições políticas e económicas internas.

No que diz respeito, especificamente, ao tema do emprego, a referência explícita ao objetivo de alcançar a meta do pleno emprego (questionável, desde logo, pelo tipo de empregos que são incentivados) surge (apenas) no artigo 2.º, integrada num conjunto mais alargado de objetivos (e.g. crescimento económico equilibrado, estabilidade de preços, economia social de mercado altamente competitiva) no contexto do alargamento e aprofundamento do mercado interno.

No título sobre o emprego (Título IX), Artigo 145.º, salienta-se o ênfase na qualificação dos trabalhadores de modo a torná-los adaptáveis às novas exigências

---

<sup>14</sup> Sublinhe-se o carácter juridicamente vinculativo atribuído à Carta Fundamental dos Direitos da UE consagrado no Tratado de Lisboa.

do mercado de trabalho, na linha da estratégia prosseguida anteriormente. Ou seja, neste domínio de ação em concreto reforça-se a ideia de que os “Estados-Membros coordenam as suas políticas económicas e de emprego de acordo com disposições determinadas no presente Tratado, para cuja definição a União tem competência” (Conselho da União Europeia, 2008). À UE compete tomar medidas para garantir a coordenação das políticas de emprego dos Estados-Membros, definindo um conjunto de Directrizes (Conselho da União Europeia, 2008).

Neste contexto, de entre as alterações introduzidas pelo Tratado com implicações também nesta área de atuação, destacam-se as reformas ao nível das instituições comunitárias ligadas, por exemplo, ao reconhecimento do Conselho Europeu como uma instituição de pleno direito; à extensão do voto por maioria qualificada no Conselho a um conjunto mais vasto de temas; à Presidência rotativa do Conselho partilhada por três Estados-membros que podem organizar a respectiva de diferentes formas; à consulta, de forma sistemática, dos Parlamentos nacionais acerca das decisões da UE; à extensão do processo de codecisão do Conselho e do PE a novas áreas e à criação de uma Cimeira tripartida sobre crescimento e emprego, envolvendo representantes dos parceiros sociais.

Assim, para além das implicações decorrentes do processo de revisão da Estratégia de Lisboa que, desde 2005, tem marcado os procedimentos e os objetivos da EEE, devemos ter em atenção duas ideias que nos parecem importantes.

A primeira é a de que, de um modo geral, os conteúdos das Diretrizes mantiveram-se inalterados. Apesar do ênfase colocado, designadamente, no cumprimento das metas fixadas para 2010 (e.g. taxa de emprego de 70%, 60% no

caso das mulheres e 50% para os trabalhadores mais idosos; redução do desemprego e da inatividade), a grande crise económica e financeira comprometeu o respectivo alcance em muitos países, e pôs em causa alguns dos pressupostos e do tipo de estratégia delineados para melhorar a situação dos mercados de trabalho europeus.

Em países como Portugal, a europeização das políticas de emprego, através da ativação e da promoção da aprendizagem ao longo da vida, não se traduziu numa melhoria das condições de emprego, expressa na melhoria da qualidade do emprego, no aumento da produtividade do trabalho, na diminuição da segmentação do mercado de trabalho e no número de trabalhadores pobres. Antes reforçaram-se as desigualdades em lidar com os novos desafios, por parte de vários grupos etários com características distintas, de sectores produtivos diferenciados, de perfis educacionais e de competências contrastantes. Para além disso, registaram-se mudanças nas formas de contratação; alteraram-se os critérios de acesso aos benefícios sociais; assistiu-se ao alargamento e reconfiguração do sistema de ensino.

A segunda ideia a salientar é a de que os resultados menos eficazes da EEE e da Estratégia de Lisboa em que esta foi incorporada na resposta aos desafios crescentes (e.g. crise económica e financeira; emergência de novos espaços competitivos associados aos BRIC) vieram anunciar a necessidade de um novo plano. Este acabaria por ser delineado com base nos mesmos pressupostos e adotar os mecanismos de coordenação aberta e o tipo de geometria variável enquanto meios privilegiados para a introdução das mudanças.

## **Capítulo II. A Estratégia Europeia de Emprego e o Método Aberto de Coordenação. Potencialidades e limites do modelo de governação multiníveis**

Um dos aspectos inovadores associados à EEE consiste no método privilegiado para coordenar as políticas de emprego dos Estados-membros da UE, designado “método aberto de coordenação” (MAC). Este pode ser definido como um sistema de coordenação aberto na medida em que reúne um conjunto de diretrizes e de indicadores comuns definidos à escala europeia, mas com a possibilidade de serem adaptados às diferentes realidades nacionais e redefinidos os objetivos e as políticas com base, nomeadamente, nos processos de avaliação conjunta (de la Porte e Pochet, 2002; Rodrigues, 2003; Begg, 2004). O MAC foi oficialmente instituído a partir da Cimeira de Lisboa, em Março de 2000, e inspira-se no método desenvolvido no âmbito das GOPE, apesar de se reconhecerem diferenças entre ambos os processos (Schäfer, 2006).

Sublinhe-se que não estamos perante um novo instrumento de política. O MAC resulta e reúne em si um conjunto de procedimentos e princípios anteriormente estabelecidos e utilizados pela própria UE (e.g. modelo de coordenação das políticas económicas introduzido com o Tratado de Maastricht) e por outras organizações internacionais (e.g. OCDE, FMI) e/ou estruturas federais (e.g. Canadá) (Feronas, 2004).

Com o objetivo de promover a coordenação das políticas de emprego dos Estados-membros e de, em simultâneo, assegurar o respeito pela diversidade nacional (e até regional), o MAC reúne alguns instrumentos e/ou procedimentos

específicos. Estes consistem: na definição de diretrizes comuns; em avaliações comparativas (e.g. relatórios conjuntos, avaliação pelos pares); em procedimentos anuais recorrentes (e.g. monitorização, revisão pelos pares, recomendações); na troca de “boas práticas”, no contexto de uma perspectiva de longo termo das políticas de emprego europeias (Goetschy, 2003).

Complementarmente, o respeito pela diversidade social e política nacional, i.e. pelas diferentes tradições, particularidades e prioridades nacionais é assegurado através de alguns mecanismos e/ou estratégias de ação concretas que Goetschy (2003) identifica e que consistem na identificação de normas gerais e na ausência de sanções legais em caso de não aplicação das Diretrizes e, em geral, de objetivos quantificados. Deste modo, admite-se que a EEE reúne e pretende, em certa medida, articular, vectores de convergência e de divergência.

Na perspectiva de um dos responsáveis pela introdução do MAC no âmbito das políticas de emprego, Allan Larsson, esta é uma dimensão importante, na medida em que existem situações de emprego muito distintas entre os Estados-membros e, inclusivamente, entre regiões num dado país. Parafraseando Larsson (2001: 50) “não é possível a UE ter uma política de emprego única”, devendo antes (co)existir muitas políticas diferentes, as quais devem “basear-se na percepção do desemprego como uma preocupação comum”, devendo também existir “objetivos e metas comuns, bem como uma estratégia comum” mantendo-se, no entanto, a responsabilidade dos Estados-membros pelas políticas de emprego nacionais” (tradução nossa). Também Rodrigues (2001), outra das arquitetas da ideia, enfatiza o aspecto pedagógico da comparação de experiências entre países.

Neste sentido, o MAC tem sido caracterizado como um “processo voluntário de coordenação”, o qual por via da disseminação de ideias, da aprendizagem e da cooperação pode levar os Estados-membros a (re)adaptar as respectivas políticas em função de objetivos europeus (Jacobsson, 2004). Se associarmos a esta característica a inexistência de sanções formais em caso de incumprimento acima referida, percebemos por que razão o MAC é encarado como um “instrumento suave de coordenação” e/ou de “governança suave” (*soft governance*) (*idem ibidem*). Sublinhe-se que o uso da expressão “suave” é utilizado como contraponto às formas duras de coordenação e/ou regulação<sup>15</sup>, consubstanciadas no método comunitário tradicional, também conhecido por “método Jean Monnet” (Trubek e Trubek, 2005a: 344).

Este é o método tradicionalmente utilizado pela Comissão Europeia, o qual foi aplicado por algumas das mais importantes figuras do processo de integração europeia (e.g. Jean Monnet, Robert Schuman). Caracteriza-se pelo facto de estipular normas uniformes que todos os Estados-membros devem adoptar e prevê sanções nos casos de incumprimento, bem como a possibilidade de estes serem julgados em tribunal. Numa perspectiva diferente, o MAC substitui as normas por diretrizes comuns adaptadas às especificidades nacionais de cada Estado-Membro

---

<sup>15</sup> Os instrumentos “duros” de governação (*hard law*), i.e., as fontes legais da UE têm origem na legislação que provém dos Tratados e nas Diretivas, Regulamentos e Decisões. Em geral no domínio social, as regulações e as Diretivas não têm sido em número elevado, contrariamente, às recomendações que desempenham um papel importante na delimitação do quadro de ação política.

e não prevê sanções formais no caso de incumprimento. Para além do carácter suave, o MAC consolida um processo original de trabalho entre o nível da UE e o nível nacional, designadamente no domínio das políticas de emprego, que assenta nos elementos seguintes: um processo interativo entre a UE e o nível nacional; um elevado grau de flexibilidade, na medida em que as normas e as diretrizes são facilmente alteráveis e revistas em função das avaliações e de novas informações; participação de um vasto leque de atores - dos quais se destacam as instituições da UE e os Estados-membros e onde se incluem atores não estatais (e.g. os parceiros sociais, as ONG, a sociedade civil) - situados em diferentes níveis de decisão política (e.g. supranacional, nacional e subnacional); ênfase na coordenação (suave) de modo a permitir aos Estados-membros alcançar objetivos comuns, respeitando valores e sistemas de proteção social distintos entre si.

A estes aspectos estão ligados dois tipos de questões relativas, primeiro, ao procedimento em si e ao lugar do MAC no seio de outros instrumentos normativos e à sua generalização a outros domínios de ação política e aos próprios princípios e valores (sociais) e, segundo, ao reconhecimento da centralidade das preocupações sociais no seio do processo de integração europeia.

### ***O Método Aberto de Coordenação como instrumento para superar o impasse e as divergências entre as políticas de emprego nacionais***

A EEE veio consolidar um novo instrumento de implementação da política social europeia, o MAC. Este surge, primeiro, na área do emprego e, posteriormente, nas áreas da inclusão social e das pensões. Mais tarde, o MAC estendeu-se ainda a



outros domínios de atuação ligados aos sistemas de saúde, à educação e formação, à sociedade de informação/eEurope e a investigação/inovação. Nestes a sua aplicação assumiu contornos muito distintos (Dehousse, 2003; Buchs, 2005; Zeitlin, 2005; de la Porte, 2010).

Recorde-se que o MAC foi formalmente adoptado como uma nova forma de trabalho no Conselho Europeu de Lisboa, no ano 2000, e tornou-se mais objetivo e inteligível graças ao envolvimento do Ministro dos Assuntos Sociais Belga, Frank Vandenbroucke. Foi também unanimemente considerado como o instrumento mais eficaz na abordagem dos problemas sociais a nível europeu na Conferência que teve lugar em Ioannina, na Grécia, em 2003, numa altura em que existiria um impasse quanto ao desenvolvimento da política (social) da UE. Estava-se então numa situação em que, como resposta às mudanças que vinham ocorrendo na cena política e económica internacional, a UE procurava afirmar a sua posição (de liderança?) estratégica no espaço económico mundial. Reconhecendo os limites às competências e à capacidade de intervenção da EU, os governantes de muitos Estados-membros demonstravam uma preferência por instrumentos flexíveis.

Neste contexto, apesar da “obrigação moral” no cumprimento de determinados objetivos e na delimitação de determinados patamares (mínimos) comuns, na prática, os Estados-membros não se sentiriam compelidos a realizar reformas, alterar procedimentos, etc.. Importa ter presente, como sublinha Sakellariopoulos (2004: 64) que a história da política social europeia desde 1957 e nos tempos que se seguiram foi “um processo de acordos em torno de padrões sociais mínimos” (tradução nossa). Este tipo de pressupostos acabarão por estar

diretamente ligados aos constrangimentos e limites que caracterizam o instrumento de governação agora privilegiado, o MAC.

### Potencialidades e constrangimentos do Método Aberto de Coordenação

Um dos debates que dividiu os autores sobre o significado e as implicações do MAC, tem a ver com o facto de este corresponder a um novo modelo de governação europeia e/ou representar um mero instrumento regulatório e/ou uma forma suave de regulação, com características diferentes de outras formas tradicionais de regulação europeia. No fundo, estão em causa potencialidades distintas atribuídas ao MAC que podem traduzir-se num dilema entre, de um lado, o seu entendimento como um mero processo burocrático, e, do outro, o reconhecimento das suas potencialidades para transformar a direcção da protecção social no seio da UE.

Para além das diferenças de pontos de vista, o MAC pode ser considerado um novo modo de governação à escala europeia que transporta consigo aspectos positivos. Nas palavras de Rodrigues “este é um método inclusivo para aprofundar a construção europeia” (Rodrigues, 2001: 16). Também Goetschy (1999; 2003), outra autora que realça os contributos positivos do MAC, sobretudo no domínio das políticas de emprego, defende que está em causa um novo modo de governação. Na sua perspectiva, o MAC representa uma mudança qualitativa relativamente à política social europeia anterior e, potencialmente, constitui um instrumento privilegiado nas mãos dos governos e de outros atores sociais para alcançar um “modelo social europeu” capaz de resistir às tendências no sentido da liberalização e residualização dos sistemas de bem-estar europeus. Para outros autores, trata-

se, sobretudo, de um instrumento de regulação com características distintas, o qual deve (no limite) continuar a coexistir com outro tipo de mecanismos (Kenner, 1995; Streeck, 1995a e 1996).

Numa visão mais de síntese, Trubek e Trubek (2005a) defendem que está implícito, tanto na posição daqueles que destacam as vantagens do MAC, como na daqueles que questionam as suas potencialidades, uma comparação com o método comunitário tradicional<sup>16</sup>. Na terminologia usada por estes autores, este designa-se “lei dura” (*hard law*) e opõe-se à “lei suave” (*soft law*)<sup>17</sup> que caracteriza o MAC. Nas suas palavras (Trubek e Trubek, 2005b: 83), se para os seus defensores o MAC “pode ser eficaz apesar do carácter aberto, não compulsivo e não sancionador”, para outros autores os seus contornos negativos derivam, precisamente, do facto de promover os “mecanismos suaves” de governação em detrimento dos mecanismos “duros”<sup>18</sup> (Trubek e Trubek, 2005b: 84). Vejamos alguns dos argumentos utilizados pelos defensores de ambas as perspectivas.

---

<sup>16</sup> Um exercício comparativo entre o MAC e o método comunitário tradicional é desenvolvido por Zeitlin (2007b; 2009).

<sup>17</sup> A origem do conceito é atribuída a Snyder (1993) cuja definição de *soft law* reportava a um conjunto de regras de conduta que, embora não possuíssem força legal, tinham, ainda assim, efeitos práticos.

<sup>18</sup> Sublinhe-se que para Trubek *et al.* (2005), a EEE pode, ela própria, ser considerada um exemplo de “lei suave” (*soft law*) na medida em que as diretrizes têm um carácter geral, não são obrigatórias e não estão previstas sanções nos casos de incumprimento.

Autores como Kenner (1999) defendem que, apesar de os mecanismos suaves de regulação e/ou governação não terem uma força obrigatória, i.e. não possuírem um carácter compulsivo (e.g. carácter não coercivo das direttrizes), estes não carecem de um conteúdo normativo/valor jurídico<sup>19</sup>. Outros autores sublinham que, como alternativa ao fraco peso legal que a EEE contém, a delimitação de compromissos monitorizados pela CE (a quem cabe um importante papel de monitorização e avaliação) e que os Estados-membros são chamados a respeitar traz consigo algumas vantagens.

Nesta linha de raciocínio, podemos compilar algumas das vantagens que decorrem da utilização do MAC no domínio específico das políticas de emprego:

- 1 – Salvar a diversidade de situações existente nos Estados-membros, substituindo o “tratamento uniformizador” de um modo geral contemplado nos instrumentos de “lei dura” (*hard law*);
- 2 – Contemplar uma certa margem de adaptação e abertura que pode permitir, em certas circunstâncias, melhorar os resultados alcançados;
- 3 – Ultrapassar os impasses ao nível da coordenação das políticas nacionais de emprego por parte dos Estados-membros, reintroduzindo o tema do emprego na agenda política e induzindo os Estados-membros – dada a ausência de sanções prevista e a margem de autonomia concedida - a adoptar direttrizes num domínio que de outro modo não aceitariam adoptar;

---

<sup>19</sup> Note-se que certos instrumentos de “*soft law*”, como é o caso das recomendações e das resoluções, podem ser usados pelo Tribunal Europeu de Justiça como “auxiliares de interpretação” (Kenner, 1995).

4 - Permitir aos técnicos e dirigentes políticos lidar com problemas novos em domínios políticos considerados politicamente sensíveis ou não passíveis de uma abordagem através dos métodos comunitários clássicos (Radaelli, 2003).

Deste modo, reconhece-se a capacidade de o MAC influenciar e/ou produzir alterações nas políticas internas dos Estados-membros, por meio do recurso a certos instrumentos e/ou estratégias (de governação) específicas de entre os quais se destacam: a participação de um vasto conjunto de atores; o modo específico de abordar a resolução dos problemas; o recurso a comparações (e.g. através da compilação de dados estatísticos através de procedimentos idênticos); as recomendações; a pressão pelos pares; a promoção de oportunidades de ação, cooperação e aprendizagem e a respectiva disseminação (e.g. de boas práticas) pelos Estados-membros (Radaelli, 2003). Alguns autores, em particular, encaram-no como um processo de “Europeização cognitiva” e, nesse sentido, realçam o respectivo impacto nas políticas nacionais através da difusão de conhecimento e de ideias que se manifesta, por exemplo, ao nível da alteração dos discursos e das estratégias dos decisores políticos (Jacobsson, 2001 e 2005).

No entanto, mesmo quem considera que estamos perante um novo modo de governação à escala europeia que, de certa forma, permitiu ultrapassar uma forma mais problemática de “fazer as coisas” na Europa, não deixa de reconhecer os limites que derivam do carácter suave, não sancionatório, do(s) procedimento(s).

Reconhece-se, portanto, que os avanços e/ou as alterações suscitados pelo MAC, e que são integrados nas políticas domésticas, dependem dos contextos institucionais específicos e também do modo como determinados atores nacionais

(e.g. políticos, peritos) interagem com os representantes das instituições europeias e transportam os resultados dessa interação para o nível nacional. Aprofundaremos esta ideia mais à frente no trabalho.

Analisemos agora alguns dos argumentos realçados pelos autores para quem o MAC comporta sobretudo inúmeras desvantagens:

(a) O MAC, não só não permite realizar os procedimentos necessários para a construção de uma Europa social, como pode também dificultar a criação e/ou utilização de instrumentos fortes de coordenação (*hard law*) (Trubek e Trubek (2005b)).

(b) Os riscos associados ao enfraquecimento do método legislativo da UE derivam do facto de o MAC poder substituir instrumentos legais fortes por outros mais fracos e de este (poder) contribuir para a diminuição do papel da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu no processo de elaboração das leis e pôr em causa as competências e a importância de cada uma daquelas instituições. Ou seja, estaria em causa a diminuição do papel da Comissão e do Parlamento Europeu no processo de feitura das leis e um eventual reforço do papel do Conselho Europeu.

(c) O reconhecimento e o reforço da diversidade pode tornar ainda mais complicada a governação da política social na UE.

d) O recurso ao MAC pode significar a reprodução das desigualdades e das diferenças entre os Estados-membros no que diz respeito aos seus sistemas de proteção social. Existe também o risco de o MAC contribuir para uma aproximação a um patamar mínimo comum (*the race to the bottom*).

e) Os instrumentos utilizados, nomeadamente, os processos de revisão pelos pares e a troca de boas práticas raramente originam uma transferência direta de programas e políticas de um Estado-membro para outro (Casey e Gold, 2005).

Com base nos argumentos invocados, admitimos que estão em causa entendimentos diferentes sobre qual deve ser o papel da UE no domínio da política social. Nesta mesma linha de pensamento, podemos conceber a existência de duas visões ideal-típicas sobre o modo de construção e/ou sobre o alcance da Europa social. A primeira, designada “euro-corporativista”, defende – nas palavras de Trubek e Trubek (2005b: 85) - que “a UE deveria ter plenos poderes para atuar em todos os domínios das relações industriais e das políticas sociais, utilizando todos os meios apropriados mas com um ênfase grande na legislação” (tradução nossa). Deste ponto de vista, o papel da UE consistiria em estabelecer um conjunto de princípios no domínio das relações industriais e da proteção social que todos os Estados-membros deveriam cumprir, sendo, para tal, necessário um conjunto de leis uniformes e sancionadoras ao nível europeu. De forma contrastante a abordagem “da cooperação descentralizada” considera, como referem os autores supra citados, que “a UE continuaria a ter um papel importante na política social, mas que este deveria dirigir-se primordialmente a apoiar e a coordenar as atividades desenvolvidas ao nível nacional, completando-as em alguns casos limitados” (tradução nossa). Neste caso, a legislação ao nível europeu seria reduzida. Através da definição de objetivos e da monitorização dos progressos realizados no âmbito do respectivo cumprimento, à UE caberia garantir que a política social dos Estados-membros teria em conta as preocupações de todos os

países e que os representantes dos Estados-membros pudessem aprender com as experiências uns dos outros.

Estão em causa duas visões ideais, extremas que, apesar de comportarem algumas variações internas, representam duas interpretações diferentes da trajetória da política social europeia e do tipo de instrumentos que devem ser privilegiados para a concretizar. No que diz respeito ao MAC, são-lhe reconhecidas potencialidades e constrangimentos com um valor e uma importância distintos.

#### A possibilidade de combinação de instrumentos normativos/legislativos distintos

Numa tentativa de superar a dicotomia entre, de um lado, a legislação comunitária (e.g. diretivas, regulamentos) e, do outro lado, os instrumentos suaves contemplados no MAC (e.g. aprendizagem conjunta, transferência de boas práticas, definição de indicadores e objetivos comuns), Trubek e Trubek (2005a) apresentam-nos uma proposta teórica alternativa. Esta consiste em defender que estes mecanismos não são “mutuamente exclusivos” e em relativizar os contributos e/ou a efetividade da legislação, explorando as potencialidades que o MAC contém. De forma mais específica, a proposta dos autores consiste em reconhecer a existência de modos “híbridos” de governação ou “constelações híbridas”. Estes combinam instrumentos de governação “duros” e instrumentos de governação “suaves” e sublinham as sinergias existentes entre mecanismos com um carácter compulsivo e outros com um carácter não compulsivo (Trubek *et al.*, 2005; Trubek e Trubek, 2005b).



Admitimos que esta parece ser, à partida, uma proposta tentadora. Também nos parece aceitável reconhecer que a UE dispõe, hoje, de um conjunto diversificado de instrumentos (e.g. MAC, diálogo social, legislação formal) e que em particular o MAC pode revelar-se uma ferramenta política útil para promover ajustamentos e/ou formas de entendimento entre os Estados-membros em certas áreas da política social e de emprego. No entanto, pensamos que, de facto, os autores supracitados enfatizam as vantagens do MAC em detrimento do método comunitário tradicional. Consideramos também que, contrariando os argumentos invocados para desconstruir a importância e/ou o peso da legislação e para acentuar os aspectos positivos dos mecanismos utilizados no âmbito do MAC para provocar alterações na política dos Estados-membros, os resultados do nosso próprio trabalho empírico revelam uma visão mais céptica quanto à sua efetividade e eficácia.

Na nossa perspectiva, as formas tradicionais de regulação europeia (e.g. legislação vinculativa, diálogo social) assumem um papel crucial, também no domínio da política social e de emprego. Como refere Streeck (1996: 77) a sua (progressiva) ausência está, de certo modo, associada à “incapacidade da política social europeia em impor obrigações/sanções aos participantes no mercado e ao elevado grau de que depende de várias formas de voluntarismo” (tradução nossa). Por conseguinte, os obstáculos para fazer avançar a dimensão social da construção europeia permanecem fortemente enraizados. No que diz respeito ao MAC, apesar de reconhecermos os respectivos impactos ao nível da disseminação de um conjunto de ideias e objetivos comuns e do reconhecimento (em termos formais) do papel de um conjunto alargado de atores, ao nível europeu, nacional,

regional e local, parece-nos que o alcance e os efeitos destas transformações e/ou o modo como elas poderão contribuir para melhorar a atuação dos Estados no domínio da proteção social e corrigir os aspectos (mais) negativos ligados ao funcionamento dos mercados de trabalho nos países da UE, deve ser interpretado de forma cautelosa. Para podermos contextualizar melhor o nosso ponto de vista, no ponto seguinte analisamos os contornos específicos daqueles que são considerados utensílios e/ou mecanismos emblemáticos do MAC aplicados no âmbito da EEE: a aprendizagem mútua; a troca de boas práticas; a aprendizagem social e a participação de um vasto conjunto de atores; as recomendações; o “nomear e envergonhar”.

### ***O Método Aberto de Coordenação “em ação”***

Uma das ideias que devemos ter presente quando analisamos as implicações e os efeitos da EEE e do MAC a ela associado nas políticas nacionais, tem a ver com a separação entre o processo de formulação das políticas, ou seja, o respectivo conteúdo (e.g. ideias, objetivos, resultados esperados) e o processo de implementação das mesmas (e.g. o modo como estas são concretizadas, “operacionalizadas”). Ainda que em termos analíticos possamos distinguir ambas as dimensões, a proposta teórica apresentada por Carmel *et al.* (2007) parece-nos promissora no sentido de percebermos, em simultâneo, o modo como a política é concebida e o modo como é apropriada e transferida, i.e. “praticada”, assumindo

que se trata de processos que se influenciam e/ou determinam mutuamente<sup>20</sup>. Na perspectiva dos autores, estes processos surgem, de facto, imbricados, sendo que o sucesso ou insucesso de uma determinada política depende, não apenas do modo como esta é concebida, mas também da forma como é operacionalizada/implementada.

Tendo em conta as particularidades do MAC, designadamente, o seu carácter aberto, não vinculativo, nem sancionatório, e admitindo que estamos perante um modo de governação que envolve vários atores em diferentes níveis territoriais importa definir um quadro teórico e metodológico que nos permita analisar as influências recíprocas entre os níveis europeu e nacional, e entender o modo como a concretização e implementação das políticas interage com a respectiva formulação e/ou redefinição. Com base nos contributos da corrente sociológica da abordagem institucionalista, salientamos o papel das instituições e, complementarmente, o papel dos atores envolvidos nos processos de transformação e apropriação das políticas. Estes em particular desempenham um papel importante ao nível da produção e disseminação dos discursos e de (novas) práticas (Barbier, 2005b).

#### Os diferentes contextos nacionais. O peso das variações internas

---

<sup>20</sup> A propósito da distinção entre a forma ideal-típica do MAC e a sua implementação na realidade ver também Radaelli (2003).

A generalidade dos estudos empíricos que se debruçam sobre as influências do MAC sublinha o peso das condições internas. De entre os fatores que desempenham um papel importante, destaca-se o regime de Estado-Providência e a distância da situação nacional aos requisitos/diretrizes europeias (Feronas, 2004; Teague, 2001). Outro aspecto determinante diz respeito às diferentes configurações dos mercados de trabalho (Noaksson e Jacobsson, 2003). Devemos ainda ter em atenção o modo como os atores nacionais integram e/ou lidam com as diretrizes e os objetivos europeus (Jacobsson, 2005). Para tal, devemos olhar para os resultados de alguns mecanismos e/ou formas de ação concretos previstos no âmbito do MAC, como sejam a pressão exercida pelos pares e a troca de boas práticas.

#### Os mecanismos utilizados para influenciar as políticas de emprego nacionais

Apesar da ausência de normas legais e de mecanismos compulsivos/de *enforcement* (e.g. sanções), o MAC pode, ainda assim, influenciar as políticas nacionais de emprego. Estratégias ligadas a alterações nas estruturas de incentivos e mudanças nos sistemas de valores dos atores envolvidos, os chamados efeitos cognitivos (*learning effects*), contribuem para que as influências possam acontecer.

A operacionalização deste tipo de mecanismos comporta o recurso a alguns instrumentos específicos que são enfatizados na literatura sobre o MAC. É o caso, por exemplo, da pressão pelos pares (*peer pressure*) e da troca de boas práticas, e de outros, aos quais alguns autores conferem especial importância. Estes últimos

consistem, por exemplo, em dar incentivos e proporcionar novos instrumentos de ação e/ou poderes de participação acrescidos a diferentes atores nos níveis nacional e subnacional (e.g. sociedade civil, autoridades locais) (Jacobsson, 2005). Neste último caso, mais do que por via dos dois instrumentos anteriores, poderão ser visíveis efeitos e/ou impactos ao nível do conhecimento e das ideias, da forma de pensar e resolver os problemas, dos discursos e dos debates políticos. Em qualquer dos casos, está em causa uma discussão sobre o teor das transformações operadas. Falamos de mudanças, maioritariamente, a nível dos procedimentos (e.g. administrativos) ou da substância das políticas propriamente dita? Se ao nível dos procedimentos administrativos e dos instrumentos e recursos utilizados parece relativamente consensual a ideia de que ocorreram transformações, já no que diz respeito à introdução de mudanças profundas nas estruturas e na substância das políticas sociais e de emprego nacionais os impactos e/ou as transformações parecem mais mitigadas e mais dependentes das circunstâncias internas específicas.

Analise-se, mais em detalhe, o modo como funcionam os processos de pressão pelos pares e de troca de boas práticas, i.e., os mecanismos que visam promover a partilha de informação e a disseminação de ideias entre os Estados-membros. Atente-se também nos efeitos (esperados) da pressão exercida pelos outros Estados-membros.

No ano de 2005, surgiu um programa designado “Programa de Aprendizagem Conjunta” (*Mutual Learning Programme*), em substituição do anterior “Programa de Revisão pelos Pares” (*Peer Review Programme*), que havia sido criado em 1999. O seu principal objetivo consistia em promover a troca de informação e a

aprendizagem<sup>21</sup> a todos os níveis entre os Estados-membros, incentivando a transferência de experiências bem sucedidas de uns territórios para outros. Complementarmente, pretendeu-se também incentivar todos os intervenientes a disseminarem, o mais possível, informação sobre a EEE e a respectiva implementação. Deste modo, procurou-se ir ao encontro de alguns dos pressupostos fundamentais da EEE enquanto forma suave de coordenação das políticas de emprego nacionais que consistiriam em promover o diálogo e a aprendizagem (e.g. política) entre as instituições europeias e os Estados-membros (Lahussen, 2009).

Um dos mecanismos utilizados para reforçar os processos de aprendizagem conjunta, é, como vimos, a troca de boas práticas<sup>22</sup>. Uma das suas limitações prende-se com o facto de, frequentemente, as boas práticas apresentadas por um Estado-membro serem difíceis de transpor devido à especificidade dos contextos e das estruturas nacionais e/ou regionais/locais. Ou seja, devemos ter em conta as circunstâncias institucionais e políticas específicas. Parafraseando Radaelli (2003:

---

<sup>21</sup> O conceito de “aprendizagem” (*learning*) é um conceito recorrente na literatura sobre o MAC. Entre muitos outros, Radaelli (2003) constitui uma referência bibliográfica importante.

<sup>22</sup> Note-se que a troca de boas práticas que integra o exercício de revisão pelos pares deste programa difere da que é realizada no âmbito do processo de avaliação dos PNAE. Neste último caso, a seleção e apresentação dos exemplos de boas práticas são momentos formalmente estipulados, que envolvem um esquema de monitorização de cima para baixo.

41), ignorar “as componentes holísticas e a natureza sistémica das políticas”, assim como não ter em conta o lado negativo e mesmo o insucesso de algumas experiências (centrando-nos apenas nos casos de sucesso) pode ser redutor e, inclusivamente, limitar o processo de aprendizagem que se pretende implementar (tradução nossa).

Outro aspecto menos positivo tem a ver com o facto de, neste tipo de exercícios, participarem maioritariamente peritos e representantes dos governos e da CE. Por conseguinte, a informação que a partir deles se obtém continua a estar circunscrita a um núcleo restrito de pessoas, pondo em causa o objetivo de disseminar informação (e.g. boas práticas) e reforçar os processos de democratização e transparência formalmente implícitos neste (novo) modo de governação à escala europeia.

Acresce, tal como comprovam diversos estudos empíricos (Meyer, 2005), e apesar dos limites que eles próprios comportam (Lahussen, 2009; de la Porte, 2010), que o conhecimento da própria EEE permanece circunscrito a alguns grupos restritos em Bruxelas e/ou a uma elite política e académica no seio dos Estados-membros. De um modo geral, reconhece-se que os cidadãos europeus, i.e. os destinatários das iniciativas, desconhecem e/ou estão pouco informados sobre a EEE (e.g. os seus objetivos, os seus possíveis efeitos). O debate público sobre o fenómeno do desemprego, um problema comum a diversos Estados-membros, e sobre quais deverão ser os contornos de uma política coordenada a nível europeu é, de um modo geral, incipiente. Isto acontece por diversos motivos relacionados, nomeadamente, com o facto de o desemprego e as políticas que visam solucionar o problema assumirem características específicas em cada um dos Estados-

membros. Outra das razões está ligadas ao facto de a EEE possuir uma forte componente voluntarista (e.g. ausência de sanções). Note-se ainda, para além das possíveis diferenças nacionais que também a este nível existem, a fraca visibilidade que, de um modo geral, os meios de comunicação social atribuem ao tema.

Perante estes argumentos, admitimos que este tipo de estratégia tem um alcance limitado e que os seus efeitos dependem de circunstâncias políticas específicas e do envolvimento e interesse dos meios de comunicação social pelos temas em discussão.

*O(s) processo(s) de “aprendizagem” social (e política) e a participação de um vasto leque de atores*

Uma das potencialidades atribuídas ao MAC prende-se, como vimos acima, com o seu carácter aberto e com a participação de um vasto leque de atores que não, exclusivamente, os representantes do Estado. Referimo-nos aos cidadãos em geral, às ONG e outras instituições do chamado “terceiro setor”, aos parceiros sociais.

Associado a este aspecto, relembramos a dimensão cognitiva do MAC, no âmbito da qual se espera que, através de instrumentos como seja a avaliação interpares, a definição de “pontos de referência comuns” (*benchmarks*) e a identificação de boas práticas, se produzam mudanças materiais, com impacto nas políticas nacionais do ponto de vista da sua (re)estruturação, do modo como são implementadas, dos objetivos e das metas traçadas (Jacobsson, 2004; Amable et



*al.*, 2006; López-Santana, 2006). Neste sentido, a questão da participação é um elemento importante que confere legitimidade ao MAC.

Ora, neste domínio em concreto percebemos que poderão existir diferenças entre os objetivos e os princípios de ação formalmente estabelecidos e os seus efeitos concretos. Entre os Estados-membros subsistem diferenças importantes que podem originar resultados distintos no que concerne a participação e o envolvimento de outros intervenientes em outros níveis de governação, designadamente, ao nível local. As tradições ao nível do diálogo e do envolvimento nas negociações e nos processos de tomada de decisão de determinados atores (e.g. parceiros sociais, autoridades locais e regionais, ONG) são profundamente distintas.

#### *As recomendações*

Um dos instrumentos utilizados no âmbito da EEE são as recomendações dirigidas aos Estados-membros para assinalar problemas específicos. Estas produzem efeitos distintos consoante os diferentes contextos nacionais. Se, em alguns países este instrumento de ação política teve um impacto considerável, levando, inclusivamente, os respectivos governos a usá-las como fonte de legitimação e pressão para a introdução de algumas reformas e/ou mudanças a nível interno, noutros Estados-membros a sua influência revelou-se secundária e/ou insignificante. O impacto diferenciado pode explicar-se pelas condições existentes à partida num determinado país e pelo grau de distanciamento relativamente às linhas de atuação propostas, bem como pelo sentido de aproximação ao projeto de

construção europeia de uma forma mais global. Há ainda que ter em conta o modo como são formuladas as próprias recomendações. Enquanto algumas apresentam um teor relativamente generalista, outras são mais específicas e incisivas relativamente ao que deverá ser alterado/revisto. Estas últimas são dirigidas especificamente a um dado Estado-membro, esperando-se que o respectivo impacto ao nível nacional seja maior. Ainda assim, constata-se que, frequentemente, o tipo de linguagem utilizado é vago e as ideias formuladas não vão ao encontro das debilidades efetivas, tornando-se a sua eficácia reduzida. Isto sucede devido também à natureza multidimensional e, em alguns casos, estrutural dos problemas.

Para além das potencialidades de um mecanismo como este, os efeitos que dele advêm em termos de melhoria efetiva dos aspectos considerados negativos são de um modo geral frágeis. O caso português, como demonstramos no capítulo III do trabalho, comprova esta ideia.

Existem também constrangimentos no que toca às formas de controle (neste caso da CE sobre os Estados-membros) que se pretendeu implementar através deste tipo de instrumentos. Frequentemente, os governos nacionais consideraram as recomendações e/ou as avaliações da CE demasiado “intrusivas” e, em determinadas circunstâncias escolheram, simplesmente, ignorá-las (Dehousse, 2003). Isto sucede por estarem em causa valores e interesses cuja escolha e/ou discussão é determinada e influenciada pelo debate político (*idem ibidem*). Uma vez mais, salienta-se o facto de estarmos perante decisões políticas em que os governos nacionais têm uma voz importante.

### O “nomear e envergonhar”

Outro instrumento que visa contribuir para que os Estados-membros alterem e/ou melhorem as suas políticas nacionais está associado à estratégia de exposição pública, “nomear e envergonhar”.

Este mecanismo foi recusado pela Comissão Barroso. Na Comunicação apresentada em 2005 ao Conselho Europeu da Primavera intitulado *Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy* enfatizava-se, como estratégia alternativa, o reforço de (novas) parcerias entre a CE e os Estados-membros e os governos nacionais e os representantes de outras instituições (CEC, 2005). Na perspectiva de autores como Barbier (2010) este tipo de orientação está em linha com a trajetória adoptada pela CE presidida pelo Presidente Barroso, e que privilegiava a subordinação da política social, de emprego à política económica. As restrições e os constrangimentos europeus naqueles domínios são, por isso, menos relevantes.

### ***Efeitos (esperados) diferentes em função dos domínios de ação política***

Depois de ter sido inicialmente aplicado no domínio do emprego, o MAC generalizou-se a outros domínios de ação política (Rodrigues, 2001). De modo a consolidar a implementação do MAC, alguns Conselhos Europeus posteriores à Cimeira de Lisboa, determinaram explicitamente a inclusão de outros domínios políticos, nomeadamente: a exclusão social (Cimeira de Nice, 2000); as pensões

(Cimeira de Laeken, 2001) e a educação/qualificação (Cimeira de Barcelona, 2002). Ainda assim, os dois exemplos mais desenvolvidos de aplicação do MAC são as políticas de emprego (e.g. a EEE) e as políticas de inclusão social (Zeitlin 2005). Refira-se que a EEE, em particular, é considerada o grande ponto de referência para o desenvolvimento de outros MAC (de la Porte e Pochet, 2003).

Os processos e as abordagens contidos no MAC foram também propostos pela CE e por outras instituições europeias como mecanismos de monitorização e acompanhamento de outros instrumentos legislativos em áreas de ação política relacionadas com a imigração e o asilo, a proteção ambiental, a deficiência. Sublinhem-se ainda as influências do MAC no acompanhamento e monitorização de acordos não vinculativos (*non binding*) e directrizes inter-sectoriais por parte das organizações europeias de sindicatos (Zeitlin, 2005).

Em todo o caso, o funcionamento e/ou a aplicação do MAC varia em função de fatores ligados, nomeadamente: às características específicas do domínio de ação considerado<sup>23</sup>; às competências europeias consignadas nos Tratados<sup>24</sup>; à vontade manifestada pelos Estados-membros no sentido de promover e participar em ações conjuntas; a circunstâncias políticas e económicas específicas (e.g. o

---

<sup>23</sup> A este respeito, alguns autores enfatizam que não existe uma só, uniforme política de coordenação suave (Radaelli, 2003; Hemerijck e Berghman, 2004).

<sup>24</sup> Como refere Goetschy (2006), os Tratados estabelecem não apenas quais as áreas em que a UE tem competências mas também as regras institucionais que afetam a capacidade de os decisores políticos adoptarem políticas sociais de uma forma relativamente eficaz.

novo cenário económico e macroeconómico criado no contexto da UEM; o processo de alargamento da UE aos países do Leste europeu) e à forma como os diversos atores envolvidos concebem e utilizam os mecanismos nele previstos.

Neste sentido, os contornos dos próprios processos, o papel das instituições europeias e nacionais assumem, também eles, configurações distintas<sup>25</sup>. Sublinhe-se que o impacto das políticas desenvolvidas varia muito entre os Estados-membros.

Independentemente da arquitetura que o MAC assume nos vários domínios de ação considerados (e.g. emprego, exclusão social, pensões), e para além dos significados diferentes que os instrumentos de emulação pelos melhores, revisão pelos pares e aprendizagem mútua adquirem nas diferentes políticas, as suas características primordiais subsistem, em particular, o seu carácter não sancionatório. Como refere Radaelli (2003), este é, no essencial, um processo político (e não legal) que depende da vontade (política) dos governos no que diz respeito à adopção e implementação de diretrizes comuns. Frequentemente, estes não partilham os mesmos interesses nem tão pouco se movem em realidades institucionais semelhantes.

---

<sup>25</sup> Para além destes aspectos sublinhe-se o modo como a interpretação acerca destas diferenças é construída em termos teóricos e alicerçada empiricamente, podendo dar origem a resultados distintos, sobre tópicos também eles diferenciados. Para uma revisão da literatura sobre o MAC no domínio social (e.g. inclusão social, pensões e saúde) ver de la Porte (2010).

As características do MAC originam que, num contexto político e económico (mais) adverso<sup>26</sup>, a possibilidade de se assistir a uma melhoria da situação de emprego nos países da UE se torne ainda mais distante. Se o recurso aos mecanismos suaves do MAC foi considerada a única possibilidade/alternativa, no momento em que se procuravam definir princípios de ação e objetivos a nível europeu para a resolução dos problemas de emprego, as alterações introduzidas no seio de uma trajetória como a que acima reconstruímos mostram que serão vários os caminhos prosseguidos e que a eles estão ligados resultados necessariamente distintos.

### ***O lugar subordinado da política social europeia***

Pode assim comprovar-se, uma vez mais, que a dimensão económica foi privilegiada no processo e nas dinâmicas da integração europeia e que os progressos no domínio das políticas sociais foram, em larga medida, induzidos pelos constrangimentos e/ou pelas pressões decorrentes da criação de um mercado único. Parafraseando Streeck (1995a: 393), “o projeto político da UE foi o do mercado interno e não o da Europa Social” (tradução nossa). Se, inicialmente,

---

<sup>26</sup> De entre os fatores que podem fazer aumentar a adversidade destaca-se: a ausência de uma ideologia política comum e de valores partilhados entre os principais líderes europeus; a extensão da diversidade fruto da adesão dos novos Estados-membros; o agravamento das condições económicas na generalidade dos Estados-membros.

se pretendia levar mais longe a dimensão social, várias circunstâncias políticas, económicas, sociais e culturais determinaram que a criação de um Estado-Providência supranacional, que gradualmente penetrasse e absorvesse os sistemas nacionais que o precederam não se concretizasse (Geyer, 2000; Kleinman, 2002).

Como alternativa teórica à ideia de que os avanços e recuos da política social europeia constituem etapas intermédias no (longo) caminho que é necessário percorrer até à constituição de um “Estado-Providência federal supranacional”, Streeck defende que estaremos, antes, perante um novo regime de política social europeia designado “neovoluntarismo”. Este pressupõe, nas palavras do autor (1995b: 65) que “a política social europeia se constitua, simultaneamente, em dois níveis, no nível supranacional e no nível nacional, e resulte das interações complexas que se entretecem entre ambos e dos sistemas nacionais situados na economia de mercado integrada da UE” (tradução nossa). De forma esquemática o autor mostra que as políticas supranacionais são definidas em conjunto pelos Estados nacionais, e aquelas, por sua vez, redefinem as políticas nacionais. Complementarmente, estas influenciam-se mutuamente através de interdependências tendo em conta a respectiva localização num mercado integrado (Streeck, 1995a). Por conseguinte, está em causa um tipo alternativo de políticas sociais que se caracteriza: pelas formas de intervenção suave que aplica; pelo facto de servir os processos de negociação política que subjazem ao mercado interno; por não pôr em causa as escolhas nacionais e a soberania dos Estados e por ser aceitável aos olhos dos empresários europeus, ao mesmo tempo que tem o potencial de penetrar nos sistemas nacionais (*idem ibidem*). A sua concretização

processa-se no interior de um sistema político com múltiplos níveis (*multi-level governance*), no seio do qual, em particular as relações horizontais entre as unidades situadas nos níveis mais baixos de governação, assumem (em teoria pelo menos) um papel importante. Em seguida, sistematizamos alguns dos obstáculos que não permitiram até agora a criação de um Estado-Providência Europeu.

### Obstáculos que inviabilizam a criação de um Estado-Providência Supranacional

De entre as razões que explicam as dificuldades de consolidação de uma política social supranacional europeia, sublinha-se a diversidade de situações que caracteriza cada Estado-Nação e que se expressa, desde logo, através de interesses contraditórios de classe (e.g. os trabalhadores e os empresários têm interesses diferentes, os quais podem ser contrastantes a nível internacional, mas partilhados ao nível nacional<sup>27</sup>). Naturalmente, esta diversidade reforçou-se com o alargamento da UE a vinte sete Estados-membros, com políticas sociais muito distintas entre si<sup>28</sup>. Já a propósito do alargamento da UE a leste, mas também a

---

<sup>27</sup> Se pensarmos no papel dos sindicatos, a sua prioridade é concedida primordialmente à atuação no plano nacional. Neste sentido, salientam-se as diferenças que marcam a respectiva atuação e agenda política quando comparamos as diferentes realidades nacionais.

<sup>28</sup> Sobre esta questão e sobre o carácter marcadamente secundário que a dimensão social da política europeia adquiriu (de novo) desde 2005, Barbier (2010) constitui uma referência bibliográfica importante.



sul, Giddens (2007)<sup>29</sup> enfatiza que a “identidade europeia” não pode mais ser a mesma e que este é, sem dúvida, um dos maiores desafios que a Europa enfrenta. No que diz respeito, em concreto, à trajetória das políticas sociais assinalam-se impactos consideráveis, pautados por uma “afinação por baixo”.

Para além disso, devemos também ter em conta os diferentes regimes/relações industriais, que interferem nos resultados de uma governação em vários níveis. Streeck (1995a) apresenta-nos aquele que, no seu entender, é o elemento (mais) impeditivo do aprofundamento de uma política social supranacional: os Estados-Nação e as relações que se estabelecem entre eles. Apesar de terem vindo, progressivamente, a perder a capacidade de governar as suas economias e de impor as suas opções, estes permanecem as organizações políticas mais importantes e o local privilegiado da identidade coletiva. Por conseguinte, os respectivos interesses<sup>30</sup> condicionam e/ou limitam as competências europeias no domínio das políticas sociais.

Complementarmente, as políticas sociais ao nível da UE não carecem de aprovação no Parlamento, pelo que a oposição e a contestação pelo voto entre partidos de esquerda e de direita é irrelevante dada a possibilidade de,

---

<sup>29</sup> Sobre esta questão consultar também Hemerijck e Berghman (2004).

<sup>30</sup> Como enfatiza Streeck (1995a) os interesses nacionais podem divergir bastante, em função das condições económicas de cada país. O autor usa o caso de Portugal e da Grécia para mostrar como a imposição de patamares elevados no domínio laboral ao nível europeu pode representar a perda das vantagens competitivas que permitiam a ambos os países atrair investimento.

independentemente da vontade da maioria, um voto apenas poder prevenir uma tomada de decisão (Streeck, 1996). De resto, tem-se assistido a uma gradual e crescente fragmentação da paisagem política europeia, com consequências importantes para a construção de uma Europa Social. O consenso político que existiu durante um determinado período de tempo, e que foi importante para a dimensão social do processo de construção europeia, entre as duas famílias políticas dominantes – democratas-cristãos e social-democratas - já não existe nos moldes do passado e tem sido manifestamente impossível reinventar uma constelação política favorável à construção de uma Europa social (Silva, 2010).

Acresce o facto de a agenda (social) europeia<sup>31</sup> ser determinada pela política económica e monetária desenvolvida por instituições como o BCE e o ECOFIN<sup>32</sup>, que, de facto estão menos interessadas nas políticas sociais em si mesmas (e.g. justiça social, igualdades) do que no respectivo impacto nos défices públicos e nos níveis de emprego (Salais, 2005). Do ponto de vista da política internacional, aquelas são consideradas questões estratégicas, enquanto as políticas sociais têm menores implicações ao nível das relações externas.

---

<sup>31</sup> O conceito é utilizado para, à semelhança do que faz Salais (2005), nos referirmos de forma abrangente às políticas sociais e de emprego definidas ao nível europeu.

<sup>32</sup> Como recorda Kleinman (2002: 222), no Tratado de Amesterdão “a estabilidade dos preços e o bom estado das finanças públicas, mas não o pleno emprego, são identificados como princípios orientadores da UE” (tradução nossa).

Outro elemento importante diz respeito aos obstáculos, que emergem do anterior, associados às desigualdades em termos políticos e económicos que atravessam os vários Estados-membros (Kleinman, 2002). Estas acabariam por se refletir no agravamento e/ou no surgimento de novos problemas a nível local, regional e/ou setorial. Esta tendência leva alguns autores a admitir o regresso da ameaça (antes não concretizada ou pelo menos comprovada) do “*dumping* social” (Hemerijck e Berghman, 2004; Silva, 2010). De facto, a correção das desigualdades e das falhas do mercado não foi contrabalançada pelos novos instrumentos de política macroeconómica (Hemerijck e Berghman, 2004). As circunstâncias desiguais e os problemas específicos com que são confrontados, nomeadamente, os países da Europa de Leste fazem (re)surgir a ameaça de uma competição (e.g. económica) desigual associada também à não observância da legislação social.

A ideia central que se destaca assenta no reconhecimento de que os Estados-membros continuam a ser os principais agentes responsáveis pelas políticas sociais e que o alcance de uma “política social supranacional” depende do voluntarismo de “Estados-membros conscientes da sua soberania” e dos interesses de participantes privados no mercado (Streeck, 1996: 88).

Em simultâneo, devemos ter presente que, apesar das diferenças internas que caracterizam os diferentes regimes nacionais persistirem, estes são pressionados a coordenarem-se e a compatibilizarem-se (Kleinman, 2002). Ou seja, ainda que não exista nenhum Estado-Providência europeu supranacional que absorva os Estados-Providência nacionais, tal não significa que estes tenham permanecido inalterados. Pelo contrário, é possível detectar um conjunto de referências conceptuais e de ideias comuns que se consubstanciaram em práticas

e políticas com características comuns (e.g. com carácter regulador e não redistributivo como acontecia no passado).

Um quadro analítico para compreender as interações entre a(s) política(s) (sociais) no domínio do emprego a nível europeu e a nível nacional

Em meados dos anos noventa da década passada, Streeck (1996) apresentava-nos três tipos de constrangimentos que, na sua perspectiva, seriam particularmente relevantes para a política nacional na UE:

1) *Obrigações na lei internacional para permitir a mobilidade do trabalho no espaço comunitário.* Para o autor, uma parte significativa da política social dos Estados-membros visa o (re)ajustamento das leis nacionais às necessidades da integração internacional dos mercados de trabalho. Estas últimas podem limitar/condicionar as opções nacionais no domínio das políticas sociais, designadamente, quando está em causa a não extensão dos direitos sociais aos cidadãos não nacionais. Neste caso, o Tribunal Europeu pode/deve garantir que os Estados-membros cumpram as suas obrigações no que diz respeito à mobilidade do trabalho.

2) *Interdependência crescente com atores situados em outros sistemas nacionais.* Parafraseando Streeck (1996: 84), “Numa economia integrada governada por uma soberania fragmentada” os interesses nacionais dependem, em larga medida, “das ações e reações de agentes externos” (e. g. multinacionais) (tradução nossa). Uma das estratégias utilizadas em defesa da soberania nacional consiste, ainda que

possa parecer paradoxal, no estabelecimento de acordos com outros Estados ou mesmo na adopção de regulações supranacionais (e. g. legislação supranacional que obrigue as empresas a respeitar as leis locais). Uma outra forma de lidar com a interdependência crescente consiste na participação em mecanismos de coordenação horizontais (e.g. grupos de interesse, informais e de participação voluntária).

3) *Competição entre sistemas nacionais por fatores móveis de produção.* Dada a fraca capacidade de o Estado controlar os participantes no mercado, e perante as pressões crescentes no sentido de garantir que os custos regulatórios, as normas e regulamentos e as obrigações sociais são “competitivos”, uma das possibilidades de intervenção ao nível económico que este tem ao seu dispor consiste em proporcionar aos investidores incentivos para permanecer, e não para sair, do sistema nacional (*idem ibidem*). Devem também ser tidos em conta os constrangimentos crescentes que advém dos critérios de Maastricht e dos novos imperativos determinados pelo rigor das políticas monetária e fiscal. Uma vez mais pode estar em causa a redução dos custos e gastos com o Estado-Providência. Neste contexto, o autor sublinha que, nomeadamente no domínio do emprego, alguns dos instrumentos clássicos usados pelos Estados-membros com vista a alcançar o pleno emprego deixaram de poder ser utilizados, pelos que estes limitam-se a (re)ajustar o respectivo regime de Estado-Providência e o mercado de trabalho, em função dos imperativos ditados pela competitividade económica.

Com base nestas ideias, constata-se que os Estados-membros estão limitados por constrangimentos legais internacionais e por mecanismos de integração económica diferentes dos do passado. Para além de a política social europeia ser hoje fortemente influenciada pelos desenvolvimentos e pela estrutura característica dos regimes de Estado-Providência dos vários Estados-membros, esta evoluiu para “uma política *sui generis*” (Streeck, 1996: 88).

Os desenvolvimentos acima descritos em torno das prioridades e políticas de emprego definidas a nível europeu mostram que, em termos práticos, os avanços são escassos ou mesmo inexistentes no que diz respeito ao reforço da dimensão social e da melhoria da situação de emprego (e.g. criação de empregos de qualidade; reforço da coesão social; luta contra a pobreza e a exclusão social). Para tal terá também contribuído uma conjuntura económica desfavorável e dificuldades na implementação de um novo modo de governação europeia que, como vimos, conjuga instrumentos distintos (e.g. MAC, legislação, diálogo social). No primeiro caso, assinalam-se os efeitos negativos associados à crise económica e financeira que, sobretudo, desde 2008, atingiu os países da UE e os EUA (e.g. desaceleração do crescimento económico, aumento massivo do desemprego, aumento dos défices públicos), revelando que a capacidade de os países da UE enfrentarem uma conjuntura económica internacional adversa é todavia reduzida. Neste cenário, emergiram por parte dos vários Estados-membros estratégias e respostas diferentes revelando que, para além de alguns mecanismos e linhas de atuação comuns, as tomadas de decisão e as escolhas políticas e económicas dependem, em larga medida, das condições internas de cada país (e.g. diferentes tradições históricas, legais e institucionais).

No que diz respeito às novas formas de governação europeia, um dos seus muitos obstáculos são as dificuldades de participação e envolvimento de um vasto conjunto de atores cujo papel permanece confinado aos processos de consulta formais e/ou a exercícios informativos, bem como a fraca visibilidade e/ou incapacidade em mobilizar a opinião pública em geral. Também os limites à troca de experiências e aprendizagens entre os Estados-membros (e.g. recurso ao *benchmarking*) devem ser apontados como um obstáculo. Sendo estes elementos centrais que a Estratégia de Lisboa renovada desejaria ver reforçados, a sua concretização acabaria por permanecer limitada. Ao nível dos procedimentos, a integração dos PNE nos PNR determinou que os Estados-membros passassem a ter (ainda) maior autonomia para fixar as prioridades das suas agendas políticas.

Por conseguinte, o reforço do diálogo bilateral entre a CE e os Estados-membros, como forma de atuação política privilegiada, foi acompanhado, em termos práticos, pela perda de especificidade e detalhe na formulação dos objetivos e prioridades ao nível das políticas de emprego e também por uma menor capacidade de monitorização e coordenação das mesmas por parte da CE. Isto aconteceu por razões de ordem institucional e também política, pondo em causa uma menor visibilidade da própria EEE (Zeitlin, 2007a). Outro aspecto que importa destacar é o do carácter mitigado dos processos de avaliação externa acerca da eficácia destes instrumentos e destas medidas, por parte designadamente de representantes das instituições comunitárias e/ou de atores que em torno delas gravitam (e.g. grupos de pressão, *think thanks*). Tendo em conta os objetivos generalistas e a ausência de indicadores muito rígidos, a ideia que perpassa é a de que as metas previstas simplesmente não foram alcançadas na sua globalidade.

Em termos mais globais, no que diz respeito concretamente às possibilidades de, através do MAC, os países aproximarem as suas políticas nacionais, estas permanecem limitadas e condicionadas pelas condições internas específicas, de cada país. Por um lado, reconhece-se que existem tendências comuns e um discurso (europeu) com contornos semelhantes, como comprova, por exemplo, o ênfase na ativação e no reforço da adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas; a importância da educação ao longo da vida; o apelo à modernização dos sistemas de proteção social. Por outro lado, percebe-se que as políticas continuam, primordialmente, a ser estruturadas e organizadas em termos institucionais no interior das fronteiras nacionais.

Ou seja, a ideia de que, através da EEE seria possível coordenar e melhorar as políticas de emprego dos Estados-membros, contribuir para a criação de mais e melhores empregos, preparar melhor (com trabalhadores melhor preparados e com empresas mais competitivas e tecnologicamente avançadas) os países da UE para as vicissitudes da concorrência de outros mercados e economias emergentes não se concretizou. Em sentido oposto, alguns dos efeitos da grave crise económica e social atual revelam que, em países como Portugal nomeadamente, assistiu-se antes ao agravamento das debilidades e fragilidades internas (e.g. aumento do desemprego, degradação das condições de trabalho e de vida em geral, aumento das desigualdades sociais).



### **Capítulo III. Alterações na configuração das políticas de emprego: continuidades e mudanças no caso português**

Enquanto estratégia eminentemente política, cuja originalidade consistiu na adopção do MAC, a EEE representa um novo modo de governação que confere aos Estados-membros uma grande margem de liberdade e autonomia na definição do modo como irão prosseguir e alcançar os objetivos e indicadores definidos à escala europeia. As políticas concretas prosseguidas dependem das condições internas específicas de cada país (e.g. instituições e especificidade dos problemas) e da vontade de certos atores (e.g. decisores políticos) em privilegiar linhas de atuação específicas face a uma determinada conjuntura política e económica.

Em Portugal, a EEE foi operacionalizada através do Plano Nacional de Emprego (PNE). Nas suas sucessivas edições, este foi elaborado tendo por base “as potencialidades e as fragilidades do sistema de emprego e as prioridades em termos de política de emprego” (Ministro *et al.*, 2002: 87). Até ao ano de revisão da EEE em 2002, os sucessivos PNE definiram como três grandes linhas estratégicas: uma intervenção preventiva face aos fenómenos do desemprego, junto dos ativos empregados e dos jovens em fase de transição para a vida ativa; uma atuação precoce de combate aos problemas de desemprego, por forma a minimizar o risco de DLD; uma atuação facilitadora da inserção social dos sectores expostos ao DLD, de modo a combinar a melhoria da proteção social com o estímulo ao regresso ao mercado de trabalho (Centeno, 2003: 3).

O PNE que foi definido para o período 2003-2006 refletia as alterações suscitadas pelo processo de revisão da EEE em 2002, bem como as influências

decorrentes da integração da mesma na Estratégia de Lisboa, em particular, a melhoria da qualidade do emprego no contexto de transição para uma “economia do conhecimento”. No caso português, as linhas de atuação privilegiadas centraram-se na promoção da empregabilidade e na resposta a algumas das debilidades estruturais (e reconhecidas) do mercado de trabalho. De entre estas salientam-se: as baixas qualificações dos trabalhadores e dos empresários; baixa produtividade; forte incidência do trabalho ilegal; dificuldades específicas de integração no mercado de trabalho de alguns grupos sociais. Apesar da melhoria nos indicadores relacionados com o nível de habilitações da população (e.g. jovem) portuguesa, as debilidades em várias das dimensões da qualidade do trabalho (e.g. peso elevado da taxa de abandono escolar precoce; reforço do peso dos contratos não permanentes; participação incipiente da população adulta em ações de educação e formação) permaneceram.

Desde 2005, o PNE passou a estar articulado com outros programas setoriais de carácter transversal, nomeadamente, o Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC) e o Plano Tecnológico (PT) no âmbito do chamado Programa Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego (PNACE). O primeiro PNR (2005-2008), designava-se “Estratégia de Lisboa – Portugal de Novo; Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego” (PNACE 2005/2008) e compilava um vasto conjunto de objetivos políticos. De entre esses objetivos destacava-se: definir uma agenda de ação transformadora e reformista; reforçar a ligação emocional e racional de Portugal à Estratégia de Lisboa e assegurar a concretização bem sucedida da mesma; reforçar a possibilidade de recomeço e o novo impulso de

modernização que a aplicação da Estratégia de Lisboa constitui para Portugal (Zorrinho, 2005).

Na sua totalidade, este seria um plano de reformas particularmente ambicioso, que incluía 125 medidas, organizadas em sete domínios de ação política concretos direcionados, entre outras esferas de ação, para a promoção do crescimento económico e a sustentabilidade das contas públicas; o aumento da produtividade e do empreendedorismo e para o reforço da qualificação, emprego e coesão social.

Apesar da apresentação de metas e objetivos bastante ambiciosos que, de resto, deveriam ir ao encontro das preocupações e recomendações da própria CE em matéria de política económica e de emprego para Portugal, a primeira avaliação do plano português foi bastante crítica. As principais críticas diziam respeito à informação débil com que foram apresentadas muitas medidas e à escassez de objetivos quantificados. Uma das áreas em que o governo português foi chamado a reforçar a sua intervenção foi a da flexisegurança. A necessidade de tornar mais flexível o mercado de trabalho (e.g. relações contratuais, condições e horários de trabalho) viria a ser progressivamente reconhecida e implementada sem, no entanto, se atribuir à componente da segurança (e.g. no desemprego) o mesmo grau de preocupação e eficiência legislativa.

No ano de 2008, o governo português apresentou um segundo PNR (2008-2010), atualizando alguns dos objetivos incluídos no plano anterior e introduzindo um conjunto de novas medidas consideradas pertinentes (e.g. nos domínios ambiental e de controlo das finanças públicas, eleita esta última como grande prioridade da ação governativa). Estas iniciativas foram delineadas tendo em conta o balanço de algumas iniciativas anteriores e a necessidade de enfrentar novos

desafios que emergiam, em resultado, nomeadamente, da grande crise económica e financeira que veio a afetar de forma premente os países da UE. Também em Portugal, a grande crise viria a ter implicações muito negativas na (in)sustentabilidade das finanças públicas, no crescimento económico e trouxe consigo dificuldades acrescidas de criação de emprego (e.g. qualificado). Neste contexto, torna-se, uma vez mais, visível, que as preocupações com a dimensão social e, muito especificamente, a concepção do emprego como um domínio de ação em si próprio - como era defendido por Allan Larsson (2001) -, perderam centralidade, foram remetidas para um “terceiro domínio” de atuação, o menos desenvolvido de todos.

Em Portugal, o PNACE constituiu uma resposta às novas linhas de orientação da Estratégia de Lisboa e foi considerado uma referência de enquadramento para as diversas políticas governamentais de âmbito macroeconómico, microeconómico e de qualificação e emprego. Dele faziam parte: o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), na dimensão macroeconómica; o Plano Tecnológico (PT), um programa transversal para a competitividade considerado emblemático na dimensão de competitividade e qualificação; e o Plano Nacional de Emprego (PNE), na dimensão emprego. Para além destes programas, o PNACE incorporava ainda contributos decorrentes de pareceres emitidos pelos parceiros sociais e dos programas abrangidos pelo MAC.

O modo como foram elaborados e os conteúdos dos PNR apresentados por Portugal mostra que a articulação entre os diferentes domínios de atuação foi, em geral, vagamente enunciada, sendo atribuída menor centralidade às questões do emprego e da coesão social. De um modo geral, destacava-se o carácter

generalista das ideias, comprovado, por exemplo, pela ausência de metas e objetivos específicos. Também os apoios financeiros ao vasto conjunto de medidas anunciadas não eram devidamente explicitados, diferentemente do que sucedia com outros PNR (e.g. finlandês) que continham uma referência específica ao modo como os fundos estruturais seriam utilizados para implementar o plano de reformas. Perante a dimensão e a quantidade de medidas previstas, o facto de não existir uma dotação financeira devidamente especificada levava a que, desde logo, se questionassem as reais possibilidades de concretização das mesmas. Para além destes aspetos, a progressiva e acentuada degradação da situação económica e financeira do país neste período implicou que apoios do Estado português se tornassem ainda mais difíceis, obstaculizando a concretização das políticas enunciadas.

#### Mudanças nos objetivos, conteúdos e modo(s) de implementação das políticas de emprego em Portugal

Como vimos no capítulo anterior, desde o início do novo milénio assistiu-se, em Portugal, a um aumento contínuo da taxa de desemprego e a uma precarização das relações e condições de trabalho. O desemprego massivo, de longa duração passou a constituir um desafio para os governantes portugueses. Estes foram chamados a desenvolver um conjunto de políticas destinadas a minorar os impactos negativos do desemprego, e, sobretudo, a incentivar a (re)entrada no mercado de trabalho de grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade (e.g. os DLD, os jovens) tal como previsto desde o início da EEE.

No período que coincide com a implementação da EEE, registaram-se alterações ao nível do conteúdo, dos objectivos e também da forma de implementação das políticas. Se, por um lado, as mudanças ocorridas refletem momentos específicos da vida política e económica nacional (e.g. períodos eleitorais específicos; partidos políticos no governo e respetivas agendas políticas), por outro lado, elas resultam da interação crescente entre as instituições nacionais e europeias no âmbito das políticas de emprego.

De entre as transformações mais significativas que ocorreram nas políticas de emprego nacionais assinalam-se as seguintes: reforço das políticas ativas de emprego; reforço dos incentivos para que os indivíduos (re)integrem rapidamente o mercado de trabalho (*make work pay*); reforço da formação/qualificação e das medidas destinadas a promover a aprendizagem ao longo da vida; desenvolvimento de políticas orientadas para alguns grupos sociais em particular (e.g. as mulheres, jovens, trabalhadores de mais idade, deficientes, minorias étnicas); incentivos à flexibilidade (e.g. das relações contratuais).

Uma das orientações centrais da EEE consistia, recorde-se, em incentivar a participação dos trabalhadores no mercado de trabalho, promovendo a sua empregabilidade através de uma abordagem preventiva e “ativa” em detrimento das (tradicionais) “políticas passivas” (e.g. compensações em caso de desemprego; pensões de reforma antecipadas) (Barbier, 2005a). O ênfase na prevenção e nas políticas ativas de emprego inspira-se em paradigmas e valores dominantes nas políticas anglo-saxónicas e do Norte da Europa (Ferrera e Sacchi, 2005). A centralidade atribuída a estas políticas representava um dos mais importantes desenvolvimentos no que diz respeito ao funcionamento dos mercados de trabalho

e às políticas de bem-estar europeias desde meados dos anos noventa (Mailand, 2005).

Em Portugal, as políticas ativas de emprego seriam um elemento relativamente recente, em comparação com outros países da UE<sup>33</sup>. A implementação da EEE veio influenciar o discurso oficial e político em torno da necessidade de reforçar as políticas ativas de emprego e estabelecer metas específicas. Contrariamente às políticas anteriormente existentes, estas passaram a incorporar uma série de objetivos e prioridades estratégicas. Para além disso, definiram-se metas quantificadas e foi possível dotar as políticas de uma certa coerência interna. No entanto, ao nível dos resultados obtidos “o impacto da ativação acabaria por ser inferior ao esperado com base nas declarações dos políticos e nas intenções expressas nos documentos oficiais” (Hespanha, 2007: 237).

Outro aspecto a ter em atenção diz respeito à fixação e quantificação de metas. No caso português, frequentemente, estas foram delimitadas em função dos objetivos definidos para o período seguinte pelo que o respectivo cumprimento

---

<sup>33</sup> De entre as iniciativas, anteriores à EEE, que combinavam medidas compensatórias com um certo grau de ativação, destacam-se os programas ocupacionais, existentes desde 1985 que visavam “através do envolvimento dos desempregados em atividades de utilidade social, valorizar as suas competências, mitigar os efeitos sociais negativos do desemprego e aumentar as suas possibilidades de reinserção no mercado de trabalho” (Portaria 192/96 de 30 de Maio). Sobre esta questão, ver, entre outros, Centeno (2003) e Hespanha (2007).

estaria, à partida, previamente assegurado. Esta ideia é subscrita pelos autores de um dos estudos de avaliação do impacto da EEE em Portugal (Centeno, 2003), que reconhecem o cumprimento antecipado de algumas das metas definidas. Uma das razões invocadas prende-se com os momentos (sobrepastos) do próprio processo de implementação das políticas.

Em reforço desta ideia, refira-se também que o enfoque na delimitação de metas concretas poderia levar a que as intervenções fossem orientadas maioritariamente para a obtenção de objetivos quantificados “mesmo que isso signifique o afastamento do centro das questões a que as medidas se dirigem” (Centeno, 2003: 17). Neste sentido, pode questionar-se a eficácia, de um ponto de vista qualitativo, e não meramente quantitativo, dos resultados obtidos. Ainda que as estatísticas tenham melhorado, a realidade permaneceu (quase) igual.

No caso português, a promoção de políticas ativas de emprego, juntamente com outros dois temas considerados estratégicos e que entretanto se lhe juntaram – a reforma do quadro normativo das relações laborais e a reforma das políticas de proteção social<sup>34</sup> -, integraram um Acordo Tripartido estabelecido entre o Governo e os parceiros sociais, designado “Acordo Tripartido para um novo sistema de regulação das relações laborais, das políticas de emprego e da proteção social em

---

<sup>34</sup> A articulação entre estes temas surge em resposta a uma recomendação dirigida a Portugal pelo Conselho Europeu, em 2007, a respeito da dualidade acentuada do mercado de trabalho português, uma fragilidade identificada também no Livro Branco sobre as Relações Laborais e no Livro Verde das Relações Laborais que o antecedeu.



Portugal”. O Acordo foi assinado entre o governo e os parceiros sociais, com exceção da CGTP-IN a 25 de Junho de 2008. As medidas previstas no documento no domínio específico da proteção social e das políticas ativas de emprego visavam: apoiar a conversão de trabalho independente em contrato sem termo para os trabalhadores em geral; apoiar a contratação sem termo de jovens, agilizar a transição para a vida ativa; facilitar a transição desemprego-emprego; prevenir e combater o DLD; apoiar a entrada no mercado de trabalho de ativos com mais de 55 anos e de públicos desfavorecidos; promover novas modalidades de aproximação progressiva ao emprego no âmbito das políticas públicas (GEP-MTSS, 2010: 78).

A reorientação das políticas públicas de emprego no sentido da sua ativação surge, portanto, ligada ao processo de ajustamento das medidas e iniciativas políticas nacionais às metas e objetivos definidos na EEE.

Sublinhe-se também que o ênfase colocado na ativação dos trabalhadores portugueses esteve, desde o início, associado a uma outra prioridade que consistia em intervir precocemente junto dos jovens e também dos adultos (neste caso prevenindo o DLD), dando-lhes uma oportunidade de integrarem o mercado de trabalho e/ou de formação num curto espaço de tempo, i.e. criando condições para uma melhor empregabilidade. Sobretudo nos primeiros anos de implementação da EEE em Portugal, os jovens eram um dos grupos que importava (re)integrar no mercado de trabalho através da promoção de mecanismos destinados a reforçar a sua empregabilidade. Com a integração da EEE na Estratégia de Lisboa em 2000 e a respectiva revisão em 2005, este objetivo alargou-se a outros grupos sociais

considerados mais vulneráveis, como as mulheres, os trabalhadores mais idosos, os deficientes ou os imigrantes.

Para além das implicações de ordem ideológica e também política que lhe estarão inerentes, o enfoque no desenvolvimento de políticas ativas de emprego, pode ser interpretado no contexto de uma estratégia (política) destinada a reduzir a probabilidade do risco social de desemprego e/ou como forma de atenuar o respectivo impacto. Deste ponto de vista, poderíamos atribuir-lhes a capacidade para resolver e/ou antecipar algumas dificuldades ligadas às condições de emprego e aos (dis)funcionamentos do mercado de trabalho, como seja a inadequação das competências e/ou das qualificações dos trabalhadores face às necessidades do mercado de trabalho.

Com vista ao desenvolvimento de políticas preventivas, ativas e destinadas a promover a aprendizagem ao longo da vida, vários PNE estabeleceram a prioridade de intervenção junto dos jovens, a quem deveria ser oferecida uma nova oportunidade antes de perfazerem seis meses de desemprego e dos DLD. A todos os adultos desempregados<sup>35</sup> deveria ser oferecida uma nova oportunidade de emprego num espaço de tempo inferior a doze meses, de modo a evitar o influxo

---

<sup>35</sup> Sublinhe-se a proximidade com as políticas do “New Deal” desenvolvidas por Tony Blair, no Reino Unido, no final dos anos noventa do século passado, junto de jovens com idade inferior a 25 anos e dos DLD com mais de 25 anos. Um dos seus objetivos consistia, precisamente, em superar o desfasamento existente entre as qualificações e a experiência profissional dos desempregados e as expectativas e necessidades dos empresários e das empresas (Adams, 2002).

em DLD (Centeno, 2003), ou a quem, em alternativa a uma (nova) oportunidade de emprego, deveria ser proposta uma experiência de aprendizagem, de requalificação profissional, que favorecesse a sua empregabilidade.

Com este objetivo surgiram dois programas específicos: o Programa Inserjovem, destinado a jovens desempregados com menos de 25 anos (antes de atingirem 6 meses de inscrição no IEFP) e o programa Reage, direcionado para os indivíduos com mais de 25 anos. Em ambos os programas um Plano Pessoal de Emprego (PPE) deveria ser desenvolvido pelos técnicos dos SPE junto dos desempregados consistindo este “na realização de um projeto de inserção sócioprofissional para cada jovem/adulto desempregado, integrando as etapas necessárias para a sua (re) integração profissional, assim como as datas previsíveis de concretização das mesmas” (GEP-MTSS, 2010: 31). A intervenção por parte dos SPE deve prosseguir várias etapas: sinalização, diagnóstico, PPE, convenção, oferta de emprego (Centeno, 2003). Aos técnicos dos Centros de Emprego cabia o acompanhamento individualizado e personalizado de cada desempregado.

A reorientação das políticas nacionais de emprego no sentido de privilegiar uma abordagem preventiva do desemprego (e.g. DLD) é reconhecida por parte, nomeadamente, dos parceiros sociais como representando um dos “mais importantes progressos nas políticas nacionais” (Centeno, 2003: 42). Ainda assim, não podemos deixar de sublinhar que o modo como estas orientações foram efetivamente aplicadas (e.g. ao nível do funcionamento dos serviços, da preparação técnica dos responsáveis) e a análise dos resultados das medidas

carece de estudos empíricos aprofundados que contemplem, não apenas os resultados quantitativos, mas também qualitativos.

Como enfatizam outros autores (Barbier, 2006) importa, em concreto, conhecer o grau de satisfação dos beneficiários das medidas (e.g. adequação das respostas às suas necessidades e capacidades específicas); a durabilidade e/ou sustentabilidade dos empregos propostos; a alteração eficaz das condições iniciais/de partida, sobretudo no caso dos indivíduos em situação de maior vulnerabilidade (e.g. imigrantes, pessoas com deficiência); a qualidade dos empregos criados (e.g. do ponto de vista da proteção social oferecida, das condições contratuais, da estabilidade do emprego). Os resultados de alguns estudos (Centeno, 2003) já desenvolvidos revelam a necessidade de, a este respeito, assumirmos uma postura cautelosa.

Ainda no que diz respeito à promoção da empregabilidade, em particular dos trabalhadores em idade ativa, destaca-se o Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS)<sup>36</sup>. A articulação entre os objetivos deste programa (à semelhança de outros programas operacionais) e os dos PNE e PNR deveria permitir melhorar as condições de financiamento europeu às políticas de emprego nacionais. Apesar das “boas intenções” não podemos deixar de reconhecer que, com o agravamento progressivo da situação económica e financeira do país, a capacidade de resposta às necessidades específicas dos grupos sociais em situação mais difícil (como é o caso dos DLD) diminuiu.

---

<sup>36</sup> Um estudo de avaliação do Programa foi coordenado por Carneiro (2007).

Para além dos temas da ativação e promoção da empregabilidade, também a questão da educação e da formação ao longo da vida era considerada uma das componentes essenciais de um novo modelo económico assente no conhecimento, em que a capacidade de aprender de forma constante é vista com um fator essencial e determinante, capaz de mobilizar todos os indivíduos para o mercado de trabalho (Casey 2004b; Coley, 2009). A capacidade de adquirir novas competências e de desenvolver novas capacidades é considerada um fator determinante para garantir a empregabilidade de quem já tem um emprego e proporcionar, a quem está fora do mercado de trabalho, o (re)ingresso. Ou seja, pretende-se “equipar”/dotar os indivíduos de “ferramentas” e habilidades (em constante renovação) para o desempenho do seu trabalho.

Vejamos, de que modo estas ideias se reproduziram e tiveram impacto no caso português. De entre as fragilidades da sociedade portuguesa que urgia enfrentar destacavam-se: as baixas qualificações detidas, em geral, pelos trabalhadores e também por muitos empresários; a existência de uma estrutura setorial assente em atividades tradicionais, intensivas em mão-de-obra e com níveis de produtividade muito baixos. O reconhecimento destes problemas - e sob influência dos discursos e das ideias veiculados a nível europeu nos PNE e também nos PNR - levou a que se definissem objetivos muito específicos ligados à diminuição do nível de iliteracia e abandono precoce do sistema escolar; ao

aumento dos níveis de escolaridade; ao reforço da formação profissional; à facilitação do acesso dos adultos à aprendizagem ao longo da vida (ALV)<sup>37</sup>.

A prioridade concedida às questões da formação e da qualificação ganhou relevo num contexto de intensificação da concorrência à escala global. Portugal era visto como um dos países onde os efeitos das reestruturações e das deslocalizações de empresas produzem consequências muito negativas devido, em larga medida, ao défice (e desadequação) das qualificações (e.g. certificadas) dos trabalhadores (e.g. mais idosos). Assim, o governo português procurou que as políticas ativas de emprego, e também a estratégia de ALV<sup>38</sup>, tivessem maior incidência junto dos indivíduos com maiores debilidades em termos de qualificações profissionais, para os quais deveriam ser criadas oportunidades de emprego adequadas às suas circunstâncias.

A par dos problemas relacionados com os défices de formação e qualificação dos trabalhadores, os baixos níveis de qualificação de muitos empresários são também fonte de preocupação, já que explicam, em parte, por que é tão difícil valorizar e compreender o interesse e as vantagens que a formação contínua, a especialização (e.g. em áreas estratégicas) e a ALV representam para a melhoria da competitividade e o reforço da capacidade inovadora das empresas.

---

<sup>37</sup> À ALV em concreto foi conferida grande centralidade. Definiram-se também metas concretas com vista à melhoria dos níveis de escolarização, como seja tornar o 12º ano como patamar mínimo de escolaridade obrigatório.

<sup>38</sup> Um estudo de avaliação das políticas de ALV foi coordenado por Neves (2005).

Quando se analisa o impacto das medidas relacionadas com a participação dos trabalhadores em ações de educação e formação junto, designadamente, das instituições do sector privado, percebe-se que os resultados são modestos tendo em conta os princípios, os comportamentos e as práticas instalados (Carmo *et al.*, 2010). Uma das medidas emblemáticas criadas pelo governo português em 2005, geradora de grande controvérsia por parte de membros de diferentes partidos políticos e de representantes de alguns setores da sociedade civil, foi a iniciativa Novas Oportunidades. Esta pretendia ser uma “resposta central ao principal défice estrutural da sociedade portuguesa e do seu sistema de emprego: o défice das qualificações” (GEP-MTSS, 2010: 8).

Sem nos alongarmos sobre os efeitos positivos e negativos desta medida em concreto, há algumas ideias que importa sublinhar. Em primeiro lugar, refira-se que este é, por excelência, um domínio onde os resultados apenas são visíveis no médio-longo prazo. Em segundo lugar, importa ter em atenção, para além da delimitação do aumento dos níveis de educação e formação como uma prioridade da ação política, a qualidade da oferta formativa disponibilizada e a respectiva adequação às necessidades e/ou potencialidades de (re)integração dos indivíduos no mercado de trabalho nacional. Em terceiro lugar, deve olhar-se para a trajetória da taxa de desemprego (também) junto dos trabalhadores com qualificações mais elevadas<sup>39</sup>. Este é um dado aparentemente contraditório, tendo em conta os

---

<sup>39</sup> Atente-se nos resultados de um estudo recente coordenado por Gonçalves (2009).

objetivos e as prioridades que visam promover a melhoria dos níveis de qualificação da população portuguesa. O facto de o modelo (e patamar) de desenvolvimento privilegiado se ter mantido afastado do padrão de especialização, assente no investimento em I&D, e disseminado através da Estratégia de Lisboa, permite compreender (em parte pelo menos) por que razão continuou a ser mais fácil absorver, apesar dos esforços empreendidos, mão de obra menos qualificada.

Quando se analisam os dados concretos, os indicadores estatísticos e a sua evolução somos levados a reconhecer a discrepância entre, de um lado, a formulação das políticas (e.g. os objetivos, os princípios de ação delimitados) e, do outro lado, a sua operacionalização e implementação. A formulação de políticas públicas para universos teóricos, sem ter em conta os grupos específicos a que se dirigem tem como consequência a sua potencial não realização. Por outro lado, o MAC não foi usado como forma de ir reajustando as políticas em função das realidades e dos problemas específicos de cada território.

### Os riscos da flexibilidade sem segurança

De entre os temas que a EEE contribuiu para disseminar em Portugal destaca-se a questão da flexisegurança (*flexicurity*).

Castells (2004) é um dos muitos autores que analisa a difusão de práticas laborais flexíveis enquanto tendência dominante na generalidade dos países europeus, como parte integrante do novo tipo de estrutura social que designou “sociedade em rede”. Uma das ideias que o autor destaca é a de que a flexibilização (e.g. das condições de trabalho, das formas de contratação dos trabalhadores)



assume contornos e produz efeitos distintos em Inglaterra ou na Holanda, por exemplo (*idem ibidem*). Estas diferenças estão ligadas ao modo como o Estado intervém na regulação do mercado de trabalho e refletem as condições específicas que caracterizam cada um dos regimes de Estado-Providência.

Neste sentido, reencontramos a ideia de que algumas das linhas orientadoras e dos objetivos prosseguidos pela EEE são realçados e assumem uma grande centralidade em países como Portugal, cuja distância relativamente aos melhores desempenhos e/ou às metas que outros já alcançaram é bastante significativa.

Este é um tema sobre o qual não podemos esquecer as profundas diferenças existentes entre as diferentes realidades nacionais, o modo como funcionam os mercados de trabalho nos vários Estados-membros. Uma das questões pertinentes quando se analisa o caso português tem a ver, precisamente, com as implicações de se adoptar uma estratégia com estes contornos. Mais especificamente, que tipo de equilíbrio se pretendeu estabelecer entre flexibilidade e segurança? E quais as componentes da flexibilidade, efetivamente, valorizadas e implementadas?

Nas palavras de Kóvacs (2004b), está em causa o crescimento de uma força de trabalho fluida que pode ser contratada, despedida, externalizada, de acordo com as necessidades de adaptação das empresas ao mercado. Ao longo dos anos, verifica-se que todas estas dimensões da flexibilidade estão presentes e têm sido reforçadas. Em concreto, temos assistido ao aumento substancial do emprego instável, que responde e se adapta às necessidades da procura. Por seu lado, a flexibilização dos horários de trabalho, concertada com os interesses e as responsabilidades familiares dos trabalhadores, não obteve todavia os resultados esperados (no contexto da EEE), beneficiando, em geral, mais os interesses dos

empresários do que as necessidades dos próprios trabalhadores (Ferreira, 2009). Com a aproximação do fim da EEE (em 2010), Dornelas sublinhava que Portugal havia sido o país da OCDE onde, “desde 2003 se registou o maior decréscimo na rigidez da legislação laboral” (Dornelas, 2010: 176). A diminuição podia registar-se nos três domínios que integram o indicador compósito utilizado pela OCDE para avaliar a rigidez da legislação laboral: diminuição da rigidez nos contratos permanentes, nos contratos temporários e nos despedimentos coletivos.

Um aspecto importante relacionado com esta temática é o facto de, em Portugal, a maior mobilidade e flexibilidade do emprego não ser contrabalançada pelo reforço da proteção social nem por políticas eficazes de ativação dos desempregados. Em sentido oposto, assinala-se a experiência de países como a Dinamarca ou a Suécia, onde o diálogo social está fortemente institucionalizado e os níveis de proteção social são particularmente elevados (Barbier, 2006). Apesar de tudo, não podemos deixar de registar algumas alterações importantes que tiveram lugar no que respeita a promoção da “segurança”, como seja: a redução do tempo máximo de espera pelo subsídio de desemprego; alterações ao regime de formação profissional; programas que visam requalificar a população ativa (e.g. Programa Novas Oportunidades). Isto acontece ao mesmo tempo que a componente da flexibilidade era promovida através da gestão flexível dos tempos de trabalho; da diminuição das categorias profissionais; do incentivo à mobilidade dos funcionários públicos. Do ponto de vista dos parceiros sociais portugueses, este é um tema amplamente debatido e sobre qual não existem consensos. A posição defendida pelos sindicatos consistiu, desde sempre, em alertar para a impossibilidade de transposição para a realidade nacional do modelo dinamarquês

e para os riscos associados à implementação de apenas um dos vértices da flexissegurança (o da flexibilidade), traduzido numa maior liberdade de despedimento.

Assim, a conciliação entre o reforço da flexibilidade, necessária para fazer face às exigências da nova economia global, e a salvaguarda dos direitos dos trabalhadores estaria fortemente comprometida.

No caso português, é preciso ter em atenção a fraca tradição ou eficácia ao nível da negociação coletiva. Atente-se também para a persistência de formas de reivindicação e de visões opostas acerca do funcionamento do mercado de trabalho por parte dos representantes dos sindicatos, de um lado, e dos empresários, do outro. Este é um aspecto pertinente num contexto em que a flexibilização das formas de contratação laboral e, especificamente, o aumento substancial do emprego temporário, a tempo parcial, flexível, carece de respostas rápidas, capazes de restaurar, sob moldes diferentes dos do passado, o equilíbrio entre segurança e flexibilidade (Dornelas 2006, 2007 e 2010).

### ***Transformações nos procedimentos e no(s) modo(s) de governação***

Outra ideia central associada, como vimos, à EEE e ao MAC, prende-se com a generalização de uma forma de governação que visa promover o envolvimento de diversos atores localizados em diferentes níveis de intervenção. Em particular a partir da revisão da EEE em 2003, reforçou-se a ideia de que a participação e o envolvimento dos parlamentos nacionais, e de um vasto conjunto de atores relevantes ao nível nacional, regional e local, deve ser incentivado. Para além disso,

ocorreram alterações ao nível dos procedimentos e dos modos de governação. i.e., na forma como as políticas são elaboradas e como se reorganizam os processos da sua implementação. Um primeiro aspecto consistiu na sistematização e reorganização das políticas (e.g. clarificação dos objetivos; produção de relatórios anuais; delimitação de indicadores). Outra questão considerada relevante é a territorialização das mesmas. Um terceiro fator consiste na transversalização das políticas de emprego. Destaca-se ainda a influência que provém de práticas inovadoras (e.g. troca de experiências e de boas práticas) e da aplicação de instrumentos de diálogo privilegiados entre os representantes de instituições nacionais e europeias.

### ***Impacto dos mecanismos que promovem a aprendizagem conjunta à escala europeia***

Uma das dificuldades inerentes à análise dos efeitos que derivam da EEE tem a ver com o facto de as ideias e os objetivos definidos à escala europeia poderem ser transferidos para o nível nacional, em função dos interesses e das circunstâncias políticas e económicas específicas de cada Estado-membro e da ideologia, capacidade de liderança e autonomia dos seus representantes. No mesmo sentido, também os impactos que derivam, quer da troca de boas práticas quer das recomendações dirigidas a cada Estado-membro, podem ser bastante diferentes pelo que a sua análise suscita dificuldades metodológicas apreciáveis (Nedergaard, 2005; Zeitlin, 2005).

Uma das práticas incentivadas no contexto de aplicação do MAC às políticas de emprego consiste na troca de ideias, sugestões, observações, em suma de conhecimento(s) (Nedergaard, 2005; Ballester, 2009). Como sublinham vários autores (Casey e Gold, 2005; Ballester, 2009), a troca de boas práticas e os efeitos que derivam da participação em fóruns de discussão e troca de ideias vieram a ser apropriados e potenciados, sobretudo, por atores pertencentes a um grupo circunscrito de técnicos e peritos nacionais. Alguns dos intervenientes cujo papel era visto como sendo essencial para o desenvolvimento da EEE (e.g. parceiros sociais, representantes do governo ao nível local, membros da sociedade civil), não foram envolvidos nestes processos de aprendizagem, formalmente instituídos.

Ainda assim, reconhece-se que o processo de revisão pelos pares pôde contribuir para testar opiniões, apresentar ideias, obter reações críticas às iniciativas políticas propostas e/ou existentes num determinado Estado-membro. Este tipo de dinâmicas pode, portanto, constituir uma experiência de aprendizagem à qual estão associadas (novas) oportunidades para troca de conhecimentos (Casey, 2005). Estas podem mesmo despoletar novas ideias e ser (pelo menos) parcialmente incorporadas em novas (propostas de) medidas a adotar por outros países.

Apesar dos aspectos positivos, não podemos deixar de reconhecer o carácter limitado que a transferência de boas práticas – das políticas como “caixas de ferramentas” - de um país para outro representa (Barbier, 2009). As grandes e persistentes diferenças nos sistemas de proteção social nacionais, as especificidades históricas, políticas e culturais de cada país determinam que grande parte das experiências desenvolvidas, pelo menos na sua totalidade, não

seja transferível para outros Estados-membros. Em alguns casos, estas são irrelevantes, noutros casos as condições institucionais (pré)existentes invalidam/impedem a sua implementação (e.g. leis, negociações coletivas, direito do trabalho, regras de acesso à proteção social), noutros ainda existem limitações de ordem administrativa e financeira (Casey e Gold, 2005; Barbier, 2010).

Pode também questionar-se se não seria mais eficaz, para além (ou mesmo em vez) de se salientarem (apenas) os casos bem sucedidos, partilhar as experiências que correm menos bem. Neste caso, o testemunho e/ou a análise dos pares talvez pudesse ajudar a identificar as razões pelas quais as medidas não tiveram sucesso e delinear estratégias alternativas mais consistentes.

Olhemos agora para o outro mecanismo previsto, as recomendações. À semelhança do que sucede com outros países da Europa do Sul, a distância que separava a realidade nacional do que era prescrito nas diretrizes levou a que o número de recomendações dirigidas a Portugal fosse particularmente elevado, tal como a necessidade de realização de mudanças (de la Porte e Pochet, 2003).

Para além desta especificidade, é preciso lembrar que o modo como cada país ia respondendo e adoptando as diretrizes europeias determinava o conteúdo e também o número de recomendações que lhe eram dirigidas. O esforço colocado na reformulação das políticas e/ou dos procedimentos, bem como nos resultados alcançados era tido em atenção pelos responsáveis pelos processos de avaliação em Bruxelas. Os resultados obtidos estariam dependentes de um vasto conjunto de fatores (e.g. pressões políticas a nível interno; relevância previamente atribuída ao/s tema/s; envolvimento dos atores estrategicamente colocados; condições institucionais específicas; estágio mais ou menos avançado dos processos de

reforma/de reformulação da atuação dos SPE). Em geral, as recomendações incidiram, em muitos países (como Portugal), quase sempre, sobre os mesmos temas<sup>40</sup>.

Apesar disso, assinalam-se algumas mudanças no conteúdo mais específico das recomendações, sobretudo desde a revisão da Estratégia de Lisboa em 2005. Uma dessas mudanças é o carácter mais generalista que as recomendações assumiram desde a integração das diretrizes para o emprego nos PNR. Esta alteração vem no mesmo sentido da subalternização das questões sociais (e.g. no domínio do emprego) aos objetivos económicos que orientam o projeto de construção de uma união económica e monetária. No caso português, sublinha-se o surgimento, pela primeira vez neste período, de recomendações relacionadas, explicitamente, com o controle das despesas públicas.

Apesar das limitações, e da grande margem de autonomia deixada aos Estados-membros (a quem compete no fundo implementar as políticas, tomar as decisões), reconhece-se que o facto de este tipo de debilidades estruturais passar a ter também um enquadramento europeu e a carecer do acompanhamento e fiscalização por parte das instituições europeias desencadeou um certo controlo e

---

<sup>40</sup> No caso português, destaca-se a centralidade atribuída às questões da formação e das qualificações, designadamente, a preocupação em adequar as qualificações e habilitações escolares (e.g. dos jovens) às necessidades do mercado de trabalho. Para além do tema da educação também a questão da segmentação do mercado de trabalho era vista como uma preocupação, nomeadamente, por quem, junto da CE, formulava as recomendações dirigidas a Portugal.

supervisão supranacional e implicou a mobilização de um conjunto de atores, quer ao nível nacional, quer europeu. O exercício de comparação entre Estados-membros - ao permitir evidenciar os aspectos mais negativos existentes num determinado país - pôde contribuir para lhes conferir uma maior centralidade e/ou visibilidade na agenda política nacional e, desse modo, despoletar um conjunto de ações que deveriam ser (mais) concertadas. Ainda assim, é frequente existirem desfasamentos entre a agenda política nacional e as prioridades assumidas no contexto europeu. Estes desfasamentos transparecem, desde logo, na forma como um determinado Estado-membro escolhe (ou não) integrar as recomendações e as críticas que lhe são dirigidas nos respectivos PNE/PNR. Para além disso assinala-se, na generalidade dos Estados-membros, um profundo desconhecimento, por parte da opinião pública, das prioridades e dos objetivos políticos assumidos pelos responsáveis governamentais nacionais perante as instâncias comunitárias. Isto implicou a inexistência de um “escrutínio” e/ou de uma apreciação/avaliação baseada num acompanhamento e conhecimento regular e atento por parte dos cidadãos acerca dos resultados e da eficácia das medidas. Para além disso, recorde-se, uma vez mais, que não existiam sanções no caso de não adopção das recomendações e/ou de incumprimento das metas (pré)estabelecidas.

Com base nas ideias apresentadas sobre o caso português podemos concluir que, num período de aproximadamente dez anos de implementação da EEE, detectam-se mudanças significativas em determinadas dimensões das políticas de emprego prosseguidas em Portugal.

De entre as alterações importantes destaca-se o ênfase na ativação das políticas de emprego e a preocupação em torno da formação e da aprendizagem



ao longo da vida, ambas associadas à ideia de uma sociedade baseada no trabalho e no conhecimento<sup>41</sup>. Está em causa uma nova forma de o Estado intervir no mercado de trabalho, segundo a qual os indivíduos são chamados a reajustar a sua participação (e.g. garantindo a sua empregabilidade) e, num sentido mais amplo, a integrarem-se na sociedade de forma mais responsável, flexível e autónoma. Está em causa também um novo entendimento dos direitos sociais, um modo diferente de conceber a cidadania, uma nova forma de compreender a centralidade e o significado do “emprego”<sup>42</sup>. Neste contexto, o objetivo das políticas de emprego desenvolvidas em Portugal designadamente não é mais o “pleno emprego” mas sim a “plena atividade”. Isto implica que, para um indivíduo desempregado poder beneficiar de medidas de proteção social, ele tem agora de comprovar (de forma

---

<sup>41</sup> Como sublinha Kloss (2005), apesar de este ser um objetivo importante ele não deve ser sobrestimado, sobretudo, se tivermos em conta que a criação de empregos/o trabalho a qualquer preço pode ter consequências indesejáveis contribuindo, frequentemente, para aumentar a insegurança, elevar os riscos e os custos sociais e reduzir os recursos humanos disponíveis para a prestação de cuidados (e.g. apoios familiares) informais.

<sup>42</sup> Uma certa concepção de emprego estável, a que estariam associados direitos sociais devidamente reconhecidos (sobretudo para alguns trabalhadores), parece ser, de forma crescente, ultrapassada por uma forma de encarar o trabalho tornado agora “obrigatório”, generalizado, para todos independentemente das condições (precárias) em que é exercido.

compulsiva?) a sua vontade e disponibilidade para reencontrar uma atividade (qualquer que ela seja).

À semelhança do que acontece em outros países, também os responsáveis políticos portugueses adotaram como princípios orientadores da ação governativa e como pilares essenciais de um novo tipo de discurso técnico-político: os princípios da responsabilização e individualização do risco; a implementação de estratégias de contenção orçamental (e.g. diminuição dos gastos com a proteção social); a articulação entre flexibilidade<sup>43</sup>, competitividade e crescimento económico.

Está em causa um reajustamento da atuação do Estado que procura, cada vez mais, reduzir e reequilibrar os custos com a proteção social. A par de medidas que visam o reforço das condições que limitam (e.g. no tempo e nos montantes auferidos) e/ou condicionam o acesso a determinadas prestações sociais (e.g. atribuição do subsídio de desemprego), também a flexibilização das condições de trabalho foi prosseguida enquanto estratégia para redefinir o equilíbrio entre políticas ativas de emprego e de proteção social<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Este é um aspecto que, no caso português em concreto, assume uma grande centralidade e onde é possível detectar sinais de mudança crescentes, orientados maioritariamente no sentido da liberalização e, pensamos, flexibilização das formas contratuais, diminuição dos apoios sociais, facilitação dos despedimentos e das contratações (e.g. de uma mão de obra barata, disponível, com habilitações que tendencialmente serão mais elevadas).

<sup>44</sup> No ano de 2006, teve início um processo de reforma do quadro normativo das relações laborais em Portugal, de modo a torná-lo, simultaneamente, mais flexível

As debilidades que atravessam o mercado de trabalho nacional no que diz respeito, em particular, ao aumento das formas de trabalho precário, à redução da proteção social (tradicionalmente incipiente e segmentada), à intensificação e diversificação das transições entre postos de trabalho, relações contratuais, inatividade e emprego levam-nos a admitir que o reforço da flexisegurança a nível interno (ao nível da progressão na carreira) e também externo (no seio do mercado de trabalho) estará associada ao reforço das desigualdades (já anteriormente) existentes entre diferentes segmentos e sectores profissionais. Na nossa perspectiva, é cada vez mais profundo o fosso entre os trabalhadores a quem foram no passado-recente oferecidas condições de emprego e de proteção social

---

e mais seguro e adequado às necessidades da economia e do mercado de trabalho. Este teve por base, um diagnóstico dos principais problemas do sistema de relações laborais português realizado no âmbito do Livro Verde sobre as Relações Laborais e no Livro Branco das Relações Laborais. Um dos marcos importantes associado a todo este processo diz respeito ao acordo tripartido para um novo sistema de regulação das relações laborais, das políticas de emprego e da proteção social que foi estabelecido entre o governo e os parceiros sociais em junho de 2008. Nele se estabeleceram alguns princípios de ação e/ou novas linhas orientadoras a incluir na alteração do Código de Trabalho de 2009 (Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro) e na segunda alteração ao Código do Trabalho (Lei n.º 53/2011, de 14 de Outubro), que estabeleceu um novo sistema de compensação em diversas modalidades de cessação do contrato de trabalho, aplicável apenas aos novos contratos de trabalho.

estáveis e generosas (sobretudo para algumas categorias profissionais) e os trabalhadores que mais recentemente integraram (ou que ainda não o conseguiram fazer) o mercado de trabalho (e.g. os jovens, indivíduos de mais idade que pretendem reintegrar o mercado de trabalho), deficientemente abrangidos por medidas de proteção social.

Reconhecendo a ativação das políticas e a flexisegurança enquanto medidas emblemáticas que acompanharam as reformas da proteção social desde o início da EEE, em Portugal, para além das alterações já identificadas em torno dos princípios orientadores das políticas, das ideias e dos discursos que os acompanham, as melhorias esperadas ao nível da criação de emprego, da resposta aos problemas causados pelo desemprego e da redução e/ou melhoria da situação de pobreza (e.g. entre os indivíduos que trabalham) não se concretizaram. Para tal contribuíram obstáculos internos e externos que se complementam. O primeiro prende-se com a estratégia em si, com os pressupostos ideológicos e teóricos que subjazem à ideia de que o elemento primordial de integração social e de construção identitária é o trabalho (e não o emprego), “qualquer que ele seja”, i.e. independentemente das condições (precárias) da sua realização. Este tipo de orientação das políticas não transporta consigo, ao contrário do que poderíamos esperar, a expectativa de melhoria efetiva das condições de vida das pessoas, traduzida numa diminuição da pobreza e numa redução das desigualdades sociais (e.g. entre homens e mulheres, entre jovens e velhos, entre indivíduos mais e menos qualificados, entre cidadãos nacionais e estrangeiros). Os outros fatores que comprometem a eficácia das medidas são de ordem mais prática e estão relacionados com a forma como as políticas são implementadas, o funcionamento

dos serviços e a transposição dos objetivos para o nível nacional. Falamos de uma conjugação de fatores que resultam dos conteúdos dos programas eleitorais, das escolhas ideológicas, das capacidades de organização, liderança e visão estratégica de atores políticos centrais (e.g. membros do governo, representantes do Estado em organismos públicos, representantes dos parceiros sociais). Deste modo, percebemos que as orientações comuns, europeias, para além de transportarem consigo marcas ideológicas comuns, não deixou indiferente a generalidade dos Estados-membros, não penetraram da mesma forma em todos os sistemas nacionais. As especificidades internas (e.g. culturais, sociais, políticas, institucionais) encarregaram-se, como defende Barbier (2010), de filtrar os respectivos efeitos e influências.

## Conclusão

As políticas de emprego, nacionais e europeias, estão hoje, de novo, numa encruzilhada. A situação com contornos algo distintos em que nos encontramos tem implicações e efeitos muito prementes num país como Portugal e interfere sobremaneira no processo de construção e integração europeia. A incapacidade manifestada até ao presente momento pelos líderes políticos europeus em encontrar uma resposta conjugada e sólida à crise económica, financeira mas também social e política, a que não são alheias circunstâncias políticas muito particulares, contribuiu para pôr em causa a continuidade do processo de integração económica - que havia sido numa fase inicial privilegiado do processo de construção europeia privilegiado -, e para debilitar ainda mais o frágil projeto de construção de uma “Europa social”. Este assenta em valores humanistas, em preocupações sociais (e.g. redução das desigualdades; condições de vida e de trabalho dignas; proteção social; promoção do emprego de qualidade e para todos) e no respeito incondicional pelos direitos sociais e humanos. A dificuldade em garantir a sua prossecução, mostra como continua a ser premente definir-se uma resposta supranacional, europeia, capaz de responder, em concreto, aos problemas de emprego e desemprego com que a generalidade dos Estados-membros está confrontada de modo muito intenso e sob configurações distintas das de outros tempos.

Reconhecendo que aos cientistas apenas cabe descrever o que acontece, como as coisas são e não o modo como elas deveriam ser e o que deveríamos fazer (Cuff *et al.*, 1998), o presente estudo não tem, como é óbvio, a pretensão de

alterar ou tecer considerações de ordem política, nem tão pouco juízos de valor sobre o modo como, neste caso, as políticas poderiam ou deveriam funcionar. Nesta investigação pretendeu-se tão só analisar e explicar o modo como estas funcionam, como são desenvolvidas e dar conta das mudanças que incorporam e que provocam do ponto de vista dos atores e das instituições envolvidos na sua concepção e implementação. O contributo esperado é, por isso, que o trabalho possa tão só informar a ação política com base numa análise distanciada e crítica sobre temas tão atuais e pertinentes como sejam os novos modos de governação, as novas orientações (das) políticas de emprego, as alterações nos mercados de trabalho e a reconfiguração do papel assumido pelo Estado-Providência.

O estudo do caso português, privilegiado na análise empírica, torna naturalmente inoportuno e desadequado qualquer exercício de extrapolação e/ou generalização. No entanto, estudar as implicações e as interações entre as dimensões nacional e europeia das políticas de emprego revela-se determinante, nomeadamente, quando o nosso enfoque é um dos países que detém uma forte ligação histórica ao projeto europeu e que se tem revelado um laboratório singular na experimentação de várias das vicissitudes, dos obstáculos e das fragilidades que subjazem ao ideal (cada vez mais utópico?) de criação de uma Europa social e solidária.

Na parte final do trabalho, sistematizamos algumas das ideias centrais que resultam da análise sociológica das políticas de emprego que desenvolvemos e do nosso olhar sobre as interações sociais que se estabelecem entre diferentes atores e instituições, e sobre o modo como estas têm vindo a reconfigurar-se.

### *Ideia 1: A centralidade do trabalho com qualidade*

Para além dos resultados esperados e alcançados pelas políticas desenvolvidas no domínio do emprego, a nível nacional e europeu, o trabalho assalariado (“ter um emprego”) constitui, nas sociedades contemporâneas de capitalismo avançado, um laço social determinante, o qual está hoje num processo complexo de mudança.

Uma dessas mudanças tem a ver com a tendência para a diminuição do emprego estável, a tempo inteiro, ao qual estariam associados determinados benefícios sociais e um contrato de trabalho de longa duração, em detrimento de novas formas de emprego precárias, flexíveis, inseguras, intermitentes. As alterações na forma de conceber o significado do emprego, a substituição das regras sociais e das normas culturais tradicionais que lhe estariam associadas representam um dos desafios intelectuais cruciais do nosso tempo. Tanto mais quanto às questões do trabalho e do emprego estão associados outros fenómenos sociais relevantes, que também podemos categorizar como “problemas sociais”. Falamos do desemprego e da exclusão social os quais têm uma dimensão e relevância cada vez maior mesmo entre os países (europeus) mais desenvolvidos, abrangendo grupos sociais que até há algum tempo atrás não lhes estariam tão expostos. Existem hoje sinais fortes de alteração das formas de acesso e dos mecanismos de integração dos indivíduos no mercado de trabalho que condicionam de forma determinante o seu modo privilegiado de integração na sociedade.



## *Ideia 2: O papel do Estado na promoção de políticas de emprego*

As mudanças que têm ocorrido na forma como concebemos o emprego e o desemprego e a centralidade que atribuímos a estes fenómenos resultam da vontade e das escolhas políticas dos governantes (sendo estas, muitas vezes, influenciadas por outros atores estrategicamente colocados, como é o caso dos peritos e dos representantes dos parceiros sociais), assim como das condições económicas reunidas num determinado lugar e período histórico. Ou seja, o modo como o desemprego, em particular, é concebido varia em função do tempo e do espaço, em função de diferentes cenários macroeconómicos e em resultado também de critérios jurídicos e da alteração de normas sociais (Baxandall, 2001, 2002 e 2004). O facto de as causas do desemprego estarem, hoje, fortemente associadas às capacidades e potencialidades dos indivíduos, considerando que estes são responsáveis pela sua situação perante o emprego, tem implicações no papel exercido pelo Estado, em particular. Nesta nova situação, o Estado transfere a sua responsabilidade para políticas de empregabilidade e já não para políticas de emprego. Este deixou de ter a responsabilidade de assegurar o pleno emprego. O enfoque das políticas de emprego é, hoje, colocado eminentemente no indivíduo e nas suas capacidades de promover a sua (re)integração no mercado de trabalho. A esta ideia subjaz um princípio de cidadania que faz depender os direitos dos indivíduos da sua atitude e do seu comportamento em relação ao mercado de trabalho. Este tipo de pensamento é incorporado nas políticas públicas que visam promover o emprego e combater o desemprego. Em substituição das formas tradicionais de intervenção do Estado que, como agora se considera, contribuem

para agravar a situação de “dependência” dos indivíduos, devem ser promovidas medidas que responsabilizem o indivíduo pelo seu próprio processo de integração no mercado de trabalho, i.e. que sejam capazes de lhe fornecer as ferramentas necessárias para o tornar “empregável”. Estas são ideias que a EEE e a Estratégia de Lisboa, em que esta foi posteriormente incorporada, ajudaram a disseminar, tendo tido impactos muito significativos e diferenciados nos vários Estados-membros.

A generalidade dos países europeus onde o Estado assumiu a configuração política de Estado-Providência está exposta a orientações e estratégias com contornos comuns prosseguidas por organizações internacionais como é o caso da UE. Enquanto entidade supranacional, a UE contribuiu, ao delinear uma estratégia para lidar com o desemprego ao nível europeu (e.g. EEE), para impulsionar uma nova abordagem do que deve ser o papel do Estado (que altera as bases e a estrutura do seu funcionamento) e, especificamente, para promover um novo modelo de funcionamento e organização dos mercados de trabalho a nível europeu. Ainda que as influências deste modelo e desta abordagem (diferente da que vigorava no passado) não tenham tido repercussões idênticas em todos os Estados-membros, de um modo geral, estes não lhes ficaram indiferentes nem permaneceram inalterados. A ideia teórica de que os Estados-Providência são resistentes à mudança (Pierson, 1994), carece de questionamento e/ou de ser articulada com uma análise mais fina sobre as formas de agir de atores concretos e com os ensinamentos institucionais que resultam da partilha de experiências e aprendizagens em redes (de especialistas) internacionais.

### *Ideia 3: A melhoria dos níveis de educação e formação como grande desígnio*

Para além da grande aposta na ativação dos desempregados, um dos enfoques centrais da Estratégia de Lisboa, tal como ela foi concebida em 2000, era tornar a UE numa economia baseada no conhecimento, capaz de promover um crescimento económico sustentável de forma compatível com mais e melhores empregos e com mais coesão social. Para alcançar este objetivo, os países da UE deveriam apostar na melhoria da educação e da formação profissional dos seus cidadãos, potenciando aquela que parecia ser uma das vantagens competitivas da Europa em comparação, designadamente, com os EUA. No fundo, tratava-se de reconhecer que alguns dos obstáculos para que a Europa se tornasse num espaço económico mais avançado e competitivo residiam nos próprios mercados de trabalho europeus. Fatores como a rigidez ao nível da legislação e das estruturas do mercado de trabalho, as dificuldades de adaptação da mão de obra aos novos (e constantes) desafios internacionais e a existência de sistemas de bem-estar considerados demasiado generosos deveriam, por isso, ser ultrapassados.

As três ideias centrais que acima enunciámos de forma resumida dão conta de alterações importantes na interrelação entre as mudanças que têm vindo a ocorrer nos mercados de trabalho, nas políticas do Estado-Providência e também na forma como concebemos a cidadania. Os novos traços que resultam da sua reconfiguração vão ao encontro da estratégia política e económica que os países da UE estabeleceram com o objetivo de enfrentar os novos desafios da

globalização económica e de afirmarem as suas vantagens competitivas à escala mundial.

Num cenário em que as pressões e os desafios (e.g. económicos, sociais) são intensos e em que os governos nacionais são chamados a delinear respostas inovadoras e eficazes, a conjugação de esforços e a delimitação de estratégias com contornos comuns revela aspetos positivos. Reconhece-se portanto que o facto de, no final dos anos noventa, os problemas de emprego e desemprego na UE terem sido encarados pela generalidade dos Estados-membros como temas de interesse comum em torno do qual estes aceitaram adoptar orientações com contornos semelhantes representou um avanço na construção de uma Europa social/com preocupações sociais. Porém, esta intenção generalista, e que se viria a revelar falsamente prioritária, esbarrou, repetidamente, com uma enorme diversidade de situações e condições históricas e institucionais e teve de lidar com interesses políticos profundamente dissemelhantes. Para além de tendências (aparentemente) comuns percebemos, a partir da experiência de implementação da EEE (e.g. em Portugal), que as mudanças que elas acarretam transportam consigo o peso de características institucionais, políticas, sociais, culturais e económicas específicas. Estas filtram e/ou condicionam o modo como as orientações definidas ao nível europeu são adoptadas e/ou transpostas para a realidade nacional e, ao mesmo tempo, explicam as diferentes opções, reações e decisões de atores políticos concretos (e.g. governo, parceiros sociais).

No entanto, a partir da análise do caso português percebemos também como, em virtude da interação com as orientações europeias, as políticas de emprego que foram desenvolvidas desde o início da EEE sofreram alterações significativas. De

entre essas alterações destaca-se, como vimos, a tendência para a ativação das políticas, com implicações no papel desenvolvido nomeadamente pelo SPE. Outro contributo diz respeito à promoção da produtividade e competitividade (e.g. dos trabalhadores, das empresas) enquanto estratégia de modernização e reconfiguração do mercado de trabalho que, no essencial, deve apostar na flexibilização das condições de trabalho.

### ***Portugal e a EU. As principais mudanças nas políticas de emprego***

A configuração específica e as debilidades históricas das instituições portuguesas (e.g. Estado, mercado/sector privado, parceiros sociais) continuam, hoje ainda, a dificultar a resposta a problemas sociais complexos como é o desemprego que, nos últimos anos e numa conjuntura económica negativa, se intensificou.

Debilidades internas, muitas das quais longamente reconhecidas, conjugam-se com outro tipo de constrangimentos (e.g. demográficos, financeiros) que parecem apontar no sentido da insustentabilidade e/ou dificuldade em manter medidas de proteção social (mais) generosas por parte do Estado. Ao longo do tempo, fenómenos como a globalização e a desindustrialização têm produzido efeitos muito significativos no mercado de trabalho nacional ligados, por exemplo, à reconfiguração dos setores de atividade e à emergência (e consolidação) de formas de emprego descontínuas e inseguras. Assiste-se também ao agravamento de problemas sociais como o desemprego, a exclusão social e a pobreza com implicações muito importantes na qualidade de vida e no bem-estar social dos cidadãos.

Alguns dos problemas que, no início da década de noventa do século XX, assolavam os mercados de trabalho europeus e que despoletaram algumas das ações e medidas analisadas neste trabalho, são hoje, de novo, muito evidentes na sociedade e na economia portuguesas. O fraco crescimento económico, o aumento do desemprego estrutural são, entre muitos outros, fenómenos que, em Portugal, se intensificaram com a crise económica e financeira de 2007-8, refletindo a ausência de reformas estruturais (e.g. no sistema de ensino, no mercado de trabalho) por parte dos sucessivos governos nacionais. O seu agravamento mostra algumas das vulnerabilidades da economia portuguesa relacionados, designadamente, com o elevado grau de abertura e dependência do exterior, e uma capacidade desigual por parte dos diferentes setores em se reconverterem e tornarem (mais) competitivos num mercado crescentemente global. Acresce uma certa impreparação por parte da sociedade portuguesa em geral em antecipar e/ou enfrentar os novos desafios externos, associados a transformações tecnológicas, por exemplo, mas também internos (e.g. de entre os quais se destaca o envelhecimento da população e a emigração) e que representam riscos acrescidos de degradação das condições de vida e de trabalho para um conjunto muito significativo de indivíduos.

Quando olhamos, em concreto, para os resultados da implementação da EEE em Portugal, percebemos que muitas das orientações e recomendações provenientes da EU, apesar de terem sido adoptadas e integradas no léxico político e no quotidiano das práticas administrativas nacionais, produziram efeitos muito limitados. Atente-se no esforço dedicado à melhoria das qualificações e à formação ao longo da vida. Apesar de todo o investimento (e.g. financeiro) canalizado para

um conjunto de medidas novas/inovadoras que procuraram ultrapassar algumas das debilidades e vulnerabilidades existentes, em termos comparativos internacionais, a posição de Portugal continua a ser frágil. Como vimos ao longo dos últimos anos, a capacidade de absorção por parte das empresas de uma mão de obra (mais) qualificada continuou a revelar-se incipiente. Atente-se também nos resultados efetivos decepcionantes de um conjunto de ideias e princípios que poderíamos considerar inovadores. Uma dessas ideias consistia em atribuir a outros atores sociais e políticos que não o Estado, um papel relevante na concepção e implementação das políticas. Outro aspecto relevante estaria ligado à centralidade (teoricamente) atribuída a formas mais individualizadas e personalizadas de intervenção e resolução dos problemas.

Um terceiro elemento relaciona-se com o reforço das políticas ativas de emprego. Está em causa, conforme explicitámos, a adoção de uma nova forma de conceber o desemprego e também o emprego, à qual se associa uma preocupação com o controle dos custos da proteção social e, no limite, a necessidade de repensar o papel do Estado enquanto Estado-Providência.

Note-se que, num país como Portugal, estas tendências têm um impacto muito significativo, tendo em conta a configuração frágil e desigual do sistema de proteção social e também o facto de alguns dos mecanismos “tradicionais” (e.g. apoio da família e das redes sociais de vizinhança de solidariedade) de resposta aos problemas sociais estarem hoje mais debilitados. A diminuição e as restrições no acesso aos benefícios sociais por parte de um número crescente de indivíduos a que temos vindo, progressivamente a assistir, em linha com as orientações europeias, tem, por essa razão, impactos consideráveis.

Outras das ideias que resultam do estudo das influências que a EEE, através do MAC, exerce ao nível da estrutura da ação política tem a ver com as próprias justificações para a implementação de reformas ao nível nacional. Esta ideia foi comprovada em trabalhos de outros autores (Buchs, 2007; de la Porte, 2008; Zeitlin, 2009) e mostra como a implementação de reformas e/ou mudanças (socialmente indesejáveis e impopulares) se faz, muitas vezes, invocando as pressões provenientes das instituições europeias e numa (suposta) subordinação da ação política aos imperativos da política económica e financeira europeia. Pelas razões acima invocadas (e.g. forte abertura da economia nacional ao exterior, fragilidades persistentes do mercado de trabalho e do Estado-Providência, debilidades de atuação de alguns atores estrategicamente colocados), estes deixam uma pequena margem de manobra a países como Portugal onde o que acontece a nível europeu tem um impacto considerável. Para além deste aspecto, de ordem eminentemente simbólica, assinala-se também a forte relação de dependência, quer ao nível económico quer político, que coloca Portugal numa situação de menor autonomia relativamente às decisões e iniciativas acordadas a nível europeu. No contexto da grande crise económica e financeira, as pressões exercidas sobre Portugal por parte das instituições europeias, e de alguns Estados-membros da UE com especial intensidade, são um bom exemplo desta relação de dependência e da relativa falta de autonomia do Estado português para fazer face aos desafios e aos riscos acrescidos.



## ***Os objetivos não concretizados da Estratégia Europeia de Emprego.***

### ***Reflexões a partir da experiência portuguesa***

Se admitirmos que um dos objetivos da EEE era promover a criação de mais e melhores empregos, conclui-se que, em Portugal, este não foi efetivamente alcançado. Pelo contrário, assinala-se uma progressiva desaceleração do ritmo de crescimento do emprego e um aumento do trabalho precário, mal remunerado, em que a proteção social está ausente, assim como do trabalho informal. Estas tendências são geradoras de instabilidade no mercado de trabalho, e têm consequências negativas para o funcionamento da economia no seu todo, com reflexos na evolução menos positiva do crescimento económico e da produtividade.

Regista-se também uma subida do desemprego estrutural, o que revela que as medidas preventivas e de ativação dos desempregados bem como a (re)adequação da oferta formativa às necessidades do mercado de trabalho não foram eficazes. Uma das causas desta ineficácia está associada ao modo de funcionamento e organização das próprias empresas que, em muitos casos, não estão preparadas para criar empregos estáveis e qualificantes e também às dificuldades do Estado português (também por via das instituições europeias) em criar mecanismos de apoio para incentivar as empresas a prosseguir o caminho da competitividade, inovação e qualificação.

Em jeito de síntese, podemos dizer que as reformas e linhas de atuação delineadas a nível europeu e que, frequentemente, em termos meramente formais e no âmbito do discurso político, foram adoptadas pelo governo português, não contribuíram para tornar o mercado de trabalho mais robusto e resistente às crises. Em Portugal, não se evitou, por exemplo, que o DLD aumentasse para níveis

históricos, nem a formação e a educação - agora extensível a (quase) todos - permitiu dotar os indivíduos das ferramentas necessárias para uma mais fácil e sólida integração no mercado de trabalho.

Este desfecho revela-nos, por um lado, que muitas das intenções e, poderíamos dizer, ambições, da EEE relacionadas com a melhoria da qualidade e produtividade no trabalho e a criação de uma sociedade (mais) inclusiva terão sido de ordem eminentemente retórica e simbólica. Recordem-se as alterações que marcam o percurso da EEE, o qual, sobretudo a partir da integração das políticas de emprego nas políticas (macro e micro) económicas, passou a estar orientado, primordialmente, pelas preocupações e considerações de ordem económica e financeira.

Na reconstrução histórica da dimensão social do projeto de construção europeia que apresentámos no primeiro capítulo do trabalho, transparece o desequilíbrio de interesses e prioridades da ação política, e torna-se visível a clara subordinação das preocupações sociais aos objetivos de crescimento económico e, cada vez mais, de desregulação dos mercados.

Importa não esquecer que as debilidades e a deterioração dos indicadores que, no caso português, pudemos demonstrar estão, em parte, relacionadas com problemas há muito identificados mas cuja resolução continua por concretizar, como seja: a ausência de uma verdadeira ação articulada na forma de atuação do Estado; a fraqueza das instituições; a forte dependência do exterior de um ponto de vista económico e financeiro; o nível de superficialidade de muitas das reformas implementadas (e.g. sistema educativo); a inexistência de uma sociedade civil forte, mobilizada, reivindicativa e informada.

Em suma, consideramos que os resultados (não) alcançados da EEE resultam da conjugação de fatores que podemos situar em dois níveis de atuação e análise, o nível nacional e europeu. As iniciativas políticas hoje em dia implementadas, num domínio de ação específico como é o emprego, resultam de escolhas políticas, de opções tomadas por atores estrategicamente colocados num contexto institucional que se configura, crescentemente, internacional ou mesmo global. Isto leva-nos a admitir que é hoje difícil, se não mesmo impossível, conduzir as nossas análises e definir as políticas num quadro estritamente nacional. No entanto, relembando uma das ideias orientadoras deste trabalho, o papel crescente e as influências exercidas por instituições internacionais como a UE não elimina, antes dialoga, com as especificidades nacionais.

Como defendem, entre outros autores, Goldsmith (2003) e Leibfried (1994), a política europeia não deixará de prosseguir numa “Europa de geometria variável” . A análise conduzida sobre a realidade portuguesa mostra bem como as diferenças entre os regimes de Estado-Providência se mantêm e, inclusivamente, determinam o modo como as novas orientações europeias (e.g. ativação da políticas de emprego; aposta na educação e no reforço das competências dos trabalhadores) são adaptadas e/ou reapropriadas em função das diferentes realidades nacionais. No caso português, para além dos esforços e de um discurso eminentemente optimista que os acontecimentos mais recentes se encarregaram de tornar extemporâneo, fica a percepção de que a não resolução dos problemas leva a que as dificuldades a enfrentar sejam agora mais robustas. Podemos, portanto, questionar se os ingredientes da receita seriam os mais adequados e, ao mesmo tempo, quais os efeitos que realmente advém do modo como estes foram

manuseados. Admitindo que os resultados (em alguns casos decepcionantes) alcançados resultam da conjugação de ambos, não podemos deixar de reconhecer, parafraseando Santos (1993), que - depois de termos imaginado uma aproximação ao centro – fomos e/ou continuaremos a ser inevitavelmente arredados para a periferia da Europa.

Para além das “promessas não cumpridas” e dos problemas de eficácia das medidas de que demos conta nesta investigação, podemos ainda assim destacar contributos positivos em resultado da implementação, em Portugal, da EEE. Um dos efeitos positivos prende-se com a introdução de mecanismos de controle e avaliação das políticas. O facto de o governo português ter passado a ter de submeter ao escrutínio internacional as suas políticas sociais, de emprego é um aspecto determinante, com implicações nos modos de governação e administração das próprias políticas. É necessário agora apresentar, com uma certa regularidade, dados estatísticos, resultados dos processos de avaliação e (auto)reflexão por parte de uma diversidade de instituições e atores. Deste ponto de vista, introduziram-se novas práticas a que estão associados novos mecanismos de calendarização e controle. Conforme se refere, explicitamente, num documento produzido pelo Conselho Económico e Social (CES) sobre a implementação, em Portugal, da Estratégia de Lisboa “tornou-se menos complexa a tarefa de analisar os resultados obtidos com as políticas nacionais e de os sujeitar a comparações numa perspectiva de critério de oportunidade e eficiência (Pimpão, 2005).

Reconhecem-se também vantagens associadas à troca de boas práticas e/ou a aprendizagem com “os outros” e ao recurso a recomendações. Apesar das limitações que os exercícios deste tipo comportam, relacionadas com o facto de se

procurar muitas vezes salientar os aspectos positivos em detrimento das dificuldades e dos obstáculos, e, no caso das recomendações, de estas poderem não implicar, forçosamente, alterações substanciais das/nas políticas, as possibilidades de contatar e de aprender com “os outros” e com “as suas experiências”, a nível local, nacional e também internacional contêm elementos/ingredientes potencialmente inovadores. Para tal, é preciso olhar para os motivos que os impediram de funcionar na sua plenitude e que carecem de ser revistos e/ou readaptados.

Em conclusão, a investigação que realizámos mostra que podemos hoje detectar algumas mudanças importantes na configuração e implementação das políticas públicas de emprego que têm sido desenvolvidas em Portugal em articulação com as orientações europeias no domínio do emprego. A sua dimensão e, sobretudo, o seu impacto depende de fatores ligados ao sistema de proteção social, à sua organização e financiamento, às particularidades do mercado de trabalho e ao modo como, no seio destas instituições, alguns atores específicos exercem a sua margem de autonomia e reescrevem as normas e os procedimentos. Dado o carácter estrutural dos vários problemas que caracterizam o nosso sistema de proteção social e o nosso mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, as dificuldades de implementação de estratégias de médio e longo prazo que envolvem uma grande diversidade de atores (para além do Estado), a superação das debilidades e a construção de novas práticas revelou-se particularmente difícil. Ou seja, as condicionantes institucionais, históricas mostram a sua (enorme) capacidade de resistência à mudança.

De tudo o que dissemos neste trabalho resulta uma ideia fundamental que pode ser formulada do seguinte modo: dada a complexidade dos problemas, a única forma de conseguir que estes sejam, eficazmente, ultrapassados é congregar esforços, trabalhar em conjunto e, no que toca, especificamente, à ação governativa, promover a interligação, no mesmo patamar, entre áreas de intervenção que tradicionalmente funcionam de costas voltadas (e.g. a política fiscal, a política económica, a política social, a política educativa e a política de emprego). Isto pressupõe repensar a governação, o modo de funcionamento das instituições e as formas de participação dos vários atores. Só assim será possível, no contexto europeu, voltar a discutir de forma concertada e eficaz como alcançar o “modelo social europeu”, ou algo que se lhe assemelhe, fazendo regressar as boas intenções, acompanhadas agora de novas e criativas ações/soluções concretas.

Os grandes dilemas que a generalidade dos Estados-membros da UE enfrentava na viragem do milénio mantêm-se e, inclusivamente, são hoje mais profundos.

Referimo-nos, nomeadamente, à criação de mais empregos; ao controlo e erradicação do desemprego massivo e que afeta, em especial algumas categorias da população (e.g. os jovens, os DLD, os imigrantes); à preservação de mecanismos de proteção social que possam ser ativados quando necessário e possam, inclusive, prevenir conflitos sociais. Não é, por conseguinte, fácil antever que estratégias alternativas podem delinear-se para tornar os mercados de trabalho europeus mais robustos, sem pôr em causa os princípios e/ou os pilares essenciais de atuação do Estado-Providência. Nesta parte final do trabalho, recuperamos

algumas dimensões de análise que devem merecer a nossa atenção para entendermos (e, se possível, encontrarmos caminhos alternativos) a nova configuração do (des)emprego nos países da UE, onde se destacam as influências provenientes de dinâmicas internacionais:

1. Uma crescente redistribuição internacional do trabalho, a que se associa o crescimento do número de trabalhadores à escala mundial; a expansão, sem precedentes, de bens e de produtos; a deslocalização da produção para economias emergentes; a aposta numa economia de serviços, fortemente, ancorada no desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação.
2. A criação de pólos de conhecimento, inovação e criatividade em certos territórios espacialmente circunscritos (e.g. regiões; cidades).
3. A replicação (em diferentes países e/ou regiões) de experiências de trabalho em rede em que o capital social e económico é potenciado e valorizado em prol da criação de iniciativas inovadoras, competitivas, geradoras de empregos.
4. Os novos movimentos migratórios para regiões do mundo (e.g. espaços urbanos específicos) onde exercem pressões acrescidas do ponto de vista da (ins)estabilidade política, social, religiosa e também, de forma muito significativa, no que diz respeito às condições de trabalho.

No nosso entendimento, estas dinâmicas devem, hoje mais do que nunca, ser acauteladas e conjugadas com uma nova visão e capacidade de atuação política, mais flexível e aberta ao diálogo, capaz de promover sinergias entre um conjunto de atores tradicionalmente afastados como é o caso dos empresários, dos trabalhadores, das autoridades locais e regionais, de membros (de instituições) da

sociedade civil. Finalmente, parece-nos também que um dos grandes ensinamentos que devemos retirar de uma análise distanciada e crítica acerca da concepção e implementação de um conjunto de políticas públicas no domínio do emprego, como as que observámos neste trabalho, consiste em prestar mais atenção aos casos de insucesso. Ou seja, é necessário que os decisores políticos e outros atores centrais olhem, não só para as boas práticas e os casos de sucesso, mas também, com especial atenção, para os obstáculos concretos que impedem, em muitos casos, as boas ideias de ser concretizadas de uma forma eficaz. Só assim poderemos aspirar a que a distância entre a realidade imaginada e a imaginação realizada se dissipe.



## Bibliografia

- Amable, B. *et al.* (2006). Welfare State Retrenchment: The Partisan Effect Revisited. *IZA Discussion Paper Series*, 1995, 1-31.
- Andersen, J. *et al.* (2002). *Europe' s New State of Welfare. Unemployment, employment policies and citizenship*. Bristol: The Polity Press.
- Andersen, J. e Halvorsen, K. (2002a). Changing labour markets, unemployment and unemployment policies in a citizenship perspective. In J. Andersen, J. Clasen, W. van Oorschot e K. Halvorsen (Eds.), *Europe' s New State of Welfare. Unemployment, employment policies and citizenship* (pp. 1- 19). Bristol: Polity Press.
- (2002b). Unemployment, welfare policies and citizenship: different paths in Western Europe. In J. Andersen e P. H. B. Jensen (Eds.), *Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship* (pp. 107-27). Bristol: Policy Press.
- Andersen, J. e Jensen, J. (2002a). Different Routes to Improved Employment in Europe. In H. Sarfati e G. Bonoli (Eds.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or converging tracks?* (pp. 58-90). Aldershot: Asghate.
- (2002b). Employment and unemployment in Europe: overview and new trends. In J. Andersen, J. Clasen, W. van Oorschot e K. Halvorsen (Eds.), *Europe's New State of Welfare. Unemployment, employment policies and citizenship* (pp. 21-57). Bristol: Policy Press.
- Annesley, C. (2007). Lisbon and social Europe: towards a European 'adult worker model' welfare system. *Journal of European Social Policy*, 17, 195-205.

- Antunes, M. (2003). *O Desemprego na Política Económica - uma reflexão sobre Portugal no contexto da União Europeia*, Universidade de Coimbra.
- Barbier, J.-C. (2005a). The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection? In J. Zeitlin, P. Pochet e L. Magnusson (Eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 417-45). Brussels: P.I.E. - Peter Lang.
- (2005b). Research on "Open Methods of Coordination" and National Social Policies: What Sociological Theories and Methods? In T. Bredgaard e F. Larsen (Eds.), *Employment Policy from Different Angles* (pp. 47-74). Copenhagen: DJOF Publishing Copenhagen.
- (2006). Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi. In: DARES, M. D. T. F. (ed.) *Rapport de recherche*.
- (2009). Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire. *Lien Social et Politiques*, 61, 23-36.
- (2010). « Stratégie de Lisbonne » : les promesses sociales non tenues. *Documents de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne*, 18, 1-25.
- Baxandall, P. (2001). When is Unemployment Politically Important? Explaining Differences in Political Salience Across European Countries. *West European Politics*, 24, 75-98.
- (2002). Explaining Differences in the Political Meaning of Unemployment. *Journal of Socio-Economics*, 31, 469-502.

- (2004). *Constructing Unemployment: Governing Joblessness in East and West*. Aldershot: Ashgate Press.
- Begg, I. (2004). Policy Responses to Marginalization: The Changing Role of the EU. In D. Gallie (Ed.), *Resisting Marginalization. Unemployment Experience and Social Policy in the European Union* (pp. 243-63). Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G. e Sarfati, H. (2002). Conclusions: the Policy Implications of a Changing Labour Market - Social Protection Relationship. In H. Sarfati e G. Bonoli (Eds.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or converging tracks?* (pp. 453-86). Aldershot: Ashgate.
- Buchs, M. (2005). *Dilemmas of post-regulatory European social policy coordination. The European Employment Strategy in Germany and the United Kingdom*, Humboldt-Universität.
- (2007). *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Coordination*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Carmel, E. et al. (2007). Governing the Activation of Older Workers in the European Union: The Construction of the 'Activation Retiree'. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27, 387-400.
- Carneiro, R. (coord.) (2007). Avaliação ex-ante do Programa Operacional Temático para o Potencial Humano. Lisboa.
- Casey, B. (2004a). Coordinating "Coordination": Beyond "Streamlining". In V. D. Rentenversicherungsträger (Ed.), *The Open Coordination of Pensions in the EU: Quo Vadis?* Frankfurt: VDR.

- (2004b). The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State. *European Journal of Industrial Relations*, 10.
- Casey, B. e Gold, M. (2005). Peer Review of Labour Market Programmes in the European Union: What Can Countries Really Learn from One Another? *Journal of European Public Policy*, 12, 23-43.
- Castells, M. (2004). *A Galáxia Internet. Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CEC (2001). European Governance: A White Paper.
- (2002). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The Economic and Social Committee and the Committee of Regions. "Taking stock of five years of the European Employment Strategy"*. Brussels.
- (2003). *Communication from the Commission - The future of the European Employment Strategy (EES) "A strategy for full employment and better jobs for all"*.
- (2005). *Communication to the Spring European Council. Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy*. Brussels.
- Centeno, L. (coord.) (2003). *Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal - Políticas Activas para a Empregabilidade*. Lisboa: CIDES/DEPP.
- Clasen, J. e van Oorschot, W. (2002). Work, welfare and citizenship: diversity and variation within European (un)employment policy. In J. Andersen, J. Clasen, W. van Oorschot e K. Halvorsen (Eds.), *Europe's New State of Welfare*.

*Unemployment, employment policies and citizenship* (pp. 233-45). Bristol: Policy Press.

Coley, L. (2009). Does the EU's economic policy adequately reconcile employment and care policies?, *European Politics and Gender Conference*. Belfast.

Conselho da União Europeia (2008). Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Conselho Europeu de Madrid (1995). Conclusões da Presidência. Consultado em 3 de abril de 2017, disponível em [http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_pt.htm).

Conselho Europeu de Dublin (1996). Conclusões da Presidência. Consultado em 3 de abril de 2017, disponível em [http://www.europarl.europa.eu/summits/dub1\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/dub1_pt.htm).

Conselho Europeu de Cardiff (1998). Conclusões da Presidência. Consultado em 3 de abril de 2017, disponível em [http://www.europarl.europa.eu/summits/car1\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/car1_pt.htm).

Conselho Europeu de Lisboa (2000). Conclusões da Presidência. Consultado em 3 de abril de 2017, disponível em [http://www.europarl.europa.eu/summits/dub1\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/dub1_pt.htm).

Cuff, E. *et al.* (1998). *Perspectives in Sociology*. London&New York: Routledge.

de la Porte, C. (2008). *The Evolution and Influence of the Open Method of Coordination: The Cases of Employment and Social Inclusion*, European University Institute.

- (2010). State of the art. Overview of concepts, indicators and methodologies used for analyzing the social OMC. *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, REC-WP 15/2010.
- de la Porte, C. e Pochet, P. (2002). Building Social Europe through the Open Method of Coordination. In P. Pochet (Ed.), *Work&Society*. Brussels: Peter Lang.
- (2003). A twofold assessment of employment policy coordination in light of economic policy coordination. In D. Foden e L. Magnusson (Eds.), *Five Years' Experience of the Luxembourg Employment Strategy* (pp. 13-67). Brussels: ETUI.
- (2005). Participation in the Open Method of Co-ordination. The Cases of Employment and Social Inclusion. In J. Zeitlin e P. Pochet (Eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 353-89). Brussels: Peter Lang.
- de la Porte, C. et al. (2001). Social benchmarking, policy making and new governance in the EU. *Journal of European Social Policy*, 11, 291-307.
- Dehousse, R. (2003). The Open Method of Coordination: A New Policy Paradigm? *Cahiers Européens de Sciences Po*, 3, 1-31.
- Dornelas, A. (2007). Which model of Flexicurity?, *Flexicurity: Key Challenges*. Lisbon.
- (coord.) (2006). Livro Verde sobre as Relações Laborais Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS).
- (coord.) (2010). Emprego, contratação colectiva de trabalho e proteção da mobilidade profissional em Portugal. Lisboa: GEP/MTSS.

- Durkheim, É. (1893). *De la Division du Travail Social*. In J.-M. Tremblay (Ed.), *Livre I. La Fonction de la Division du Travail*. Chicoutimi.
- (2007). *De la Division du Travail Social*. Paris: PUF.
- El-Agraa, A. M. (2001). *The European Union : economics and policies*. Harlow: Financial Times/Prentice Hall.
- Erhel, C. e Zajdela, H. (2004). The Dynamics of Social and Labour Market Policies in France and the United Kingdom: Between Path Dependence and Convergence. *Journal of European Social Policy*, 14, 125-42.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Estivill, J. e Aires, S. (2007). *De Lisboa 2000 a Lisboa 2007: regresso ao futuro*. Porto: REAPN/Portugal.
- European Commission (2002). Impact evaluation of the European Employment Strategy. Technical Analysis.
- (2006). Innovation scoreboard: Mixed results.
- (2009). *New Skills for New Jobs. Anticipating and matching labour market and skills needs*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission.
- (2010). *Employment in Europe 2010*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Council (1999). Presidency Conclusions. Helsinki European Council. 10 and 11 December 1999.
- (2000). Presidency Conclusions. Lisbon European Council of 23 and 24 March 2000.

- Feronas, A. (2004). The Europeanisation of national social policies through the OMC: The case of Greek employment policy, *ESPAnet Conference*. Oxford.
- Ferreira, A. (2008). Trabalho digno e flexigurança. *Janus*, 11, 200-1.
- Ferreira, V. (2009). *National Expert Assessment of the Gender Perspective in The National Reform Programme for Employment. Part A - Portugal*, EGGE Work programme for 2009 NRP.
- Ferrera, M. et al. (2000). *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Oeiras: Celta Editora.
- Ferrera, M. e Sacchi, S. (2005). The Open Method of Co-ordination and National Institutional Capabilities. The Italian Experience. In J. Zeitlin e P. Pochet (Eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 137-72). Brussels: P.I.E. - Peter Lang S.A.
- Freyssinet, J. (2007). *El desafio de las políticas del empleo en el siglo XXI: La experiencia reciente de los países de Europa occidental*. Buenos Aires: Ceil-Piette Conicet.
- Freyssinet, J. et al. (2000). *Les marchés du travail en Europe*. Paris: Éditions La Découverte.
- Friedmann, G. (1950). *Où va le Travail Humain?* Paris: Gallimard.
- Friedmann, J. (1996). *Empowerment. Uma política de desenvolvimento alternativa*. Oeiras: Celta Editora.
- GEP-MTSS (2010). Plano Nacional de Emprego (2008-2010). Relatório de Acompanhamento 2008. Lisboa: GEP/MTSS.
- Geyer, R. (2000). *Exploring European Social Policy*. Cambridge: Polity Press.



- (2003). Beyond the third way: the science of complexity and the politics of choice. *British Journal of Politics and International Relations*, 5, 237-57.
- Giddens, A. (1999). *Para uma Terceira Via. A Renovação da Social-Democracia*. Lisboa: Editorial Presença.
- (2007). *Le Nouveau Modèle Européen*: Hachette Littératures.
- Goetschy, J. (1994). A Further Comment on Wolfgang Streeck's 'European Social Policy after Maastricht'. *Economic and Industrial Democracy*, 15, 477-85.
- (1999). The European Employment Strategy: genesis and development. *European Journal of Industrial Relations*, 5, 117-37.
- (2003). The Employment Strategy and European Integration. Debates, theories, lessons from the past and agenda-setting for further research. In D. Foden e L. Magnusson (Eds.), *Five Years' Experience of the Luxembourg Employment Strategy* (pp. 69-109). Brussels: ETUI.
- (2006). Taking stock of social Europe: is there such a thing as a community social model? . In M. Jensen e A. Serrano Pascual (Eds.), *Unwrapping the European social model* (pp. 47-72). Bristol: Polity Press.
- (2007). The Implications of the Lisbon Strategy for the Future of Social Europe: 'On the Road' or 'New Age'? . *International Journal of Comparative Law and Industrial Relations*, 23, 499-525.
- Gold, M. et al. (2000). Employment, employment, employment: is Europe working? *Industrial Relations Journal*, 31, 275-90.
- Goldsmith, M. (2003). Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium. In K.

- Featherstone e C. e. Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanisation* (pp. 112-34). Oxford: OUP.
- Gonçalves, C. M. (coord.) (2009). *Licenciados, Precariedade e Família*. Porto: Estratégias Criativas.
- Hantrais, L. (1995). *Social Policy in the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
- Hemerijck, A. e Berghman, J. (2004). The European Social Patrimony - Deepening Social Europe through legitimate diversity. In T. Sakellariopoulos e J. e. Berghman (Eds.), *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model* (pp. 9-54). Antwerpen, Oxford, New York: Intersentia.
- Hen, C. e Léonard, J. (2000). *L'Union Européenne*. Paris: Éditions de la Découverte.
- Hespanha, P. (2005). The Activation Trend in the Portuguese Social Policy. An Open Process?, *European Trade Union Institute Meeting "Activation Policies and the Labour Market Regimes"*. Brussels.
- (2007). The Activation Trend in the Portuguese Social Policy. An Open Process? In A. Serrano Pascual e L. Magnusson (Eds.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe* (pp. 207-40). Brussels: P.I.E. - Peter Lang.
- Hespanha, P. e Valadas, C. (2002). Globalização dos problemas sociais, globalização das políticas. O caso da estratégia europeia para o emprego. In P. Hespanha e G. Carapinheiro (Eds.), *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Social Recuar Mais?* (pp. 123-75). Porto: Afrontamento.
- Holzmann, R. (2001). La gestion du risque social. Un cadre théorique pour la protection sociale. In B. Palier e L.-C. Viossat (Eds.), *Politiques Sociales et Mondialisation* (pp. 25-45). Paris: Éditions Futuribles.

- Jachtenfuchs, M. (1997). The Governance Approach to European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 39, 245-64.
- Jacobsson, K. (2001). Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy, *SCORE Research Report* (pp. 1-25). Stockholm.
- (2004). Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy*, 14, 355-70.
- (2005). Trying to Reform the "Best Pupils in the Class?". The Open Method of Coordination in Sweden and Denmark. In J. Zeitlin e P. Pochet (Eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 107-36). Brussels: P.I.E. - Peter Lang S.A.
- Jacobsson, K. e Schmid, H. (2001). Real integration or just formal adaptation? On the implementation of the National Action Plans for Employment, *Conference of the European Sociological Association*. Helsinki.
- (2003). The European Employment Strategy at the crossroads: contribution to the evaluation. In D. Foden e L. Magnusson (Eds.), *Five years' experience of the Luxembourg Employment Strategy* (pp. 111-39). Brussels: ETUI.
- Jenson, J. e Pochet, P. (2002). Employment and Social Policy Since Maastricht: Standing up to the European Monetary Union, *The Year of the Euro* Nanovic Institute for European Studies, University of Notre Dame.
- Jorgensen, H. (2005). The European Employment Strategy up for Revision - Effective Policy or European Cosmetics? In T. Bredgaard e F. Larsen (Eds.), *Employment policy from different angles* (pp. 23-46). Copenhagen: DJOF Publishing Copenhagen.

- Kenner, J. (1995). EC Labour Law: The Softly, Softly Approach. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 11, 307-26.
- (1999). The EC Employment Title and the "Third Way": Making Soft Law Work? *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 15, 33-60.
- Kleinman, M. (2002). *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*. Hampshire: Palgrave.
- Klosse, S. (2005). The European Employment Strategy: Which Way Forward? *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 21, 5-36.
- Kok, W. *et al.* (2003). Jobs, Jobs, Jobs: Creating More Employment in Europe, *Report of the Employment Task-force chaired by Wim Kok*. Brussels.
- Kok, W. *et al.* (2004). Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment, *Report of the Employment Task-force chaired by Wim Kok*. Brussels.
- Kovács, I. e Lopes, M. (2010). Employment and sustainable development: education, training and R&D in the regulation of the labour market. *SOCIUS Working Papers*, 9, 1-31.
- Lahussen, C. (2009). The Hidden Hand of the European Union and the Silent Europeanization of Public Debates on Unemployment: The Case of the European Employment Strategy. In M. e. Giugni (Ed.), *The Politics of Unemployment in Europe. Policy Responses and Collective Action* (pp. 151-72). Surrey&Burlington: Ashgate.

- Larsson, A. (2001). A turning point for employment policy. *Europa Novas Fronteiras*, 9/10, 49-54.
- Leibfried, S. (1994). The social dimension of the European Union: en route to positively joint sovereignty? *Journal of European Social Policy*, 4, 239-62.
- Lenoir, D. (1994). *L'Europe Sociale*. Paris: Éditions de la Découverte.
- López-Santana, M. (2006). The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. *Journal of European Public Policy*, 13, 481-99.
- Mailand, M. (2005). *Implementing the revised European Employment Strategy – North, South, East and West*. Copenhagen.
- Marks, G. et al. (1996). *Governance in the European Union*. London, Thousand Oaks&New Delhi: Sage.
- Martin, A. e Ross, G. (1999). *The Brave New World of European Labor. European Unions at the Millennium*. New York&Oxford: Berghahn Books.
- Maurice, J. P. (1999). *Emploi, négociations collectives, vers quelle Europe sociale?* Paris: La Documentation Française.
- Meyer, C. (2005). The Europeanization of Media Discourse: a Study of Quality Press Coverage of Economic Policy Co-ordination since Amsterdam. *Journal of Common Market Studies*, 43, 121-47.
- Ministro, A. et al. (2002). Emprego, Desemprego e Salários. In L. Capucha (Ed.), *Portugal 1995-2000. Perspectivas da Evolução Social* (pp. 87-138). Lisboa&Oeiras: DEPP/MTS&Celta Editora.
- MTS (2001). *Plano Nacional de Emprego 2001*. Lisboa: MTSS.

- Nedergaard, P. (2005). Mutual Learning Processes of the European Employment Strategy: Theoretical Approaches and Methodologies. In T. Bredgaard & F. Larsen (Eds.), *Employment Policy from Different Angles* (pp. 75-93). Copenhagen: DJOF Publishing.
- Neves, A. (coord.) (2005). *Estudo de Avaliação das Políticas de Aprendizagem ao Longo da Vida*: MTSS/DGEEP.
- Nieminen, A. (2005). Towards a European Society?: Integration and Regulation of Capitalism. Doctoral Dissertation. Helsinki: University of Helsinki. Department of Sociology.
- Noaksson, N. e Jacobsson, K. (2003). The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD. The OECD Jobs Strategy in contrast with the EU employment strategy, *Score Rapport*. Stockholm: SCORE.
- Papadopoulos, T. (2005). *The Recommodification of European Labour: Theoretical and Empirical Explorations*. Bath: ERI - University of Bath.
- Pedroso, P. *et al.* (2005). Acesso ao Emprego e Mercado de Trabalho. Formulação de Políticas Públicas no horizonte de 2013. Coimbra: CES.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pimpão, A. (2005). Parecer de Iniciativa sobre a Estratégia de Lisboa. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Pochet, P. (2005). The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective. In J. Zeitlin e P. Pochet (Eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 37-82). Brussels: P.I.E.-Peter Lang S.A.

- Pollack, M. (1998). Beyond Left and Right? Neoliberalism and Regulated Capitalism in the Treaty of Amsterdam, *Working Paper Series in European Studies*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin.
- Presidência Portuguesa da União Europeia (2000). Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social: Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento. In M. Rodrigues (Ed.), *Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social: Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento* (pp. 193-214). Oeiras: Celta Editora.
- Radaelli, C. (2003). The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union? (pp. 1-66). Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Raveaud, G. (2005). The European Employment Strategy: From Ends to Means?, In Salais, R. e Villeneuve, R. (Eds.), *Europe and the Politics of Capabilities* (pp. 123-28). Cambridge: Cambridge University Press.
- (2007). The European Employment Strategy: Towards More and Better Jobs?. *Journal of Common Market Studies*, 45 (2), 411–34.
- (s.d.). La Stratégie Européenne pour l'Emploi: une première évaluation, *EUROCAP NETWORK - Programme de Recherche Européen/European Research Program Social Dialogue, Employment and Territories. Toward a European Politics of Capabilities*.
- Rodrigues, M. J. (2001). Renewing the European Strategy for economic and social development. *Europa Novas Fronteiras*, 9/10, 13-8.
- (2010). On the EU2020, from Lisbon, *On the EU2020 Strategy: Contributions after the Lisbon Agenda Experience*.

- Rodrigues, M. J. (ed.) (2003). *The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ross, G. (1995). Assessing the Delors Era and Social Policy. In S. Leibfried e P. Pierson (Eds.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration* (pp. 357-88). Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Sakellariopoulos, T. (2004). The Open Method of Coordination: a sound instrument for the modernization of the European Social Model. In A. Hemerijck e J. e. Berghman (Eds.), *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model* (pp. 55-92). Antwerpen, Oxford, New York: Intersentia.
- Salais, R. (2005). Incorporating the capability approach into social and employment policies. In R. Salais e R. Villeneuve (Eds.), *Europe and the Politics of Capabilities* (pp. 283-300). Cambridge: Cambridge University Press.
- (2006). Reforming the European social model and the politics of indicators: from the unemployment rate to the employment rate in the European employment strategy. In M. Jensen e A. Serrano Pascual (Eds.), *Unwrapping the European social model* (pp. 189-212). Bristol: Polity Press.
- Santos, B. S. (1993). O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia. In B. S. o. Santos (Ed.), *Portugal: Um Retrato Singular* (pp. 17-56). Porto: Afrontamento.
- Schäfer, A. (2002). Managing economic interdependence: The open method of coordination in comparison, *First Meeting of the ERC* Rotterdam.



- (2006). A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD. *Journal of European Public Policy*, 13, 70-88.
- Scharpf, F. (1996). Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In G. Marks *et al.* (Eds.), *Governance in the European Union* (pp. 15-39). London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- (1997). *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Seeleib-Kaiser, M. (2008). Welfare State transformations in Comparative Perspective: Shifting Boundaries of "Public" and "Private" Social Policy? In M. Seeleib-Kaiser (Ed.), *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives* (pp. 1-13). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Serrano Pascual, A. (2003). Towards Convergence of European Activation Policies? In D. Foden e L. Magnusson (Eds.), *Five Years' Experience of the Luxembourg Employment Strategy* (pp. 141-65). Brussels: ETUI.
- (2007). Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe. In A. Serrano Pascual e L. Magnusson (Eds.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe* (pp. 11-34). Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Silva, P. (2009). *Waving the European Flag in a Southern European Welfare State: Factors behind domestic compliance with European social policy in Portugal*, European University Institute.
- (2010). O futuro da política social europeia: entre eficácia e normatividade. *Revista Sociedade e Trabalho*, 40.

- Snyder, F. (1993). The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques', *Modern Law Review*, 56, 19-54.
- Stiglbauer, A. (2006). The (New) OECD Jobs Study: Introduction and Assessment. *Monetary Policy & the Economy*, 3, 58-74.
- Stiglitz, J. (2002). Employment, social justice and societal well-being. *International Labour Review*, 141, 9-29.
- Streeck, W. (1995a). From market making to state building? Reflections on the political economy of European social policy? In S. Leibfried e P. Pierson (Eds.), *European Social Policy: Between fragmentation and integration* (pp. 389-431). Washington DC: Brookings Institution.
- (1995b). Neo-voluntarism: A New European Social Policy Regime? *European Law Journal*, 1, 31-59.
- (1996). Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter e W. Streeck (Eds.), *Governance in the European Union* (pp. 64-94). London, Thousand Oaks&New Delhi: Sage Publications.
- Sykes, R. (1997). Social Policy, Social Exclusion and Citizenship in the European Union. The right to be Unequal? In M. Roche e R. Van Berkel (Eds.), *European Citizenship and Social Exclusion* (pp. 135-68). Aldershot, Brookfield USA, Singapore&Sydney: Ashgate.
- Symes, V. (1998). *Unemployment and Employment Policies in the EU*. London: Kogan Page.
- Taylor-Goody, P. (ed.) (2001). *Welfare States under Pressure*. London, Thousand Oaks&New Delhi: Sage Publications Ltd.

- Teague, P. (2001). Deliberative Governance and EU Social Policy. *European Journal of Industrial Relations*, 7, 7-26.
- Trubek, D. e Mosher, J. (2001). EU Governance, Employment Policy and the European Social Model, *Jean Monnet Working Paper*. New York: New York University.
- Trubek, D. e Trubek, L. (2005a). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination. *European Law Journal*, 11, 343-64.
- (2005b). The Open Method of Co-ordination and the Debate over "Hard" and "Soft" Law. In J. Zeitlin *et al.* (Eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 83-103). Brussels: P.I.E. - Peter Lang S.A.
- Trubek, D. *et al.* (2005). "Soft Law," "Hard Law," and European Integration: Toward a Theory of Hybridity. In G. Scott e J. de Burca (Eds.), *New Governance and Constitutionalism* (pp. 65-96). Oregon: Hart Publishing.
- Valadas, C. (2003). *Globalização e Europeização das Políticas Sociais no domínio do Emprego. Análise das dinâmicas locais num contexto socio-económico (pré)determinado*. Tese de Mestrado em Sociologia. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Vandenbrouke, F. (2001). La coordination ouverte et le vieillissement: quelle valeur ajoutée pour l'Europe sociale? *Europa Novas Fronteiras*, 9/10, 59-66.
- Visser, J. (2004). The EES as Selective Amplifier for National Strategies of Reform, *COST A15 Final Conference*. Nantes.

- Watt, A. (2000). What has become of Employment Policy? Explaining the Ineffectiveness of Employment Policy in the EU. *Basler Schriften zur europäischen Integration*, 47/48.
- (2003). An evaluation of 'Unemployment and labour market institutions: why reforms pay off', *Technical meeting on global labour markets and institutions*, *World Bank and IMF*. Washington DC.
- (2004). Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation? *European Journal of Industrial Relations*, 10, 117-37.
- Zeitlin, J. (2005). Introduction. The Open Method of Coordination in Question. In J. Zeitlin *et al.* (Eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment Strategy and Social Inclusion Strategies*. Brussels: P.I.E. - Peter Lang S.A.
- (2007a). *A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination, and the Lisbon Strategy*. Wisconsin: La Follette School of Public Affairs at the University of Wisconsin-Madison.
- (2007b). Is the OMC an Alternative to the Community Method?, *How much is known about the « Community Method » ? CONNEX Workshop*. Sciences Po. Université Paris.
- (2009). The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies: influences, mechanisms, effects. In M. Heidenreich e J. e. Zeitlin (Eds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes*:

*The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms* (pp. 214-45). London: Routledge/EUI Studies in the Political Economy of Welfare.

Zorrinho, C. (2005). Programas nacionais - Experiência de preparação do programa português. *Europa-Novas Fronteiras*, 18, 35-41.