

## Capítulo 2

### **Objectivos, funções e instrumentos do Estado Providência**

Após termos visto, no capítulo anterior, o significado e a origem histórica do Estado-providência, e feita uma descrição sumária do seu desenvolvimento no mundo, chegou a vez de começarmos a analisar os modernos Estados-providência tal como actualmente existem na Europa. Este capítulo tem esse objectivo, visando caracterizar a sua actuação nas funções que desempenham nos diversos Estados que constituem a actual União Europeia (UE-27).

A União Europeia é um espaço económico e político que engloba várias realidades nacionais, bastantes distintas entre si em termos económicos, culturais e também no que respeita às suas instituições políticas e às instituições dos seus Estados-providência. O nascimento e alargamento da actual União Europeia, desde o Tratado de Roma até à actualidade, foi diversificando este espaço. Por outro lado, começando por ter objectivos de integração económica, as dimensões sociais da criação do espaço económico foram ganhando importância, originando decisões que determinaram diversos níveis de intervenção política na formulação das políticas sociais. Destacam-se claramente os níveis nacional (dos Estados Membros, responsáveis pela preparação e execução das políticas) e o nível supra-nacional (da Comissão Europeia e das várias instâncias do poder na União) em que se definem estratégias e se formam linhas de orientação que marcam a Política Social e as formas de actuação dos Estados-providência nacionais.

Actualmente, no âmbito da discussão sobre as funções sociais do Estado, recorre-se com frequência ao conceito de “*modelo social europeu*” caracterizado por “sistemas que oferecem elevados níveis de protecção social, pela importância do diálogo social e por serviços de interesse geral cobrindo actividades vitais para a coesão social, e que está actualmente baseado, para além da diversidade dos sistemas sociais dos Estados-Membros, num conjunto nuclear de valores comuns” (Conclusões da Presidência, Nice 2000). Este capítulo pretende ser um primeiro passo no sentido de se compreender o significado e o alcance deste conceito. Nele vamos tratar três aspectos fundamentais com vista a este objectivo. Em primeiro lugar, começaremos

por apresentar a evolução da dimensão social da construção europeia, tal como foi sendo consagrada nos vários tratados e documentos fundamentais, e da forma como a articulação entre os níveis nacionais e supranacional foi sendo realizada, permitindo que haja actualmente a defesa política de um modelo social europeu. Em segundo lugar, faremos uma análise das funções dos Estados-providência na União Europeia permitindo, assim, uma visão actual das políticas sociais nos vários Estados-membros, bem como do peso económico do Estado nas suas funções sociais, e em que medida os sucessivos alargamentos da actual União Europeia vieram trazer, para este espaço, heterogeneidade acrescida. Finalmente, analisaremos a Agenda Social europeia e os principais documentos que enformam a Política Social Europeia (conceito que deve ser discutido) na actualidade.

## **2.1 Dimensão social da integração europeia: análise evolutiva**

Desde a criação da CEE com 6 Estados-membros, pelo Tratado de Roma em 1957, até à actualidade, foram vários os marcos importantes no processo da construção da dimensão social da Europa até à criação da União Europeia actualmente com 27 Estados-membros. É este duplo movimento, em que se consubstancia a construção do actual modelo social europeu, que vamos tratar desde já. Por um lado, temos o alargamento do espaço comunitário a um conjunto mais vasto e heterogéneo de países, com crescente diversidade institucional dos sistemas de protecção social. Por outro lado, a história da actual União Europeia, desde a criação da CEE em 1957, está caracterizada por um conjunto de documentos políticos que permitem conhecer a forma como a política social foi ganhando importância no espaço europeu. Vamos tratar de seguida, de forma sumária, destas duas questões.

### ***os antecedentes da criação da CEE***

A criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) pelo Tratado de Roma, em 1957, teve objectivos eminentemente económicos. Na leitura do Relatório Spaak (1956), que está na base deste Tratado, as escassas referências que se encontram relativamente a política social referem-se a domínios requeridos para assegurar a realização de um mercado comum, como sejam: a harmonização da legislação, designadamente “dos regimes nacionais que afectam a igualdade de salários para homens e mulheres, a duração do trabalho semanal e a duração do período de férias”

(Relatório Spaak, pp. 14-15), o estabelecimento de princípios de liberdade de movimento de trabalhadores entre os países desse espaço económico, bem como a necessidade de criação de fundos financeiros para apoio à reconversão industrial das empresas em dificuldade económica ou falência, e no apoio à formação e mobilidade profissional dos trabalhadores.

Nos tratados que precederam a criação da CEE, relativos à criação da CECA (pelo Tratado de Paris em 1951) e do EURATOM (pelo Tratado de 1957) está visível uma orientação política em que, através da criação de um mercado comum, se pretende “atingir uma expansão económica, o crescimento do emprego e um aumento dos níveis de vida nos Estados-Membros” e em que a “Comunidade promoverá progressivamente as condições para que se alcancem os níveis mais elevados possível da produtividade, com a contínua salvaguarda do emprego e de forma a não provocar perturbações fundamentais e persistentes nas economias dos Estados-Membros” (Tratado de Paris, 1951, artº 2). Assim, não prevendo actuações específicas no que respeita às dimensões sociais da criação de espaços económicos integrados, a criação de um mercado comum não deixou nunca de ter em vista objectivos de progresso de bem-estar que se desejava, e esperava, como resultado dessa integração.

### ***criação da CEE: o Tratado de Roma, 1957***

Na criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) está presente a preocupação com as suas dimensões sociais, ainda que com carácter secundário relativamente aos objectivos de natureza económica. A preocupação com a remoção das barreiras à mobilidade da mão-de-obra está muito presente no seu Tratado fundador, o Tratado de Roma de 1957. Ainda que atribua uma muito elevada prioridade aos objectivos económicos, este Tratado contém um conjunto de artigos sobre Política Social (Título III, artigos 117º a 128º).

A introdução da dimensão social na construção do espaço económico europeu sempre foi uma questão controversa. Foi muito marcada, no período de negociação do Tratado, pela oposição entre as posições da França e da Alemanha sobre os efeitos dos custos sociais na competitividade das suas economias, sendo a posição da França muito mais favorável a uma harmonização das medidas de política (sem o que, pela natureza mais avançada dos direitos sociais neste país, colocaria a França numa

posição de desvantagem comparativa face aos outros países da CEE), enquanto a Alemanha defendia uma menor regulação das medidas sociais. A solução versada no Tratado constitui um compromisso entre as duas posições (HANTRAIS, 1995: 2-3). O princípio do “igual pagamento” entre homens e mulheres (artº 119º), do pagamento das férias (artº 120º) e da implementação de medidas comuns para os trabalhadores migrantes (artº 121º) constituem evidências das vitórias das posições da França no Tratado.

No artigo 117º do Tratado de 1957 estipula-se que “os Estados-Membros acordam entre si a necessidade de promover a melhoria das condições de trabalho e dos níveis de vida dos trabalhadores, de forma a tornar possível a sua harmonização”. Para alcançar esse objectivo, os Estados-Membros “acreditam que esse progresso resulta não apenas do funcionamento do mercado comum, que contribuirá para a harmonização dos sistemas sociais, mas também dos procedimentos previstos no Tratado e da aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas”. Tenhamos em consideração o facto de, aquando da sua criação, a CEE era constituída por um conjunto de países que seguem um modelo de protecção social de orientação Bismarkiana e de natureza corporatista (França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo). Os sucessivos alargamentos foram dando lugar a uma crescente heterogeneidade europeia em termos dos modelos de intervenção social do Estado: em 1973 com a entrada de países representando modelo liberal, de Estado residual (UK e Irlanda) e social-democrata (Dinamarca), nos anos 1980s com a entrada de países do Sul (Grécia em 1981 e Espanha e Portugal em 1986), o reforço dos modelos social-democrata e corporatista em 1996 (Áustria, Finlândia e Suécia) e, já no sec. XXI, os países do ex-bloco socialista. O propósito da harmonização dos sistemas de protecção social, aquando da fundação da CEE, viria a ter uma natureza e viabilidade distintas à medida que o seu alargamento foi originando uma crescente heterogeneidade em termos de modelos de protecção social.

A criação do Fundo Social Europeu (FSE) (artºs 123 a 128º do Tratado de Roma) constituiu um instrumento importante para as finalidades económicas da criação da CEE, visando assegurar o emprego e o reemprego da população trabalhadora e encorajar a mobilidade geográfica e profissional no interior do espaço comunitário. De acordo com o artº 123º do Tratado de Roma, “em ordem a melhorar as

oportunidades de emprego dos trabalhadores no mercado comum e contribuir, portanto, para aumentar o nível de vida, é criado um Fundo Social Europeu (...); terá por função tornar mais fácil para os trabalhadores obterem emprego e aumentarem a sua mobilidade geográfica e profissional dentro da Comunidade”. Mas importa referir que as despesas do FSE representavam, no final da década de 1980, cerca de 7% do orçamento comunitário, em comparação com 67% que representava a despesa com a agricultura (KLEINMAN, 2002:85).

### ***a Carta Social Europeia do Conselho da Europa, em 1961***

A par da criação de um espaço económico marcado, desde o início, com algumas (mas muito limitadas) preocupações sociais, é ao nível do Conselho da Europa que os avanços com as preocupações sociais na Europa ganham relevo. O Conselho da Europa, contando actualmente com 46 países membros, é uma organização intergovernamental com sede em Estrasburgo criada em 1949 (em Londres, contando inicialmente com 10 países membros) com o objectivo de promover a defesa dos Direitos Humanos e a defesa e protecção dos direitos e liberdades fundamentais, para “realizar uma união mais estreita entre os seus membros de modo a salvaguardar os ideais e os princípios que são o seu património comum e favorecer o seu progresso económico e social”.

O primeiro tratado a ser concebido pelo Conselho da Europa e assinado pelos seus Estados membros, em 1950 (Roma), foi a Convenção para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (também designada Convenção Europeia dos Direitos do Homem). Esta Convenção é considerada um instrumento que visa “assegurar a protecção efectiva dos direitos e liberdades fundamentais e estabelecer os mecanismos jurisdicionais capazes de garantirem o seu respeito”, ainda que cobrindo apenas os direitos civis e políticos. Em 1961 (Turim) é concebida e assinada uma Carta Social Europeia para completar os direitos civis e políticos garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e consagrando direitos sociais. Trata-se de um conjunto de direitos nos domínios da saúde, da educação, do trabalho e da protecção social, inspirada nas recomendações das Nações Unidas. Entra em vigor em 1965, após a sua ratificação por cinco Estados membros. Por esta Carta Social os Estados membros comprometem-se a respeitar um conjunto de direitos sociais

descritos nos artigos 1º a 19º: direito ao trabalho; direito a condições justas de trabalho; direito a condições de trabalho seguras e saudáveis; direito a uma justa remuneração; direito dos trabalhadores a organizarem-se; direito à negociação colectiva; direito das crianças e jovens à protecção; direito das trabalhadoras femininas à protecção; direito à orientação profissional; direito à formação profissional; direito à protecção na saúde; direito à segurança social; direito à assistência social e médica; direito a beneficiar de serviços sociais; direito da população com deficiência para a formação profissional, reabilitação e realojamento; direito da protecção social, legal e económica da família; direito das mães e das crianças à protecção social e económica; direito a ter uma profissão remunerada no território de outras partes contratantes; direito dos trabalhadores migrantes e suas famílias à protecção e assistência.

Mais tarde, em 1988, o Protocolo Adicional à Carta Social Europeia alargou o âmbito dos direitos sociais, em termos de igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores em matéria de emprego, sem discriminação de género, direito dos trabalhadores a serem informados e consultados e tomarem parte na melhoria das condições e ambiente de trabalho, bem como o direito das pessoas idosas à protecção social.

A Convenção dos Direitos Humanos e a Carta Social do Conselho da Europa viriam mais tarde a ser inspiradores da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adoptada pelos Chefes dos Estados Membros da CEE em Estrasburgo, 8-9 Dezembro de 1989. Este documento viria a constituir uma peça fundamental da construção da Política Social Europeia, como adiante veremos.

### ***Programa de Acção Social da Comunidade, 1974***

Foi muito limitado o alcance dos primeiros passos da política social da Comunidade Europeia. Vinham sendo crescentes, ao longo dos anos 1960s, as preocupações sociais. Começava a generalizar-se o sentimento de insuficiência do papel social da Comunidade Europeia e a necessidade de desempenhar um papel de maior importância face aos problemas sociais existentes no espaço comunitário. Foi esse o sentido essencial da Conferência de Haia em Dezembro de 1969, em que foi acordado que a Comunidade Europeia deveria prosseguir objectivos económicos e políticos

incluindo uma “política social concertada”. A Cimeira de Paris, de 1972, conclui no mesmo sentido, reconhecendo-se a necessidade de os Estados membros terem uma actuação mais vigorosa no campo social (COLLINS & SALAIS, 2004:424).

Um passo importante nessa direcção foi dado pela Resolução do Conselho de 21 de Janeiro de 1974 ao estabelecer o primeiro Programa de Acção Social, para o período de 1974 a 1976, considerando que “a política social da Comunidade tem um papel a desempenhar e deve dar uma contribuição essencial para alcançar [objectivos sociais], quer através de medidas da Comunidade quer da definição, pela Comunidade, de objectivos para as políticas sociais nacionais” (Council Resolution 1974). Foi, nestes termos, uma antecipação do princípio da subsidiariedade no domínio da Política Social. E esses objectivos sociais são: “pleno emprego, e de melhor qualidade, ao nível da Comunidade e aos níveis nacional e regional, como condição essencial para uma efectiva política social; melhoria das condições de vida e de trabalho que torne possível a sua harmonização ao mesmo tempo que se mantém essa melhoria; uma participação crescente do capital e do trabalho nas decisões económicas e sociais da Comunidade, e dos trabalhadores na vida da empresa” (Council Resolution 1974). Pode afirmar-se que “o Programa de Acção Social de 1974 constituiu a base em que assentou o desenvolvimento da política social da Comunidade na década que se seguiu, (...) nas áreas da educação e formação, saúde e segurança no trabalho, direitos e pobreza dos trabalhadores e da mulher, tendo conduzido à criação de redes europeias e observatórios para simular a actuação e monitorizar os progressos no campo social “ (HANTRAIS, 1995:5-6).

### ***os anos 1980s: a dimensão social e o Acto Único Europeu***

A década de 1980s é marcada por um conjunto de acontecimentos que dão lugar a um especial vigor na afirmação da Política Social na Comunidade Europeia. François Mitterrand é eleito presidente (socialista) da França, tendo lançado a ideia da criação de um “espaço social” na Europa e proposto um programa de reforma dos Tratados, direccionando a Comunidade Europeia para uma nova orientação da política social. Jaques Delors é eleito Presidente da Comissão, para quem a criação de um espaço social era um complemento natural para a realização do mercado interno, em construção. Tratava-se de construir uma “Europa sem fronteiras” em 1992. Para

Jacques Delors, “é a dimensão social da Europa que permite que a concorrência floresça entre as empresas e os indivíduos numa base razoável e justa (...) qualquer tentativa de aprofundar o Mercado Comum que esqueça esta dimensão social será votada ao fracasso” (DELORS, 1985 citado em HANTRAIS, 1995:6). A Política Social passou a ser entendida como um “pré-requisito funcional da integração europeia” (ROOM, 1994, citado em HANTRAIS, 1995:6), como um meio requerido para fortalecer a coesão económica, devendo portanto ser encarada na mesma base em que o são a política económica, a política monetária ou a política industrial (HANTRAIS, 1995:6). O Conselho Europeu aceitaria, em 1985, o relatório do grupo *ad hoc* sobre “People’s Europe”, coordenado por Adonnino em que se faziam várias recomendações de política para permitir alcançar o objectivo de uma “Europa sem fronteiras” para o ano de 1992. É também nesta década que são admitidos os países do Sul (Grécia, Espanha e Portugal), o que vai originar, no seio da Comunidade Europeia, um conjunto de novos desafios, atendendo à natureza específica dos novos países membros.

O Acto Único Europeu, assinado pelos então 12 Estados-membros em 1986, constituiu a primeira revisão dos Tratados da Comunidade Europeia. Os seus propósitos eram de natureza essencialmente económica, de assegurar a realização do mercado interno Europeu e a livre circulação dos bens e serviços e dos factores de produção (trabalho e capital). Pouco progresso revela no domínio social, não obstante o propósito dos signatários, enunciado no seu preâmbulo, de “trabalharem em conjunto para promover a democracia com base nos direitos fundamentais reconhecidos nas constituições e legislação dos Estados membros, na Convenção para a Protecção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais e na Carta Social Europeia, nomeadamente a liberdade, a igualdade e a justiça social”. A principal alteração foi a nova redacção do artº 118º do Tratado da CEE, prevendo soluções facilitadoras de processos de decisão em matéria de política social, introduzindo a regra da maioria qualificada (e não de unanimidade) em domínios importantes da política social (condições e ambiente de trabalho, de saúde e de segurança dos trabalhadores), bem como o princípio do desenvolvimento do diálogo social e da obtenção de acordos entre o capital e o trabalho em domínios da política social.

#### ***a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, 1989***



Os propósitos atrás enunciados de promover a realização de direitos sociais, contidos no preâmbulo do Acto Único Europeu, acabaram por ter concretização na adopção pelos Estados membros (com a excepção do Reino Unido), em 8-9 Dezembro 1989 (em Estrasburgo), da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, também conhecida, de forma mais abreviada, por Carta Social (que não deve ser confundida com a Carta Social Europeia do Conselho da Europa). Constitui, de certo modo, a dimensão social do Acto Único Europeu.

A Carta Social é uma “declaração solene”, um documento de compromisso político, não de cumprimento obrigatório, que consagra para os trabalhadores da Comunidade Europeia um amplo conjunto de direitos. Trata-se dos direitos dos trabalhadores, enquanto tal (sujeitos de relações laborais) e não de direitos de cidadania, para toda a população da Comunidade. Esta Carta Social foi acompanhada por um Programa de Acção Social [COM (89) 586 final, November 1989], visando a sua implementação, respeitando um conjunto de princípios orientadores fundamentais: o princípio da subsidiariedade (responsabilidade nacional, dos Estados membros, pelas políticas), a diversidade dos sistemas nacionais, das culturas e das práticas e a preservação da competitividade das empresas. Este Programa de Acção compreende um conjunto de 47 iniciativas relativamente a cada uma das áreas de direitos consagrados na Carta Social. Trata-se de um importante documento, pelo que traduz de propósito de marcar a perspectiva de actuação da CEE no domínio dos assuntos sociais.

### ***o Tratado da União Europeia, Maastricht 1992***

Um marco muito importante no processo de construção europeia foi o Conselho Europeu de Maastricht, em Dezembro de 1991, que originou o Tratado da União Europeia, em Fevereiro de 1992. Ficou incorporado, neste Tratado, um Acordo sobre Política Social, um corpo de 7 artigos em que os Estados membros se comprometem a aplicar a Carta Social de 1989, e em que “(...) terão por objectivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma protecção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões. Para o efeito, a Comunidade e os Estados-membros, desenvolverão acções que tenham em conta a diversidade das práticas nacionais, em especial no domínio das

relações contratuais, e a necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia comunitária” (artº 1º). Mas, atendendo às dificuldades negociais com o Reino Unido, que discordava da inclusão de um Capítulo Social no Tratado, ficou consagrado um Protocolo sobre Política Social que permitia aos outros 11 países membros, excluindo portanto o Reino Unido, proceder à implementação deste Acordo, com base nas instituições, procedimentos e mecanismos do Tratado.

Nesse Acordo, ficou consagrado que em algumas áreas de política social as decisões são tomadas por maioria qualificada (saúde e segurança no trabalho, condições de trabalho, informação e consulta aos trabalhadores, igualdade entre homens e mulheres, integração de pessoas excluídas do mercado de trabalho). Outras, porém, permaneciam sujeitas à regra da unanimidade (em especial a protecção social). Outro princípio de grande importância que ficou consagrado neste Acordo foi o do papel dos parceiros sociais nas decisões de política social, quer pela importância dada à consulta dos parceiros sociais a que se obriga a Comissão, quer pela importância dada ao diálogo entre parceiros sociais na obtenção de acordos e outras relações contratuais. É reafirmado o princípio da subsidiariedade, no artigo 3ºb do Tratado, segundo o qual “A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário”

O Tratado da União de 1992 é considerado por muitos como o fim de uma era, iniciada em 1985 com a Presidência de Delors, de rápida integração política e social (KLEINMAN, 2002), passando a ser dominada pelos critérios de convergência e com o Pacto de Estabilidade e política de austeridade orçamental e a transição para o euro em Janeiro de 1999. Mas, como veremos a seguir, o início dos anos 1990s é ainda marcado pela publicação de documentos muito importantes para a política social na União.

***o Livro Verde e o Livro Branco da Política Social Europeia, 1994***

Em Junho de 1993, o Conselho Europeu de Copenhaga dedicou especial atenção aos problemas económicos e sociais que a Comunidade Europeia enfrentava e às possibilidades que o novo Tratado oferecia para os resolver. Uma das preocupações centrais que então preocupava os Estados-membros era a situação do desemprego. No diagnóstico da época, apesar de a Comunidade ter experimentado, nos anos anteriores, um razoável crescimento, impulsionado pelo objectivo de criação de um amplo mercado interno, o desemprego tinha tendencialmente aumentado, a taxa de crescimento do produto potencial diminuído e a posição concorrencial face aos EUA e ao Japão sofrido uma degradação. O Conselho Europeu reafirmaria então “a determinação da Comunidade e dos seus Estados-membros em restaurar a confiança pela implementação de uma estratégia clara, que abranja tanto o curto como o médio e longo prazo, a fim de restaurar o crescimento sustentável, reforçar a competitividade da indústria europeia e reduzir o desemprego” (Conclusões da Presidência, Junho 1993, p. 4).

O Conselho Europeu convidou então a Comissão Europeia a apresentar um Livro Branco sobre a estratégia a médio prazo de promoção do crescimento, da competitividade e do emprego, surgido em 1994 (“*Crescimento, Competitividade, Emprego. Os desafios e as pistas para entrar no século XXI – Livro Branco*”) e onde se diagnosticavam os sintomas e as causas da crise do emprego e se apontavam medidas de política a seguir. Neste documento afirma-se que “a principal razão dos fracos resultados na Comunidade em matéria de emprego no decurso das duas últimas décadas reside nos condicionalismos impostos às políticas macroeconómicas por conflitos não resolvidos no domínio da repartição do rendimento e por um ajustamento estrutural insuficiente” (Livro Branco, 1994: 60). As soluções passam por políticas anti-inflacionistas, estabilidade macroeconómica e finanças públicas controladas, por mercados de trabalho flexíveis.

Os anos de 1993 e 1994 são também marcados pela publicação, pela Comissão Europeia, de alguns documentos muito relevantes no domínio da política social. A Comissão fez uma ampla consulta sobre o futuro da Política Social Europeia através da publicação, em 1993, de um Livro Verde sobre Política Social [COM (93) 551, 17 Novembro 1993], a que se seguiu um Livro Branco intitulado “*European Social Policy: A Way Forward for the Union*” [COM(94) 333 final, 27 Julho 1994], que

alguns autores consideram o documento mais completo e mais sistemático sobre o papel da União Europeia na Política Social. Pretendia-se, com esta publicação, desenvolver o quadro de uma renovação da Política Social num período de grande dinamismo económico e que, por sua vez, veio originar um novo Programa de Acção Social de médio prazo (1995-1997). Mas, como observam alguns autores, estes documentos estão muito marcados por alguma ambiguidade que resulta de uma conflitualidade, sempre presente, entre finalidades de regulação social e de garantia de direitos e, por outro lado, a necessidade de promover políticas dirigidas a um aumento da eficiência e competitividade (KLEINMAN, 2002:91-2).

O Livro Branco da Política Social coloca a política de emprego como um dos domínios da política social. Mas deve ir para além desta área de política. O objectivo da UE deve ser o de preservar e desenvolver o modelo social europeu. Neste documento está presente a ideia de que “existe um conjunto de valores que constituem a base do modelo social europeu. Estes valores incluem a democracia e os direitos individuais, contratação colectiva livre, economia de mercado, igualdade de oportunidades para todos e bem-estar social e solidariedade. Estes valores, que estão enquadrados pela Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, são mantidos em conjunto pela convicção de que o progresso económico e social devem andar lado a lado. A competitividade e a solidariedade devem, ambos, ser tomados em consideração na construção de uma Europa com sucesso no futuro” ([COM(94) 333 final], p. 2). A questão central que era colocada à Comunidade era, então, a de reconciliar objectivos económicos e sociais face ao desemprego crescente e ao objectivo de manter, neste espaço, uma economia competitiva, assegurando que o progresso económico e o progresso social andem lado a lado.

Um domínio de análise que constitui preocupação política, versada no Livro Branco, é o facto de, nesse ano (1994), se estimarem em 52 milhões o número de pessoas pobres (à época considerando como pobres as pessoas que têm um rendimento familiar por adulto-equivalente inferior metade do rendimento médio nacional). Por outro lado, foi considerado que o fenómeno da “exclusão social” (conceito que entretanto já tinha entrado para o léxico da Política Social na Europa) “é um fenómeno endémico, que decorre das alterações estruturais que afectam as nossas economias e sociedades, [e]

desafia a coesão social de cada Estado-membro e da União como um todo” ([COM(94) 333 final], p. 37).

O conceito de “*exclusão social*” é apresentado neste documento nestes termos, no seu âmbito conceptual requerido para o diagnóstico da realidade social e também no seu alcance político, que acabaria por ter uma enorme influência no pensamento social na Europa: “Os processos de exclusão são dinâmicos e de natureza multidimensional. Estão ligados não apenas ao desemprego e/ou a baixos rendimentos, mas também a condições de habitação, níveis de educação e oportunidades, saúde, discriminação, cidadania e integração na comunidade local. Em resultado, prevenir e combater a exclusão social exige uma mobilização global de esforços e a combinação de medidas económicas e sociais. Ao nível Europeu, isto implica também que a exclusão social deverá ser colocada no quadro das políticas da União” ([COM(94) 333 final], p. 37).

### ***o Tratado de Amsterdão (1998) e os Conselhos Europeus de 2000***

O Tratado de Amsterdão (1998) foi essencialmente dirigido à melhoria dos processos de decisão e de formulação de políticas. Veio criar a obrigatoriedade de a Comissão consultar os parceiros sociais nas propostas de leis laborais. Veio estabelecer que as decisões do Conselho sejam tomadas por unanimidade, mas em co- decisão<sup>1</sup> com o Parlamento Europeu no que respeita a matérias relacionadas com o Fundo Social Europeu. Foi alargado o uso da co-decisão por forma a permitir uma mais ampla aplicabilidade da votação por maioria. Foram consagrados direitos alargados a trabalhadores migrantes, facilitando a mobilidade no espaço europeu. As alterações introduzidas no Tratado visaram aproximar a União dos cidadãos, desenvolvendo a cooperação entre os Estados Membros.

Em termos de substância, porém, foi de particular relevância a inclusão, no Tratado de Amsterdão, de um capítulo do emprego, criando assim uma política de emprego da União, no Título VIII (artigos 125-130), deste Tratado. No novo artigo 109n (art. 125

---

<sup>1</sup> O procedimento de co-decisão foi introduzido pelo Tratado de Maastricht, constituindo um avanço relativamente ao procedimento de cooperação, o qual permitia ao Conselho, por unanimidade, ignorar o parecer do Parlamento. O procedimento de co-decisão coloca assim o papel legislativo destas duas instituições em pé de igualdade. Em caso de desacordo entre o Conselho e o Parlamento, cabe a um comité de conciliação, composto por representantes de ambas instituições, chegar a um texto aceitável para ambas as partes. Em caso de insucesso do procedimento de conciliação com o Parlamento, a decisão legislativa não é tomada, cabendo à Comissão apresentar uma nova proposta e dar início a um novo procedimento administrativo. (Presidência Portuguesa da UE, 2007, [www.eu2007.pt](http://www.eu2007.pt)).

do Título VIII) do Tratado de Amsterdão estabelece-se que “os Estados Membros e a Comunidade (...) trabalharão em vista a desenvolver uma estratégia coordenada para o emprego e, em particular, visando promover uma mão-de-obra qualificada, treinada e flexível e mercados de trabalho adaptados à mudança, tendo em vista alcançar os objectivos [definidos para a Comunidade]”. Esta orientação veio originar a Estratégia Europeia do Emprego, na sequência do Conselho Europeu de Essen 1994 em que se fixaram objectivos de promoção do emprego. A Estratégia Europeia do Emprego visava então objectivos de convergência das políticas de emprego e dos níveis de emprego no seio da União, levando os Estados Membros a conceber Programas Nacionais de Emprego (em Junho de 1998), assentes em quatro princípios fundamentais: empregabilidade, empreendedorismo, adaptabilidade e igualdade de oportunidades.

O Conselho Europeu de Lisboa, realizado em Março de 2000, e o Conselho Europeu de Nice, realizado em Dezembro de 2000, são marcados por importantes decisões políticas que fazem deste ano um importante marco na evolução da União Europeia e da orientação da política social no espaço da União. Também nesse ano ocorre a proclamação, conjuntamente pelo Conselho Europeu, a Comissão e o Parlamento Europeu, da Carta dos Direitos Fundamentais que combina, num único texto, o conjunto dos direitos civis, políticos, económicos e sociais que devem constituir referência para os quadros legais dos Estados Membros.

O Conselho Europeu de Lisboa viria a originar um acordo entre os Estados Membros sobre novos objectivos estratégicos para a União com vista a fortalecer o emprego, as reformas económicas e a coesão social. O Conselho Europeu de Nice viria a aprovar a Agenda Social Europeia que define, de acordo com as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, um conjunto de prioridades de acção nos cinco anos seguintes (2000-2005) nas áreas sociais. Esta Agenda Social Europeia constituiria um passo significativo no sentido do reforço e modernização do modelo social europeu. A esta estratégia e agenda social dedicaremos a nossa atenção na secção seguinte.

O Tratado de Nice seria adoptado e ratificado em 2002, originando o alargamento da União Europeia a mais 10 países, pelo Tratado de Adesão de Setembro de 2003. Dois anos depois, pelo Tratado de Adesão de Junho de 2005, teria lugar o alargamento a

mais dois países, com a composição actual de 27 Estados Membros. Os Quadros 2.1 e 2.2, que analisaremos mais adiante, apresenta alguns dados estatísticos sobre os países que aderiram à União Europeia nas diferentes fases de alargamento.

## **2.2 A estratégia de Lisboa e a Agenda Social Europeia**

No ano 2000 os diagnósticos da situação macroeconómica na Europa eram favoráveis. Como era afirmado no texto de conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa, realizado em 23 e 24 de Março de 2000, “A União está a experimentar a seu melhor comportamento macro-económico da última geração. Em resultado da política monetária orientada para a estabilização económica, apoiada numa sólida política orçamental no contexto de moderação salarial, inflação e taxas de juro baixas, os déficits do sector público reduziram-se drasticamente e a balança de pagamentos da UE está saudável. O euro foi introduzido com sucesso e está a gerar os benefícios esperados para os consumidores e para a actividade económica e os negócios. O futuro alargamento da União criará novas oportunidades para o crescimento e para o emprego”. Mas também se defrontavam, na União Europeia, algumas debilidades sendo, como preocupação principal, o desemprego. Nos termos em que o Conselho se afirmava positivamente para a acção, “com a actual situação económica melhorada, é tempo de levar a cabo reformas económicas e sociais como parte de uma estratégia positiva que combine competitividade e coesão social”.

A “estratégia de Lisboa” consistiria na intenção, a concretizar na década seguinte, de “tornar [a União] na economia mais competitiva e dinâmica baseada no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável e com mais e melhores empregos e maior coesão social”. Esta estratégia exigiria: i) preparar a transição para uma economia baseada no conhecimento, através de políticas de informação e de I&D e de processos de reforma estrutural de competitividade e inovação; ii) modernizar o modelo social europeu, investindo em pessoas e combate à exclusão social; iii) manter um clima económico favorável ao crescimento, usando políticas macroeconómicas adequadas. Vejamos em que assentava essa estratégia relativamente à sua dimensão social e da política social.

### ***modernização do modelo social europeu***

Os Estados Membros consideraram que a necessidade de modernizar o modelo social europeu deveria assentar no “investimento nas pessoas [educação e formação],

desenvolvendo um Estado-providência activo e dinâmico como crucial para colocar a Europa na economia do conhecimento e assegurar que a emergência desta nova economia não comprometa os problemas actualmente existentes de desemprego, exclusão social e pobreza” (Conselho Europeu de Lisboa, 23-24 Março 2000, Conclusões da Presidência). Com essa finalidade, fixaram objectivos nos seguintes domínios: i) realizar progressos nos sistemas de educação e de formação, adaptando-os às necessidades de uma sociedade de conhecimento, visando aumentar a qualidade do emprego; ii) realizar progressos na criação de mais empregos e de melhor qualidade, melhorando as taxas de emprego no médio-prazo, devendo essas orientações estar presentes nos Planos Nacionais de Emprego dos Estados Membros; iii) modernizar a protecção social, adaptando os seus sistemas tornando-os Estados-providência activos para assegurar trabalho remunerado, promover a inclusão social e igualdade de género e garantindo serviços de saúde de qualidade; iv) promover a inclusão social, tomando decisões para erradicar a pobreza.

### ***a Agenda de Política Social: uma nova concepção de Política Social***

A Comissão Europeia lançou então um programa de acção a cinco anos, de 2000 a 2005, com o objectivo de atingir este objectivo estratégico. Trata-se de uma nova Agenda da Política Social 2000-2005, que visa articular três grandes domínios de actuação, política económica, política de emprego e política social, pretendendo-se uma nova concepção de política social: ser encarada “como um factor produtivo”. Vejamos o que significa encarar a Política Social nestes termos.

Podem distinguir-se os objectivos prosseguidos por cada uma das três áreas de actuação política acima referidas nos seguintes termos: a política *económica* visa alcançar objectivos de competitividade, a política de *emprego* visa objectivos de aumento do emprego com qualidade e a política *social* visa objectivos de coesão social. Sabe-se como os objectivos de competitividade e de coesão social são conflituantes: promover a coesão social, reduzindo desigualdades e défices de bem-estar (estamos no domínio da *equidade*), pode ser conseguida com instrumentos que podem comprometer objectivos de competitividade (estamos, aqui, no domínio da *eficiência*). É um conhecido *trade-off* da política económica e da política social.



Por outro lado, a política social, além de ser considerada frequentemente em termos dos “custos económicos” que a sociedade tem de suportar para se realizarem direitos sociais, surge também como solução compensatória de custos sociais decorrentes de eventos económicos ou de decisões económicas, por exemplo as que se referem a alterações estruturais que se pretendam efectuar na economia. E pode mesmo considerar-se que a Política Social pode ter um papel muito importante num processo de modernização da sociedade. Sistemas modernos de protecção social podem desempenhar um papel importante para garantir mudanças estruturais numa economia, possibilitando uma mão-de-obra eficiente e bem preparada profissionalmente. A protecção social não só contribui para redistribuir recursos ao longo do ciclo de vida e entre pessoas e grupos mas também permite criar mais e melhor emprego e, portanto, tem também benefícios económicos. Também uma política de educação e de formação fortalece simultaneamente a competitividade e a coesão social: um aumento do emprego permite melhor sustentar sistemas eficientes de protecção social e a coesão social previne e minimiza o subemprego dos recursos humanos. Pode assim considerar-se que a Política Social é um “factor produtivo”, exigindo-se então uma gestão adequada da interdependência de políticas de modo a sustentar o progresso económico e social.

### ***o método aberto de coordenação***

A Agenda de Política Social, nos termos acabados de referir, não se traduz, ao nível Europeu, em políticas harmonizadas. Os Estados membros, em resultado do processo de integração, vêm convergindo em termos dos desafios que vêm defrontando, o que obriga a que as políticas de emprego e as políticas sociais devem ser objecto de alguma coordenação, embora essa coordenação, desejável, seja feita com base numa grande diversidade em termos institucionais das políticas nesses Estados. Essa coordenação, não podendo assim assumir a forma de harmonização das políticas, deve traduzir-se em formas que garantam as competências legais de cada Estado. Essa forma de coordenação, surgida no Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000, designa-se de Método Aberto de Coordenação (MAC).

Este método consiste numa forma de coordenação de políticas em que os Estados-membros acordam entre si na identificação e promoção de políticas nos domínios da

protecção social e da inclusão social com o objectivo de aprendizagem a partir da experiência dos outros, consistindo assim num método flexível e descentralizado envolvendo: i) o acordo, entre os países membros, num conjunto de objectivos comuns, fixados ao mais alto nível; ii) acordo entre esses países relativamente a um conjunto de indicadores comuns que permitam monitorizar o progresso realizado em direcção a esses objectivos; iii) a preparação de relatórios nacionais estratégicos em que os Estados Membros concebam políticas, num horizonte temporal acordado, para alcançar esses objectivos; iv) avaliação destas estratégias conjuntamente com a Comissão Europeia e os Estados Membros.

A experimentação deste método de coordenação, na Estratégia Europeia de Emprego, no Programa Comunitário de Acção para combater a exclusão, nas reformas de pensões na União Europeia, constitui uma forma de conciliar a definição de objectivos estratégicos na União com a diversidade de formas institucionais de actuação política. Para nos apercebermos dessa diversidade analisemos, de seguida, a dimensão e as funções sociais dos Estados-providência na União Europeia.

### **2.3 A dimensão e as funções sociais do Estado na União Europeia**

Para se conhecer o peso económico do Estado-providência na União Europeia temos de nos socorrer de informação estatística harmonizada, o que exige um sistema estatístico que permita a quantificação destas funções do Estado, para o qual é necessário, à partida, dispor de: i) um sistema de informação dos *regimes de protecção social*, descrevendo os benefícios relativos às várias funções do Estado, de modo a que possam ser comparados entre os vários Estados Membros; ii) uma *nomenclatura* internacionalmente aceite das operações do Estado na área social; iii) formas de recolha e concatenação da informação obtida de cada um dos Estados Membros, validação dessa informação e sua agregação e apresentação de forma normalizada.

Estas condições estão garantidas através do MISSOC (“Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union”), onde se apresenta de forma pormenorizada a informação relativa aos sistemas de protecção social de cada um dos países da União Europeia e do ESSPROS (“European System of Integrated Social Protection Statistics”), uma nomenclatura de todas as operações

de transferência que caracterizam o conjunto de todos esses sistemas. A informação, fornecida pelos Estados Membros, é validada e agregada e apresentada de forma normalizada pelo EUROSTAT, apresentando essa informação regularmente nas publicações anuais “*Social Protection in Europe*” ou, mais recentemente, nas publicações anuais “*Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*”.

A informação sobre protecção social, que se apresenta no Quadro 2.1, obtida das estatísticas do EUROSTAT e assente nos sistemas de informação acima referidos, permite conhecer a dimensão da protecção social do Estado, para cada um dos países, pela percentagem que representam o total da despesa nas várias funções sociais do Estado no PIB de cada país, no quadro relativamente ao ano de 2005, último valor conhecido à data da redacção deste texto.

Os sistemas de informação distinguem, em termos agregados, várias funções do Estado na área da protecção social, as mais importantes das quais se apresentam no quadro. Estas funções são as seguintes:

Velhice: rendimento de substituição e de apoio em dinheiro ou em género (excepto os cuidados de saúde) que se relacione com a velhice, incluindo as pensões de velhice e a provisão de bens e serviços (excepto os cuidados médicos) aos idosos.

Doença e cuidados de saúde: rendimento de substituição e de apoio em dinheiro que se relacione com a doença física ou mental, excluindo invalidez. Os cuidados de saúde destinados a manter ou melhorar a saúde ou curar doenças, independentemente da sua

#### QUADRO 2.1

##### Despesa em Protecção Social por grupos de funções 2005

País	Despesa protecção social/PIB	Composição da despesa em protecção social (%)					
		Velhice e sobrevivência	Doença e cuidados de saúde	Invalidez	Família e crianças	Desemprego	Habitação e exclusão social
<b>Formação da CEE (1957)</b>							
BE	<b>29.7</b>	44.7	27.1	7.0	7.2	12.2	1.8
DE	<b>29.4</b>	43.5	27.3	7.7	11.2	7.3	2.9
FR	<b>31.5</b>	43.9	29.8	5.9	8.5	7.5	4.3
IT	<b>26.4</b>	60.7	26.7	5.9	4.4	2.0	0.3

LU	<b>21.9</b>	36.6	25.7	13.1	16.9	5.0	2.8
NL	<b>28.2</b>	42.3	30.9	9.9	4.9	5.9	6.2
<b>1º alargamento (1973)</b>							
DK	<b>30.1</b>	37.5	20.7	14.4	12.9	8.6	5.8
IE	<b>18.2</b>	26.6	40.9	5.3	14.6	7.5	5.1
UK	<b>26.8</b>	45.0	30.9	9.0	6.3	2.6	6.3
<b>2º alargamento (1981)</b>							
EL	<b>24.2</b>	51.2	27.8	4.9	6.4	5.1	4.5
<b>3º alargamento (1986)</b>							
ES	<b>20.8</b>	41.4	31.6	7.3	5.6	12.4	1.7
PT (1)	<b>24.7</b>	47.2	30.4	10.4	5.3	5.7	1.0
<b>4º alargamento (1996)</b>							
AT	<b>28.8</b>	48.6	25.5	8.0	10.7	5.8	1.4
FI	<b>26.7</b>	37.3	25.9	12.9	11.6	9.3	3.0
SE	<b>32.0</b>	40.5	24.3	15.4	9.8	6.2	3.8
<b>5º alargamento (2004)</b>							
CY	<b>18.2</b>	46.6	25.3	3.7	11.8	5.8	6.7
CZ	<b>19.1</b>	42.6	35.3	7.8	7.5	3.6	3.1
EE	<b>12.5</b>	44.0	31.9	9.4	12.2	1.3	1.2
HU	<b>21.9</b>	42.5	29.9	9.9	11.8	2.9	3.1
LT	<b>13.2</b>	46.4	30.3	10.4	9.3	1.8	1.8
LV	<b>12.4</b>	48.4	26.0	9.1	11.0	3.9	1.6
MT	<b>18.3</b>	52.4	26.3	6.7	4.7	7.4	2.5
PL	<b>19.6</b>	59.8	19.9	10.5	4.4	2.9	2.5
SI	<b>23.4</b>	44.4	32.3	8.5	8.6	3.3	2.9
SK	<b>16.9</b>	42.5	29.5	9.2	11.3	4.3	3.2
<b>6º alargamento (2006)</b>							
BG	<b>16.1</b>	51.1	29.0	8.4	6.8	1.9	2.7
RO	<b>14.2</b>	41.3	36.2	7.0	10.2	3.2	2.1
EU-15	<b>27.8</b>	45.7	28.6	7.9	8.0	6.2	3.5
EU-27	<b>27.2</b>	45.9	28.6	7.9	8.0	6.1	3.5

Fonte: EUROSTAT Statistics in Focus 46/2008; (1) 2004

origem, inclui subsídio de doença, cuidados médicos e o fornecimento de produtos farmacêuticos.

Invalidez: rendimento de substituição e de apoio em dinheiro ou em géneros (exceptuando cuidados de saúde) que se relacionem com a incapacidade de pessoas com deficiências físicas ou mentais para realizar actividades económicas e sociais, incluindo pensões de invalidez e a provisão de bens e serviços (que não de serviços de saúde) às pessoas com deficiência.

Sobrevivência: rendimento de substituição e de apoio em dinheiro ou em género (exceptuando cuidados de saúde) que se relacionem com a morte de um membro da família (por exemplo, pensões de sobrevivência).

Família e crianças: apoio em dinheiro ou em géneros (exceptuando cuidados de saúde) que se relacionem com os custos da gravidez, maternidade e adopção e com cuidados pessoais às crianças ou outros membros da família.

Desemprego: rendimento de substituição e de apoio em dinheiro ou em género que se relacionem com o desemprego, incluindo os subsídios de desemprego e formação profissional financiado por agências públicas.

Habitação: ajudas ao custo da habitação, incluindo intervenções pelas autoridades públicas de ajuda às famílias para suportar os custos da habitação.

Exclusão Social: outras despesas não classificadas nas funções anteriores, incluindo benefícios em dinheiro ou géneros (exceptuando cuidados de saúde) especificamente dirigidos a combater a exclusão social e que não sejam cobertos pelas outras funções, incluindo os benefícios de apoio de rendimento, reabilitação e alcoólicos e toxicod dependentes e outros benefícios (que não sejam cuidados de saúde).

No Quadro 2.1 apresentam-se indicadores sobre o peso económico do conjunto destas funções medido o valor da despesa em que incorrem (despesa social total em protecção social) no PIB e a importância relativa de cada uma dessas funções, pelo peso que tem a despesas em cada uma dessas funções na despesa social total em protecção social. Foi tomada a opção de organizar os países pela ordem pela qual foram aderindo à actual União Europeia, nas sucessivas fases de alargamento.

QUADRO 2.2  
Indicadores gerais sobre Protecção Social  
2005

País	População (milhões)	PIB per capita (pps)/ano	Pensão de velhice (pps)/mês	Subsídio de desemprego (pps)/mês	Financ. Estado (%)	Financ. Contrib. patronais (%)	Financ. Contrib. trabalhad. (%)
<b>Formação da CEE (1957)</b>							
BE	10,4	27135	2022	538	24.7	51.4	22.0
DE	82.5	25797	2789	324	35.6	35.0	27.7

FR	62,6	25077	2671	399	30.6	44.7	20.9
IT	58,5	23474	2683	78	41.4	41.7	15.3
LU	0.5	59202	2461	285	45.3	26.9	24.4
NL	16.3	29374	2389	456	19.9	33.4	34.4
<b>1º alargamento (1973)</b>							
DK	5.4	28375	2055	371	63.2	10.3	18.5
IE	4.1	32197	834	241	53.9	24.7	15.3
UK	60.1	26715	2429	50	50.5	32.4	15.5
<b>2º alargamento (1981)</b>							
EL	11.1	21589	1652	71	30.7	35.5	22.9
<b>3º alargamento (1986)</b>							
ES	43.0	23069	1540	328	33.3	48.9	15.6
PT (1)	10.5	16891	1360	184	42.2	31.7	15.7
<b>4º alargamento (1996)</b>							
AT	8.2	28852	3218	217	33.1	37.9	27.4
FI	5.2	25774	1787	393	43.7	38.8	11.4
SE	9.0	27721	2256	330	48.0	41.0	8.8
<b>5º alargamento (2004)</b>							
CY	0.7	20753	1294	85	53.7	19.7	15.0
CZ	10.2	17156	1183	39	18.1	54.3	26.4
EE	1.3	14093	580	11	20.4	79.0	0.4
HU	10.1	14393	1044	38	34.8	42.0	15.9
LT	3.4	11914	640	10	39.6	53.8	6.0
LV	2.3	11180	578	36	35.3	47.1	16.9
MT	0.4	17330	1367	183	34.5	43.5	19.2
PL	38.2	11482	885	26	39.2	28.0	22.3
SI	2.0	19462	1255	52	31.7	27.4	40.0
SK	5.4	13563	843	23	14.0	62.0	22.4
<b>6º alargamento (2006)</b>							
BG	7.8	7913	472	17	36.1	42.4	18.3
RO	21.7	7933	409	19	11.7	49.7	23.5
EU-15	316.2	...	2404	254	37.9	38.2	20.7
EU-27	491.0	22400	2096	215	37.6	38.3	20.8

Fonte: EUROSTAT News Release 19/2008; EUROSTAT Statistics in Focus 46/2008; (1) 2004

Deparamo-nos com uma grande diversidade entre os Estados-membros no que respeita à dimensão económica do Estado-providência, sendo os países mais “antigos” (os fundadores da actual UE) aqueles em que este peso é mais importante (é entre eles que se encontram também os fundadores do Estado-providência na Europa). É menor o peso económico das funções sociais do Estado nos países do Sul da Europa e, de forma muito visível, alguns dos países que mais recentemente aderiram e pertenciam ao conjunto dos países socialistas do leste Europeu.

O quadro apresenta também a importância relativas das várias funções sociais da protecção social. Deve ter-se cuidado na leitura desta informação, uma vez que a importância relativa de cada uma destas funções e, naturalmente, o valor da despesa social total, depende não apenas da generosidade dos benefícios, mas também do volume da população coberta, pelo que estes dados não são suficientes para caracterizar a “qualidade” dos direitos sociais consagrados nos vários países. O Quadro 2.2 acrescenta alguma informação adicional, com a inclusão do valor da despesa média de alguns benefícios sociais (destacamos a pensão de velhice e o subsídio de desemprego, que podem ser comparados com o PIB por habitante de cada país), expressos em PPS (*“purchasing power standards”*), uma forma de ter em consideração, não apenas a conversão numa unidade monetária comum, o euro (usando a taxa de câmbio), mas também as diferenças de poder de compra (usando os índices de preços no consumidor), sendo portanto comparáveis em termos de poder aquisitivo.

Os quadros apresentados devem ser portanto considerados como uma primeira informação objectiva da importância económica do Estado-providência na União Europeia. É o primeiro retrato social que se pode ter da União Europeia mas, como se viu, insuficiente para se conhecer o que de facto são os vários Estados-providência neste espaço económico e político. Para o fazermos temos de ter uma abordagem diferente e na sequência desta, que faremos no próximo capítulo.

### **Leituras complementares**

É muito abundante a literature existente sobre o modelo social europeu e a dimensão social do processo de integração europeia. Além de obras situadas no âmbito académico, devem consultar-se os próprios documentos oficiais (tratados, relatórios, etc) onde se pode encontrar a informação fundamental sobre este processo. Para uma descrição factual, com boa referenciação dos documentos oficiais, deve ler-se a última edição do seguinte livro, de que se referencia a primeira edição:

HANTRAIS, L. (1995) *Social Policy in the European Union*. Macmillan.

Para uma análise mais interpretativa, onde existe a preocupação de descrever a formação do espaço social na actual União Europeia, integrando várias dimensões de análise (económica, legal, política), devem consultar-se as seguintes obras:

KLEINMAN, M. (2002) *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*. Palgrave, Macmillan.

ADNETT, N. & HARDY, S. (2005) *The European Social Model: modernisation or evolution?* Edward Elgar.

Recomenda-se, finalmente, a leitura da obra seguinte, que foi escrita para a Presidência Portuguesa de 2000, quando se realizou o Conselho Europeu de Lisboa, escrito por autores que iremos referenciar no capítulo seguinte

FERRERA, M. HEMERIK, A., RHODES, M. (2000) *O Futuro da Europa Social*, Celta

### **O que se espera da leitura deste capítulo**

- Que os leitores conheçam as principais etapas de evolução da dimensão social da construção da União Europeia, identificando os principais marcos nessa evolução e conheçam os principais documentos que marcaram essa construção;



- Que os leitores fiquem informados sobre a dimensão social do Estado-providência na União Europeia e a diversidade que apresentam nos vários países que actualmente a constituem;
- Que os leitores entendam o significado de “*modelo social europeu*”, e compreendam, ainda que de forma bastante genérica, o papel (limitado) que as instituições comunitárias desempenham em termos de política social, remetendo para os Estados nacionais essa responsabilidade o papel de coordenação de políticas ao nível supranacional.

### **Palavras-chave**

Os alunos deverão redigir, a partir da consulta de obras de referência, um parágrafo com o significado, em termos sintéticos, de cada um destes conceitos

modelo social europeu

método aberto de coordenação

Agenda Social Europeia

### **Questões para revisão e reflexão**

1. Acha que se pode falar em “*política social europeia*” como uma responsabilidade supranacional pela garantia de provisão de direitos sociais na União Europeia?
2. Acha que o conceito de Política Social que decorre do Conselho Europeu de Lisboa constitui algum corte com concepções anteriores de Polític Social, em particular no que respeita à sua relação com a Política Económica?
3. Faça um paralelismo entre o método aberto de coordenação (em política social) e as formas de responsabilidade supranacional da União Europeia em política económica. Procure fazer uma interpretação para essas diferenças.
4. Situe Portugal, em termos comparativos com os outros países da União Europeia, no que respeita à dimensão e funções sociais do Estado.