

CARLA SOFIA ANDRADE TEODÓSIO DOS SANTOS VALADAS E GÓIS

A Europeização das políticas de emprego.
Impactos e implicações no caso português

UNIVERSIDADE DE COIMBRA



Carla Sofia Andrade Teodósio dos Santos Valadas e Góis

A Europeização das políticas de emprego. Impactos e implicações no caso português

Dissertação de Doutoramento em Sociologia apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, na especialidade de Sociologia das Desigualdades Sociais e da Reprodução Social, sob a orientação do Prof. Doutor Pedro Manuel Teixeira Botelho Hespanha

Junho de 2012



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Carla Sofia Andrade Teodósio dos Santos Valadas e Góis

A Europeização das Políticas de Emprego. Impactos e implicações no caso português.

Dissertação de Doutoramento em Sociologia
apresentada à Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra, na especialidade de
Sociologia das Desigualdades Sociais e da
Reprodução Social, sob a orientação do Prof.
Doutor Pedro Manuel Teixeira Botelho Hespanha

Junho de 2012



Esta Dissertação de Doutoramento em Sociologia foi apoiada com uma Bolsa de Doutoramento, com a Ref. SFRH/BD/18480/2004 pela Fundação para Ciência e a Tecnologia do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior da República Portuguesa.

Agradecimentos

Um trabalho de doutoramento é o resultado de uma longa jornada, que requer longos momentos de reflexão e de escrita solitária, mas em que pontuam também múltiplos encontros com pessoas, lugares e instituições. Estes encontros (e desencontros, por vezes) ajudam-nos a crescer e a moldar o nosso pensamento e é a eles a quem me dirijo em seguida, dizendo algumas palavras que expressam a minha gratidão para com algumas das pessoas que têm estado presentes ao longo dos últimos anos e outros que, pontualmente, tive a oportunidade de conhecer e encontrar.

Gostaria de começar por agradecer ao meu orientador Professor Pedro Hespanha a confiança que, ao longo dos anos, depositou no meu trabalho e a paciência e o saber com que soube, nos momentos oportunos, mostrar-me o caminho. Pelo exemplo, pela obra, pela amizade, pela enorme capacidade de trabalho lhe deixo o meu agradecimento.

Devo também uma palavra de apreço aos vários colegas e aos Professores Emma Carmel e Theodoros Papadopoulos, do European Research Institute, da Universidade de Bath, no Reino Unido, e ao Professor Mário Têlo do Institut d' Études Européennes, da Universidade Livre de Bruxelas, que me proporcionaram momentos de reflexão e aprendizagem valiosos para o desenrolar da investigação, e me permitiram conhecer ambientes universitários estimulantes bem como partilhar ideias e pontos de vista intelectualmente desafiantes.

Aos meus entrevistados, gostaria também de agradecer a simpatia, a disponibilidade e o apoio que demonstraram, em particular àqueles que, apesar dos horários e das vidas profissionais atribuladas, pacientemente ouviram as minhas questões e ousaram dar o seu contributo. Em algumas cidades portuguesas como Coimbra, Lisboa, Maia, mas também em Bruxelas, Oxford e Bath pude recolher testemunhos fundamentais para a realização de uma parte importante do trabalho empírico. Sabendo que, nos dias que correm, é cada vez mais difícil obter uma simples resposta às nossas solicitações devido, entre outras razões, à enorme proliferação de estudos académicos, a colaboração dos meus entrevistados foi, sem dúvida, importante para a prossecução da investigação e, em alguns casos, constituiu para mim um exemplo de generosidade e de responsabilidade.

Devo ainda referir que a minha estadia nas Universidades de Bath e de Bruxelas não teria sido possível sem o apoio financeiro da FCT. Porque nela trabalham pessoas,

cujos rostos não reconheço, mas que sempre se prontificaram a responder às minhas inquietações e dúvidas, geralmente, de forma rápida e eficaz, gostaria também de lhes dirigir os meus agradecimentos, em particular na pessoa da Dra. Olga Martinho, responsável pela secção de recursos humanos da FCT e de alguns dos seus colaboradores mais próximos.

Registo ainda outro agradecimento resultante da colaboração que, nos últimos anos, pude manter com algumas instituições de ensino superior em Portugal, como é o caso da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, do Instituto Politécnico de Leiria e da Universidade Católica Portuguesa, onde lecciono ou leccionei recentemente. Graças ao apoio de alguns professores e colegas foi-me oferecida a oportunidade, única, de poder, no contexto universitário, aprender, discutir ideias, expor o pensamento e (a mais ambiciosa de todas as tarefas) ajudar alunos com características muito diferentes a pensar o mundo de outra maneira. Aos meus alunos de diferentes licenciaturas e mestrados expresse também o meu agradecimento pois garantem que o conhecimento adquirido é passível de ser comunicado e apreendido.

Em termos de apoios institucionais devo finalmente referir aquele que, apesar de nomeado em último lugar, foi o local onde iniciei a minha formação académica em Sociologia e ao qual me sinto em termos formais e também pessoais eternamente ligada. Refiro-me à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, que acolheu o meu trabalho e também ao centro de investigação de excelência, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, a que estão ligados muitos dos professores e investigadores com quem tenho, ao longo de vários anos, aprendido as artes da descoberta científica e da análise crítica.

Devo agradecer ainda o apoio, generoso e afável, de alguns colegas cujo trabalho tenho acompanhado e me tem inspirado ao longo do anos. Falo especialmente do José Carlos Marques e do Hermes Costa que sempre me souberam dar conselhos pertinentes e partilharam comigo algumas sugestões de leitura interessantes e que, para além de tudo o mais, são para mim exemplos raros de persistência, organização e integridade.

Por fim, penso no Pedro Manuel, no Manuel Pedro e no João Nuno e nos muitos momentos de alegria que juntos partilhamos, na fonte de inspiração e de apoio incondicional e permanente que representam, fazendo-me sempre recordar que, para além

do trabalho, há outros valores, experiências e leituras do mundo que também vale absolutamente a pena explorar. É um privilégio sabê-los sempre presentes.

A outros membros da nossa família gostaria ainda de agradecer a oportunidade, valiosa, de ter chegado até aqui, de ter podido completar mais uma etapa de um percurso acadêmico que nem todos têm o privilégio de experimentar mas que, sem qualquer dúvida, nos transmite uma visão diferente, mais distanciada e crítica do mundo complexo que nos rodeia. Sem os nomear individualmente, é certo que cada um ocupa um lugar especial no meu mundo individual dos afectos.

Resumo

A presente investigação tem por tema a europeização das políticas de emprego. Nela analisamos o desenvolvimento das políticas de emprego, constituídas no seio das instâncias europeias, e o modo como estas se inter-relacionam com as políticas de emprego prosseguidas num dos Estados-membros: Portugal.

Partimos da ideia de que os sistemas nacionais de protecção social são hoje largamente influenciados por mudanças ocorridas a nível internacional e por linhas de orientação e acordos delineados por organizações internacionais como é o caso da União Europeia. Ao observarmos os efeitos dessas inter-relações nas políticas de emprego nacionais percebemos que estas reflectem mudanças importantes que se têm feito sentir nos mercados de trabalho, como seja a tendência para o crescimento do emprego precário e o aumento do desemprego. Como forma de responder a estes desafios, na viragem do milénio, a UE delineou uma estratégia para lidar com o desemprego ao nível europeu, a Estratégia Europeia de Emprego (EEE), que implica uma nova abordagem do que deve ser o papel dos Estados (alterando as bases e a estrutura do seu funcionamento) e visando promover um novo modelo de funcionamento e organização dos mercados de trabalho a nível europeu. Uma das ideias centrais é a de que o Estado transfere a sua responsabilidade para a promoção de políticas de empregabilidade e já não de emprego, deixando de ter como objectivo assegurar o pleno emprego. O enfoque das políticas coloca-se, eminentemente, no indivíduo e nas suas capacidades de promover a sua (re)integração no mercado de trabalho e não em políticas de promoção de emprego.

Nesta investigação adoptamos o institucionalismo sociológico como paradigma teórico, para compreendermos de que forma este novo modelo e esta abordagem do papel do Estado foram adoptados e tiveram repercussões no caso português. Com base no entrecruzamento de técnicas de investigação qualitativas e quantitativas, analisamos as mudanças que se verificam nas políticas nacionais de entre as quais destacamos o ênfase na activação dos desempregados, a reorganização dos Serviços Públicos de Emprego (SPE), a adopção de novos procedimentos administrativos. Estão em causa alterações ao nível da concepção e também da implementação das políticas cuja configuração específica resulta de características institucionais, políticas, sociais, culturais e económicas específicas. Estas filtram e/ou condicionam o modo como as orientações definidas a nível

européu são adoptadas e/ou transpostas para a realidade nacional e, ao mesmo tempo, explicam as diferentes opções, reacções e decisões dos actores políticos concretos (e.g. governo, parceiros sociais). Estes são alguns dos contributos deste trabalho, o qual conjuga dois temas estratégicos nas sociedades contemporâneas, o desemprego e as políticas sociais.

Palavras-chave: Activação; Desemprego; Empregabilidade; Emprego; Estratégia Europeia de Emprego; Europeização; Método Aberto de Coordenação; Políticas de Emprego; Política Social Europeia.

Abstract

In our research we analyse the development of public employment policies that have emerged and developed in the EU as a result of a soft regulation system and of how they interrelate with the employment policies that are followed in one of the EU member-states, in this case, Portugal.

We start with the idea that national social protection systems are, at the present time, strongly influenced by changes that occur at the international level and originate from agreements and/or guidelines designed by international organizations, such as the EU. In the late nineties, European countries agreed on a coordinated strategy to promote employment called the European Employment Strategy (EES), that was incorporated in the year 2000 on the Lisbon agenda. From a sociological institutionalism perspective we show that the EES has inter-related with domestic reforms in employment policy in terms of the content and extent of reforms due to a mix of institutional and historical characteristics along with changes in actors' strategies and practices. In the case of Portugal, we can say that the dynamics emanating from the EES' conceptual framework and policy instruments influenced institutional settings in a broadest sense, i.e. rules, procedures, norms and practices. A major change is also taking place regarding the role put forward by the state since it has increasingly assumed the form of an active welfare state based on individual responsibility for securing personal employability.

Our research is based on both quantitative and qualitative data, based on expert interviews with civil servants in the national labour ministries, the European Commission as well as representatives of the social partners and regional authorities, all directly involved in the EES or domestic labour market reforms, as well as document analysis and statistical analysis. The focus of our research is the process of implementation of the EES and its specific configuration in the case of Portugal, in what concerns the actors and networks involved; the re-organization of (un)employment structures; the principles, concepts and practices related to the policies themselves; the articulation-coordination with other national policies (e.g. fiscal and economic policies and training and qualification policies).

As one of the conclusions of the research undertaken, we highlight the idea that the role of national historical configurations and institutional and political structures (e.g. of

social protection systems) play an important role, determining the specificities of the response to (new) challenges and pressures affecting welfare states and labour markets, in particular, the ones related to the increase in unemployment and changing forms of employment.

Key words: Activation; Employability; Employment; Employment Policies; European Employment Strategy; European Social Policy; Europeanization; Open Method of Coordination; Unemployment.

Índice

Índice de Quadros e Tabelas	xix
Índice de Gráficos.....	xx
Índice de Figuras	xxi
Siglas.....	xxiii
Introdução	1
1. Um desafio epistemológico. A superação do “nacionalismo metodológico” e a análise do caso português	7
2. A análise da europeização das políticas de emprego sob um ponto de vista sociológico	10
3. Considerações metodológicas preliminares.....	16
4. As partes constitutivas do trabalho	18
1ª PARTE: Enquadramento teórico e metodológico.....	23
Capítulo I. Uma análise sociológica das inter-relações entre as políticas nacionais e as políticas europeias de emprego.....	25
1. Os Estados-Providência em processo de mudança?.....	28
1.1. Desafios que o Estado-Providência enfrenta actualmente	33
1.2. Os novos desafios no domínio do emprego	36
1.3. A reorientação das políticas de emprego	37
1.4. Os efeitos da globalização	40
2. A Estratégia Europeia de Emprego como uma tentativa de resolução dos problemas de emprego dos países da União Europeia?	42
2.1. Efeitos da alteração do paradigma económico (e político) dominante.....	45
2.2. Novos actores europeus? Novas formas de governação (económica)?	47
2.3. O peso das diferentes realidades nacionais.....	53
3. A inexistência de uma política europeia comum no domínio do emprego	54
4. O caso português. Um mercado de trabalho em transformação e a reconfiguração do papel do Estado.	57
5. Conclusão.....	60
Capítulo II. O Modelo de análise e as técnicas de recolha de informação	63

1. Avaliar os impactos e as implicações da Estratégia Europeia de Emprego nas políticas de emprego nacionais: um exercício analítico complexo	63
1.1. Análise da “europeização” das políticas de emprego dos Estados-membros: diferentes estratégias metodológicas.....	66
2. O Modelo de análise	72
2.1. As hipóteses	73
2.2. Os conceitos operativos e as dimensões de análise	75
3. A recolha dos dados. Delimitação do campo de análise, dos instrumentos de observação e dos métodos de recolha das informações	80
3.1. O campo de análise.....	80
3.2. As técnicas de recolha de informação privilegiadas.....	81
4. Conclusão.....	96
2ª PARTE: Génese e desenvolvimento da Estratégia Europeia de Emprego	97
Capítulo III. O surgimento do tema do emprego como um objectivo primordial da política social europeia	99
1. Reconstrução histórica da dimensão social do processo de integração europeia .99	
1.1. O significado sociológico da expressão “integração europeia”	100
1.2. Os primeiros passos da construção da dimensão social da UE.....	106
1.3. Os desenvolvimentos da política social europeia depois de Maastricht.....	112
1.4. O Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego e os desenvolvimentos que se lhe seguiram.....	114
1.5. A consolidação de um novo regime de política social europeia? O neovoluntarismo na perspectiva de Wolfgang Streeck.....	119
2. O (re)surgimento do tema do emprego na agenda política europeia?.....	121
2.1 Uma interpretação estandardizada do desemprego na Europa nos anos noventa ..	123
2.2. A Estratégia de Emprego da OCDE e a Estratégia Europeia de Emprego: duas propostas distintas para a resolução dos problemas de desemprego?	125
2.3. As diferentes configurações das políticas nacionais no domínio do (des)emprego	131
3. Conclusão.....	136
Capítulo IV. Os significados e as implicações em torno da constituição de uma Estratégia Europeia de Emprego.....	139
1. A transferência de competências para as instâncias europeias no domínio das políticas de emprego. Um processo político controverso	139

2. A Cimeira do Luxemburgo e a definição da Estratégia Europeia de Emprego	145
2.1. As especificidades e as complexidades da Estratégia Europeia de Emprego. Os objectivos e o conteúdo das políticas	146
2.2. O incentivo à flexibilização dos mercados de trabalho europeus. Os “ingredientes” da Terceira via	153
3. A Estratégia Europeia de Emprego como uma nova estratégia política destinada a melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho europeus?.....	155
4. Os processos de Cardiff e de Colónia e as implicações da articulação entre política económica, política salarial e política de emprego.....	158
5. A integração da Estratégia Europeia de Emprego na Estratégia de Lisboa em 2000: implicações e resultados esperados	159
5.1. A Agenda Social e a preocupação em torno da qualidade do emprego. Uma mera questão retórica?	161
5.2. Outros contributos importantes da Estratégia de Lisboa. O pleno emprego como nova prioridade política?	163
6. O impacto e as implicações da avaliação intercalar da Estratégia Europeia de Emprego.....	165
6.1. Mudanças nos procedimentos.....	167
6.2. A situação de impasse e o ênfase renovado no crescimento económico e na criação de emprego	170
7. A revisão da Estratégia de Lisboa. Impactos e implicações no domínio das políticas de emprego	173
8. Conclusão	186
Capítulo V. Os diferentes actores e o modo como coordenam a sua acção	191
1. Os actores e suas estratégias no seio das instituições europeias	191
2. As diferentes fases do ciclo de coordenação da Estratégia Europeia de Emprego 	192
3. As instituições europeias e outros actores estratégicos que intervêm na definição dos objectivos e na monitorização da Estratégia Europeia de Emprego	193
3.1. A Comissão Europeia.....	194
3.2. O Conselho da União Europeia.....	197
3.3. O Conselho Europeu	198
3.4. O Parlamento Europeu	200
3.5. O Comité de Emprego	201

3.6. Os representantes dos parceiros sociais	203
3.7. O papel das comunidades epistémicas e de grupos de interesse diversos.....	210
4. O processo de coordenação política da Estratégia Europeia de Emprego	212
5. Algumas debilidades e potencialidades do sistema de governação multi-níveis	216
5.1. Algumas vantagens associadas ao envolvimento e interacção entre múltiplos actores situados em diferentes níveis de intervenção	216
5.2. Dificuldades na concretização da “abordagem de baixo para cima”	219
6. Conclusão.....	222
Capítulo VI. A Estratégia Europeia de Emprego e o Método Aberto de Coordenação. A generalização de um novo modo de governação a nível europeu?	225
1. A adopção do Método Aberto de Coordenação no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego	225
1.1. O Método Aberto de Coordenação como instrumento e/ou modo de governação que veio permitir superar o impasse e as divergências entre as políticas de emprego nacionais	228
1.2. As potencialidades e os constrangimentos do Método Aberto de Coordenação	230
1.3. Uma estratégia mista como alternativa? A possibilidade de combinação de instrumentos normativos/legislativos distintos	236
2. O Método Aberto de Coordenação “em acção”. Como analisar as implicações e os efeitos da Estratégia Europeia de Emprego	237
2.1. Os diferentes contextos nacionais. O peso das variações internas	238
2.2. Efeitos (esperados) diferentes em função dos domínios de acção política.....	246
3. O lugar subordinado da política social europeia	249
3.1. Os obstáculos que inviabilizam a criação de um Estado-Providência Supranacional	250
4. Um quadro analítico para compreender as interacções entre a(s) política(s) (sociais) no domínio do emprego a nível europeu e a nível nacional	254
5. Conclusão.....	255
3ª PARTE: Os efeitos e as inter-ligações entre a EEE e as políticas de emprego nacionais	259
Cap. VII. Novos desafios para um modelo de Estado-Providência em mudança? A experiência portuguesa recente.....	261

1. O modelo de Estados-Providência dos países da Europa do Sul	261
2. As características político-institucionais específicas do Estado-Providência português	265
2.1. Origens e desenvolvimento	265
2.2. Evolução e composição das despesas com a protecção social	268
2.3. Marcas e Implicações de um sistema de protecção social dualista.....	272
2.4. A família e o papel da mulheres na provisão do bem-estar.....	274
3. Caracterização de um mercado de trabalho em transformação.....	278
3.1. A persistência de velhos problemas	279
4. O Estado-Providência e o mercado de trabalho português. Transformações recentes.....	291
4.1 Os contornos e os efeitos dos novos desafios externos e internos.....	292
4.2. A diversificação dos riscos sociais. Novas pressões sobre o sistema de protecção social	339
5. Conclusão.....	341
Capítulo VIII. As influências da Estratégia Europeia de Emprego nas políticas de emprego em Portugal	345
1. As especificidades da implementação da Estratégia Europeia de Emprego em Portugal	346
1.1. O Plano Nacional de Emprego	347
1.2. A integração do Plano Nacional de Emprego no Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego.....	349
2. Alterações na configuração das políticas de emprego nacionais: continuidades e mudanças	352
2.1. Mudanças nos objectivos e nos conteúdos das políticas	353
2.2. Os riscos da flexibilidade sem segurança	371
3. Transformações nos procedimentos e no(s) modo(s) de governação.....	375
3.1. A sistematização e re-organização das políticas	376
3.2. Os efeitos da territorialização da Estratégia Europeia de Emprego em Portugal	378
3.3. A transversalização das políticas de emprego	380
4. O cumprimento das metas quantitativas definidas na Estratégia Europeia de Emprego.....	383
5. Os impactos dos mecanismos que promovem a aprendizagem conjunta à escala europeia.....	386

5.1. Os resultados modestos da troca de boas práticas	386
5.2. Os impactos das Recomendações	388
6. Conclusão.....	392
Capítulo IX. Os actores e as instituições. Continuidades e discontinuidades no caso português	397
1. Os actores envolvidos na implementação da EEE em Portugal.....	397
1.1. O governo português e outras organizações governamentais.....	398
1.2. Os representantes do Poder Local.....	409
1.3. A Assembleia da República.....	416
1.4. Os parceiros sociais	417
1.5. O Instituto de Emprego e Formação Profissional.....	430
1.6. A sociedade civil.....	440
2. As práticas da governação multi-níveis. Reflexões a partir do caso português ...	446
3. O agravamento dos traços de um regime sub-protector dos desempregados.....	451
3.1. Os efeitos da individualização do risco (de desemprego).....	453
3.2. O recuo das medidas passivas de emprego e a expansão das políticas activas.....	455
3.3. Alterações e restrições nos benefícios sociais concedidos aos desempregados.....	459
3.4. A evolução da despesa do Estado português com políticas activas de emprego e suas implicações.....	461
4. Conclusão.....	464
1. O peso e a persistência das frágeis condições de partida	473
2. As principais mudanças nas políticas de emprego nacionais.....	475
2.1. Promover a empregabilidade (e não o emprego) para todos: que implicações?.....	477
2.2. Alterações no papel dos actores.....	478
3. Os objectivos não concretizados da Estratégia Europeia de Emprego. Reflexões a partir da experiência portuguesa.....	480
Bibliografia	489

Índice de Quadros e Tabelas

Quadro 1 – Lista de entrevistados.....	86
Tabela 1 – Despesa total com a Protecção Social em % PIB, 1998-2008.....	269
Tabela 2 – Despesa com a Protecção Social <i>per capita</i> em ppc, 1997-2008	270
Tabela 3 – Proporção de despesas em prestações da protecção social (%), por funções de Protecção Social, 1998-2009	271
Tabela 4 – População média empregada, por nível de escolaridade mais elevado completo, 1998-2010 (milhares).....	281
Tabela 5 – Despesas com educação, para todos os níveis de educação combinados, 2001 e 2008, em ppc.....	283
Tabela 6 – Desemprego Registado. Situação no final do ano e Movimento ao longo do ano, 2008-2010 (milhares).....	306
Tabela 7 – Desempregados inscritos por motivo de inscrição. Movimento ao longo do ano, 2008-2010.....	308
Tabela 8 – População inactiva por condição perante o trabalho, 1998-2010 (milhares)...	312
Tabela 9 – População inactiva por sexo e condição perante o trabalho, 1998-2010, 4º trimestre (milhares).....	313
Tabela 10 - Subemprego visível, população inactiva disponível, população inactiva desencorajada e população desempregada, 1998-2010, 4º trimestre (milhares)	314
Tabela 11 – Taxa de desemprego por sexo e grupo etário, 1998-2010	317
Tabela 12 – Taxa de desemprego por nível de escolaridade mais elevado completo, 1998-2010, 4º trimestre	318
Tabela 13 – Taxa de desemprego por sexo e nível de escolaridade mais elevado completo, 1998-2010, 4º trimestre.....	319
Tabela 14 – População empregada por conta de outrem por contrato de trabalho, 1998-2010, 4º trimestre (milhares)	325
Tabela 15 – População empregada por regime de duração de trabalho, 1998-2010, 4º trimestre (milhares).....	328
Tabela 16 – População empregada por situação na profissão, 1998-2009, 4º trimestre (milhares).....	331

Tabela 17 – Rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem, por sexo e profissão, 1998 e 2010, 4º trimestre (euros).....	334
Tabela 18 - População empregada por sector de actividade económica 1998-2009, 4º trimestre (milhares).....	335
Tabela 19 - População empregada, por profissão 1998-2010, 4º trimestre (milhares).....	336
Tabela 20 – Iniciativas Inserjovem e Reage 2005-2007 – serviços preventivos jovens e adultos (%).....	359
Tabela 21 – Iniciativas Inserjovem e Reage 2005-2007 – nova oportunidade jovens e adultos (%).....	360
Tabela 22 – Desempregados inscritos nos Centros de Emprego e Formação Profissional e beneficiários de subsídio de desemprego da segurança social, por sexo, 1998-2010 (milhares).....	456
Tabela 23 – Beneficiários de subsídio de desemprego da segurança social, por grupo etário, 1998-2010 (milhares).....	457
Tabela 24 – Número de pessoas abrangidas pelos programas e medidas de emprego e formação profissional do IEFP, por área de actividade, 2006 a 2010	463

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Proporção da população média empregada (15-74 anos) e na UE27 por nível de escolaridade, 2009.....	282
Gráfico 2 – Evolução da taxa de desemprego em Portugal, 1998-2010.....	299
Gráfico 3 – Desemprego Registado por tempo de inscrição, 2008-2010	307
Gráfico 4 – População inactiva, 1998-2010 (milhares)	311
Gráfico 5 – População inactiva, por sexo, 1998-2010 (milhares).....	312
Gráfico 6 – Evolução da Taxa de Desemprego, por sexo, 1998-2010.....	316
Gráfico 7 – Taxa média de desempregados de longa duração, 1998-2010.....	320
Gráfico 8 - Proporção da população desempregada que participa em actividades de educação e formação (%), 1998-2010.....	369
Gráfico 9 - Proporção da população desempregada de longa duração que participa em actividades de educação e formação (%), 1998-2010.....	370
Gráfico 10 – Despesa em políticas activas de emprego em % do PIB	462

Índice de Figuras

Figura 1 – Ciclo de Coordenação Política da EEE, 1997-2002.....	213
Figura 2 - Ciclo de coordenação política da EEE, 2003-2010.....	215

Siglas

AIP – Associação Industrial Portuguesa

ALV – Aprendizagem ao longo da vida

ANQ – Agência Nacional para a Qualificação

AR – Assembleia da República

AUE – Acto Único Europeu

BCE – Banco Central Europeu

BM – Banco Mundial

BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CES – Confederação Europeia de Sindicatos

CES – Conselho Económico e Social

CGTP-In- Confederação Geral de Trabalhadores Portugueses

CIP – Confederação da Indústria Portuguesa

CPCS – Comissão Permanente de Concertação Social

CSI – Complemento Solidário para Idosos

DGEEP - Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento

DGERT – Direcção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho

EEE – Estratégia Europeia de Emprego

EFTA – *European Free Trade Association* (Associação Europeia de Comércio Livre)

ETUI – *European Trade Union Institute*

FMI – Fundo Monetário Internacional

GEP/MTSS – Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social

GOPE – Grandes Opções de Política Económica

IAS – Indexante dos Apoios Sociais

I&D – Investigação e Desenvolvimento

IE – Inquérito ao Emprego

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional

INE – Instituto Nacional de Estatística

ME – Ministério da Educação

MISEP – Sistema Mútuo de Informação sobre Políticas de Emprego
MTSS – Ministério do Trabalho e Solidariedade Social
NU – Nações Unidas
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial do Comércio
PE – Parlamento Europeu
PEC – Pacto Estabilidade e Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
PNACE – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
PNAE – Plano Nacional de Acção para o Emprego
PNE – Plano Nacional de Emprego
PNR – Plano Nacional de Reformas
POPH – Programa Operacional Potencial Humano
PPE – Plano Pessoal de Emprego
PRE – Plano Regional de Emprego
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
PTE – Pacto Territorial para o Emprego
RMMG – Retribuição Mínima Mensal Garantida
RRE – Rede Regional de Emprego
RSI – Rendimento Social de Inserção
SPE – Serviço(s) Público(s) de Emprego
SYSDM – Sistema Mútuo de Documentação sobre o Emprego
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
UE – União Europeia
UEM – União Económica e Monetária
UGT- União Geral dos Trabalhadores Portugueses
VMQ – Voto por maioria qualificada

Introdução

Quando o trabalho é prazer,

a vida é uma alegria

Quando o trabalho é dever,

A vida é escravidão

(Máximo Gorki, escritor russo, 1868-1936)

Num trabalho como este, longo e moroso, que marca o quotidiano de uma parte importante da nossa vida, pensamos que, uma vez concluído o trajecto, torna-se possível e importante reflectir sobre o que nos levou a fazer esta viagem, por vezes tumultuosa e difícil, mas, no final, plenamente recompensadora.

As primeiras palavras desta introdução pretendem lembrar e, de certo modo, conferir sentido à escolha do tema e às questões que a nossa “imaginação sociológica” nos permitiu delinear e que orientaram a nossa pesquisa. O tema escolhido, a análise dos efeitos da europeização das políticas sociais no domínio do emprego, surge na sequência de um percurso de investigação que, desde o início, foi marcado pelo estudo das políticas sociais, primeiramente no domínio da pobreza e da exclusão social, no âmbito da nossa tese de licenciatura em Sociologia, e, desde então, eminentemente no domínio das políticas de emprego. Neste caso, privilegiámos, numa primeira incursão pelo tema, os efeitos e as implicações das políticas ao nível local, centrando-nos nas dinâmicas e nos efeitos que uma determinada iniciativa política delineada ao nível europeu, designada Pactos Territoriais para o Emprego, produziu num município português, a Marinha Grande (Valadas 2003). Posteriormente, fruto, em grande parte, da aprendizagem e inspiração que resultaram da nossa participação num projecto de investigação no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, sobre, precisamente, a Estratégia Europeia de Emprego (EEE), dedicámo-nos à análise das interacções (e suas implicações) que podemos detectar entre as políticas de emprego nacionais e europeias (Hespanha e Valadas 2002). A presente investigação surge como mais um marco no percurso, tendo por objectivo aprofundar algumas das ideias iniciais que resultaram do trabalho que realizámos anteriormente. Pretendemos, naturalmente, ir mais além, deixando o nosso contributo para o conhecimento do que está a mudar no complexo mundo do trabalho e, muito em particular, dos desenvolvimentos e das alterações que marcam as políticas de emprego em

Portugal actualmente e que estão profundamente interligadas com as decisões e negociações que ocorrem ao nível da União Europeia (UE).

Não podemos deixar de partilhar, nesta introdução, a nossa perplexidade quando, numa fase inicial da pesquisa, alguns dos nossos entrevistados viam com alguma relutância o nosso interesse pelas questões do emprego e das políticas destinadas a combater o desemprego, muito concretamente. Neste caso, as mudanças um tanto abruptas que sobretudo ao longo dos dois últimos anos aconteceram no nosso país - ainda que, como sempre pensamos, fossem mudanças que se vinham preparando havia já algum tempo - , encarregaram-se de sublinhar a centralidade do nosso tema no contexto da análise sociológica e também, confiamos, de demonstrar a sua pertinência para aqueles que, mesmo despojados da lente sociológica, pretendam reflectir sobre o estado actual e o caminho futuro da sociedade portuguesa. Nas sociedades actuais, as questões em torno do trabalho, do emprego e do desemprego e, complementarmente, a discussão em torno do papel do Estado e das políticas que este desenvolve neste domínio de actuação, em concreto, não poderiam estar mais na ordem do dia.

Ao dizermos isto, gostaríamos também de acrescentar algo a respeito do estado dos saberes. Uma investigação como esta implica, naturalmente, um diálogo com outros investigadores e um conhecimento profundo dos trabalhos de investigação que vão sendo realizados. As ideias e os resultados desses trabalhos influenciam-nos, primordialmente, por via das leituras que fazemos e a que, hoje, podemos aceder facilmente graças às redes informáticas globais que nos ligam. Uma primeira ideia que resulta de um exercício de revisão da literatura, sempre interminável, é a de que, desde há algum tempo, podemos encontrar vários trabalhos de autores portugueses em torno dos temas do trabalho, do emprego e do desemprego, dos sindicatos, das relações laborais, salientando, muitos deles, o que está a mudar nestes domínios¹. Menos comum e mais recente é o interesse pela dimensão europeia e, designadamente, pela análise das interacções entre os desenvolvimentos e as mudanças que têm ocorrido não só a nível nacional como também europeu. Podemos apontar algumas excepções e, sobretudo, destacar o trabalho de investigação realizado recentemente por Pedro Adão e Silva (Silva 2009) no contexto da sua tese de doutoramento, o qual persegue objectivos e adopta um enfoque em termos

¹ Entre muitos outros, assinalem-se os trabalhos de Costa (2008b); Estanque e Costa (2011); Ferreira (2012). Ferreira e outros (2004); Freire (1995; 2000; 2009); Kóvaacs (2002; 2004b); Kóvaacs e Lopes (2010).

teóricos que, claramente, se entrecruza com os da nossa investigação². Para além do contexto português, no plano internacional, destacamos as teses de doutoramento realizadas por Milena Buchs (2005) e Caroline de la Porte (2008) que constituíram uma fonte inspiradora ao longo de todo o trabalho. De resto, acompanhando a evolução da literatura publicada em língua inglesa e também francesa no decorrer do nosso próprio trabalho, assistimos à proliferação de estudos sobre as políticas europeias de emprego (em particular a EEE) e as suas interligações com as políticas de emprego nacionais e o Método Aberto de Coordenação (MAC). De muitos destes trabalhos daremos conta ao longo da dissertação. A propósito da abundante literatura e das dificuldades que a Sociologia encontra ao debruçar-se sobre estes objectos de estudo, destacamos um texto de Jean-Claude Barbier apresentado em 2004 na Conferência Internacional do Comité 19 da Associação Internacional de Sociologia (AIS) em Paris³. Nele o autor apresenta uma reflexão distanciada e crítica a respeito de muitos dos trabalhos e da investigação empírica até então produzida sobre aquilo que, na sua perspectiva, constitui “um conjunto de novas políticas difíceis de apreender de um ponto de vista sociológico” i.e. são “objectos estranhos” (Barbier 2005b: 47).

Uma vez contextualizado o interesse pela temática no nosso percurso académico, voltamos agora a nossa atenção para uma explicitação teórica acerca do tema que escolhemos e também do tipo de abordagem e dos pressupostos teóricos e empíricos que orientam a pesquisa que desenvolvemos.

Esta tese pretende analisar as inter-ligações 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 neste caso. O tema da dissertação emerge, assim, 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 sociais⁴

² Sublinhamos, desde já, que no referido trabalho a Estratégia Europeia de Emprego (EEE) é apenas um dos instrumentos políticos analisados. Para além disso, o autor não se propõe, como é o nosso caso, estudar o processo de implementação da EEE em Portugal, optando antes pela análise dos impactos de apenas duas directrizes da EEE.

³ Em 2005 o texto viria a ser revisto e publicado como parte integrante de uma obra colectiva organizada por Bredgaard e Larsen sobre o tema, precisamente, da(s) política(s) europeia(s) de emprego (Jean-Claude Barbier 2005b).

⁴ Recordamos a célebre distinção entre “problema social” e “problema sociológico” de que fala Peter Berger. O autor defende que os problemas que interessam os sociólogos não são necessariamente aquilo a que os outros membros da sociedade chamam problemas. Para os sociólogos importa, sobretudo, compreender como funciona o sistema, quais são os seus pressupostos e de que modo este se mantém coeso (Berger 1996). Nesta acepção, uma análise sociológica do desemprego pressupõe, desde logo, que situemos no tempo e no espaço

mais marcantes do nosso tempo. O outro tema central que inspirou o nosso trabalho está associado à ideia de que as políticas sociais⁵ que, em particular, nos países de capitalismo avançado têm sido designadas para prevenir ou aliviar problemas sociais como o desemprego estão, hoje, imbuídas de uma dimensão supra-nacional (e.g. europeia).

Analisemos, em termos mais concretos, como se configuram estes fenómenos. De entre as mudanças sociais, económicas, políticas e até culturais que produzem impactos significativos nas sociedades actuais destacamos a actual “crise do emprego”. Para percebermos algumas das suas implicações e contornos, retomemos a citação de Máximo Gorki de há um século atrás. As palavras do autor russo recordam-nos que, enquanto actividade que ocupa uma parte importante das nossas vidas, trabalhar pode, numa determinada acepção e sob determinadas circunstâncias, ser sinónimo de escravidão. Porém, não deixa de ser significativo que, mesmo quando realizado sob condições menos agradáveis, os indivíduos lhe atribuem um papel tão importante. Admitindo, como diz Georges Friedmann (1950), que o trabalho sempre existiu enquanto laboração e acção humana, do nosso ponto de vista, nunca como hoje nas sociedades ocidentais o trabalho foi encarado como um bem tão raro e precioso⁶. Em particular 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 protecção 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.

Estas mudanças que, em larga medida atribuímos a fenómenos como a globalização económica e o desenvolvimento tecnológico, têm implicações no modo como a sociedade no seu todo funciona e está organizada e, designadamente, na forma como, nas sociedades ocidentais, é concebido o papel do Estado. É neste ponto, precisamente, que estas ideias

o modo e o significado específicos desta categoria jurídica e política, qual o seu lugar na estrutura social, o que representa o estatuto de “desempregado”. Um estudo sobre o tema a partir de uma perspectiva sociológica foi realizado por Didier Demazière (1995).

⁵ Apesar de as políticas ligadas ao mercado de trabalho, que constituem o objecto privilegiado da nossa investigação, nem sempre serem explicitamente identificadas como políticas sociais, é essa a nossa perspectiva, tendo em conta as respectivas implicações no que diz respeito à prossecução do bem-estar social.

⁶ Nesta mesma linha de pensamento Beck lembra-nos, num dos seus livros célebres *The Brave New World of Work* (Beck 2000), que o que está a acontecer actualmente no mundo ocidental, no que diz respeito às formas e relações sociais no domínio do trabalho, não constitui em si uma novidade. Fenómenos como a insegurança, a diversidade, a precariedade, a multi-actividade são comuns em países como o Brasil, por exemplo, onde o número de pessoas que usufrui de um salário e detém um emprego a tempo inteiro é reduzido. O autor enfatiza também que este tipo de fenómenos afectava, tradicionalmente, no mundo ocidental certos grupos sociais em particular como é o caso das mulheres. No contexto dos países ocidentais, industrializados Bonoli (2009) recorda-nos algumas das dificuldades que estes enfrentaram, designadamente, nos anos setenta e oitenta.

intersectam com o segundo grande tema da nossa dissertação: as políticas públicas. Nos países de capitalismo avançado, grupo em que Portugal se enquadra, o Estado desempenha um papel central ao assegurar “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” (Holzmann 2001: 32). É sabido que, com especial intensidade desde os anos noventa do século XX, 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, nos últimos anos, a mudanças importantes que, na nossa perspectiva, apontam em duas direcções que seguem uma trajectória paralela. Uma das tendências que registamos consiste no reforço do papel exercido pela esfera privada (e.g. mercado) na prossecução das políticas sociais e a segunda diz respeito ao papel crescente desenvolvido por organizações internacionais como a UE, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE)⁷, o Banco Mundial (BM)⁸, que influenciam as decisões e delimitam a (margem de) actuação dos Estados nacionais. No primeiro caso, assinalamos a preocupação 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 traduz-se, designadamente:

- a) na diminuição e/ou restrição dos apoios sociais concedidos aos desempregados;
- b) no aumento e/ou generalização dos contratos de trabalho temporário/a prazo;
- c) no reforço das designadas “políticas activas de emprego”⁹ com o intuito de reduzir o número de pessoas dependentes das transferências sociais (e.g. subsídios de desemprego) e aumentar os níveis de emprego (Seeleib-Kaiser 2008; Taylor-Goody 2001).

⁷ Destacamos, tendo em conta o tema do trabalho, a estratégia de emprego da OCDE a qual foi analisada por vários autores (Casey 2004b; Freyssinet 2007; Stiglbauer 2006), que a comparam com a Estratégia de Emprego que, no final dos anos noventa (alguns anos depois portanto), foi delineada e implementada pela UE.

⁸ A propósito da implementação de uma nova abordagem da protecção social pelo Banco Mundial assente na ideia de “gestão do risco social”, Holzmann (2001) constitui uma referência bibliográfica importante.

⁹ Como veremos mais em detalhe no capítulo I do trabalho, é comum, quando falamos em políticas de emprego, distinguir “políticas activas” e “políticas passivas”. Com base na clarificação conceptual que nos é apresentada por Demazière (1995) retemos, para já, as ideias seguintes: “as primeiras visam lutar contra o racionamento dos empregos, valorizando a adaptação da mão-de-obra (formação profissional), suscitando a criação de novos empregos (incentivos à contratação), tentando preservar os empregos existentes (reajustando/gerindo o tempo de trabalho), melhorando a circulação da informação sobre o mercado de trabalho”. Por seu lado, “as segundas visam atenuar os efeitos da penúria de emprego agindo, não sobre o seu racionamento, mas antes distribuindo recursos aos

No segundo caso, realçamos que, ao mesmo tempo que assistimos a uma redução ou transformação da capacidade de intervenção dos Estados nacionais na regulação das políticas e no desenvolvimento das suas economias, organizações internacionais, como as que acima mencionámos, exercem uma influência crescente ao nível das políticas desencadeadas para resolver os problemas sociais associados à reconfiguração das relações e formas de emprego e ao aumento do desemprego.

Inspirados nestes dois temas que, do nosso ponto de vista, são desafiadores e inquietantes para os cientistas sociais e para os sociólogos em particular, passamos a explicitar o nosso objecto de estudo. Os desenvolvimentos, que sobretudo nas últimas duas décadas, podemos assinalar ao nível da intervenção da UE no domínio das políticas sociais levaram-nos a optar pelo estudo das inter-relações (e dos 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 o objectivo, designadamente, de enfrentar as consequências negativas do desemprego. Esta culminou, no ano de 1997, na criação de uma EEE, que, por sua vez, foi integrada na viragem do milénio num plano de acção mais vasto e ambicioso conhecido como a “Agenda de Lisboa”¹⁰. Prosseguindo a linha de investigação entreaberta por outros autores¹¹, 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?* Ou seja, escolhemos debruçar-nos sobre (apenas) um espaço nacional específico, que coincide com o território português, por razões de exequibilidade em termos de realização do próprio trabalho (e.g. tendo em conta os recursos e o tempo disponíveis) e, ao mesmo tempo, pelo interesse que, do nosso ponto de vista, a análise do caso português representa.

desempregados (indemnizações) e controlando o volume da população activa (cessando reformas antecipadas, ajudas para que os trabalhadores estrangeiros regressem aos seus países de origem)” (Demazière 1995: 66).

¹⁰ Muito sinteticamente, pois ocupamo-nos da análise desta questão de forma aprofundada na segunda parte da dissertação, recordamos que o grande objectivo delineado ao nível da UE no ano 2000 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).

¹¹ Actualmente, são numerosos os estudos que se debruçam sobre as influências e as inter-relações entre as políticas europeias de emprego (e.g. a EEE) e as políticas nacionais. Alguns debruçam-se sobre um único estudo de caso. Outros privilegiam uma óptica comparativa. O respectivo enquadramento é apresentado no capítulo metodológico da dissertação.

1. Um desafio epistemológico. A superação do “nacionalismo metodológico” e a análise do caso português

Na viragem do milénio, alguns autores chamavam a atenção para o facto de a Sociologia, contrariamente a outras disciplinas como a Economia, a Ciência Política ou as Relações Internacionais, não conferir uma (tão) grande importância às questões relacionadas com a integração europeia (Guiraudon e Favell 2007; Kohli e Novak 2001)¹². Com excepção de alguns estudos sociológicos no domínio específico das políticas sociais (Leibfried e Pierson 1995) e das relações industriais (Streeck e Schmitter 1991), os estudos existentes sobre o tema na década de noventa e no início do novo milénio provinham sobretudo da Ciência Política e das relações internacionais. De um modo geral, estes privilegiavam as dimensões políticas da UE, designadamente, as novas formas de governação que emergiam no contexto do chamado “sistema multivariado” (Marks *et al.* 1996), o seu défice democrático (Scharpf 1999) ou o processo político (Wallace e Wallace 2000). Por seu lado, as relações internacionais têm-se debruçado sobre as relações interestatais analisando, designadamente, “os processos de decisão em diferentes níveis de governação, em particular os actores nacionais e as instituições supranacionais e as suas interacções” (Ebbinghaus 1998: 302). No domínio da Sociologia, destaca-se a investigação desenvolvida por Ari Nieminen, publicada em 2005¹³, na qual o autor considera não só a dimensão política, mas também económica e social da integração europeia.

Uma das razões que vários autores apontam para explicar o facto de a Sociologia negligenciar o estudo da UE¹⁴ e, designadamente, das dinâmicas sociais e das implicações decorrentes das mudanças económicas, políticas, jurídicas e sociais, associadas à UE, tem a ver com o chamado “nacionalismo metodológico”¹⁵ (Ebbinghaus 1998; Guiraudon e Favell 2007; Nieminen 2005). Este consiste em privilegiar o Estado-Nação e as sociedades nacionais como unidades de análise e aplica-se também no caso dos estudos comparativos

¹² Apesar desta tendência, com que fomos confrontados na fase das leituras exploratórias da nossa própria investigação, reconhecemos que existem sinais de um interesse crescente por parte dos sociólogos sobre o tema da integração europeia. Como reflexo desta tendência têm sido (re)elaboradas ferramentas conceptuais e metodológicas que visam contribuir para uma outra leitura destas questões. A propósito desta questão, Zimmermann e Favell (2011) constituem uma referência bibliográfica importante.

¹³ O trabalho de Ari Nieminen supra-citado contém uma sistematização de ideias sobre o volume de publicações acerca do tema da integração europeia e a respectiva evolução que, pensamos, importa ter presente (Nieminen 2005: 108). Complementarmente, recordamos os trabalhos desenvolvidos por investigadores do Max Planck Institute for the Study of Societies como é o caso, entre muitos outros, de Michael Blauberger, Armin Schäfer, Fritz W. Scharpf e Wolfgang Streeck. Por último, consulte-se o portal desenvolvido por Michael Nentwich que contém endereços electrónicos relevantes sobre publicações, bases de dados, investigação sobre o tema da integração europeia (<http://eiop.or.at>).

¹⁴ Para uma reflexão crítica em torno da relação difícil e controversa que, na perspectiva de Guiraudon e Favell, tem existido entre a Sociologia e o estudo das questões europeias o texto dos autores, publicado em 2007, constitui uma referência bibliográfica relevante.

¹⁵ Uma boa sistematização de ideias sobre o modo como a Sociologia, para além de outras ciências sociais, está enredada na análise das sociedades nacionais pode ser encontrada em Ebbinghaus (1998).

ou de investigações que privilegiam domínios específicos ou instituições concretas (e.g. a família) (Kohli e Novak 2001; Nieminen 2005). Como refere o sociólogo alemão Bernhard Ebbinghaus (1998), em aparente contradição com o facto de o seu objecto de estudo ser, predominantemente, as “sociedades nacionais”, grande parte das análises sociológicas estão centradas em conceitos que transcendem esta unidade de análise. Em muitos casos, refere ainda o autor, estas remetem-nos para uma escala global/mundial¹⁶, mas, (mais) raramente, para a escala europeia (Ebbinghaus 1998).

Nos últimos anos, vários autores têm defendido que “o Estado-Nação parece ter perdido a sua centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativa económica, social e política” (Santos 2001b: 42). Neste contexto, urge analisar as relações que se entrecem entre esta unidade de análise e outras entidades internacionais e/ou supra-nacionais, de que a UE é, sem dúvida, um bom exemplo. Complementarmente, as sociedades nacionais – cuja definição está imbricada na noção de Estado-Nação (Nieminen 2005) - estão, hoje, confrontadas com processos de globalização e de integração regional (e.g. europeia) que carecem de uma análise aprofundada. Acresce o facto de termos assistido, nos últimos anos, a um reforço do processo de integração europeia designadamente no domínio económico (consolidação da UEM), para além de alguns avanços, mais modestos é certo, nos domínios social e político.

Assim, também os sociólogos são, hoje em dia, confrontados com a necessidade de ultrapassar o referido “nacionalismo metodológico”, desenvolvendo análises que se debrucem sobre a dimensão social do processo de integração europeia, tendo em conta as inter-relações e influências que se desenvolvem entre as políticas (e.g. sociais) dos vários Estados nacionais e as políticas sociais da UE (Hemerijck 2005). Não se trata apenas, pensamos, de promover a realização de estudos comparativos, os quais padecem, geralmente, do mesmo “síndrome nacionalista” (Ebbinghaus 1998) independentemente do contributo que trazem para o nosso conhecimento, mas antes de explorar a dimensão relacional e internacional associada à reconfiguração das relações sociais de poder e das práticas sociais numa escala global, o que pressupõe a re-adequação e/ou criação de novas ferramentas conceptuais e analíticas que compete aos sociólogos encontrar.

¹⁶ A título de exemplo refira-se a análise marxista do capitalismo enquanto sistema global ou, mais recentemente, a teoria do sistema-mundo de Wallerstein (1990; 1994), a teoria da dependência (Frank 1971; Frank e Gills 1996).

Como resposta a este desafio epistemológico, neste trabalho, analisamos o(s) processo(s) de europeização das políticas de emprego, começando por reconhecer que este é um processo complexo que nasce da interacção entre interesses nacionais diversos e esforços de cooperação ao nível europeu. Com o objectivo de desenvolver uma análise sociológica do processo de europeização neste domínio de acção em particular, realçamos as inter-relações entre os factores nacionais e internacionais (e.g. europeus).

Neste sentido, a presente investigação integra a preocupação de superar, através do recurso a ferramentas teóricas e metodológicas da Sociologia, o atrás referido “nacionalismo metodológico” e privilegia uma das dimensões até há algum tempo atrás negligenciadas do processo de integração europeia, a dimensão social, onde incluímos o tema do (des)emprego. A intersecção das ideias que nos propomos desenvolver contempla a análise da experiência portuguesa recente. O tema escolhido, as políticas sociais no domínio do emprego, relembra-nos que estas têm como espaço privilegiado de realização e de tomada de decisões o espaço nacional. No entanto, este, cada vez mais, está sujeito e dialoga com experiências, conhecimentos, influências que provém do exterior através de organizações internacionais e/ou supra-nacionais como a UE, a OCDE, o BM, a Organização Internacional do Trabalho (OIT). A escolha do caso português é pertinente dadas as especificidades do modelo de Estado-Providência dos países da Europa do Sul, onde Portugal se inclui (e.g. desenvolvimento tardio, ineficiências, desigualdades). Na nossa perspectiva, este modelo está sujeito a pressões e desafios muito particulares que o condicionam em termos de escolhas políticas no sentido da preservação dos objectivos de justiça social e de promoção do bem-estar e, simultaneamente, da criação de riqueza e de uma situação económica estável. Neste grupo de países, Portugal permanece um dos grandes ausentes do conhecimento e da literatura científica internacional.

Estas são razões que nos levam a reconhecer o interesse acrescido que a análise da realidade portuguesa confere ao próprio trabalho. Porém, tendo em conta as preocupações com o nacionalismo metodológico que acima explicitámos, acabaremos também por incorrer no mesmo tipo de obstáculos? De que modo poderemos escapar à tentação de considerar o caso nacional como unidade de análise fechada e, simultaneamente, não

adoptar uma visão sobre a UE como uma entidade única ou um sistema *sui generis* que, desse ponto de vista, seria incomparável¹⁷.

O modo como esperamos contornar estas dificuldades consiste em analisar de forma aprofundada a relação nacional-internacional, o que nos leva, desde logo, a não enveredar por uma análise de tipo vertical (e.g. do nível europeu para o nível nacional), nem tão pouco a focalizarmo-nos unicamente nos problemas e respostas específicos, nas singularidades da sociedade portuguesa. Em alternativa, investigamos as interações complexas que se entretecem entre os processos sociais que ocorrem no nível nacional (e.g. transformações nas políticas públicas de emprego, nos sistemas de actores responsáveis pela sua implementação) e os processos sociais e políticos que ocorrem no nível internacional e que, especificamente, no caso da UE revelam uma interdependência crescente com o nível nacional. Em suma, temos a pretensão de, a partir de um caso singular, contribuir para evidenciar alguns dos seus aspectos distintivos enquanto elemento pertencente a um complexo e mais alargado espaço social, económico e político, i.e., contextualizando-o no seio de processos mais vastos que decorrem no nível europeu. Apesar deste nosso compromisso inicial, reconhecemos, desde já, uma das limitações do trabalho. Esta prende-se com o facto de na nossa investigação empírica privilegiarmos o ponto de vista dos altos funcionários e/ou quadros técnicos que trabalham nas e/ou para as instituições nacionais e europeias. Ou seja, a presente investigação não contempla as experiências reais, quotidianas dos indivíduos que, no nível micro, vivem e sentem os efeitos da integração europeia, muito em particular, na forma como participam no mercado de trabalho¹⁸. Esperamos, num futuro próximo, ter a oportunidade de realizar outros trabalhos de investigação que nos permitam ultrapassar esta ausência.

2. A análise da europeização das políticas de emprego sob um ponto de vista sociológico

Delimitar, mas sobretudo pôr em prática, um quadro conceptual e ferramentas teóricas e empíricas que nos permitam, de um ponto de vista sociológico, examinar as inter-relações entre as políticas que no domínio do emprego têm sido desenvolvidas ao

¹⁷ A propósito destes riscos, um texto publicado por Ebbinghaus (1998) no final dos anos noventa constitui uma referência bibliográfica importante.

¹⁸ Esta preocupação é partilhada por outros investigadores como é o caso de Giugni (2009)

nível da UE e as políticas que neste mesmo domínio têm sido promovidas num dos Estados-membros (Portugal), não é uma tarefa fácil.

Um dos pontos de partida desta dissertação consiste em admitir que factores externos, conjugados com factores internos, influenciam e provocam mudanças ao nível da actuação do Estado-Providência nacional. Complementarmente, sublinhamos a existência de uma complexa rede de relações sociais e políticas que se entretetece nos processos de interacção entre os níveis nacional e internacional/europeu e dos quais resulta a própria reorganização/re-definição/re-estruturação das políticas sociais. Esta rede estabelece-se entre actores e instituições distintos e que se movem em diferentes esferas e níveis de acção (e.g. local, nacional e/ou internacional).

Tendo em conta estas ideias adoptamos como perspectiva teórica principal o institucionalismo sociológico. Do nosso ponto de vista, esta corrente teórica aponta-nos caminhos pertinentes na compreensão das mudanças que ocorrem nas sociedades, ao nível nacional portanto, em resultado da interacção com novos arranjos institucionais internacionais. Vejamos, primeiro, as raízes epistemológicas desta corrente teórica¹⁹ e, em segundo lugar, alguns dos seus pressupostos teóricos fundamentais. Estes são temas que aprofundamos no capítulo da dissertação dedicado ao enquadramento teórico do trabalho.

A análise do modo como funcionam as diferentes instituições e das interligações que estabelecem entre si pode fazer-nos recuar no tempo em busca dos autores clássicos. Alguns destes autores procuravam respostas para questões que ainda hoje nos inquietam como, por exemplo, quais as razões e as consequências das mudanças que afectam as nossas sociedades? Da reflexão que nos deixaram resultam algumas das bases e das ferramentas teóricas que orientam a nossa interpretação e compreensão dos fenómenos (sociais) que nos rodeiam.

Uma das correntes sociológicas que se dedicou ao estudo das instituições sociais e ao modo como estas vão ao encontro das necessidades sociais é o estrutural-funcionalismo. As ideias de Émile Durkheim inspiraram o seu desenvolvimento²⁰, em particular, as suas interpretações sobre o modo como as sociedades mantêm a sua coesão interna e sobrevivem ao longo do tempo, diz-nos o autor, graças à solidariedade social. Esta assume

¹⁹ No fundo, trata-se de ir ao encontro de algumas teorias e autores clássicos que nos deixaram ferramentas teóricas, metodológicas e analíticas que, ainda hoje orientam a pesquisa sociológica e que, no âmbito da nossa investigação, nos permitem pensar sociologicamente sobre as políticas sociais.

²⁰ Para uma interpretação sobre o legado do autor na corrente funcionalista desenvolvida, nomeadamente, por Parsons nos EUA e na abordagem estruturalista de autores como Lévi-Strauss e Bourdieu, a obra de Coffey (2004) constitui uma referência a ter em conta.

configurações distintas, “nas sociedades mais simples, onde o desenvolvimento da divisão do trabalho é ainda rudimentar”, onde os indivíduos desenvolvem tarefas idênticas e partilham os mesmos valores, símbolos, sistemas de trocas através de laços de “solidariedade mecânica”. Nos tempos modernos, nas sociedades complexas as relações sociais são, por sua vez, marcadas por um outro tipo de solidariedade, a “solidariedade orgânica”, que resulta das interdependências que se estabelecem entre os indivíduos a partir da divisão social do trabalho²¹. Com base nestes dois conceitos fundamentais - “solidariedade mecânica” e “solidariedade orgânica” – o autor apresenta-nos um quadro analítico que nos permite analisar “o processo de diferenciação dos indivíduos e a coesão das sociedades modernas” (Paugam 2007: 2)²².

Sublinhe-se que a análise do funcionamento e da evolução das sociedades que os autores desta corrente teórica, na esteira de Émile Durkheim, prosseguem transporta consigo uma certa ideia de equilíbrio, de coerência interna que, à semelhança do que sucede com outros organismos vivos, confere às sociedades uma coesão interna que é assegurada pelo papel que os seus diferentes elementos desempenham e que existe para além deles próprios. Como sabemos muitas das propostas de Durkheim, radicais para a sua época, foram objecto de controvérsia²³. Nesta nossa breve incursão pelos autores clássicos da Sociologia, em busca de uma contextualização teórica e epistemológica do tema da nossa investigação, enfatizamos – para além das controvérsias - aquele que, para nós, é um dos contributos mais relevantes da obra do autor. Durkheim procurou explicar as diferentes formas como as sociedades estão funcionalmente organizadas de modo a garantir a ordem e a solidariedade social e analisou, com especial atenção, as consequências das mudanças que ocorreram na sociedade do seu tempo sentidas, nomeadamente, ao nível das estruturas e das instituições sociais, associadas à quebra das solidariedades tradicionais.

Retomando o nosso regresso ao passado da Sociologia reconhecemos que, para podermos interpretar a(s) mudança(s) social(ais) que têm ocorrido ao nível do funcionamento do mercado de trabalho e do papel exercido pelo Estado através de um dos

²¹ Sobre este tema ver a tese de doutoramento do autor *De la Division du Travail Social* (Durkheim 1893).

²² Durkheim, à semelhança de um outro autor seu contemporâneo, Ferdinand Tönnies (1855-1936), desenvolveu uma análise sobre as transformações de longa duração que marcaram a transição da sociedade tradicional/feudal para a sociedade moderna/industrial. Uma dessas transformações está associada, de facto, ao enfraquecimento da “solidariedade mecânica” e à sua tendencial substituição pela “solidariedade orgânica”.

²³ De um modo geral, todos os autores que sistematizam os principais contributos do seu pensamento, comparando-o muitas vezes com o de autores seus contemporâneos (e.g. Max Weber) destacam e explicam a origem e os contornos da controvérsia em torno das características do método sociológico, do ênfase no consenso e na estabilidade das sociedades, da analogia orgânica. Cf., entre outros, Cuff (1998) Giddens (1978; 2004) e Noble (2000).

seus instrumentos de acção privilegiados, as políticas públicas, torna-se necessário completar com outras perspectivas teóricas algumas das ideias trazidas por Durkheim e pelas correntes teóricas que nelas se inspiraram (e.g. funcionalismo). Desde logo, um dos aspectos que, em nosso entender, está sub-analisado na obra de Durkheim e, de um modo geral, é apontado como uma crítica aos funcionalistas, são as causas da mudança social propriamente ditas (contrariamente às consequências que a mesma provoca e que foram amplamente estudadas pelo autor). Da respectiva interpretação se ocupou um outro autor, contemporâneo de Durkheim, Max Weber. Embora não deixasse de reconhecer o peso dos factores económicos para a compreensão da natureza e das causas da mudança social, tão caros a Karl Marx (outro dos autores clássicos da Sociologia), Weber atribuía especial importância às ideias e aos valores. Na sua perspectiva, as ideias, os valores e as motivações humanas eram os factores impulsionadores da mudança. Por conseguinte, contrariamente a Durkheim ou Marx, Weber “não acreditava que as estruturas existiam externamente aos indivíduos ou que eram independentes destes. Pelo contrário, as estruturas da sociedade eram formadas por uma complexa rede de acções recíprocas” (Giddens 2004: 13). A Sociologia, era para o autor, a “ciência da acção social”, tendo por objectivo compreender de que modo os indivíduos agem em relação uns com os outros (Noble 2000: 119). Na sociedade moderna, que o autor analisou a partir de vários dos seus elementos (e.g. sistema capitalista, religião, autoridade e poder, desigualdades), os padrões da acção social estavam sujeitos a importantes mudanças fruto, designadamente, do processo de racionalização que, em seu entender, é apontado como a característica distintiva do capitalismo industrial moderno. Tal como, nas sociedades tradicionais, a religião e os hábitos enraizados definiam os valores e as atitudes das pessoas, nas sociedades modernas a racionalização estende-se a cada vez mais campos (e.g. política, religião, actividade económica) em virtude do desenvolvimento da ciência, da moderna tecnologia e do aumento, sem precedentes, da burocracia enquanto forma privilegiada de organização e de administração tendo em vista a eficiência e a obtenção do lucro (Cuff *et al.* 1998; Noble 2000). Detenhamo-nos, brevemente, na aplicação dos princípios da organização burocrática às organizações do dia-a-dia a partir de algumas das críticas que foram apontadas ao pensamento do autor. Kohn (1989), por exemplo, chamou a atenção para o facto de as organizações mais burocráticas, mais ainda do que as pequenas firmas, não produzirem “conformistas plácidos” mas antes concederem espaço de liberdade aos

indivíduos que nelas trabalham. Outros autores que realizaram investigação empírica junto de empresas e organizações de grande dimensão mostraram que o funcionamento quotidiano e as práticas administrativas concretas distanciam-se do tipo-ideal burocrático estabelecido por Weber (Noble 2000). Com base nestes pontos de vista, sublinhamos o facto de Weber não ter olhado suficientemente para o nível micro das relações sociais, para o papel das redes informais, das opções individuais, no fundo para o lado humano de quem estabelece e implementa as regras e os princípios organizacionais. Esta é uma ideia que para nós é particularmente importante na medida em que, quando analisamos o funcionamento e as mudanças ao nível das instituições, frequentemente, os actores não se comportam racionalmente. Um dos pressupostos da vertente sociológica do institucionalismo consiste, precisamente, em reconhecer que as instituições são geradoras de sentido, i.e. delimitam um conjunto de ideias, normas, valores que, de certa forma, contribuem para a criação da identidade de um actor individual ou colectivo. Deste ponto de vista, considera-se que os indivíduos tomam decisões, não sendo – como refere Beyeler (2003) - simplesmente determinados, constringidos pelas instituições.

Conscientes de que esta é uma muito breve incursão por dois dos autores fundadores da Sociologia, Durkheim e Weber²⁴, sublinhamos que as diferenças que os separam em termos teóricos relembram-nos uma das divisões clássicas na literatura sociológica entre, de um lado, as teorias institucionais e, do outro lado, as teorias da acção, ou, numa outra formulação, entre estrutura e agência. Não sendo nossa intenção neste trabalho explorar um dilema teórico de tal envergadura²⁵, retomamos esta separação de modo a podermos contextualizar a abordagem teórica que orienta o presente trabalho indo ao encontro de algumas das suas raízes e pressupostos epistemológicos inspiradores, um exercício que em seguida completamos.

Para além das diferenças que os separam, tanto Durkheim como Weber tinham a preocupação de explicar o funcionamento das sociedades do seu tempo e a natureza da mudança social que observavam, delimitando normas, regras, valores para o estudo do mundo social. Apesar de algumas das suas propostas terem sido abandonadas ou caído em desuso, as marcas do seu pensamento e as diferenças conceptuais e teóricas que o caracterizam estão presentes em algumas correntes teóricas recentes. A variante

²⁴ O trabalho de sistematização das perspectivas teóricas desenvolvidas pelos “pais fundadores da Sociologia” tem sido realizado por vários autores. Uma boa síntese de ideias pode ser consultada em Craib (1997), Cuff et al. (1998) e Noble (2000). Em língua portuguesa, consultem-se os trabalhos de Cruz (1989), Giddens (1978; 2004) e Silva (1994).

²⁵ Sobre este dilema teórico consulte-se a proposta teórica de Giddens, designada “teoria da estruturação” (1976; 1979; 2000).

sociológica da corrente institucionalista, que privilegiamos neste trabalho, reflecte alguns dos ensinamentos trazidos por estes dois autores e/ou pelas perspectivas teóricas que a partir deles se foram desenvolvendo. Esta permite-nos analisar os processos de mudança que ocorrem nas instituições em resultado de processos internos e também externos (e.g. globalização, europeização) e, designadamente, do modo como, num determinado contexto institucional, os actores alteram as suas estruturas cognitivas. Tendo-se constituído num domínio teórico mais específico, dedicado ao estudo das organizações, a partir de final dos anos setenta (Hall e Taylor 1996), o institucionalismo sociológico adopta uma visão mais ampla das instituições, considerando que estas incluem não apenas as regras formais, os procedimentos e as normas, mas também os sistemas simbólicos, os quadros cognitivos e os princípios morais que enformam o conjunto de sentidos e significados orientadores da acção humana (Hall e Taylor 1996). Deste ponto de vista, é útil, reconhecemos, ultrapassar a divisão conceptual entre “instituições”, de um lado, e “cultura” do outro. A “cultura” deve ser entendida como uma rede de rotinas, símbolos, instruções que fornecem um guia para a acção dos indivíduos que, num dado contexto organizacional, agem em função, não apenas das normas (formais, etc.) e de uma determinada “racionalidade” e “busca de eficiência”, mas sob influência também das estruturas cognitivas que os rodeiam e que, de certa forma, eles próprios ajudam a (re)construir (Hall e Taylor 1996: 16).

No nosso estudo, ao analisarmos os efeitos dos processos de globalização e de europeização no mercado de trabalho e no sistema de protecção social, partimos da ideia de que determinadas estruturas sociais, determinadas instituições (e.g. Estado-Providência, mercado de trabalho) influenciam o comportamento e as escolhas dos actores domésticos (e.g. políticos, funcionários públicos), produzem efeitos nas suas estruturas cognitivas (e.g. ideias, valores) (Beyeler 2003) com implicações na reforma e/ou reestruturação das políticas sociais (e.g. nacionais e supra-nacionais/europeias). Destacamos, especificamente, o papel de alguns actores políticos (e.g. governos, partidos políticos, representantes de serviços públicos) que, no nível nacional, realizam opções (delimitadas pelo contexto institucional em que se movem) que vão determinar o modo como as mudanças e orientações (e.g. políticas) provenientes da UE influenciam a configuração nacional das políticas orientadas para o mercado de trabalho e o funcionamento e o modo de organização do Estado português, enquanto Estado-Providência. Sublinhamos que estas escolhas são determinadas e/ou influenciadas por ideias, valores, normas que se constituem

a um nível internacional/inter-estatal (e.g. ao nível da UE) em resultado de trocas e decisões políticas e também económicas em que alguns destes actores participam. É, por conseguinte, sob uma perspectiva sociológica que analisamos o papel exercido pela UE e os efeitos e as mudanças produzidos ao nível nacional, tomando Portugal como estudo de caso. Ou seja, adoptamos uma visão sociológica das instituições, do modo como estas interagem entre si e também das mudanças a que estão sujeitas, do modo como se inter-relacionam com outras instituições que se localizam, neste caso, num outro nível e espaço de actuação (e.g. europeu) e da forma como determinados actores, num determinado contexto social e político, re-orientam a sua acção, (re)definem os objectivos, os modelos, os procedimentos que lhes compete pôr em prática.

3. Considerações metodológicas preliminares

Uma vez delineada a perspectiva teórica que orienta a investigação, existem algumas premissas metodológicas que consideramos importante referir neste capítulo introdutório.

Para podermos compreender os efeitos de processos e/ou dinâmicas sociais que ocorrem ao nível internacional (e.g. UEM) e também ao nível nacional (e.g. transformações no mercado de trabalho) partimos da ideia de que, actualmente, estes traduzem-se em mudanças nas instituições que, de forma privilegiada e tradicionalmente, asseguram a prossecução do bem-estar social e regulam as relações sociais no domínio laboral. Deste ponto de vista, concebemos, primeiro, que a análise das políticas sociais seja colocada num contexto económico e político internacional e/ou supranacional. Em segundo lugar, admitimos que algumas das estruturas económicas nacionais, das instituições políticas e das próprias ideologias estão, hoje em dia, sujeitas a mudanças importantes. Neste sentido, pretendemos demonstrar que a tendencial resistência e/ou estabilidade associada ao funcionamento de determinadas instituições e estruturas, como sabemos amplamente estudada por alguns autores (e.g. Esping-Andersen, Pierson) necessita de ser reexaminada.

Há ainda um aspecto que nos parece essencial enfatizar e que consiste em reconhecer, para além dos dois aspectos acima referidos, o facto de as instituições políticas nacionais mediar as pressões externas, i.e., as suas características e dinâmicas próprias

influenciarem os efeitos provenientes de processos e dinâmicas externas/internacionais e também as consequências que (em parte pelo menos) derivam desses mesmos processos.

Vejamos, de forma mais concreta, de que modo estas ideias são concretizadas na presente investigação. Tal como referimos no início do capítulo, o objecto de estudo que privilegiamos são as políticas públicas de emprego, nas quais podemos hoje, ao nível nacional, detectar sinais de mudança fruto do respectivo enquadramento num contexto económico, político e social mais alargado. De que forma uma iniciativa política concebida e desenvolvida à escala europeia, a EEE, influencia e interage com as políticas de emprego nacionais? Esta é, como acima enunciámos, a questão central que norteia o trabalho, à qual estão, desde logo, associadas algumas dificuldades de ordem metodológica que passamos a identificar.

Como tem sido exaustivamente analisado por diversos autores, um dos instrumentos que se generalizou no contexto de uma abordagem que visava, a um nível macro, resolver alguns dos problemas (e.g. desemprego) com que se deparavam na viragem do milénio a generalidade dos Estados-membros da UE conhecida como “Estratégia de Lisboa” é o Método Aberto de Coordenação (MAC). Em alternativa às formas “duras” e/ou a outros instrumentos sancionatórios utilizados para obrigar os Estados-membros a aplicar a legislação comunitária e, no limite a aproximar e/ou a fazer convergir as suas políticas com as orientações europeias, surgiu, no contexto designadamente da(s) política(s) de emprego europeias²⁶, um instrumento suave de coordenação caracterizado pela ausência de sanções formais e pelo carácter voluntário dos mecanismos utilizados (e.g. *benchmarking*, pressão pelos pares, recomendações).

Tendo em conta estas características uma das questões que podemos colocar é até que ponto e de que modo podemos detectar mudanças/alterações, nomeadamente, nas instituições nacionais e nos conteúdos das políticas propriamente ditos. Como discutiremos na segunda parte do trabalho, as relações de interdependência, o reforço da interacção e comunicação que se estabelecem, neste caso, num determinado contexto político e organizacional internacional (UE) dão origem à partilha de experiências e de significados conjuntos, de informação e de conhecimentos que poderão conduzir a alterações nas políticas nacionais promovendo a convergência de expectativas e, no limite, das próprias

²⁶ Sublinhamos, desde já, que o MAC é um método ou um instrumento de governação que visa auxiliar os Estados-membros a implementar as suas políticas nacionais, de emprego neste caso, promovendo a coordenação das mesmas ao nível europeu através do recurso aos instrumentos seguintes: delimitação de directrizes comuns; delimitação de indicadores quantitativos e qualitativos e de metas de referência com base nos melhores desempenhos; troca de boas práticas; revisão pelos pares; recomendações.

políticas. Neste sentido, podem apontar-se os efeitos dos mecanismos previstos pelo MAC (e.g. pressão pelos pares, troca de boas práticas), mediados e postos em prática por determinados actores (e.g. políticos, representantes de organismos públicos, peritos) que se movem no seio de instituições nacionais e também internacionais.

Para podermos identificar e explicar estes efeitos para o caso português, o nosso trabalho empírico consiste em analisar (1) alterações no papel dos actores envolvidos na elaboração e execução das políticas, bem como (2) mudanças ao nível da forma e dos conteúdos das políticas. A primeira dimensão de análise parte de algumas premissas que importa desde já enfatizar:

(a) Nos processos de negociação e decisão política que ocorrem no seio de organizações internacionais como a UE participam representantes nacionais (e.g. dirigentes e técnicos superiores da administração pública), representantes de organizações internacionais (e.g. órgãos da UE), representantes dos parceiros sociais, membros de empresas, Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações Intergovernamentais (OIGs) e outros actores (e.g. membros de comunidades epistémicas). Por conseguinte, os políticos nacionais não são, deste ponto de vista, os únicos actores que influenciam a tomada de decisões.

(b) As decisões/orientações resultam de um complexo sistema de decisão-acção.

(c) A acção e a tomada de decisões é influenciada pelas instituições, nacionais e internacionais, onde os diversos actores em presença se inserem e/ou movem.

No que diz respeito à forma e ao conteúdo das políticas analisamos as alterações (1) no modo como as políticas são elaboradas e implementadas; (2) no tipo de abordagem dos problemas adoptado/privilegiado; (3) nos instrumentos políticos usados.

4. As partes constitutivas do trabalho

Esta dissertação está estruturada em três partes. A primeira é composta por dois capítulos onde é delineado o enquadramento teórico e metodológico que norteia o trabalho.

No *Capítulo I*, desenvolvemos as ideias teóricas enunciadas nesta introdução. Nele apresentamos o quadro analítico que nos permite compreender o modo como as políticas de emprego nacionais interagem com as políticas europeias no domínio do emprego,

designadamente, com a EEE. A conjugação de factores institucionais com circunstâncias políticas e económicas específicas e formas particulares de actuação por parte de alguns actores estrategicamente colocados permite-nos compreender as mudanças que têm ocorrido no mercado de trabalho nacional e no modo como o Estado actua no âmbito das políticas de emprego. Partindo da ideia de que vivemos tempos conturbados, em que novas estratégias de acção emergem, assinalam-se os sinais de transformação social que, em particular, no domínio das relações laborais se fazem sentir e explicitam-se as respostas que ao nível nacional e europeu têm sido (re)construídas para enfrentar os novos desafios.

No *Capítulo II*, apresentamos o modelo de análise que preside ao trabalho (e.g. as hipóteses de trabalho e os conceitos) e explicitamos as técnicas de recolha de informação usadas no trabalho empírico. São também identificadas algumas dificuldades de ordem teórica e metodológica que se colocam num trabalho de investigação como o nosso, em que se entrecruzam dois níveis de análise distintos (e.g. nacional e europeu).

A segunda parte é constituída por quatro capítulos, dedicados eminentemente à análise das políticas europeias de emprego. No *Capítulo III*, são analisados os diferentes momentos da trajectória das políticas sociais na UE contextualizando e articulando a sua trajectória com outras dinâmicas relacionadas com o processo de integração económica europeia e com uma conjuntura política em que figuras como, por exemplo, Jacques Delors tiveram um papel preponderante. Em particular, destaca-se a centralidade que o tema do emprego alcançou na agenda política europeia na década de noventa do século passado, numa altura em que os/alguns governantes europeus defendiam a necessidade de reduzir e/ou atenuar as fortes assimetrias existentes entre as políticas macroeconómicas e monetárias, por um lado, e as políticas sociais, por outro.

No *Capítulo IV*, caracterizamos o contexto político específico e identificamos alguns dos principais marcos históricos que culminaram na delimitação, em 1997, da EEE. Analisamos também, sob uma perspectiva crítica, o tipo de abordagem, os instrumentos de acção, os principais objectivos incorporados na EEE, bem como a sua posterior integração num plano político mais ambicioso conhecido como a “Estratégia de Lisboa” que, mais recentemente, sofreu ele próprio alterações significativas.

Os Capítulos V e VI são dedicados à análise mais detalhada dos conteúdos e pressupostos formais inerentes à EEE, completando as ideias teóricas até aqui apresentadas com os resultados do trabalho empírico realizado. De forma mais específica, o *Capítulo V*

contém uma análise do ciclo de coordenação político (e dos seus diferentes momentos) que subjaz à EEE e uma caracterização dos actores e instituições que ao nível europeu exercem um papel determinante no âmbito do designado “sistema de governação multi-níveis”. Estas ideias são complementadas, no *Capítulo VI*, com uma leitura crítica em torno das especificidades e potencialidades do método privilegiado para promover a coordenação das políticas de emprego nos Estados-membros da UE, conhecido como Método Aberto de Coordenação (MAC). O seu surgimento e adopção no contexto das políticas sociais, especificamente, remete-nos para uma contextualização e um debate de ideias mais alargado, em torno das novas formas e/ou instrumentos de governação europeus, que se caracterizam pelo carácter suave dos procedimentos, pela configuração generalista dos objectivos previstos, pela ausência de sanções formais.

A terceira e última parte da investigação é dedicada à análise das inter-relações entre a EEE e as políticas nacionais. No *Capítulo VII*, apresentam-se as principais características do regime de Estado-Providência em que Portugal se inclui e explicitam-se algumas das particularidades do funcionamento do mercado de trabalho nacional. Analisamos algumas das principais mudanças (externas e internas) com que estas instituições estão hoje em dia confrontadas, procurando compreender em que medida as suas especificidades influenciam e constroem a capacidade de resposta aos novos desafios por parte, designadamente, do Estado português. Com base nestas ideias, o *Capítulo VIII* é dedicado à análise das mudanças nas políticas de emprego nacionais, no que diz respeito aos seus conteúdos e objectivos, e também do ponto de vista da sua reestruturação/reorganização em resultado das influências e das inter-relações que se estabelecem com a EEE. Esta reflexão completa-se, no *Capítulo IX*, com uma análise crítica em torno do papel (e da sua reconfiguração) dos diferentes actores envolvidos na prossecução das políticas emprego em Portugal e, muito concretamente, na implementação da EEE. São também apresentadas as principais mudanças que é possível detectar nas orientações políticas respeitantes às formas de intervenção do Estado no domínio específico das políticas de emprego em Portugal e o modo como estas são implementadas.

O último capítulo, dedicado às *Considerações finais*, contém naturalmente um resumo das principais ideias que resultam da investigação. Nele retomamos as nossas hipóteses de trabalho e procedemos à sistematização dos resultados empíricos alcançados, enfatizando a respectiva articulação com os pressupostos teóricos e as ferramentas

analíticas que orientaram o nosso estudo. Em suma, compilamos os principais contributos que advêm da investigação que realizámos sobre os impactos, as influências e as inter-relações entre a EEE e as políticas de emprego nacionais.

1ª PARTE: Enquadramento teórico e metodológico

Capítulo I. Uma análise sociológica das inter-relações entre as políticas nacionais e as políticas europeias de emprego

No presente trabalho analisamos os desenvolvimentos que no domínio das políticas de emprego têm ocorrido nos países da UE. Tentamos perceber as suas inter-relações com as políticas de um Estado-membro, Portugal, no que diz respeito, especificamente, à forma como o Estado intervém na regulação do mercado de trabalho, através da promoção de políticas públicas de emprego. Na nossa perspectiva, estas estão enraizadas nos sistemas de protecção social dos países europeus que se consolidaram após a II Guerra Mundial e fazem parte das políticas sociais.

Começamos por reconhecer que, sendo este um objecto de estudo sobre o qual confluem os olhares de cientistas sociais com diferentes filiações académicas (e.g. Economia, Ciência Política, política social, Sociologia), é a perspectiva sociológica que escolhemos adoptar. Reconhecemos que as interações sociais estão no centro das políticas sociais, destinadas, especificamente, a combater o desemprego e/ou melhorar as condições de emprego, a corrigir e/ou minorar os desequilíbrios do mercado de trabalho e as consequências negativas que a situação de desemprego acarreta do ponto de vista dos indivíduos e também da sociedade no seu todo. Com base em algumas das ferramentas teóricas e metodológicas da Sociologia analisamos, de forma sistemática, os processos sociais relacionados com as transformações recentes no significado social do trabalho e na configuração de um determinado modelo de emprego. Complementarmente, debruçamo-nos sobre o papel de certas instituições no processo de construção e implementação de políticas sociais, de entre as quais destacamos o Estado, no contexto nacional e internacional/europeu, mas também os sindicatos e as organizações de empresários. A tentativa de combinação de ambas as dimensões de análise coloca-nos, desde logo, algumas dificuldades de ordem epistemológica, tal como veremos em seguida.

Depois de na introdução ao trabalho, termos apresentado uma sinopse de algumas das propostas teóricas de dois dos autores clássicos da Sociologia, Durkheim e Weber, retomamos aqui um dos dilemas com que, desde uma fase inicial fomos confrontados. O dilema em questão vai ao encontro de uma das oposições teóricas clássicas entre, de um lado, os teóricos da “acção social” e do outro os autores eminentemente preocupados com a análise das “estruturas sociais”. Tendo em conta o nosso objecto de pesquisa empírico

entendemos que é útil combinar perspectivas teóricas distintas, pontos de vista diferentes sobre o modo como podemos olhar, designadamente, para algumas das transformações que têm lugar nas sociedades actuais e que afectam algumas das instituições que governam e/ou regulam o nosso dia-a-dia, i.e., a forma como participamos na sociedade²⁷. Falamos, designadamente, do Estado-Providência que hoje se encontra, diríamos, numa encruzilhada fruto de mudanças que provêm do exterior mas também de dinâmicas internas aos diferentes países (e.g. europeus) que, na sua forma mais avançada²⁸, adoptaram este modelo de intervenção (política) do Estado. Complementarmente, tentamos perceber o modo como, para além dos contextos organizacionais específicos em que estão envolvidos e que parecem, à primeira vista, dotados de um certo imobilismo, certos actores (re)constróem os seus próprios discursos e (re)adaptam o seu comportamento e contribuem, nesse sentido, para transformar/re-orientar o modo de funcionamento das próprias instituições/organizações e também das suas orientações políticas. A conjugação destes dois ângulos de análise, o papel das estruturas, por um lado, e da acção humana, por outro, leva-nos a adoptar como perspectiva teórica o institucionalismo sociológico. Admitimos que as instituições influenciam as escolhas e a margem de actuação dos actores, uma ideia que subjaz às várias correntes institucionalistas (Beyeler 2003). Na perspectiva que defendemos, os actores (re)orientam as suas práticas em função do contexto institucional em que se movem, o qual é gerador de sentidos e, nesse sentido, influencia a construção da identidade de um actor, seja ele individual ou colectivo. Por sua vez, os actores não são absolutamente constrangidos pelo contexto em que estão inseridos e pelas normas e regras pré-existentes, mas antes possuem uma certa margem de autonomia, i.e. são capazes de provocar mudanças, de produzir alterações ao nível dos valores e das ideias dominantes.

Na presente investigação, analisamos o papel de alguns actores, individuais e também colectivos (e.g. governos; sindicatos; associações patronais e seus representantes; peritos) que se movem em dois espaços de análise distintos – nacional e europeu – e cuja actuação é, por esse motivo, delimitada pelas regras e relações sociais que se entretencem

²⁷ Neste sentido, o conceito de instituições que utilizamos é bastante abrangente, incorporando várias formas de regulação normativa e de acção social, e, seguindo os passos de Streeck e Thelen (2005), incorpora um espaço de acção e conflito que os actores podem (escolher) mobilizar.

²⁸ Obviamente, não ignoramos as diferenças que caracterizam os diferentes sistemas de protecção social e, de forma mais abrangente, os regimes de Estado-Providência no interior do espaço europeu. Quando usamos a expressão mais “avançado” pensamos, designadamente, em outros modelos/formas de intervenção do Estado (e de outros actores como as organizações não governamentais, as famílias) que se desenvolveram em outros territórios do mundo (não exclusivamente ocidental) e que foram incorporados em estudos comparativos recentes (Gough *et al.* 2004).

em contextos organizacionais diferentes e que representam valores, sentidos, princípios orientadores que podem também, como veremos, ser contrastantes em certas circunstâncias (e.g. políticas, económicas). Referimo-nos, designadamente, às instituições europeias (e.g. Comissão Europeia, Conselho Europeu), cujas competências no domínio da política social são limitadas mas que, ao longo dos últimos anos, adoptaram instrumentos de intervenção no domínio, especificamente, das políticas públicas de emprego que são hoje implementados (para além das respectivas diferenças) em todos os Estados-membros. Referimo-nos complementarmente às instituições nacionais. Estas constituem, primordialmente, o espaço de decisão por excelência e reúnem as competências (quase?) soberanas em matéria de política social. Num e noutro caso, assinalamos um conjunto de mudanças que provém de dinâmicas externas, associadas, em grande parte, aos processos de globalização da economia. Estas traduzem-se, designadamente, na abertura dos mercados ao nível global, na aceleração sem precedentes do desenvolvimento tecnológico acelerando a concorrência e desafiando a capacidade de competir ao nível internacional e provocando por parte de ambas as instituições, nacionais e europeias, novas (e inovadoras?) capacidades de resposta. A estes desafios junta-se, como sabemos, um conjunto de transformações de entre as quais destacamos, o envelhecimento da população, alterações no modo como está organizado o mercado de trabalho (e.g. aumento do desemprego e do emprego precário; entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho), mudanças significativas ao nível da reestruturação das relações familiares, às quais estão ligados novos riscos sociais que carecem de novas formas de intervenção. É neste contexto que, pensamos, os investigadores são confrontados com algumas questões como as que a seguir se colocam:

- Quais os impactos destes fenómenos no que diz respeito, concretamente, ao modo como o Estado intervém na regulação do mercado de trabalho e na salvaguarda de determinados direitos e garantias sociais?

- Que papel desempenham os diferentes contextos históricos e políticos e de que forma estes afectam a capacidade de resposta por parte de certos actores (e.g. governos, serviços públicos de emprego, sindicatos)?

- De que modo certos actores mobilizam elementos estruturais – regras, recursos – no decorrer das suas relações sociais e contribuem, nesse sentido, para alterar a unidireccionalidade dos (novos) constrangimentos económicos?

Sobre elas nos debruçamos nos pontos seguintes.

1. Os Estados-Providência em processo de mudança?

Uma das instituições que, nas sociedades capitalistas ocidentais, ocupa um lugar central e tem sido amplamente estudado por parte de muitos cientistas sociais, é, sem dúvida, o Estado-Providência. A história do desenvolvimento do Estado-Providência é um processo longo e complexo e o interesse e a óptica de leitura privilegiada pelos investigadores tem variado ao longo do tempo. Podemos identificar algumas grandes questões que têm merecido a atenção dos especialistas. Sobretudo numa primeira fase dos estudos sobre o Estado-Providência os investigadores procuraram saber *o que é o bem estar/Estado-Providência numa sociedade capitalista? e de que modo podemos estudá-lo?* Numa altura em que era relativamente consensual a ideia de que o modelo político de Estado-Providência tenderia a expandir-se²⁹, os investigadores dirigiam as suas análises para o significado do conceito de “bem-estar” (*welfare*) nas sociedades capitalistas. De uma definição inicial, centrada no nível e/ou no esforço (financeiro) dispendido pelo Estado no sentido de assegurar determinados serviços (Wilensky e Lebeaux 1958) o conceito evoluiu, passando a incluir outras dimensões de análise, designadamente: os conteúdos (e.g. programas universalistas ou dirigidos a determinados grupos, a qualidade dos serviços e dos benefícios); os resultados e o alcance das políticas do ponto de vista dos seus destinatários (e.g. impacto sobre as famílias); o respectivo impacto no que concerne as desigualdades e a participação no mercado de trabalho. Para tal contribuiu o desenvolvimento de instrumentos estatísticos, que passaram a disponibilizar informação mais completa e detalhada sobre outros indicadores, e a sofisticação das técnicas de investigação sociológica. Neste contexto, as abordagens do Estado-Providência complexificaram-se, passando a incidir sobre uma multiplicidade de factores (e.g. variedade de opções políticas, configurações institucionais e estruturas sociais distintas, diferentes tipos de capitalismo) considerados importantes para explicar o funcionamento e/ou a operacionalização dos (diferentes) modelos de Estado-Providência. Na nova linha

²⁹ Como sublinha Mark Kleinman (2002), “a industrialização e a modernização levaram ao enfraquecimento dos laços familiares e comunitários, ao aumento do número e da proporção de população idosa e reforçaram a participação na economia formal, industrial. Simultaneamente, o ciclo industrial/empresarial intensificou-se e surgiram períodos de desemprego massivo. Consequentemente, a intervenção do Estado em larga escala tornou-se necessária para preservar a estabilidade e a vida económica” (Kleinman 2002: 10).

teórica e metodológica destaca-se o trabalho de alguns autores (Abrahamson 1992; Esping-Andersen 1990; Ferrera 1996a; Leibfried 1993), alguns dos quais, como sabemos, construíram tipologias que continuam a dominar o debate académico. Partindo do reagrupamento de certos aspectos da vida social, política e económica em torno de certas constelações/configurações específicas, estes autores identificaram um número relativamente restrito de famílias e/ou grupos, diferenciados entre si e que tendem a permanecer relativamente estáveis ao longo do tempo. A mais célebre destas tipologias é a que foi desenvolvida pelo economista político e sociólogo dinamarquês, Gosta Esping-Andersen, designadamente, naquela que passou a ser reconhecida como uma obra clássica da literatura sobre o tema, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. A tese do autor baseia-se em três conceitos centrais:

- 1) o conceito de “desmercadorização”³⁰, entendido como o grau segundo o qual aos indivíduos ou às famílias é possível manter um nível de vida socialmente aceitável, independentemente da participação no mercado;
- 2) o Estado-Providência como um sistema de “desestratificação”, uma “força activa na ordenação das relações sociais”;
- 3) a forma como o papel do Estado se articula com o do mercado e a família³¹ no domínio da protecção social (*welfare mix*) (Esping-Andersen 1990: 22).

Perante as variações internacionais encontradas com base nestes critérios, o autor identifica três regimes³² distintos: o regime “social-democrata/universalista”, nos países nórdicos (e.g. Suécia, Noruega, Dinamarca), o regime “conservador-corporativo”, nos países da Europa Continental (e.g. França, Alemanha, Itália) e o “liberal/residual”, nos países anglo-saxónicos (e.g. EUA, Canadá, Austrália, Reino Unido). Estes têm origem em

³⁰ Foi Offe quem, depois de Polanyi, desenvolveu o conceito de “desmercadorização” o qual pretende captar até que ponto o Estado consegue assegurar determinados benefícios sociais independentemente da participação dos indivíduos no mercado, i.e., de estes terem uma relação laboral. Esping-Andersen, por sua vez, aprofundou-o tendo em conta a noção marshalliana de “direitos sociais de cidadania”, considerando para efeitos de análise e distinção dos modelos as regras de elegibilidade e as taxas de substituição (*replacement rates*) no contexto dos programas de transferência sociais (*social transfer programmes*) (Seeleib-Kaiser 2008: 4). A respeito da aplicabilidade da ideia no caso particular das mulheres, cf. Esping-Andersen (1999b).

³¹ O conceito de a “desfamiliarização” refere-se, neste caso, ao alcance das políticas sociais que permitem a autonomização face às relações familiares na produção de bem-estar e satisfação das necessidades individuais.

³² A noção de regimes de bem-estar (*welfare regimes*) é central no trabalho de Esping-Andersen, permitindo ao autor demonstrar que os países de capitalismo avançado podem ser (re)agrupados em função não só do modo como as respectivas políticas sociais são construídas, mas também da forma como aquelas influenciam o emprego e a estrutura social no seu conjunto (Esping-Andersen 1990). Num trabalho mais recente, o autor sublinha que a construção da sua tipologia parte da análise de “regimes” de bem-estar e não de “Estados-Providência” ou de políticas sociais individuais, pelo que considera irrelevantes algumas das críticas que lhe são apontadas. Aqueles referem-se às diferentes formas como a produção de bem-estar é distribuída entre o Estado, o mercado e as famílias (Esping-Andersen 1999a).

diferentes forças históricas, seguem trajectórias de desenvolvimento qualitativamente diferenciadas e apresentam combinações distintas entre as três esferas que intervêm na protecção social, o Estado, o mercado e a família (Esping-Andersen 1990)³³. Esping-Andersen reconhece que não se trata de regimes puros, mas antes de “tipos-ideais”, e, por conseguinte, admite a existência de formas híbridas no “mundo real”. Para além das diferentes configurações e combinações (*welfare mix*) internas, Esping-Andersen sublinha o valor heurístico das tipologias, no sentido em que permitem “ver a floresta toda e não uma miríade de árvores únicas” (Esping-Andersen 1999a: 73)³⁴.

Neste caso, a tipologia por si desenvolvida ficou célebre, sendo-lhe atribuídos contributos importantes alguns dos quais recuperamos, com base na análise de Paul Pierson e Francis Castles (Pierson e Castles 2000). O primeiro prende-se com o facto de o nível de despesas não ser considerado o único critério de diferenciação do esforço desenvolvido pelo Estado no domínio da protecção social, sendo antes substituído pela noção de cariz mais sociológico respeitante ao grau de “desmercadorização”, e seu impacto, dos diversos sistemas. A segunda razão pela qual a tipologia de Esping-Andersen foi particularmente bem vinda está associado à ideia de que o Estado-Providência deve ser entendido como algo mais do que um mero conjunto de serviços e de políticas sociais, i.e. como um complexo sistema de características legais e institucionais que se entrecem. O autor enfatiza também que os diversos modelos de protecção social estão ligados a modelos de funcionamento e formação dos mercados de trabalho distintos. Por último, a tipologia de Esping-Andersen estabelece uma série de conexões plausíveis entre as origens de classe dos regimes de bem-estar, os seus modos distintos de provisionamento e as respectivas consequências em termos de desigualdades sociais e económicas (Pierson e Castles 2000).

Outros autores desenvolveram tipologias alternativas, partindo, em alguns casos, de críticas à tipologia de Esping-Andersen relacionadas, nomeadamente, com a existência de outros regimes nas Antípodas (Castles e Mitchell 1993), no Mediterrâneo (Bonoli 1997; Ferrera 1996b; Leibfried 1992) e no Japão (Jones 1993; Rose e Shiratori 1986)³⁵, ou, por

³³ Para uma descrição mais detalhada dos três regimes, cf. também outras obras, mais recentes, de Esping-Andersen (1999a; 2002); e, complementarmente, as sistematizações produzidas por outros autores como Kleinman (2002).

³⁴ Sobre o valor heurístico das tipologias ver Arts e Gelissen (2002) e Esping-Andersen (1999a).

³⁵ Mais recentemente, Anthony Giddens, por exemplo, chama a atenção para a identificação de uma outra categoria que incluía também os países pós-comunistas da antiga Europa de Leste (Giddens 2007). Também Gough e Wood conduziram uma investigação que, partindo da tipologia de Esping-Andersen, despoletou um debate mais alargado em torno da política social nos países em

outro lado, com o facto de o autor negligenciar as questões do género (Lewis 1992; O'Connor 1993; Sainsbury 1996)³⁶. O desenvolvimento destes modelos beneficiou, decerto, o exercício teórico de comparar a(s) política(s) social (ais). Mas, até que ponto estes modelos nos ajudam a entender e a explicar as tendências actuais e as configurações futuras da política social? Mais especificamente, tendo em conta o tema do nosso trabalho, em que medida as diferentes configurações históricas e institucionais condicionam/influenciam os efeitos e as reacções aos novos desafios internos e, sobretudo, externos e, complementarmente, interagem com as novas dinâmicas institucionais e políticas que se desenvolvem no seio de organizações internacionais como a UE?

Estes são, sem dúvida, temas que merecem, na actualidade, a atenção dos investigadores relacionados com as transformações e os desafios a que os Estados-Providência estão sujeitos. Se em meados dos anos oitenta autores como Rosanvallon e Mishra falavam em “crise do Estado-Providência” (Rosanvallon 1981), mais recentemente, muitos académicos defendem que esta é uma expressão exagerada (Kleinman 2002) e, em alternativa, recorrem a conceitos como: “*recalibration*”, “remercadorização” (*recommodification*), “contenção de custos” (*retrenchment*), “reestruturação” (P. (ed.) Taylor-Goody 2001), “reforma”, “Estados-Providência em transição”, “em evolução” ou “em adaptação” para caracterizar os desenvolvimentos do Estado-Providência. Vejamos, brevemente, o significado de algumas destas expressões. O conceito de “*recalibration*” sugere um processo de reconfiguração e de re-equilíbrio (*rebalancing*) assente em quatro dimensões centrais: funcional, distributiva, normativa e institucional (Hemerijck e Berghman 2004b). A noção de “*retrenchment*” está largamente associada à ideia de redução de custos e à alteração das condições de execução da política social no futuro próximo, que poderá desembocar num modelo de Estado-Providência “residual”³⁷. “Re-mercadorização” (*recommodification*) pode caracterizar-se como “um processo que conduz a uma maior dependência do mercado, que pode incluir reduções nos níveis de benefícios ou restrições nos critérios de elegibilidade” (Seeleib-Kaiser 2008: 4). No entanto, o processo de “re-mercadorização” não se limita a reduzir a intervenção do Estado, pode

desenvolvimento/mais pobres que esteve na origem de uma concepção mais abrangente de “regimes de assistência social”, evidenciando o papel de outros actores para além do Estado (e.g. proprietários de terras, patrões, *moneylenders*) (Gough *et al.* 2004).

³⁶ Uma síntese das principais críticas apontadas à tipologia de Estados-Providência, desenvolvida e testada empiricamente por Esping-Andersen, pode ser consultada em Arts e Gelissen (2002). Outros autores assinalam a existência de um debate teórico mais profundo em torno da irrelevância teórica e metodológica das tipologias desenvolvidas em torno do trabalho original de Esping-Andersen. Em concreto, Mark Kleinman chama a atenção para a profundidade das críticas apresentadas por Veit-Wilson ao designado “*welfare modelling business*” (Kleinman 2002).

³⁷ Para uma análise mais completa, ver Pierson (2001a).

também conduzir a novos programas sociais” e/ou desencadear novos instrumentos (e.g. incentivos fiscais, medidas activas para incentivar a participação no mercado de trabalho de trabalhadores com baixos salários ou que recebem prestações sociais) (Seeleib-Kaiser 2008: 4). Numa outra perspectiva, Paul Pierson considera que os Estados-Providência são resistentes à mudança (Pierson 1994; 2001a)³⁸, isto apesar de reconhecer que as mudanças em curso na economia mundial afectam os Estados-Providência de forma profunda.

Esta diversidade de conceitos mostra-nos que co-existem, hoje, diferentes visões sobre a configuração actual do Estado-Providência (e sobre o seu futuro). Em todo o caso, a generalidade dos autores reconhece que os Estados-Providência dos países de capitalismo avançado estão hoje em dia sujeitos a desafios socioeconómicos e políticos com contornos semelhantes que carecem, por parte do Estado, de outro tipo de respostas. Como diria Esping-Andersen, temos de começar por reconhecer que “a estrutura do risco alterou-se de forma dramática” (Esping-Andersen 1999b: 3). Devemos também ter em atenção, refere ainda o autor, que as mudanças afectam não apenas o Estado mas também as outras duas instituições que com ele se articulam, designadamente, a família e o mercado de trabalho.

A instabilidade das famílias é, como sabemos um dos traços das sociedades capitalistas modernas e tem consequências significativas ao nível dos cuidados prestados (e.g. às crianças e aos idosos), i.e. da produção do bem-estar. No que diz respeito ao mercado de trabalho, salientam-se as tendências para o aumento da flexibilidade e da precariedade, por um lado, e, simultaneamente, o aumento do desemprego (e.g. DLD e de alguns grupos sociais em particular como é o caso dos jovens, das mulheres, das minorias étnicas, dos trabalhadores mais idosos). A conjugação e o reforço destas tendências, num contexto em que o Estado é pressionado para reduzir os custos com a protecção social, conduzem a um aumento do risco de pobreza e a um reforço das desigualdades sociais, ainda que com diferentes intensidades em função – na nossa perspectiva – das condições internas, das especificidades históricas, sociais, políticas dos diferentes regimes de Estado-Providência.

Admitindo que o Estado-Providência tem, apesar de todos os constrangimentos, sobrevivido e que as mudanças que têm vindo a ocorrer produzem respostas diferenciadas por parte dos diferentes (clusters de) países, no ponto seguinte analisamos alguns

³⁸ A este respeito, o livro editado por Streeck e Thelen (Wolfgang Streeck e Katheleen (eds.) Thelen 2005) fornece-nos algumas ferramentas analíticas pertinentes que nos ajudam a reinterpretar as diferentes perspectivas que podemos encontrar na literatura sobre o impacto das transformações que afectam, designadamente, o papel (e as expectativas em torno do) Estado-Providência nos países de capitalismo avançado.

fenómenos e desenvolvimentos recentes que afectam o papel do Estado no domínio das políticas sociais e, muito concretamente, a função reguladora por este exercida no mercado de trabalho.

1.1. Desafios que o Estado-Providência enfrenta actualmente

Como referimos anteriormente, os vários regimes de Estado-Providência estão hoje em dia sujeitos a transformações importantes que, na perspectiva de alguns autores, poderão determinar a convergência numa mesma direcção que consistiria na aproximação a uma intervenção de tipo residual, orientada apenas para os mais desfavorecidos, aqueles que não possuem os recursos (e.g. educacionais, financeiros) para assegurar a sua própria sobrevivência no mercado (e.g. de trabalho). Vejamos algumas das alterações em curso. A primeira tem a ver com as alterações do ponto de vista das orientações políticas prosseguidas. A segunda está associada ao facto de o papel desempenhado pelo Estado incorporar, hoje, também decisões e acordos estabelecidos à escala supra-nacional/europeia, e ser complementado com o de outros actores (e.g. peritos, redes de especialistas, representantes das organizações sindicais e patronais).

Relativamente às mudanças que, para além dos diferentes contextos políticos, modelos de Estado-Providência, configuração dos mercados de trabalho, afectam a generalidade dos modelos de Estado-Providência, destacamos, em primeiro lugar, a substituição de um “Estado-Providência passivo” por um “Estado-Providência activo”. A esta tendência corresponde um novo entendimento dos direitos sociais e uma nova configuração das políticas sociais. Uma das ideias centrais é o ênfase na (re)integração no mercado de trabalho, diferentemente do que acontecia no período de consolidação e desenvolvimento dos Estados-Providência em que estes tinham um papel importante na protecção do mercado e dos riscos que a ausência (prolongada ou temporária) do mesmo representava (e.g. por motivos de doença, desemprego, velhice).

Tendo em conta o papel que o domínio do conhecimento e de qualificações elevadas ocupa nas nossas sociedades, - que designamos “sociedades do conhecimento”, - emergem novos riscos (sociais) e novas desigualdades. O facto de nem todos terem acesso a níveis elevados de formação e educação constrange e/ou limita as suas possibilidades de

(re)integração no mercado de trabalho³⁹. Neste sentido, tal como sublinham Hemerijck e Berghman, assistimos à substituição do conceito de “justiça distributiva” pela noção mais liberal de “igualdade de oportunidades”. As políticas sociais dirigem-se agora, eminentemente, para o reforço das capacidades dos indivíduos de modo a garantir-lhes uma participação activa na sociedade (Hemerijck e Berghman 2004b: 52). Numa visão eminentemente crítica diz Pierre Bourdieu que está em causa, precisamente, o regresso ao indivíduo e, de certa forma, o abandono da “noção de responsabilidade colectiva (no acidente de trabalho, na doença ou na miséria), essa conquista fundamental do pensamento social (e sociológico)” (Bourdieu 1998: 9). Este é hoje “o único responsável pela sua própria desgraça”, que deve procurar a auto-ajuda (*self help*) (Bourdieu 1998: 10).

A individualização do risco implica que o desemprego seja concebido como uma situação perante a qual o indivíduo é responsável. Ou seja, ele é responsável pela gestão do risco (e.g. de desemprego) e o risco é entendido como algo que faz parte da vida (Serrano Pascual 2003). Claro que, na visão de outros autores (Giddens 2007), o ênfase na prevenção dos riscos e na responsabilização dos indivíduos, uma vez garantidas as condições necessárias para a sua sobrevivência no mercado (e.g. níveis de instrução mais elevados, igualdade de oportunidades nos primeiros anos de vida), em detrimento de uma abordagem (mais) clássica de cobertura dos riscos por parte do Estado (tendencialmente passiva e “curativa”), deve, em si mesmo, ser encarado como um aspecto positivo. Estas tendências, conforme já referimos, reflectem uma nova visão sobre qual deverá ser o papel assumido pelo Estado. Mas, são também o reflexo de um conjunto de mudanças determinantes a respeito, designadamente, de certas categorias e/ou conceitos clássicos como seja a condição de empregado/desempregado (a que hoje se junta o conceito de “empregável”)⁴⁰, “trabalho produtivo⁴¹”, os quais, cada vez mais, são substituídos por uma outra terminologia na qual se destaca, muito em particular, o conceito de “empregabilidade”.

³⁹ Sendo este um mercado de trabalho em constante transformação e que deve ser capaz de reagir (rapidamente) às mudanças económicas.

⁴⁰ Se até há algum tempo atrás estar desempregado poderia resultar (no caso dos homens, designadamente) de uma situação provisória/temporária derivada de certos (re)ajustamentos cíclicos ou friccionais na economia, hoje, questionamos, por um lado, quem pode ser efectivamente considerado “desempregado” (e.g. os jovens que prolongam os seus estudos por falta de alternativas de emprego; as domésticas; os trabalhadores mais idosos forçados a retirar-se precocemente do mercado de trabalho face à ausência de novas oportunidades) e, por outro lado, qual deverá ser o papel desempenhado pelo Estado na correcção das desigualdades e/ou na promoção de novos mecanismos de aproximação das oportunidades de vida (e de trabalho).

⁴¹ Este é um conceito que carece de uma reflexão aprofundada. Podemos, desde logo, questionar como é possível medir a produtividade em alguns sectores industriais (e.g. indústria metalúrgica, por exemplo, será o mesmo que nos serviços de apoio às crianças e aos idosos (Esping-Andersen 1999b). Disto isto, reconhece-se que o crescimento da produtividade nos serviços, de um modo geral, cresce mais lentamente do que na indústria.

Para além destes aspectos, vários autores têm demonstrado que, progressivamente, o Estado vem partilhando a sua esfera de actuação com outras entidades situadas, simultaneamente, nos níveis local/regional e supra-nacional. O modo de governação multi-níveis que foi adoptado, nomeadamente, pelas instituições europeias ilustra bem estes processos. Como sabemos, este utiliza novos instrumentos, de que o Método Aberto de Coordenação (MAC) é, sem dúvida, o exemplo mais emblemático, e pressupõe o envolvimento de outros actores que não, exclusivamente, o Estado (e.g. representantes dos parceiros sociais, da sociedade civil). De resto, o MAC tem-se estendido, ao longo dos últimos anos, a diversos domínios da política social, designadamente, o emprego, a pobreza e a exclusão social, as pensões, procurando, a par das constrangedoras políticas macroeconómicas, que deixam aos Estados nacionais uma margem de autonomia cada vez mais limitada, conferir uma dimensão social ao projecto de construção europeia. Neste sentido, quando hoje analisamos as transformações que afectam, de um modo geral, os diferentes regimes de Estado-Providência europeus devemos ter em atenção as influências provenientes das estratégias delineadas a nível europeu (Palier 2006).

É isso que fazemos na presente investigação, demonstrando que as políticas sociais que são implementadas pelo Estado (em articulação com outros actores relevantes como é o caso da família que, em alguns países, como é o caso de Portugal, têm um papel significativo), estão cada vez mais imbuídas de uma dimensão supranacional/europeia, que tem implicações, como referimos acima, ao nível das próprias orientações e dos princípios de acção e também do ponto de vista dos instrumentos de acção política utilizados (e.g. MAC). Sublinhamos ainda que o impacto e/ou a apropriação das políticas definidas a uma escala supra-nacional/europeia por parte dos diferentes actores nacionais pode variar de forma significativa, já que estes se movem em contextos históricos e políticos específicos, e estão envolvidos em diferentes condições sociais e económicas. Existem, de um lado, factores externos que afectam e/ou influenciam as políticas domésticas. Por outro lado, estes conjugam-se com factores políticos e institucionais domésticos que constituem importantes mediadores dos impactos e/ou dos efeitos das influências e desafios externos na reforma das políticas ao nível interno (Beyeler 2003).

1.2. Os novos desafios no domínio do emprego

As sociedades em que vivemos actualmente são muito diferentes das sociedades industriais que, no final do século XIX, viram ser implementadas as primeiras formas, rudimentares de políticas sociais e, posteriormente, criaram as condições propícias ao desenvolvimento do Estado-Providência. Para se referirem e caracterizarem as sociedades contemporâneas, em particular, aquelas em que domina a forma de capitalismo mais avançado, diferentes autores usam designações como: “sociedade pós-industrial” (Bell 1974; Esping-Andersen 1999b), “sociedade pós-fordista” (Jessop 1994), “sociedade pós-moderna” (Harvey 1989; Kumar 1995), “sociedade de risco” (Beck 1992), “modernidade tardia” (Giddens 1994) ou ainda “sociedade em rede” (Castells 2000; 2004).

De entre as mudanças mais marcantes que as sociedades atravessam e que, de certa forma, nos ajudam a compreender a origem dos conceitos que estes teóricos utilizam, destacam-se fenómenos como a inovação tecnológica, o desenvolvimento de uma economia de serviços e de novas formas de gestão à escala global. A estes, por sua vez, associam-se alterações demográficas significativas (e.g. envelhecimento da população, migrações laborais internacionais) e transformações em instituições como a família, tal como acima referimos.

É neste contexto que percebemos que o emprego, tal como o concebemos na era industrial, foi profundamente afectado. E que, designadamente, o “modelo” de sociedades assentes no emprego⁴² está sujeito a transformações profundas que estão associadas a fenómenos como: o aumento massivo do desemprego (e.g. em particular, do desemprego de longa duração); a feminização da força de trabalho; a instabilidade e flexibilidade crescentes do emprego (e.g. em termos de duração do emprego, dos horários de trabalho e do número de horas despendido); novos fluxos migratórios com diferentes periodicidades e intencionalidades. Se pensarmos que, em grande parte, os modelos de protecção social actualmente existentes estão ancorados, no acesso ao trabalho remunerado, estável, a tempo inteiro, maioritariamente masculino, e admitirmos que este “modelo de emprego” e/ou estas relações de trabalho são, hoje em dia, muito mais escassas, percebemos que o reajustamento do modelo de Estado-Providência às actuais circunstâncias se torna inevitável.

⁴² A ideia é expressa por Pierson (1998) que sublinha o facto de, ainda que estas não garantam, efectivamente, o pleno emprego para todos, edificaram um sistema de protecção social/aparato estatal assente e dependente do trabalho masculino, assalariado e de duração ilimitada.

Como recorda Sarfati, até meados dos anos setenta, num contexto de forte crescimento económico e de quase pleno emprego, “a relação típica de emprego era o emprego a tempo inteiro, para toda a vida” (Sarfati 2003: 267). Actualmente, assistimos à diversificação das relações e das condições de trabalho e a uma relação entre emprego e desemprego bastante mais complexa do que no passado. Torna-se cada vez mais frequente a combinação de formas heterogéneas, ainda que complementares, de emprego que alternam com períodos de formação e/ou actividade doméstica⁴³. O reconhecimento do peso crescente que estas trajectórias diversificadas representam no ciclo de vida dos indivíduos, levou inclusivamente alguns autores (Freyssinet 2002; Schmid 1998; Schmid e Schömann 2003; Supiot 2000) a propor novas formas de acesso a determinadas garantias e/ou apoios sociais assentes na garantia de direitos sociais e que incorporam a diversificação crescente dos itinerários individuais. Neste sentido, reconhece-se que as mudanças em curso têm implicações do ponto de vista das políticas desenvolvidas pelo Estado para, por um lado, combater o desemprego e, sobretudo, para promover a integração do maior número possível de trabalhadores no mercado de trabalho.

1.3. A reorientação das políticas de emprego

No período que se seguiu à II Guerra Mundial em que o emprego na indústria era dominante, o Estado, nos países de capitalismo avançado, assumiu como compromisso assegurar o pleno emprego. Nesse sentido, foram adoptadas as orientações propostas no domínio da economia política por Keynes. Estas viriam a ser progressivamente abandonadas e substituídas por “uma panóplia, cada vez mais diversificada, de intervenções dos governos para remediar as várias consequências daquele desaparecimento” (Barbier 1997: 13). As intervenções do Estado alteraram-se fruto de um conjunto de novas circunstâncias de entre as quais destacamos uma retracção no crescimento económico e do emprego. Como sublinha Esping-Andersen (1990) a capacidade de o Estado garantir “empregos para todos” torna-se menos exequível quando

⁴³ Esta nova realidade levou, inclusivamente, um grupo de peritos a propor a definição de um “estatuto ocupacional” (Freyssinet 2002: 128). Sob a coordenação de Supiot (2000) a respectiva proposta consistia na reconstituição da legislação social, combinando legislação no domínio do emprego com legislação da segurança social, assente em quatro princípios essenciais: 1). Direitos sociais universais para todos os membros da sociedade, independentemente do seu estatuto e/ou condição perante o emprego. 2). Direitos baseados em trabalho(s) não remunerado(s). 3). Direitos relacionados com actividades não necessariamente ocupacionais. 4). Direitos confinados ao trabalho assalariado, assente em relações de subordinação.

alargamos substancialmente a população a abranger (e.g. inclusão das mulheres no mercado de trabalho) e crescem os constrangimentos financeiros pelo facto de (entre outros factores) uma parte significativa da população activa se retirar do mercado de trabalho (e.g. jovens que prolongam os seus estudos, reformados) passando a usufruir dos mecanismos de protecção social concedidos pelo Estado. Acresce a impossibilidade de, por constrangimentos diversos, o Estado continuar a ser o “principal empregador⁴⁴”.

A estas circunstâncias, menos favoráveis, juntam-se outros factores que vão alterar a configuração dos mercados de trabalho e do papel regulador do Estado. Estes dizem respeito, designadamente, aos avanços tecnológicos e científicos, os quais de certo permitiram uma melhoria das condições de vida e de trabalho de uma parte da população mundial e que, no que toca à criação de emprego, requerem novas competências e níveis mais elevados de qualificação por parte dos trabalhadores da chamada “nova economia” (Murteira 2007) ou “economia do conhecimento” (Beck 2000; Rodrigues 2000). Ora, como sublinham alguns destes autores, se a difusão das novas tecnologias da informação e da comunicação (TIC) e a expansão de um “novo modelo de trabalho” trazem benefícios para alguns trabalhadores e contribuem para reforçar a competitividade das/de algumas empresas, estes são factores que representam, para um vasto conjunto de indivíduos, riscos acrescidos de pobreza e exclusão social, de aumento do desemprego, de condições de emprego precárias (Kovács e Lopes 2010). Os contornos do novo modelo de trabalho são retratados por Ilona Kovács (2002) do seguinte modo:

No novo modelo o trabalho passa a ser uma empresa individual no interior do mercado mundial. Cada um realizará contratos e gerirá o seu trabalho para vários clientes e empregadores. Os trabalhadores independentes criam o seu próprio emprego e responsabilizam-se pelo desenvolvimento de toda a sua carreira (Kovács 2002: 31).

Recordamos que o novo perfil do trabalhador emerge num contexto de intensificação, sem precedentes da concorrência à escala global. Assim, se, por um lado, este visa responder às novas oportunidades e desafios que o mercado global representa, por outro lado, não deixa de retratar “a redução do papel do ser humano na economia” (Kovács 2002: 27). Neste caso, Kóvacs refere-se, especificamente, à necessidade de reduzir os custos do trabalho (e.g. salários, encargos sociais), e ao facto de serem necessários menos trabalhadores para aumentar ou assegurar um determinado volume de produção. Assiste-se

⁴⁴ Sobre este tema em concreto ver Esping-Andersen (1990).

também ao aumento do desemprego, designadamente, daqueles cuja condição (e.g. idade, género, etnia) mais vulnerável dificulta e/ou os impossibilita de adquirir as novas competências necessárias para ser empreendedor e inovador, reunir condições de empregabilidade “atractivas”, em suma ter êxito profissional⁴⁵.

Neste sentido, sublinhamos as pressões exercidas por um novo contexto económico global em que assistimos ao acentuar das desigualdades e em que o Estado, que em alguns países e sob configurações distintas chamou a si a promoção do bem-estar (social) como acima demonstrámos, vê diminuída a sua capacidade de intervenção. Esta passa a estar condicionada pelas necessidades dos mercados e pelas lógicas impostas/fortemente condicionadoras provenientes de instituições internacionais como é o caso da UE onde se destacam orientações de teor marcadamente liberal (e.g. austeridade financeira, competitividade, flexibilidade) que remetem para um lugar secundário as preocupações sociais. Como reflexo destes condicionalismos e como efeito das opções políticas e económicas realizadas por um conjunto de actores (e.g. políticos) relevantes, temos vindo a assistir à implementação de um conjunto de medidas que visam a redução dos custos com a protecção social por parte do Estado (e.g. limitação dos critérios de elegibilidade e do tempo de duração dos subsídios de desemprego; reforço dos critérios e dos mecanismos de controle)⁴⁶ e, simultaneamente, à alteração no enfoque das políticas destacando-se a tendência para a privatização e individualização do risco, nomeadamente, do risco de desemprego (Seeleib-Kaiser 2008). Esta tendência⁴⁷ é incorporada, tal como demonstramos mais abaixo, nas “políticas públicas de emprego” que, nos últimos anos, têm sido desenvolvidas nos países da UE e que privilegiam não tanto o combate ao

⁴⁵ Castells (1999a) é outro autor que nos mostra como é contrastante a situação, de um lado, dos trabalhadores bem pagos, com uma situação profissional estável e que podem usufruir de condições adequadas ao desenvolvimento de novas competências, indivíduos que pertencem a um núcleo restrito de profissionais (e.g. gestores) chamados a desempenhar um papel central na prossecução da actividade central da empresa flexível e, do outro lado, a de uma “força de trabalho fluida, flexível, que pode ser contratada, despedida, externalizada de acordo com as necessidades de adaptação ao mercado”. Na perspectiva de Castells, que subscrevemos, este segundo grupo de trabalhadores é dominante na nova economia baseada no conhecimento. Em geral, a estes indivíduos são oferecidas formas de emprego flexíveis e precárias às quais, frequentemente, estão associadas situações de pobreza e novas formas de exclusão social. Na mesma linha também Kovacs mostra que, se para uns, o emprego flexível pode ser uma opção, para outros, é uma imposição. Para uns pode tratar-se de uma situação transitória como forma de transitar para uma situação mais favorável. Porém, para muitos outros, trata-se de uma armadilha que amarra os trabalhadores a uma espiral de precariedade e à falta de perspectivas profissionais (Kovács 2004a: 56)

⁴⁶ A propósito desta tendência Palier (2008) constitui outra referência bibliográfica importante.

⁴⁷ Recordamos, brevemente, a sugestão do economista francês Jean-Claude Barbier (1997) de substituir o conceito (geralmente usado no singular pelos economistas) de “política de emprego” pelo conceito de “políticas públicas de emprego”. Esta substituição está ligada ao desaparecimento das políticas de inspiração keynesiana destinadas a promover o pleno emprego. Como salienta o autor, actualmente, as políticas públicas de emprego fazem parte das políticas sociais, “estando estreitamente ligadas e sendo determinadas pelas políticas económicas (e.g. monetária, fiscal)” e referem-se às “acções públicas que visam agir sobre os mercados de trabalho, para reduzir os respectivos desequilíbrios e melhorar o seu funcionamento” (Barbier 1997: 13). A propósito do desaparecimento do “Estado-Providência keynesiano” e dos contornos do novo tipo de políticas que o substituíram Palier (2008) constitui outra referência bibliográfica determinante.

desemprego mas antes a criação de mecanismos que visam garantir e/ou reforçar o acesso e o regresso dos indivíduos ao mercado de trabalho.

Para além das especificidades dos vários modelos nacionais que, neste caso, nos ajudam a explicar e compreender as dificuldades de coordenação das várias políticas a um nível supra-nacional, verificamos que existem algumas tendências comuns que foram desenvolvidas, designadamente, no contexto da implementação de uma estratégia política/um plano de acção comum no domínio do emprego, a partir de final da década de noventa, denominada/o Estratégia Europeia de Emprego (EEE). Esta emerge numa altura em que os Estados-membros da UE conjugam esforços com vista à criação de um espaço económico comum, um projecto que deve incorporar um conjunto de preocupações sociais relativamente alargado, por contraponto com a realidade de outros espaços económicos dominantes (e.g. EUA).

1.4. Os efeitos da globalização

Não podemos ignorar que as transformações que antes assinalámos têm lugar num mundo marcado pelos processos de globalização. Estes reúnem uma multiplicidade de fenómenos que se apresentam sob diferentes dimensões: económica, política, social, cultural, religiosa. inter-ligadas entre si (Santos 2006).

De um modo geral, reconhece-se que as economias nacionais são, desde há algum tempo a esta parte, chamadas a rearticular-se num contexto crescentemente internacional, aberto, em que os Estados-Nação têm uma capacidade de acção e decisão bastante mais limitada no que toca as respectivas políticas económicas e sociais. A concorrência à escala global, a busca incessante pelo lucro produz impactos significativos ao nível da reorganização das relações de trabalho e de uma forma global, no modelo de emprego que tem sido dominante nos países de capitalismo avançado. Crescentemente, as relações laborais são marcadas pelas lógicas da racionalização flexível, pela incorporação dos avanços tecnológicos, pela divisão internacional do trabalho, pelo imperativo de reestruturação das empresas.

Como a literatura sobre este tema largamente comprova (Beck 2000; Castells 1999a), estes não são fenómenos homogéneos, pelo contrário, têm impactos diferenciados em diferentes territórios (e.g. regiões) à escala global e entre os trabalhadores das

economias mais desenvolvidas e os das economias menos desenvolvidas. As assimetrias são visíveis também entre aqueles que são detentores de conhecimento e qualificações elevadas e os que não possuem competências específicas; entre empregadores e trabalhadores. Aqueles têm hoje uma maior liberdade de escolha, a possibilidade de questionar alguns dos pilares fundamentais em que assentavam as relações laborais fruto do compromisso social (fordista) alcançado nos países mais desenvolvidos após a II Guerra Mundial (Dornelas 2007). Graças ao desenvolvimento das TIC e da intensificação dos processos de globalização, as (grandes) empresas têm hoje a possibilidade de reduzir o número de trabalhadores mantendo um núcleo mais restrito de trabalhadores qualificados. A estes são, em geral, oferecidas condições salariais e de trabalho menos favoráveis do que aquelas que usufruíam no passado. Podem, de igual modo, utilizar mão-de-obra dos países mais pobres a baixos salários. Em suma, podem fazer uso de estratégias – o recurso a baixos salários, a deslocalização, a subcontratação, o *outsourcing* – que lhes permitem reforçar a competitividade e/ou a capacidade de se afirmar a uma escala de actuação crescentemente internacional (Kovács e Lopes 2010; Santos 2006). Por seu lado, os trabalhadores são confrontados com a individualização crescente das relações sociais e laborais, com a necessidade de se adaptarem às novas e constantes exigências de diferenciação e flexibilização (e.g. das tarefas, dos horários).

Estas mudanças têm vindo a afectar de forma proeminente o funcionamento dos mercados de trabalho nos países de capitalismo avançado e, por conseguinte, representam desafios acrescidos do ponto de vista da acção governativa. Ou seja, os governos destes países enfrentam, actualmente, novos dilemas ao serem confrontados com novos e constrangedores imperativos económicos e, simultaneamente, com a emergência de potenciais conflitos sociais fruto das novas e crescentes desigualdades sociais, do aumento da pobreza, da precarização do emprego e do crescimento, sem precedentes, do desemprego. As actuais circunstâncias determinaram, como veremos no ponto seguinte, que no final dos anos noventa do século passado, os Estados-membros da UE elegessem o emprego como um foco de interesse e uma preocupação comum da agenda política europeia e das suas próprias agendas nacionais.

2. A Estratégia Europeia de Emprego como uma tentativa de resolução dos problemas de emprego dos países da União Europeia?

A EEE surge, no final do século passado, num contexto económico difícil, em que se assistiu a um aumento do desemprego e em que era necessário relançar o crescimento económico. Nessa altura, as instituições europeias e os Estados-membros – ainda que com diferentes níveis de intensidade e suscitando abordagens distintas – delinearam uma estratégia política com objectivos e instrumentos de acção concertados. De entre os seus objectivos salienta-se a preocupação em contribuir para a elevação do nível de emprego, encorajando a cooperação entre os Estados-membros, cujas competências devem ser respeitadas. A harmonização das diferentes leis nacionais, tendo em conta a disparidade de culturas e instituições e a diversidade dos sistemas de protecção social⁴⁸, está arredada dos objectivos da EEE que, eminentemente, consiste numa estratégia política, coordenada, destinada a promover uma mão-de-obra qualificada, treinada e adaptável e a assegurar que os mercados de trabalho europeus são capazes de responder aos novos desafios económicos com que são confrontados. Contrariamente a outros instrumentos legais utilizados no âmbito das políticas europeias, a EEE não prevê a existência de sanções, mas tão só a coordenação por via de mecanismos “suaves” das políticas que, neste caso, os Estados-membros têm a responsabilidade de implementar, salvaguardando a diversidade de situações nacionais, no domínio do emprego. De entre esses mecanismos destacam-se: as directrizes; a redacção anual de relatórios; a troca de informação e boas práticas; a promoção de práticas inovadoras e a disseminação de projectos-piloto; o uso de recomendações não sancionatórias.

Enquanto objecto de estudo sociológico, a EEE reúne algumas dimensões de análise distintas que advêm das particularidades associadas aos níveis de acção privilegiados (e.g. nacional e europeu); ao tipo de compromisso político (e respectivo alcance) que representa; ao tipo de instrumentos legais e/ou procedimentos que utiliza (e.g. o MAC). Debrucemo-nos de forma mais detalhada sobre estes aspectos. A perspectiva de que a resposta a alguns dos desafios que os mercados de trabalho enfrentam (e.g. flexibilização do emprego, desemprego crescente) carece de uma dimensão supra-nacional/europeia e de que, para além das prioridades económicas (e.g. fomentar um forte

⁴⁸ A propósito desta questão Silva (2009) constitui uma referência bibliográfica importante.

e consistente crescimento económico), é necessário também preservar certos direitos sociais e certos valores ancorados nas ideias de solidariedade e justiça social levou, no final dos anos noventa do século XX, os Estados-membros da UE a delinear uma estratégia política comum. Nessa altura, a preocupação central partilhada pelos vários Estados-membros e pelas instituições europeias era promover o crescimento económico, e, ao mesmo tempo, garantir mais e melhores empregos e assegurar a coesão social, princípios que viriam a ser consagrados, no ano 2000, na Cimeira de Lisboa e que passaram a integrar uma outra estratégia mais alargada conhecida, desde então, como “Estratégia de Lisboa”.

A alteração das circunstâncias políticas na UE, aliada a importantes alterações no pensamento económico dominante e, mais recentemente, devido ao agravamento das condições económicas e financeiras sentido na generalidade dos países, determinou que essa preocupação, desde a sua génese questionável, fosse progressivamente suplantada por outros objectivos. Ao resumirmos deste modo a inversão nos princípios orientadores e/ou nas prioridades da agenda política⁴⁹, pretendemos sublinhar o peso das condições políticas e das condicionantes institucionais na delimitação dos conteúdos e dos objectivos da política europeia. Referimo-nos ao papel exercido pelos líderes políticos europeus, onde incluímos os representantes e/ou os altos dirigentes das instituições europeias (e.g. CE, Conselho Europeu, Banco Central Europeu) e os governantes nacionais democraticamente eleitos (e.g. Primeiros-Ministros, Presidentes da República) e ao tipo de orientação que prosseguem na resposta aos novos desafios, tendo em conta os valores e ideologias com os quais se identificam e os interesses que escolhem eleger.

Complementarmente, referimo-nos também a outros actores aos quais, no contexto da EEE, é atribuído um papel relevante, como é o caso dos representantes dos sindicatos e das associações de empresários, dos representantes de instituições da sociedade civil e dos peritos que influenciam as linhas de acção a desenvolver. As suas diferentes formas de actuação ao longo do tempo influenciam a evolução e os conteúdos da EEE⁵⁰. Ora, conforme explicitámos no início deste capítulo, o papel que estes actores desempenham e os modos particulares como exercem as suas funções, se relacionam entre si, assumem compromissos específicos, deve ser enquadrado num determinado contexto institucional. Para além do processo de reconstrução a que este vai estando sujeito como reflexo, em

⁴⁹ Estas são ideias que aprofundamos nos capítulos 3 a 6 do trabalho.

⁵⁰ Esta questão, em concreto, é abordada no capítulo 5 da dissertação.

certa medida, dos próprios actores e das suas escolhas, existe um conjunto de aspectos que determinam a respectiva margem de actuação. Um desses factores refere-se ao peso diferente dos países em termos económicos. Daqui resultam implicações a vários níveis, nomeadamente: quem impõe as sanções, escolhe os indicadores, determina as soluções. Outro factor a ter em atenção diz respeito à ideologia e aos valores dominantes entre os líderes políticos europeus, os quais em certa medida são legitimados e/ou perpetuados pelas acima referidas redes de peritos/especialistas⁵¹ que em torno deles gravitam.

É neste contexto muito particular, em que se tecem relações sociais, económicas e políticas entre dois níveis de actuação que se aproximaram (o nível nacional e o nível europeu), que os protagonistas que identificámos escolheram aplicar novos instrumentos de acção política de que o MAC é, sem dúvida, um dos mais emblemáticos. Tendo sido desenvolvido primordialmente no âmbito da EEE, a adopção do MAC no contexto da política social da UE incorpora algumas destas lógicas de actuação do Estado (nos seus diferentes espaços, local-nacional-europeu) e de outros actores centrais. Para além disso, reflecte as condições institucionais e políticas (e.g. ideologias políticas dominantes) muito particulares onde se desenvolvem as orientações no domínio das políticas económicas e sociais com impacto (ainda que diferenciado) nas políticas dos vários países.

Nos pontos seguintes, apresentamos três das dimensões de análise que consideramos essenciais para podermos, nos capítulos subsequentes da dissertação, analisar a EEE e os seus efeitos e inter-relações com as políticas de emprego prosseguidas num dos Estados-membros da UE, Portugal concretamente. A primeira dimensão de análise prende-se com a reconfiguração do papel do Estado e as alterações substanciais nas políticas públicas de emprego. Num segundo momento, abordamos o papel central que a UE desempenha e os novos instrumentos de governação privilegiados num contexto de mudanças assinaláveis nos mercados de trabalho europeus e nas políticas desenvolvidas pelo Estado na regulação do seu funcionamento. Uma terceira dimensão analítica consiste em abordar a diversidade de situações e perceber em que medida poderá estar ou não em causa a adopção de patamares mínimos comuns.

⁵¹ Sobre o modo como as “comunidades epistémicas” influenciam as instituições europeias e as linhas de acção desenvolvidas a nível europeu e também nacional, cf., entre outros, Brine (2000).

2.1. Efeitos da alteração do paradigma económico (e político) dominante

Nas sociedades actuais, a participação dos indivíduos no mercado de trabalho continua a ser um factor primordial de integração social. Por conseguinte, o facto de a preocupação em torno da promoção de empregos (dignos, “empregos de qualidade”) para todos ter sido suplantada por objectivos (macro)económicos relacionados com o controle da inflação e a redução dos défices públicos surge como um aspecto importante. Este enfoque no crescimento económico, no reforço da competitividade e no controle da despesa pública tem implicações significativas na forma como entendemos o papel exercido pelo Estado (Kleinman 2002) e tem sido legitimado⁵² no seio das instituições europeias⁵³. A ideologia económica dominante, associada ao agravamento de alguns problemas sociais e a fragilização de instituições como a família alerta-nos para o lugar secundário que a política social assume na agenda política europeia. Esta ideia consubstancia-se no tipo de orientações políticas (*politics*) que, de um modo geral, influenciam as diferentes políticas (*policies*) nacionais. Referimo-nos a elementos e/ou conceitos como seja: a individualização do risco; a empregabilidade e a activação das políticas.

Um dos conceitos que tem vindo a assumir um lugar de destaque no contexto da reforma das políticas do mercado de trabalho na UE, é o conceito de empregabilidade. Este tem subjacente a ideia de que os indivíduos são responsáveis pelo desenvolvimento das suas competências e pela manutenção e/ou criação do seu próprio emprego. Aplica-se tanto aos desempregados à procura de emprego como aos indivíduos empregados que estão à procura de um emprego melhor (Andrew 2009).

Como nos diz Amparo Serrano Pascual “o indivíduo é considerado responsável pela gestão do risco e o risco é considerado um facto inevitável da vida” (Serrano Pascual 2003: 154). Ou seja, a noção de cidadania⁵⁴ subjacente assenta numa lógica individualista, que sublinha as responsabilidades dos indivíduos e não as do Estado. Nesta concepção, devem ser fornecidos aos indivíduos os instrumentos necessários para a gestão do risco.

⁵² Esta ideia é abordada com maior detalhe nos capítulos 4 e 5 do trabalho.

⁵³ Como refere Barbier (2010), o reforço da componente económica das políticas estruturais coincide com a entrada em funções da equipa de Durão Barroso na liderança da CE e consubstancia-se na adopção dos Planos Nacionais de Reforma (PNR) em 2005.

⁵⁴ O acesso do indivíduo ao sistema de protecção social aparece como uma fase oculta do contrato social, uma componente essencial da cidadania, ao mesmo nível, do direito ao voto, por exemplo. O contrato solidarista, que é o ideal da protecção social vai mais longe do que o contrato social clássico: o indivíduo aceita ser o credor de todos os que sofrem para estar também ele próprio assegurado quando for ele a sofrer (Murard 1996: 4). Hoje em dia, o papel do indivíduo alterou-se. Este deixa de ter apenas direitos mas passa também a ter obrigações, responsabilidades perante a sociedade (Buchs 2005: 27).

Está em causa também uma visão 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).

Estas ideias têm implicações de ordem ideológica importantes e transportam consigo riscos (sociais) acrescidos⁵⁵. Está em causa uma nova forma de conceber os direitos e os deveres, de entender as responsabilidades, neste caso, do indivíduo. Ulrich Beck (1992; 2000), um dos autores que contribuiu para imortalizar a noção de “sociedade de risco”, na qual – na sua perspectiva – se transformaram as sociedades assentes no trabalho e onde a insegurança é, precisamente, um dado recorrente e dominante, destaca, de entre as suas dimensões mais prementes, o individualismo crescente. O ónus e a responsabilidade recaem agora, inteiramente, sobre o indivíduo (desde os aspectos relacionados com a sua formação à sua capacidade de inovação e de se tornar “vendável” e/ou atractivo no mercado de trabalho). Ao mesmo tempo, assiste-se à fragilização das instituições que tradicionalmente desempenhavam um papel central (e.g. o Estado e a família).

Um dos aspectos relevantes associados à ideia de que é sobre os indivíduos que recai o ónus e/ou a responsabilidade pela sua situação perante o emprego tem a ver com as diferenças entre, por um lado, os indivíduos mais qualificados e autónomos e, por outro lado, os indivíduos menos qualificados e menos autónomos e, por conseguinte, menos capazes de promover a sua empregabilidade. Ou seja, os factores que determinam a possibilidade de os indivíduos garantirem e/ou aumentarem a sua capacidade de se tornarem empregáveis reflectem diferenças importantes e/ou desigualdades (e.g. de género, níveis de formação/educação, geracionais). Estas têm consequências, nomeadamente, no tipo de emprego a que os indivíduos podem aspirar, no respectivo salário, em suma, na melhoria da sua situação profissional. Deste ponto de vista, assinala-se a reprodução das desigualdades sociais e acentua-se, por um lado, o papel que o sistema escolar desempenha (e.g. na igualização/aproximação das oportunidades) e, por outro lado, o papel das instituições como o Estado, as associações da sociedade civil, os sindicatos e as empresas. Tanto num caso como no outro, percebemos que os novos desafios e riscos (e.g. em torno

⁵⁵ Uma nova concepção de risco que tende a generalizar-se, muito comum, designadamente, nos países anglo-saxónicos, considera que ao Estado-Providência compete não mais combater o risco (social) de desemprego, pobreza, etc. mas antes o risco individual (de dependência, de pobres não merecedores) (Serrano Pascual 2003: 149).

do emprego), carecem de alterações substanciais e estruturais nas formas tradicionais de actuação, i.e. de uma re-adaptação e/ou renovação por parte destas últimas no sentido de darem respostas mais adequadas e úteis para a sociedade no seu todo.

No fundo, trata-se de admitir que as formas de solidariedade orgânica típicas da idade moderna de que falava Émile Durkheim estão também elas em falência e que é necessário re-encontrar outras soluções sociais, no limite re-organizar e/ou re-constituir as estruturas sociais de modo a podermos superar alguns dos males das sociedades actuais ligados, como vimos, ao declínio dos valores, à atomização dos indivíduos, à emergência de novos e mais intensos conflitos sociais. Não sendo nova a situação em que nos encontramos, nem tão pouco absolutamente originais alguns dos problemas (e quem sabe das soluções) com que as sociedades se defrontam, consideramos que é uma responsabilidade central da teoria social contemporânea reflectir sobre a mudança social em curso e as suas consequências.

2.2. Novos actores europeus? Novas formas de governação (económica)?

Admitindo que o contexto social, económico, político que rodeia determinadas instituições com um papel central nas nossas sociedades, como é o caso do Estado-Providência, se encontra em processo de transformação, importa analisar o modo como as regras e as normas sociais são re-direccionadas e/ou re-interpretadas por parte de alguns actores sociais. Com esta afirmação enfatizamos - na linha teórica entreaberta por Streeck e Thelen (2005) -, a importância de se analisarem as mudanças que ocorrem nas instituições. Estas resultam do modo como os actores alteram as suas acções e (re)interpretam as regras (e.g. formais e informais) e em função também de factores quer exógenos (e.g. globalização) quer endógenos (e.g. alterações demográficas). Isto apesar da continuidade que pode, em simultâneo, continuar a detectar-se ao nível das próprias estruturas institucionais.

Conforme já referimos, a novidade que este trabalho comporta no que concerne a análise das políticas públicas de emprego está associada ao facto de as instituições e os actores a que nos reportamos se situarem em dois níveis de actuação distintos, que se intersectam de forma crescente. Falamos dos níveis europeu e nacional. Interessa-nos perceber quais as mudanças que podemos registar no regime de Estado-Providência e no

mercado de trabalho português? Quais os efeitos que as novas orientações políticas produzem nas políticas de emprego nacionais? De que modo essas orientações são (re)apropriadas por um conjunto de actores (e.g. políticos, sociais) que actuam e promovem a sua configuração junto das instituições europeias e também das instituições nacionais⁵⁶?

2.2.1. O papel das organizações internacionais

Um dos novos desafios que hoje se coloca aos investigadores que analisam as mudanças nas políticas de emprego e a sua configuração actual, prende-se com a necessidade de, para além do espaço nacional de análise, terem também de considerar as inter-relações com o espaço da UE. Em meados dos anos noventa, Leibfried e Pierson (1995) lideraram um projecto de investigação com vários académicos provenientes da UE e também dos EUA, em que chamaram a atenção para as novas dinâmicas, formas e desenvolvimentos da política social europeia, considerando que esta passou a constituir-se como uma entidade supra-nacional dotada de competências burocráticas alargadas, de um controle judicial unificado, de capacidades para alterar e modificar políticas (Pierson e Leibfried 1995). Uma das ideias marcantes enfatizadas pelos autores prende-se com o reconhecimento de que um sistema de governação multi-níveis estaria a emergir com implicações no domínio das políticas sociais, isto apesar do papel tendencialmente rudimentar da UE neste campo de actuação. Desde então, muitos têm sido os autores inspirados por estas ideias e muitas têm sido também as mudanças que podemos apontar na trajectória das políticas sociais europeias, e no papel que as instituições europeias têm representado neste domínio.

⁵⁶ Em alguns casos, falamos dos mesmos actores. Por exemplo, os representantes governamentais dos diferentes países nos Conselhos Europeus têm um papel a nível europeu e também nacional. Nem sempre, como demonstraremos no capítulo 5 da dissertação, este papel é absolutamente coincidente. Para além disso, devemos também ter em atenção o facto de as mudanças que podemos detectar ao nível dos efeitos e dos resultados das políticas, designadamente, reflectirem as circunstâncias políticas e económicas específicas (e.g. a nível nacional e também comunitário), bem como a ideologia e o perfil (e.g. político) dos próprios actores.

2.2.3. A “governança multi-níveis” e o MAC

Na literatura que se debruça sobre as políticas (e.g. sociais) desenvolvidas no seio da UE é recorrente o uso de um conceito – *governance* - que assume hoje um lugar de destaque no léxico político e também académico. Em nosso entender, estamos perante um dos termos cuja tradução para a língua portuguesa não é fácil nem evidente. No nosso caso, optamos pelo uso da expressão “governança” (e não pelo recurso a novas expressões como é o caso de “governância” ou “governança”) na qual incorporamos os vários significados atribuídos à ideia de *governance*⁵⁷, i.e. de que, para além do Estado (nação) existe um conjunto alargado de elementos (e.g. instituições, actores) que podemos situar em diferentes níveis de actuação (e.g. nacional, internacional/europeu, local, regional), os quais participam e dão o seu contributo e os seus recursos no exercício das funções (e.g. burocráticas) de gestão e implementação de um conjunto de serviços e estratégias de acção política.

Uma das ideias importantes e inovadoras associada ao conceito de “governança multi-níveis” é o ênfase nas interações que se entrecem entre diferentes níveis de intervenção (e.g. nacional, mas também supra-nacional e local/regional) como consequência do reforço e/ou da reconfiguração do papel atribuído a alguns actores transnacionais e de processos de integração regional como é o caso da UE. Tal como referem alguns autores (de Prado 2007; Kleinman 2002; Pierson e Leibfried 1995), estas interações têm vindo a incluir, de forma crescente, outros domínios de actuação, que não exclusivamente as questões relacionadas com o mercado ou a segurança. No caso da UE, a dimensão económica e mais recentemente e - de forma mais débil, é certo – as questões sociais são disso um exemplo. Nos processos de decisão, execução e avaliação das políticas sociais estão envolvidos múltiplos actores que partilham um léxico comum (chamemos-lhe uma caixa de ferramentas conceptual e ideológica), trocam experiências entre si e adoptam procedimentos e reformas administrativas com alguns contornos semelhantes. Porém, as particularidades do funcionamento e da estrutura da própria UE, determinam que a capacidade de autonomia dos Estados-membros tenha um impacto

⁵⁷ Cf. designadamente o trabalho de autores como Fenger e Henman (2006), Eberlein e Kerwer (2002), Garcia *et al.* (2004).

significativo no processo – como lhe chamam Pierson e Leibfried – de “integração da política social” (Pierson e Leibfried 1995: 31).

Devemos ter em atenção que, para além de um conjunto de tendências e orientações partilhadas e tendencialmente comuns, existe uma diversidade de políticas sociais de base territorial, com características muito específicas⁵⁸. Salienta-se a enorme variedade de interesses e capacidades de resposta aos novos desafios que, de um modo geral, todos os Estados-membros enfrentam. Estas diferenças tornam particularmente difícil a aproximação das políticas sociais⁵⁹ e o seu aprofundamento. A adesão dos novos Estados-membros⁶⁰ contribuiu para complexificar, ainda mais, a formulação e implementação das próprias políticas, pressupondo também que o respectivo alcance seja (cada vez mais?) limitado. Isto acontece, desde logo, porque os compromissos e/ou pontes de entendimentos não são fáceis de obter. Se olharmos para o percurso das políticas sociais na UE, podemos encontrar alguns exemplos recentes de bloqueios impedindo avanços maiores. Estes decorrem dos diferentes pontos de vista e interesse acima mencionados, e estão associados a circunstâncias políticas e económicas específicas que influenciam as diferentes agendas políticas nacionais e, por conseguinte, as prioridades e estratégias dos actores que participam na respectiva (re)construção e implementação⁶¹. Brevemente, recordamos as posições tradicionalmente assumidas pelo Reino Unido no que respeita a mais avanços no domínio da política social europeia⁶².

Do que dissemos acima sublinhamos duas ideias centrais e que são, para nós, complementares. A primeira alerta-nos para o papel crescente que, para além do Estado (nação), desempenham outros actores na formulação das políticas como sejam: as instituições europeias (e.g. CE, Conselho Europeu); as associações sindicais e patronais europeias (e.g. CES, UNICE) e os peritos (e.g. consultores, académicos)⁶³.

A segunda ideia consiste em reconhecer que a autonomia e capacidade de decisão e actuação por parte dos diferentes governos nacionais permanece importante. Este poder de

⁵⁸ Estas, como sabemos, estão ligadas a diferentes regimes de Estado-Providência, a diferentes “padrões de intervenção nas vidas dos cidadãos” (Pierson e Leibfried 1995: 31).

⁵⁹ A diversidade de regimes inviabiliza, designadamente, o processo de harmonização e torna o processo de convergência das políticas (e.g. sociais) particularmente difícil. A ideia de um Estado-Providência europeu ou mesmo, numa concepção mais generalista, de um “modelo social europeu permanece, nas actuais circunstâncias, inalcançável.

⁶⁰ Sobretudo, desde o alargamento à Grécia, em 1981 e a Espanha e a Portugal, em 1986, a CE tornou-se uma organização mais diversa economicamente, o que fez com que a integração se tornasse ainda mais complexa.

⁶¹ Referimo-nos portanto não apenas aos representantes governamentais, mas também aos parceiros sociais, aos membros da sociedade civil, etc..

⁶² Desenvolvemos esta questão no capítulo 3 do trabalho.

⁶³ Para além desta ideia generalista, existem nuances importantes no que diz respeito ao papel que estes diferentes actores exercem, pois nem todos têm a mesma capacidade de influência nem o mesmo poder, tal como explicamos, de forma mais desenvolvida, noutros capítulos da dissertação.

escolha reflecte-se ao nível do controlo que estes mantêm sobre determinados sectores/domínios da protecção social (e.g. educação, saúde, segurança social) e nas estruturas (e.g. administrativas, burocráticas) que, de um modo geral, chamam a si a tarefa de traduzir e implementar as próprias políticas e/ou orientações comunitárias⁶⁴. Estas diferenças reproduzem-se na medida em que as instituições europeias não dominam os recursos necessários, em termos de capacidade fiscal e administrativa, para impor e/ou desenvolver uma política social mais ambiciosa. Por outro lado, devemos também ter em atenção as circunstâncias políticas específicas que podem ou não conduzir a mais avanços nesta área de actuação.

Como demonstramos nos capítulos III e IV do trabalho, os objectivos, as ideologias, as prioridades de acção política têm variado na história da UE, reflectindo o pensamento, posicionamento político e capacidade de liderança dos líderes europeus e também nacionais⁶⁵. Devemos também ter em atenção os interesses, muitas vezes contrastantes, dos empresários e dos trabalhadores ao nível europeu e as suas diferentes capacidades de influenciar, junto de instituições como a CE, as orientações políticas da UE (Garcia *et al.* 2004; Streeck 1995a). Ao nível nacional, no âmbito das políticas de emprego, devemos ter em atenção o modo específico de funcionamento dos mercados de trabalho (Garcia *et al.* 2004) e a configuração contrastante dos vários regimes de Estado-Providência.

Neste contexto, podemos compreender o recurso e o desenvolvimento de um novo instrumento de governação como é o MAC. Vejamos quais as suas implicações. Conforme referimos antes, está em causa um processo de coordenação que implica a cooperação voluntária dos Estados-membros, acautelando a diversidade de situações nacionais existentes. Ou seja, o objectivo primordial não é impor uma linha de actuação única e compulsiva, mas antes promover a troca de experiências e procurar, para além das diferenças existentes, definir objectivos e indicadores comuns (Eberlein e Kerwer 2002; Garcia *et al.* 2004). Neste sentido, e pelo facto de afastar algumas das características tradicionalmente associadas ao método comunitário clássico (e.g. legislação comunitária:

⁶⁴ No caso da EEE, por exemplo, destaca-se o papel determinante dos Serviços Públicos de Emprego (SPE).

⁶⁵ Estes últimos têm uma voz determinante (e de peso desigual) nos Conselhos Europeus, nos quais são definidas as orientações e prioridades políticas gerais da União Europeia. São também eles os responsáveis pela nomeação do Presidente da CE, num processo em que se conjugam regras formalmente estabelecidas com outro tipo de normas que informalmente se vão reproduzindo e produzindo os seus efeitos.

directivas, regulações)⁶⁶, alguns autores concebem o MAC como uma resposta (a resposta possível?) aos dilemas da governação europeia e à necessidade de fazer avançar a dimensão social do projecto europeu. Tendo sido aprofundado primeiramente no domínio da política económica, no final dos anos noventa, o MAC estendeu-se à política social muito em particular no domínio do emprego (Eberlein e Kerwer 2002). Desde a Cimeira de Lisboa que teve lugar no ano 2000, que o MAC passou a ser considerado um dos instrumentos centrais da governação europeia (*EU policy-making*) (Schafer, 2002: 2). No contexto, especificamente, das estratégias que visam melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho europeus (e.g. criar mais e melhores empregos), é esperado que possam ocorrer mudanças como efeito dos processos de aprendizagem conjunta (e.g. disseminação de informação e conhecimento), através do recurso a instrumentos como seja: a revisão pelos pares, a monitorização e avaliação das políticas, as recomendações dirigidas aos Estados-membros.

Admitindo que estes são os pressupostos inerentes ao funcionamento do MAC, os quais – dadas as circunstâncias políticas e económicas específicas – poderiam contribuir para uma aproximação de alguns indicadores e uma melhoria da situação de emprego nos Estados-membros da UE, não podemos deixar de identificar os riscos associados a este tipo de procedimentos, por um lado, e de questionar a possibilidade de, através deles, se ultrapassar a situação de impasse e/ou a trajectória fragilizada do processo de integração europeia no seu todo e, em particular, na sua dimensão social.

Neste ponto, recuperamos algumas das ideias apresentadas por outros autores que, como nós, sublinham o alcance limitado do MAC:

- 1) as influências produzidas nas políticas nacionais são, por definição, indirectas e, frequentemente, difíceis de apreender e/ou atribuir às directrizes europeias (Eberlein e Kerwer 2002);
- 2) devemos ter atenção a diferença que separa a concepção das políticas⁶⁷ da sua efectiva aplicação;

⁶⁶ Complementarmente, salientam-se os contributos do dialogo social e das políticas redistributivas através dos fundos estruturais. Para além disso, devemos ter em atenção – como sublinha Goetschy (2006)– que antes do MAC já existiam outros instrumentos que visavam promover a cooperação entre os Estados-membros, designadamente: programas de apoio comunitário; troca de boas práticas; estudos e análise comparativas a nível europeu. Para uma caracterização do “método comunitário” e das diferenças que o separam do MAC, cf. o trabalho de Goetschy supra-citado.

⁶⁷ Referimo-nos, concretamente, à incorporação nos Planos Nacionais de Emprego (PNE) e, mais recentemente, nos Planos Nacionais de Reforma (PNR) das directrizes e orientações previstas na EEE.

3) existe uma distância entre a descrição (eminentemente política) da sua prossecução e a respectiva eficácia e sustentabilidade no médio e longo prazo⁶⁸.

Para além destes aspectos, sublinhamos também o carácter suave e/ou o voluntarismo dos procedimentos adoptados, na medida em que as alterações nas políticas dependem da vontade e do interesse dos Estados-membros em transpor as ideias e as soluções políticas que partilham entre si. Estas vão penetrando no esquema cognitivo dos vários actores envolvidos e, por conseguinte também, nas práticas institucionais. Deste modo, re-encontramos as premissas do institucionalismo sociológico que, como explicitámos anteriormente, constitui a lente interpretativa que privilegiamos.

2.3. O peso das diferentes realidades nacionais

Admitindo que as políticas de emprego estão doravante imbuídas de uma dimensão internacional/europeia, não podemos deixar de sublinhar que as implicações e os efeitos das medidas e dos instrumentos de acção política que têm sido concebidos apresentam diferenças assinaláveis entre os Estados-membros. De entre as condições que importa ter presente destacamos as condições institucionais específicas (e.g. regime de protecção no desemprego; os mecanismos de regulação laboral; o tipo de instituição e o modo de funcionamento das instituições responsáveis pela implementação das políticas) que caracterizam os diferentes países (Serrano Pascual 2003). Estas diferenças traduzem-se em formas de inserção no mercado de trabalho distintas (e.g. empregos estáveis/não-estáveis; generalização de novas formas de emprego com um elevado risco de precariedade); em custos sociais diferenciados (e.g. aumento das despesas com as políticas de emprego em alguns países e diminuição noutros) e em incentivos aos processos de individualização mais ou menos intensos (e.g. projectos de activação individual na Dinamarca).

Por conseguinte, apesar de reconhecermos que os novos desafios com que são confrontados, actualmente, os diferentes regimes de Estado-Providência apresentam contornos semelhantes, admitimos também que existe uma diversidade de respostas a estes desafios. Conscientes de que esta é uma questão não consensual na literatura recente, do

⁶⁸ Pensamos, por exemplo, numa das medidas emblemáticas implementadas em Portugal, o Programa Novas Oportunidades, cujas potencialidades e fragilidades abordaremos no capítulo 8 da dissertação.

nosso ponto de vista, a implementação de linhas de actuação com contornos semelhantes no domínio das políticas de emprego⁶⁹ apresenta diferenças que reflectem as particulares estruturas político-institucionais (e.g. partidos políticos responsáveis pela governação, estrutura constitucional) e as diferentes tradições culturais que configuram o papel e a relação entre Estado, sociedade civil e mercado nos vários Estados-membros da UE⁷⁰.

Estas características, cuja alteração requer, como sabemos, um tempo relativamente longo, determinam a intensidade com que os novos desafios se fazem sentir e a capacidade de resposta por parte das instituições. Atente-se na ausência de oportunidades de emprego para um grande número de trabalhadores (e.g. pouco qualificados) e na precarização dos vínculos contratuais para muitos outros. Países como a Suécia e a Finlândia estarão hoje, apesar de tudo, melhor preparados do que os seus congéneres da Europa do Sul. Aqueles são (mais) capazes, por exemplo, de criar oportunidades de emprego para os mais qualificados mas também para os indivíduos com níveis inferiores de formação, em áreas como sejam os serviços de apoio às famílias com filhos, aos idosos e aos deficientes, onde estes estão fortemente desenvolvidos (Hemerijck e Berghman 2004a: 39). Neste sentido, parece-nos que, para além da configuração das políticas europeias de emprego e da respectiva trajectória, devemos ter em atenção os diferentes regimes de Estado-Providência.

3. A inexistência de uma política europeia comum no domínio do emprego

Como referimos antes, num momento de consolidação e aprofundamento de políticas macro-económicas destinadas a agilizar a criação de um mercado comum e de uma moeda única, emergiu, no seio das instituições europeias, a preocupação de tornar as políticas sociais compatíveis com os novos objectivos de crescimento económico e reforço da competitividade⁷¹ (Palier 2008). Neste novo contexto, a necessidade de criar mais empregos e a diminuição e re-estruturação dos benefícios sociais que desincentivam a permanência no mercado de trabalho, bem como a erradicação da rigidez dos mercados de

⁶⁹ Por exemplo, os diferentes contextos nacionais vão determinar momentos diferentes no que diz respeito à tendencial substituição das políticas passivas de apoio aos desempregados por políticas activas (Barbier 1997: 20) e diferentes formas de implementação das mesmas (Palier 2008).

⁷⁰ Esta diversidade ter-se-á, em certa medida, aprofundado com a entrada de novos Estados-membros na UE em 2005 (Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa) e em 2007 (Bulgária, Roménia).

⁷¹ Recordamos o objectivo político extremamente ambicioso incorporado na Agenda de Lisboa em 2000 que visava a criação do espaço económico mais avançado, no domínio do conhecimento científico e tecnológico, e competitivo do mundo.

trabalho foram encaradas como estratégias consideradas prioritárias que, de um modo geral, os Estados-membros escolheram adoptar para resolver/minorar os seus problemas de emprego⁷². Há também que ter em conta as circunstâncias políticas específicas que permitiram, no final dos anos noventa, que as questões do emprego assumissem alguma centralidade na agenda política europeia. Referimo-nos à adesão à UE de três países com uma forte tradição social-democrata e com sistemas de protecção social generosos e avançados (e.g. Suécia, Finlândia e Áustria) e ao facto de, nessa altura, muitos dos Estados-membros serem governados por regimes políticos de esquerda e/ou tendo como ideologia dominante a social-democracia.

Apesar de difícil e largamente dependente das opções e dos constrangimentos impostos pelos defensores da vertente (mais) económica e economicista do processo de integração europeia, a obtenção de alguns compromissos em matéria de política de emprego foi possível nesta altura. Estes deram origem, no âmbito de uma EEE, à delimitação de directrizes comuns para o emprego que os Estados-membros aceitaram adoptar em função das especificidades do seu mercado de trabalho e do regime de Estado-Providência e consolidaram-se através do acima caracterizado instrumento original de trabalho, o MAC. Neste sentido, os vários governos nacionais comprometeram-se, pela via intergovernamental, a promover o diálogo e a coordenação das políticas de emprego a um nível (também) europeu (Palier 2008).

Percebemos assim que a diversidade de situações existente nos vários países é um aspecto determinante. A estratégia acordada consistiria na disseminação e interligação entre um conjunto de ideias, valores e princípios de acção com contornos comuns entre os vários actores e instituições envolvidos de modo a ultrapassar, em certa medida, as contradições e o fosso entre os dois níveis de decisão política (crescentemente imbricados?), europeu e nacional.

Embora admitindo que os instrumentos de coordenação suave das políticas nacionais, como é o caso do MAC, reúnem algumas potencialidades, estes não deixam de revelar as dificuldades sentidas no seio da UE em criar e alcançar um “modelo” social comum/europeu, i.e. em aprofundar a dimensão social do projecto europeu.

Estas dificuldades estão associadas, entre outros factores: aos objectivos e interesses políticos e económicos dominantes; à capacidade (diferenciada) de poder e

⁷² Estes não são necessariamente os mesmos em todos os Estados-membros.

autonomia dos Estados-membros e também às dificuldades de obtenção de consensos e implementação de medidas e práticas com contornos semelhantes dada a diversidade de situações nacionais existente. Embora o desemprego constitua, efectivamente, um problema social marcante que afecta a generalidade dos países da UE, o modo como este é concebido⁷³ e abordado permanece profundamente desigual. Estar desempregado em Portugal não é sociologicamente equivalente a estar desempregado num qualquer outro país da UE. É preciso ter em conta as especificidades históricas e culturais, os contextos, as diferentes estruturas político-institucionais (Erhel e Zajdela 2004) que, num determinado momento, desencadeiam respostas distintas para um problema que afecta e preocupa a generalidade dos cidadãos (Baxandall 2004).

De resto, importa referir que, de um ponto de vista sociológico, para além da situação de desemprego propriamente dita, também o tipo de emprego tem consequências importantes para a integração dos indivíduos na sociedade e em termos de estatuto e visibilidade social dos próprios desempregados. Conforme é enfatizado por vários autores, empregos precários, mal remunerados, a tempo parcial (não voluntário) comportam, muitas vezes, riscos de pobreza elevados e podem levar os indivíduos à condição de “trabalhadores pobres”⁷⁴. Ou seja, muitos dos aspectos negativos que derivam de uma situação de desemprego estão também presentes quando a condição perante o emprego é precária. De resto, emprego e desemprego são dois conceitos profundamente interligados.

Como sublinha Phineas Baxandall “o significado político do desemprego é construído à volta dos significados institucionalizados de emprego” (Baxandall 2004: 187). O modelo de emprego dominante durante um determinado período, cujas características conhecemos (e.g. emprego estável, a tempo inteiro) tem vindo, progressivamente, a perder a sua centralidade e a ser substituído por formas de trabalho e de emprego caracterizadas por vínculos laborais instáveis e, em muitos casos, precários. Estas transformações têm,

⁷³ Parafrazeando Baxandall, o peso que o fenómeno assume em termos políticos não é o mesmo em todos os Estados-membros, mesmo quando estes “se baseiam num conceito de desemprego idêntico” (Baxandall 2004: 187). Sobre este tema, Maruani e Reynaud referem, num sentido abrangente, que “não existe uma boa forma de medir o desemprego, válida em todos os lugares em todas as épocas” (Maruani e Reynaud 1999). Para podermos comparar as disparidades entre países devemos ter em atenção, designadamente, o modo particular como, nos vários locais e tempos históricos, o não-emprego se traduz em desemprego ou em inactividade. A forma como as fronteiras entre os conceitos são estabelecidas é, sem dúvida, uma questão sociológica importante que influencia os níveis de desemprego dos vários países. Para as autores supra-citadas “saber quantos são e quem são os desempregados não é, essencialmente, um problema de contagem. É antes de mais, um problema de convenções: quem são os desempregados? Quais são as formas de não-emprego que contabilizamos como desemprego?” Existe, actualmente, uma grande indefinição no que diz respeito, especificamente, ao modo como classificamos várias categorias de indivíduos que se encontram em posições intermédias entre emprego, desemprego e inactividade (Maruani e Reynaud 1999: 39).

⁷⁴ De entre os autores portugueses que têm chamado a atenção para este fenómeno lembramos Antunes (2008), Costa (2008) e Pedroso (2005), para apenas mencionarmos alguns.

como demonstramos neste estudo, implicações na forma como entendemos e lidamos, em particular, com o problema do desemprego⁷⁵.

A análise das políticas de emprego deve ter bem presentes estas ideias sobretudo quando se pretende compreender o alcance e a eficácia das mesmas, para além de uma mera descrição do que existe. Ou seja, importa perceber que estão em causa mudanças significativas na forma de entender de conceber o desemprego, bem como circunstâncias novas que marcam o mundo do trabalho (e.g. reforço da precariedade e da flexibilidade, terciarização das actividades, incorporação cada vez maior das novas tecnologias, necessidade de mais e melhores competências técnicas) e que pressupõem formas de actuação também elas inovadoras.

4. O caso português. Um mercado de trabalho em transformação e a reconfiguração do papel do Estado.

Após esta contextualização de ideias e depois de termos apresentado algumas das ferramentas de análise que privilegiamos no nosso trabalho, debruçamo-nos agora sobre algumas das particularidades do caso português, que privilegiamos enquanto espaço social de análise.

Portugal é um estudo de caso particularmente interessante para podermos observar mudanças importantes em instituições como o Estado-Providência e o mercado de trabalho. É também um dos países onde se detectam alterações significativas nas políticas de emprego. Estas resultam das novas formas de governação europeias e da sua re-apropriação pelos actores nacionais e são o reflexo também de novos constrangimentos económicos e tecnológicos internacionais. Estes últimos, em concreto, têm contribuído para reorientar as prioridades da acção política (e.g. prioridade concedida ao reforço da competitividade e do crescimento económico e ao controlo das finanças públicas em detrimento das preocupações sociais).

De entre os factores que caracterizam o regime de Estado-Providência existente em Portugal destaca-se o seu desenvolvimento tardio e as desigualdades e fragilidades na provisão do bem-estar que, desde sempre, lhe estão inerentes. Como consequência dos

⁷⁵ Para uma boa sistematização de ideias em torno do significado sociológico e da evolução do conceito de desemprego ver Demazière (1995).

constrangimentos financeiros crescentes a que o Estado está sujeito e que, como sabemos, advém em grande parte da integração de Portugal na zona euro, e das regras provenientes do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), o Estado português tem visto alterarem-se as condições que delimitam a actuação governamental. Complementarmente, assistimos, tal como sucede em outros países da UE, a alterações que reflectem as possibilidades e os constrangimentos impostos pelas instituições europeias no domínio das políticas que visam promover o bem-estar social e, muito particularmente, as que se destinam a re-criar (e teoricamente a melhorar) as condições de emprego.

Podemos, de forma mais específica, identificar alguns sinais de mudança gradual e substancial nas instituições e nas políticas que o Estado implementa e que resultam:

1) De novas lógicas, orientações e práticas que vêm substituir algumas das que até agora vigoraram e que, no caso português, podem ser mais profundamente alteradas tendo em conta a frágil, incipiente edificação e enraizamento de algumas instituições (e.g. o Estado-Providência; a concertação social). Neste caso, consideram-se as influências provenientes de instituições europeias e as suas repercussões no que diz respeito à ideologia e aos princípios que norteiam as próprias políticas (e.g. ênfase na activação e na flexibilização das relações e condições de trabalho).

2) De novas dinâmicas que, frequentemente, de uma forma suave e discreta, vêm sobrepor-se às que existem, implicando, por vezes, alterações substanciais na trajectória e na orientação das políticas. Por exemplo, as novas formas de contratação, frequentemente precárias e em que os direitos sociais não estão à partida assegurados, deverão produzir, de forma gradual mas significativa, alterações profundas na actuação do Estado enquanto Estado-Providência.

3) Do modo como algumas orientações e/ou lógicas institucionais internacionais são re-apropriadas e/ou re-interpretadas pelos actores locais/nacionais. Referimo-nos às novas lógicas e orientações subjacentes às formas de governação europeias, que são depois adaptadas e (re)negociadas em função dos diferentes contextos nacionais.

4) Da alteração das condições de funcionamento das instituições reflectindo novas necessidades de resposta a novos desafios que emergem ao longo do tempo. No caso português, são conhecidos os dualismos em termos de cobertura e extensão da protecção social (entre, de um lado, os sectores mais protegidos do mercado de trabalho e, do outro, os que se encontram numa situação de maior fragilidade e que não reúnem as condições de

acesso aos benefícios sociais). Reconhecem-se também as contradições e/ou o fosso existente entre as normas (e.g. constitucionais) e a sua efectiva aplicação. Perante este enquadramento, o agravamento das circunstâncias económicas e sociais pode, inclusive, determinar o desaparecimento de certos mecanismos de intervenção (e.g. esquemas particulares de saúde disponibilizados a alguns trabalhadores do Estado e também do sector privado).

5) Da falência e/ou incapacidade de manutenção de determinadas políticas (e.g. reformas antecipadas; políticas eminentemente passivas de apoio aos desempregados).

Ao identificarmos estas tendências, seguimos de perto o esquema teórico proposto por Streeck e Thelen (2005) o qual nos ajuda a compreender o modo como evoluem e se alteram as condições de funcionamento das instituições, as lógicas e práticas dos actores que nelas se movem. Isto acontece como consequência, muitas vezes, de processos (quase) imperceptíveis, suaves, de natureza informal e/ou subterrânea e que, gradualmente, provocam mudanças profundas. Podemos, deste modo, detectar e interpretar os sinais e os efeitos de um processo, em geral lento, de mudança que ocorre sem que seja unicamente (pré)determinado por condições externas excepcionais e que afecta o funcionamento das estruturas, para além da sua tradicional inércia e estabilidade, e também o papel que certos actores desempenham⁷⁶.

De um ponto de vista empírico, a análise dos efeitos específicos destes mecanismos é apresentada nos capítulos VII e VIII do trabalho. Enfatizamos, desde já, que as repercussões de alguns destes processos são visíveis, no que toca as condições de funcionamento e/ou a organização do mercado de trabalho, ao nível da flexibilização e precarização das condições de trabalho e emprego. De entre as tendências que se intensificam salientamos os aspectos seguintes:

- 1) agravamento do nível de desmercadorização do Estado-Providência (e.g. cada vez maior incapacidade de os indivíduos poderem assegurar a sua sobrevivência sem depender estritamente do mercado);

⁷⁶ Referimo-nos, em concreto, aos peritos, aos representantes governamentais, aos representantes dos parceiros sociais, e mesmo aos próprios trabalhadores e/ou beneficiários dos esquemas de protecção social.

- 2) estratificação social cada vez mais pronunciada, em resultado da redução de custos com a protecção social (e.g. em alguns domínios), do reforço dos mecanismos de controle e das regras de elegibilidade no acesso aos benefícios sociais;
- 3) diminuição significativa do papel central e amortecedor desempenhado pela família enquanto instituição central no domínio da protecção social;
- 4) re adequação das estruturas administrativas responsáveis pela implementação das políticas e dos programas orientada para uma maior descentralização, e privatização das mesmas.

No que diz respeito às diferenças em termos de categorias profissionais, admitimos que estas tenderão a atenuar-se fruto, designadamente, da diminuição do peso do Estado enquanto principal empregador e da generalização de novas modalidades de contratação (e.g. precárias). Em contrapartida, assistiremos ao aumento das diferenças geracionais (entre os trabalhadores mais idosos inseridos em certos sectores de actividade e os jovens) e ao reforço do peso dos sistemas privados, num contexto em que a individualização do risco e o ónus pela situação em que se encontram recaem, cada vez mais, sobre os trabalhadores potencialmente “empregáveis”. Sublinhamos que muitas das tendências actualmente em curso provém das influências e das re-orientações que, ao nível do discurso político e das leis suaves e informais emergem e modelam, em particular, as instituições e as negociações políticas ao nível europeu. Estas são, por sua vez, impulsionadas e determinadas por elementos estruturantes e condições institucionais específicas que caracterizam o funcionamento e o modo de organização do Estado-Providência e do mercado de trabalho em Portugal.

5. Conclusão

Com especial intensidade ao longo das duas últimas décadas os Estados-Providência europeus e os mercados de trabalho dos Estados-membros da UE têm estado sujeitos a mudanças profundas. O modo como reagem aos novos desafios é determinado, em larga medida, pelas características institucionais e/ou estruturais que caracterizam os diferentes regimes nacionais, mas reflectem também os valores, práticas e orientações que vão sendo reconstruídos por diversos actores situados em níveis de actuação (cada vez

mais?) distintos. Estes interagem e influenciam as estruturas existentes (sendo também por elas influenciados) e traduzem, de forma crescente, as novas lógicas de actuação e ideias que circulam num espaço não exclusivamente nacional mas antes supranacional/europeu.

Neste trabalho, analisamos o papel crescente que organizações internacionais, como a UE, desempenham na (re)configuração dos sistemas de protecção social dos Estados-membros. Nesse sentido, exploramos os efeitos e as inter-relações entre a EEE e as políticas de emprego nacionais, procurando realçar as implicações que decorrem do método de trabalho (aparentemente) inovador a ela associado, o MAC. Conjugando dois níveis de análise que se entrecruzam, o nível nacional e o nível supra-nacional/europeu, reencontramos assim um conjunto de questões específicas às quais a presente investigação pretende dar resposta:

1. De que forma a EEE interage com as políticas de emprego nacionais e as influencia?
2. Que mudanças registamos e de que tipo? Trata-se de alterações em termos de substância das medidas (e.g. valores, teorias da acção, regras, modo de construção dos programas) ou em termos de procedimentos (e.g. administrativos)?
3. A disseminação das ideias e das iniciativas estende-se a vários intervenientes e, inclusive, aos destinatários das acções ou restringe-se a uma elite directamente responsável pela concepção, implementação e avaliação das políticas, esteja ela localizada eminentemente na “arena de Bruxelas” ou em pequenos núcleos nacionais de actores com responsabilidades políticas e/ou de teor técnico?
4. Do ponto de vista dos actores envolvidos, que alterações podemos detectar do ponto de vista: a) dos recursos de que dispõem e mobilizam; b) das alterações nas práticas resultantes da disseminação da informação, dos processos de aprendizagem mútua, da partilha de um discurso comum (e.g. terminologia, indicadores, concepções de ordem geral); c) das relações (e.g. de poder) que estabelecem entre si?
5. Quais as repercussões das novas ideias e práticas para o funcionamento e o modo como estão estruturadas as instituições?

Partindo destas questões, demonstramos que as mudanças em curso nas políticas de emprego e os seus efeitos no caso português resultam do cruzamento de vários factores, de entre os quais destacamos: a alteração das condições económicas, sociais e políticas

(internas e externas); a incorporação de novas lógicas e princípios de actuação fruto da relação de proximidade com algumas instituições internacionais (e.g. a UE) e associadas a novas formas de governação; a mudança nas práticas e atitudes (formais e informais) de um conjunto de actores relevantes (e.g. os representantes do Estado a nível central, local e também europeu; os parceiros sociais; a sociedade civil).

Capítulo II. O Modelo de análise e as técnicas de recolha de informação

Neste capítulo, explicitamos o modelo analítico, identificando as hipóteses de investigação e os conceitos-chave que nortearam esta investigação e precisamos a estratégia metodológica adoptada. Tendo em conta estes objectivos, começamos por discutir algumas dificuldades relacionadas com o estudo das influências, impactos e implicações da EEE nas políticas de emprego dos Estados-membros, com base numa revisão de literatura, a partir da qual enunciámos alguns obstáculos concretos e identificámos pistas teóricas pertinentes. Neste sentido, recordamos a questão central à qual pretendemos, nos pontos subsequentes, responder: como podemos analisar os efeitos e as influências da EEE nas políticas de emprego dos Estados-membros? Começamos por reconhecer, na linha de autores como Robert Geyer, que o exercício que pretendemos realizar é bastante mais complexo do que, simplesmente, “observar a transferência de competências do nível nacional para o nível europeu”, na medida em que devemos investigar as inter-relações que se estabelecem entre ambos (Geyer 2000: xiii)⁷⁷.

1. Avaliar os impactos e as implicações da Estratégia Europeia de Emprego nas políticas de emprego nacionais: um exercício analítico complexo

Uma das primeiras fases do processo de investigação em ciências sociais, que, de resto, se prolonga ao longo de toda a pesquisa, consiste numa revisão metódica da literatura. Saber o que outros disseram e escreveram sobre o tema que escolhemos é, obviamente, um dos primeiros passos importantes que devemos dar. No nosso caso, das leituras realizadas podemos em jeito de síntese enunciar, para além das múltiplas influências teóricas que recebemos e que orientaram a delimitação do nosso quadro teórico, um conjunto de dificuldades, de ordem teórica e metodológica⁷⁸, apontadas por outros autores que, como nós, estudam os impactos, as implicações e as interconexões

⁷⁷ Esta ideia é defendida também por Jean-Claude Barbier ao enfatizar que os efeitos dos MAC não devem ser vistos apenas num sentido unidireccional (da UE para o nível nacional), devendo antes ser consideradas as influências recíprocas entre os níveis nacional e europeu (Jean-Claude Barbier 2005b: 63).

⁷⁸ As dificuldades emergem, desde logo, se tivermos em conta que os objectivos políticos e económicos contidos na EEE são, em muitos casos, ambíguos e/ou contraditórios. Partindo das ideias que apresentamos no capítulo 4 deste trabalho, recordamos, por exemplo, as interrogações e alterações em torno das prioridades da agenda política europeia: combater o desemprego ou promover o emprego; promover políticas de emprego ou políticas que visam a reorganização dos mercados de trabalho.

entre as políticas europeias e as políticas nacionais no domínio do emprego⁷⁹. Detenhamo-nos em algumas dessas dificuldades.

Primeiro, devemos ter presente o facto de alguns dos resultados das referidas políticas só poderem ser visíveis no longo prazo (Schäfer 2002; Scharpf 2001) e/ou os respectivos resultados reflectirem também outros factores exógenos relacionados, designadamente, com alterações nos ciclos económicos e nas políticas macroeconómicas prosseguidas nos Estados-membros da UE (Antunes 2003; Schäfer 2006)⁸⁰. Por conseguinte, o facto de assistirmos, sobretudo nos anos mais recentes, a uma preocupação progressiva com o reforço e a visibilidade pública dos indicadores quantitativos e a harmonização dos procedimentos estatísticos com o intuito, designadamente, de facilitar análises de índole comparativa e quantitativa⁸¹, não elimina, por si só, a interferência daqueles elementos, em particular do segundo.

No âmbito das dificuldades com que são confrontados os investigadores que analisam o impacto da EEE em diferentes Estados-membros, sublinhamos também aquelas que derivam da natureza do processo em si. Como procuramos demonstrar neste trabalho, um dos aspectos distintivos da EEE consiste no uso de instrumentos suaves de cooperação entre os governos dos Estados-membros no âmbito daquele que ficou consagrado como “Método aberto de coordenação” (MAC). Estes caracterizam-se, designadamente, pela ausência de sanções em caso de incumprimento e pelo carácter voluntário dos mecanismos utilizados, o que inviabiliza e/ou dificulta a utilização de determinadas ferramentas teóricas e metodológicas testadas, designadamente, no âmbito de investigações centradas na adequação e/ou cumprimento da legislação propriamente dita (também designada “lei dura” ou, na expressão em língua inglesa *hard law*) (Falkner *et al.* 2005; López-Santana 2006; Zeitlin 2005a). Devemos, também, ter presente que, frequentemente, os Estados (re)ajustam as influências provenientes das instâncias europeias em função das suas próprias vontades, escolhas e razões políticas. Assim, se em determinadas circunstâncias políticas cabe-lhes assegurar que os interesses nacionais se sobrepõem aos de Bruxelas,

⁷⁹ Tendo em conta as dificuldades associadas à análise dos efeitos e/ou impactos, Jean-Claude Barbier usa o conceito de “transformação”, no sentido em que “as transformações observadas são menos explicitamente ligadas a um determinado MAC” (Jean-Claude Barbier 2005b: 64).

⁸⁰ Um dos nossos entrevistados referiu como uma das razões para a dificuldade em avaliar os impactos, influências e resultados da EEE ao fim de um período de dez anos, o facto de “desconhecermos se a performance dos Estados-membros se deve à EEE ou ao ciclo económico” (E18. Representante/Membro de Instituição Europeia).

⁸¹ Como vimos no capítulo anterior, desde 2003, foram introduzidos novos indicadores quantitativos e foi concedida uma atenção redobrada às metas e aos indicadores desenvolvidos em anos anteriores (Watt 2004). Ainda assim, persistem alguns obstáculos no que concerne a utilização dos mesmos, designadamente, em estudos de índole comparativa (Buchs 2005: 79).

noutros contextos políticos é-lhes mais favorável revelarem-se como “os bons alunos europeus” (Barbier 2005b; Visser 2005; Zeitlin 2005b). Para além disso, as Directrizes para o Emprego que os Estados-membros se comprometem transpor para os seus planos nacionais são extremamente abertas, permitindo o recurso a diferentes estratégias e iniciativas, em função, designadamente, de opções políticas e/ou dos interesses e incentivos de alguns actores (Buchs 2005: 45). Acresce o facto de estarem envolvidos três níveis de actuação distintos: o nível europeu, o nível nacional e o nível sub-nacional, imbricados numa complexidade de processos horizontais e verticais (Zeitlin 2005b: 26). Deste modo, torna-se difícil determinar as influências exercidas pela EEE. Adicionalmente, devemos ter em conta a possibilidade de alguns dos objectivos e das metas traçadas, bem como o tipo de iniciativas indicado para resolver determinados problemas terem sido alcançados e/ou delineados antes mesmo da EEE entrar em vigor o que leva, inclusivamente, a que, em alguns Estados-membros (e.g. Suécia, Dinamarca), a pressão no sentido de melhorar as respectivas políticas seja reduzida (Jacobsson 2005; Mailand 2008; Vifell 2004). Finalmente, devemos ainda salvaguardar que poderão existir diferenças entre os conteúdos das políticas definidos à escala nacional (e.g. nos PNE, nos PNR) e a sua efectiva implementação (Jacobsson e Schmid 2003; Watt 2004). Todos estes elementos reforçam a ideia de que devemos ser cautelosos nas nossas análises.

Perante as dificuldades acima identificadas, um dos principais dilemas com que nos deparámos durante a investigação consistiu em determinar quais os caminhos que nos permitiriam analisar o nosso objecto de estudo sob uma perspectiva sociológica, sabendo à partida que este tem sido, por excelência, um objecto de estudo privilegiado pelas disciplinas da Ciência Política e das Relações Internacionais. Ou seja, pretendemos explorar os contributos em termos ontológicos, epistemológicos e metodológicos do pensamento sociológico na análise das instituições e também das normas, das ideias e da cultura.

A generalidade dos estudos existentes, sobre outras realidades nacionais, ajudaram-nos a delinear dimensões de análise pertinentes, mostrando-nos que a análise das influências e dos impactos depende, em larga medida, do modo como concebemos a própria EEE e o MAC a ela associado e também, de uma forma mais global, do papel que atribuímos à integração europeia e, em particular, às (novas) competências no domínio das políticas sociais e do mercado de trabalho definidas a nível comunitário.

Começando por admitir que as políticas sociais dos Estados-membros estão impregnadas num contexto político, económico e social mais alargado (e.g. a UE) e reflectem uma dimensão supra-nacional, procurámos, no âmbito do trabalho empírico desenvolvido, detectar as transformações, em termos de substância e não apenas ao nível dos discursos, nas e das políticas de emprego nacionais em resultado da EEE.

1.1. Análise da “europeização” das políticas de emprego dos Estados-membros: diferentes estratégias metodológicas

Nos últimos anos, em particular desde o início do novo milénio, têm proliferado os estudos sobre as influências que as políticas europeias, especificamente no domínio do emprego, exercem sobre as políticas dos Estados-membros. Enquanto alguns estudos procedem a análises comparativas, tomando geralmente por referência dois países, outras investigações debruçam-se sobre apenas um Estado-membro, como é o caso da presente investigação. A título ilustrativo, destacamos as investigações seguintes, desenvolvidas por autores que, nos anos mais recentes, têm contribuído para o conhecimento relativamente aprofundado das seguintes realidades nacionais:

- a) Feronas (2004) e Seferiades (2003) sobre o caso grego.
- b) Ferrera e Sacchi (2005) sobre o caso italiano.
- c) Gore (2004) e Lindsay (2003) sobre o caso inglês.
- d) Kauppi (2004) sobre o caso finlandês.
- e) López-Santana (2004) e González-Calvet (2002) sobre o caso espanhol.
- f) Mailand (2003) sobre o caso dinamarquês.
- g) Jacobsson (2005) e Jacobsson e Schmid (2001) sobre os casos dinamarquês e sueco.
- h) Vifell (2004) sobre o caso sueco.
- i) Erhel, Mandin e Palier (2005) e Barbier e Samba (2002) sobre o caso francês.
- j) Visser (2005) sobre o caso holandês.
- k) Buchs e Friedrich (2005) e Zohlnhofer e Ostheim (2005; 2007) sobre o caso alemão.

De entre as investigações que comparam mais do que dois países⁸² refiram-se os trabalhos de:

- 1) Larsen e colegas (2004), sobre os efeitos do MAC em França, Espanha, na Suécia e no Reino Unido.
- 2) Lopez-Santana (2006), sobre os impactos da EEE na Suécia, em Espanha e na Bélgica.
- 3) Mikkel Mailand (2005a; 2006; 2008) sobre os impactos da EEE nas políticas de emprego de quatro Estados-membros (Dinamarca, Reino Unido, Espanha e Polónia).
- 4) Jonathan Zeitlin (2005b) e a equipa internacional de investigadores que participou no projecto *Building Social Europe through the Open Method of Coordination* (OMCnet), sobre os impactos do MAC em oito países (Dinamarca, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Holanda, Suécia e Reino Unido).⁸³
- 5) Caroline de la Porte (2008) sobre as influências produzidas pelo MAC em dois domínios de intervenção distintos, o emprego através da EEE, e a pobreza e exclusão social, através da Estratégia para a Inclusão Social, em 14 Estados-membros (incluindo Portugal).

Sublinhe-se que, de um modo geral, as conclusões destes estudos variam relativamente ao grau e ao tipo de influências exercido sobre as políticas dos Estados-membros. Para os diferentes resultados obtidos contribuem as perspectivas e as dimensões de análise consideradas e o modo como concebem, em termos teóricos, o MAC e os objectivos (e.g. políticos) da própria EEE.

Para além destes trabalhos, enfatizam-se também os resultados das investigações e/ou da reflexão teórica desenvolvida por outros autores, que se debruçam sobre os significados, implicações e efeitos da EEE e do MAC a ela associado numa perspectiva mais englobante, no sentido em que não se circunscrevem à análise de uma determinada realidade social concreta. De entre esses trabalhos, salientamos os seguintes: Caroline de la

⁸² Num artigo publicado em 2008, Mikkel Mailand sublinhava a raridade destes estudos.

⁸³ Trata-se de um projecto que foi financiado pelo *European Union Center-University of Wisconsin-Madison*, o *Observatoire Social Européen* e o programa SALISA (*Swedish Joint Programme for Working Life Research in Europe*), focado nos dois exemplos mais desenvolvidos de aplicação do MAC – a EEE e a estratégia europeia para a inclusão social, o qual deu lugar à publicação do livro supra-citado.

Porte (2002; 2003; 2004; 2005); Jean-Claude Barbier (1997; 2005a; b); Janine Goetschy (1999; 2001; 2003; 2006; 2007); Kerstin Jacobsson (2001a; 2004; 2001; 2003); Philippe Pochet (2005); Gilles Raveaud (2004; 2007; s.d.); Claude Radaelli (2003); Maria João Rodrigues (2000; 2003; 2009); David e Louise Trubek (2005; 2006; 2005); Andrew Watt (2000; 2004); Jonathan Zeitlin (2007a; 2005). Em particular nos últimos anos têm proliferado os trabalhos científicos sobre as especificidades, potencialidades, eficácia e o carácter inovador do MAC enquanto (novo) instrumento e/ou sistema de governação europeia⁸⁴. A este respeito, Milena Buchs (2009) num trabalho recente identifica dois campos distintos, o dos “optimistas” e o dos “pessimistas”. Os primeiros estão interessados, eminentemente, em explicar de que modo e quais os mecanismos através dos quais o MAC influencia as políticas nacionais através da disseminação de ideias e de (novas) práticas como a aprendizagem conjunta e a troca de boas práticas. Uma perspectiva distinta é adoptada por outros autores, os “pessimistas”, que se preocupam (por vezes de forma implícita) em analisar em que medida o MAC (não) contribui para reforçar a política social da UE e consolidar os Estados-Providência europeus (Buchs 2009: 2). Neste caso, a perspectiva da autora consiste em reconhecer as potencialidades dos argumentos utilizados por ambos os lados.

De entre a vastíssima literatura que analisa os impactos e as influências do MAC, nomeadamente, no domínio das políticas de emprego, destacamos também alguns trabalhos que, a partir da experiência empírica de um ou mais estudos de caso, analisam as transformações provocadas pela implementação da EEE em domínios específicos: na administração pública (Vifell 2009); no diálogo e na inter-relação entre os parceiros sociais (Casey 2005; Lima e Rego 2001; Mailand 2005b); no nível local-regional (Lindsay 2003; Mailand 2003); no tipo de políticas prosseguidas (e.g. políticas activas) (Barbier 2002, 2004, 2005a; Serrano Pascual 2003; Serrano Pascual e Magnusson 2007); na promoção da igualdade de género (León 2009; O'Connor 2007; Rubery 2002; Rubery *et al.* 2004).

Consideramos importante referir também a existência (e proliferação) de redes de especialistas e/ou cientistas sociais que, a nível europeu, mas também fora da UE (e.g. nos EUA), têm constituído fóruns de debate e redes de investigação inter e multidisciplinares em torno das implicações que decorrem do recurso e da generalização de novos

⁸⁴ Uma referência bibliográfica recente, que destacamos, é o número especial da revista *European Integration Online Papers* editado por Sandra Kröger (2009).

instrumentos de governação de que o MAC constitui um exemplo paradigmático, no contexto do(s) processo(s) de integração europeia. De entre estes destacamos:

1. O projecto europeu GOVECOR que, entre 2001 e 2004, explorou as possibilidades de emergência de novos modos de governação sócio-económica na UE e os impactos dos princípios legais que subjazem à coordenação das políticas de emprego estabelecidos pelo Tratado de Amesterdão e o PEC⁸⁵ e o projecto NewGov que analisa a emergência, execução e evolução dos novos modos de governação, coordenado pelo *Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) – European University Institute*⁸⁶.
2. O fórum sobre o MAC, um projecto conjunto promovido pelo *European Union Center of Excellence (UECE)* e o *Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE)* da Universidade de Wisconsin-Madison⁸⁷, que disponibiliza um vastíssimo acervo bibliográfico sobre, entre outros temas, a EEE e o MAC⁸⁸.
3. A rede de excelência “Reconciling Work and Welfare in Europe” (RECWOWE)⁸⁹. Em Abril de 2008, esta criou uma base de dados, “European Data Centre for Work and Welfare” (EDACwowe), que disponibiliza informação sobre emprego e protecção social⁹⁰.
4. A rede de peritos sobre emprego e as questões da igualdade de género, *Network of experts on employment and gender equality issues (EGGE)*, cujo principal objectivo consiste na realização de análises e recomendações para cada um dos Estados-membros da UE e dos três países da EEA-EFTA sobre a promoção da igualdade entre homens e mulheres no âmbito, especificamente, da implementação da EEE e da Estratégia de Lisboa⁹¹.
5. O Sistema Mútuo de Informação sobre Políticas de Emprego (MISEP)⁹², “uma rede integrada no Observatório Europeu para o Emprego (OEE) que tem como principal

⁸⁵ Sublinhe-se que, uma vez que o projecto terminou em 2004, a actualização dos dados cessou nessa altura, e apesar de o sítio na internet continuar a existir, algumas das respectivas ligações já não se encontram activas. A respectiva morada na internet é a seguinte: www.govecor.org.

⁸⁶ Para mais informação consultar a morada da internet do projecto <http://www.eu-newgov.org/>.

⁸⁷ Falamos, no primeiro caso, da EEEE e, no segundo caso, da Estratégia Europeia para a Inclusão Social.

⁸⁸ A bibliografia sobre o MAC e a EEE está disponível no endereço electrónico seguinte <http://eucenter.wisc.edu/OMC>.

⁸⁹ Consultar a morada na internet seguinte <http://recwowe.eu/>.

⁹⁰ Para mais informação, consultar o respectivo sítio na internet: <http://www.edacwowe.eu/>.

⁹¹ Esta é uma das redes de peritos que disponibilizam assessoria científica junto da CE a respeito, neste caso, das políticas para a promoção da igualdade de géneros. A respectiva morada na internet é a seguinte: <http://www.fgb-egge.it/homepage.asp>.

⁹² A rede foi criada em 1982 e “inclui representantes dos ministérios com atribuições no âmbito do emprego, bem como representantes dos serviços públicos de emprego. Portugal está representado no MISEP através de um técnico da DGERT e de um técnico do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), que participam nas reuniões da rede e são responsáveis por fornecer e solicitar informação aos restantes membros”. Inicialmente, o objectivo principal era fornecer informação recíproca às administrações de emprego dos

atribuição recolher, interpretar, discutir e partilhar informação sobre as medidas de política de emprego implementadas na União Europeia” (“Sistema Mútuo de Informação sobre Políticas de Emprego”. Disponível em http://www.dgert.mtss.gov.pt/Emprego%20e%20Formacao%20Profissional/pmt_misep.htm. Acedido a 18-01-2009).

6. O Sistema Europeu de Documentação sobre o Emprego (SYSDM), que tem por objectivo registar os desenvolvimentos em matéria de política de emprego e do mercado de trabalho, bem como reportar tendências estatísticas no âmbito de um trabalho de investigação e avaliação *ad hoc* que tem como destinatário a CE. De entre os temas abordados, destacam-se as prioridades da EEE e os Programas Nacionais de Reforma (PNR)⁹³.

Uma palavra deve também ser dita relativamente ao caso português. De um modo geral, constata-se que Portugal está ausente nos estudos e nas publicações internacionais e são também escassas as publicações nacionais e/ou em língua portuguesa sobre o tema. Existem, no entanto, algumas excepções que devem ser mencionadas:

- a) Os estudos coordenados e editados pelo GEP/MTSS e integrados na colecção *Cogitum* no âmbito da avaliação intercalar do impacto da EEE em Portugal (Capucha *et al.* 2003; Capucha 2002; Carneiro 2003; 2005; Centeno 2003; Figueiredo 2003; Santos e Evaristo 2003).
- b) Os documentos produzidos no âmbito das actividades técnicas desenvolvidas pela Divisão de Emprego da Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT) relacionados com a análise da política nacional e comunitária de emprego⁹⁴.
- c) Os relatórios anuais produzidos pelos relatórios elaborados pelo EUROSTAT, no contexto da criação em 1998, por iniciativa do próprio Eurostat e da DG/Emprego, de uma base de dados referente às políticas de emprego dos Estados-membros⁹⁵.

Estados-membros. Posteriormente (a partir de 1994), a informação passou a ser disponibilizada junto de um público mais alargado. Desde então a rede é responsável por monitorizar as medidas tendo em conta as recomendações de uma EEE integrada, tal como foi inicialmente definida no Conselho Europeu de Essen. (MISEP⁽¹⁾ - Sistema Mútuo de Informação sobre Políticas de Emprego. Disponível em http://www.dgert.mtss.gov.pt/Emprego%20e%20Formacao%20Profissional/pmt_misep.htm). Acedido a 18-01-2009). Os respectivos relatórios podem ser consultados na página da internet atrás indicada.

⁹³ Mais informação sobre a rede está disponível no sítio da internet: http://www.eu-employment-observatory.net/en/about/abt03_01.htm.

⁹⁴ Um dos trabalhos recentes que destacamos é o documento seguinte (Bogalho 2008).

⁹⁵ Esta consiste “num instrumento de recolha de informação sobre as intervenções de política de emprego dos Estados-Membros, quer na componente qualitativa (características das intervenções) quer na componente quantitativa (execução física e financeira das

Em ambos os casos remetemos para as publicações relacionadas com o caso português.

- d) Os trabalhos de Pedro Adão e Silva, em particular, a sua tese de doutoramento (Silva 2009) sobre a europeização das políticas sociais, em que o autor analisa as mudanças nas políticas nacionais influenciadas pelas políticas europeias debruçando-se sobre três instrumentos concretos: a Recomendação sobre recursos suficientes (1992), a Directiva sobre o trabalho em part-time (1997) e as duas primeiras directrizes da EEE (1997).
- e) A investigação conduzida por Margarida Antunes (2003; 2005), no âmbito da sua tese de doutoramento, sobre o desemprego na política económica, entrecruzando dois níveis de análise, o nível europeu e o nível nacional.
- f) Os trabalhos desenvolvidos por alguns autores que analisam os impactos da EEE no que diz respeito à activação das políticas de emprego (Hansen *et al.* 2002; Hespanha 2005; Hespanha e Valadas 2002) e à participação e ao papel dos parceiros sociais (Lima e Rego 2001).
- g) O estudo coordenado por Paulo Pedroso (2005) sobre as políticas de emprego nacionais e as estratégias supra-nacionais que as influenciam (e.g. EEE, estratégia da OCDE).

Muitos dos autores que têm explorado a influência da EEE nos Estados-membros enfatizam os seus efeitos cognitivos (Barbier 2005b). Contrariamente ao que sucede com outro tipo de processos e/ou métodos, a adopção do MAC no âmbito da EEE, não pressupõe “uma imposição externa de normas”, mas antes “uma aceitação e implementação voluntária e gradual”. Tendo em conta esta ideia, estes autores consideram que, ainda assim, estas normas são integradas e provocam alterações nas práticas dos Estados-membros (Jacobsson 2001b; Jacobsson e Schmid 2003; Trubek e Mosher 2001). Do seu ponto de vista, a troca de experiências e de práticas e os processos de aprendizagem daí resultantes, bem como a adaptação das políticas europeias aos contextos nacionais devem ser enfatizados (Jacobsson 2001b; Trubek e Mosher 2003). Kerstin Jacobsson, em particular, atribui um papel relevante ao que a autora designa por “mecanismos discursivos

intervencões)” (Base de dados das políticas de emprego. Disponível em http://www.dgert.mtss.gov.pt/Emprego%20e%20Formacao%20Profissional/pmt_misep.htm. Acedido a 18-01-2009). Os respectivos relatórios podem ser consultados na página da internet atrás indicada.

regulatórios”. Estes podem definir-se do seguinte modo:

Mecanismos relacionados com o uso da linguagem e a produção de conhecimento, ou seja, fundamentalmente, com a produção de significados. Estes incluem o uso de uma linguagem comum (conceitos-chave e discursos); a produção de classificações comuns e respectiva operacionalização (indicadores); o uso estratégico de comparações e avaliações; a promoção e difusão sistemática de conhecimento e da avaliação de resultados, combinada com uma pressão social (pressão pelos pares) e uma pressão temporal. Ou, numa formulação mais abstracta, governação pela persuasão; difusão; standardização do conhecimento; uso estratégico de relações políticas; e gestão do tempo” (Jacobsson 2001b: 1).

No âmbito do nosso estudo esta é uma das dimensões de análise que teremos em consideração ao debruçarmo-nos sobre os desenvolvimentos e as transformações ocorridas nas políticas nacionais como resultado da (crescente) interacção com as políticas europeias.

2. O Modelo de análise

Depois de, no capítulo anterior, termos fixado a problemática que orienta esta investigação e de termos também situado o nosso estudo num contexto social e sociológico mais alargado, dando conta de alguns dos obstáculos teóricos e metodológicos com que se defrontam os investigadores que sobre este tema têm trabalhado, pretendemos agora definir o modo como procedemos ao confronto de algumas das nossas intuições com a realidade. Para tal, sistematizamos as hipóteses e identificamos os conceitos centrais que guiam a nossa investigação.

Começamos por explicitar que o procedimento privilegiado é do tipo hipotético-dedutivo, i.e. partimos de um conjunto de hipóteses de relacionamento entre variáveis que pretendemos confrontar com os dados empíricos recolhidos. Deste modo, aproximamo-nos de um tipo de procedimento utilizado, nomeadamente, pelas ciências naturais ainda que reconheçamos as particularidades que presidem à construção de uma “ciência da sociedade” (May 1997: 32). De entre estas, sublinhamos as dificuldades em afastar os valores e os preconceitos das interpretações e das teorias sobre o mundo social.

Enfatizamos que, para além de um conjunto de explicações teóricas definidas a partir de um trabalho de construção e análise assente nos trabalhos de investigação e nas propostas teóricas avançadas por outros autores, a pesquisa científica apoia-se num outro

elemento estruturante que consiste, precisamente, na verificação empírica. Ambos os elementos “integridade lógica e verificação empírica são essenciais para a interrogação e a descoberta científica” (Babbie 1989: 51). Neste sentido, defendemos que, na prática, poderão co-existir formas diferenciadas de combinar ambos os elementos e que, no limite “a ciência é um processo que envolve uma variação/revezamento entre dedução e indução” (Babbie 1989: 53). Consideramos por isso que, no âmbito da nossa investigação, e ainda que partamos desse modelo, não devemos ficar reféns do método dedutivo, mas antes devemos deixar entreaberta a possibilidade de explorar novos caminhos e/ou possibilidades de interacção entre teoria e pesquisa empírica. De resto, sendo este um estudo eminentemente qualitativo, existem diversos aspectos que deverão emergir no decorrer do mesmo. Como sublinha John Creswell:

As perguntas de pesquisa podem modificar-se e ser redefinidas à medida que o investigador (re)aprende o que deve perguntar e a quem deve perguntar. O processo de recolha de dados pode ter que ser reajustado à medida que algumas portas se abrem e fecham e o investigador percebe quais os melhores ângulos para apreender o fenómeno central em estudo. A teoria ou o padrão geral de entendimento emerge desde o momento em que se inicia com alguns códigos iniciais, se desenvolve em temas mais vastos e, finalmente, dá origem a uma teoria (*grounded theory*) ou a uma interpretação geral. Estes aspectos da pesquisa tornam difícil definir de forma precisa e rígida a investigação qualitativa no momento da proposta ou da fase inicial do estudo (Creswell 2003: 182).

Por conseguinte, está em causa um processo interactivo que comporta um vai-e-vém entre a recolha dos dados e a reformulação dos problemas teóricos.

2.1. As hipóteses

Recordamos que a interrogação de fundo que preside a esta investigação consiste em averiguar *que sinais de europeização⁹⁶ das políticas de emprego podemos detectar e qual a sua interacção com as políticas de emprego desenvolvidas em Portugal?* Esta questão central de pesquisa apela à interligação entre dois níveis de análise distintos que se complementam, o nível europeu e o nível nacional. De forma mais específica procuramos, com este trabalho, perceber o modo como a EEE influencia e interage com as políticas de emprego dos Estados-membros, centrando a nossa atenção no caso português.

⁹⁶ Tal como explicitámos no capítulo 1 do trabalho, partimos da concepção de “europeização” desenvolvida por Claude Radaelli (2000).

Na linha de autores como Barbier (2005b), Buchs (2005), de la Porte (2008) e Silva (2009) enfatizamos as interligações entre estes dois níveis de análise para podermos analisar:

1º/ As influências que os factores acima identificados - em particular, as condições políticas e económicas, o funcionamento do mercado de trabalho e o modelo de Estado-Providência, os actores e os seus sistemas de valores -, exercem sobre os resultados e/ou as transformações provocadas pelos efeitos da EEE nas políticas de emprego nacionais no que diz respeito aos seus conteúdos (e.g. substância) e à forma como estas são desenhadas.

2º/ As implicações que decorrem da generalização/europeização de uma determinada concepção de emprego e/ou modelo de funcionamento dos mercados de trabalho a nível europeu, neste caso, num dos Estados-membros da UE, que é Portugal.

3º/ As características específicas associadas a formas de cooperação entre os Estados-membros que privilegiam uma perspectiva suave e intergovernamental e a forma como estas, simultaneamente, são determinadas pela “integração negativa” e pelo projecto de construção da UEM e contribuem para preservar o papel (central) das instituições nacionais na adopção e implementação das orientações, dos objectivos, dos instrumentos políticos nos Estados-membros.

Tendo em conta a questão de partida que formulámos e os objectivos de análise que acima descrevemos, passamos agora a identificar as nossas hipóteses de trabalho. Reconhecendo que “raramente é suficiente uma única hipótese para responder à pergunta de partida” uma vez que esta “é, frequentemente, apenas uma resposta parcial ao problema posto”, no nosso trabalho definimos um corpo de hipóteses, umas mais gerais, outras mais específicas, articuladas entre si (Quivy e Campenhoudt 2005). As hipóteses de trabalho, de âmbito mais geral, que definimos são as seguintes:

Hipótese 1 - *As políticas de emprego nacionais estão impregnadas de uma dimensão supranacional-europeia. Porém, esta influência é condicionada/limitada por factores nacionais.*

Hipótese 2 - *Para além da Europeização dos discursos, as transformações substanciais ao nível das políticas desencadeadas pela EEE revelam-se incipientes. Para além da coordenação cognitiva e normativa das políticas, os programas e as políticas (e.g. de emprego) permanecem uma determinante eminentemente nacional.*

Hipótese 3 – *Sendo portadora de uma nova concepção e/ou um novo modelo neoliberal do mercado de trabalho, a EEE não deixou inalterado o modelo de Estado-Providência e a configuração do mercado de trabalho nacional. Doravante, de entre os seus elementos principais destaca-se o ênfase na flexibilidade e na necessidade de adaptação e responsabilização dos indivíduos na procura de uma resposta para o seu problema de emprego.*

Como hipóteses de trabalho mais específicas identificamos as que se seguem:

Hipótese 4 - *A influência da EEE varia em função dos diferentes contextos nacionais, designadamente:*

- a) das características político-institucionais específicas do modelo de Estado-Providência nacional;*
- b) das condições económicas específicas (e.g. o grau de abertura ao exterior);*
- c) da configuração específica do modo de regulação institucional do mercado de trabalho (e.g. conceitos, instrumentos e instituições existentes).*

Hipótese 5 - *O grau e a forma de envolvimento de determinados actores sociais e políticos nacionais (e.g. partidos políticos no governo, sindicatos e organizações patronais, os media), as relações (de poder) que se entretecem entre eles e o respectivo posicionamento e visão política influenciam a definição, implementação e centralidade conferida à EEE.*

Hipótese 6 – *A distância das políticas nacionais à EEE determina, em relação directa, as influências por esta exercidas⁹⁷.*

Hipótese 7 – *Os objectivos e as prioridades políticas dependem do carisma, do peso político, da vontade e/ou da margem de autonomia de actores políticos que desempenham funções governativas estratégicas (também) ao nível internacional/europeu.*

2.2. Os conceitos operativos e as dimensões de análise

Tal como nos dizem Buller e Gambler, “os factos não falam por si. Necessitarão sempre de ser interpretados e a formação dos conceitos é um aspecto importante da

⁹⁷ Sublinhamos que esta em particular é uma das hipóteses de trabalho transversais a muitos dos estudos sobre o tema. Cf., entre outros, os trabalhos de la Porte (2003) e Mailand (2008).

construção das interpretações” (Buller e Gamble 2002: 5). Ao longo da nossa pesquisa utilizamos vários conceitos centrais, um dos quais é, precisamente, o conceito de “Europeização”. Este é um conceito relativamente recente e controverso que, nos últimos anos, ganhou algum destaque na literatura científica, proveniente sobretudo da Ciência Política, com o desenvolvimento de várias investigações sobre os impactos da integração europeia nos processos e nas estruturas políticas e sociais dos Estados-membros da UE.

Neste trabalho, adoptamos a definição de Claude Radaelli (2000) que concebe a europeização como:

Um conjunto de processos de construção, difusão e institucionalização de normas formais e informais, procedimentos, paradigmas políticos, estilos, “formas de fazer as coisas” e normas e crenças comuns que são, primeiramente, definidos e consolidados na definição/preparação das decisões da UE e, posteriormente, incorporados na lógica do discurso doméstico, identidades, estruturas políticas e políticas públicas (Radaelli 2000: 4).

Na perspectiva do autor, o processo de europeização deve ser distinguido de outros processos, como seja a convergência, harmonização e integração política (Radaelli 2000)⁹⁸. Neste trabalho, analisamos os efeitos do(s) processo(s) de europeização nas políticas de emprego, tendo em conta os actores, os recursos e os instrumentos envolvidos e, também, nas estruturas políticas nacionais olhando, neste caso, para as (des)continuidades nas instituições e nas estruturas cognitivas e normativas. Tal como referimos anteriormente, partimos do pressuposto de que os respectivos efeitos são diferentes em função dos contextos institucionais nacionais (e.g. o sistema político, o sistema de relações industriais, o regime de Estado-Providência), da situação económica e do mercado de trabalho e da compatibilidade e/ou proximidade entre as políticas europeias e as políticas nacionais. Enfatizamos também que, sem perder de vista, as duas dimensões do processo de Europeização que muitos autores realçam (Barbier 2005b; Buchs 2005; Buller e Gamble 2002): “de baixo-para-cima” (*bottom-up*) e “de cima-para-baixo” (*top-down*)⁹⁹, nos capítulos mais eminentemente empíricos desta dissertação centraremos a nossa atenção nas influências que o nível europeu produz no nível nacional. Nesse sentido, consideramos que uma das variáveis determinantes para explicar os efeitos e as influências consiste na

⁹⁸ A propósito das diferenças entre os conceitos de “europeização” e “integração” (e.g. política) ver também os trabalhos de Buller and Gamble (2002) e Nieminen (2005).

⁹⁹ Brevemente, recordamos que “a dimensão de baixo-para-cima enfatiza a evolução das instituições europeias como um conjunto de novas normas, regras e práticas, enquanto que a dimensão de cima-para-baixo refere-se ao impacto destas novas instituições nas estruturas e nos processos políticos do Estados-membros” (Börzel 2002 *apud* Buchs 2005: 49). Jean-Claude Barbier é outro dos autores que mostra como é importante olharmos para as influências recíprocas que ocorrem entre os níveis nacional e europeu (Jean-Claude Barbier 2005b: 63).

existência de determinadas pressões que advêm da distância e/ou (in)compatibilidade entre os processos (*goodness of fit*), políticas e instituições a nível europeu e nacional. Na perspectiva de Börzel e Risse (2000) quanto maior for esta distância, maiores serão as pressões no sentido da adaptação e/ou incorporação das regras e dos processos. Para além da existência destas pressões, existem outras condições necessárias para produzir a internalização das normas, procedimentos, discursos, etc., como sejam: a presença de instituições de suporte e a ausência de múltiplos pontos de veto e ainda os processos de socialização e de aprendizagem mútua (Börzel e Risse 2000; Buller e Gamble 2002). Ambas as dimensões remetem-nos para duas conceptualizações teóricas distintas acerca das mudanças políticas que, no entanto, podem não ser “mutuamente excludentes” (Börzel e Risse 2000: 13). Referimo-nos a duas variantes da perspectiva institucionalista: racionalista (*rational choice rationalism*) e sociológica (*sociological institutionalism*). No nosso caso, como se tornará mais evidente nos capítulos seguintes, daremos prevalência à corrente sociológica¹⁰⁰, sem contudo impedirmos um diálogo com a perspectiva institucionalista, na sua vertente racionalista.

Um último aspecto que deve ser realçado, prende-se com o confronto entre a “europeização dos discursos” e “as mudanças substantivas atribuídas à EEE e a outros MAC” (Barbier 2005b: 57). No nosso caso privilegiamos a análise ao nível do conteúdo das influências provenientes da EEE e não tanto o grau de influência. Consideramos também importante averiguar qual o alcance das mudanças (e.g. meramente processuais ou substantivas?). Ou seja, podemos, tomando como referência o caso português, atribuir à EEE a capacidade de modificar as políticas de emprego nacionais de forma substancial/substantiva ou está em causa um mero exercício simbólico cujas transformações ocorrem sobretudo ao nível dos procedimentos?

Tendo em conta todos os aspectos que foram mencionados, resta-nos formular as dimensões de análise que consideramos pertinentes e nos permitem interpretar os sinais e as transformações provocadas pela europeização das políticas de emprego:

a) Impactos e implicações da EEE nos conteúdos, objectivos e prioridades das políticas nacionais compiladas nos PNE (e.g. ênfase na activação e na prevenção).

¹⁰⁰ Estas opções teóricas e as respectivas implicações foram discutidas no capítulo 1 do trabalho.

b) Alterações no papel dos decisores políticos; dos dirigentes e técnicos da administração central e local; dos parceiros sociais e mudanças nas formas de cooperação que estes actores estabelecem entre si¹⁰¹.

c) Transformações na forma como estes actores incorporam nas suas práticas e nos seus discursos a EEE (e.g. os seus objectivos, prioridades, instrumentos de acção).

d) Efeitos nos procedimentos administrativos, nas práticas da administração central e local, no modo como os instrumentos de acção política são elaborados e implementados (e.g. reorganização das políticas e dos serviços públicos de emprego).

e) Mudanças e efeitos na situação de emprego e desemprego a nível nacional, em termos quer quantitativos, quer qualitativos.

Para além deste conceito, que assume uma especial relevância na nossa investigação, existem também outros conceitos que, ao longo do trabalho, procuramos ver elucidados. Neste caso são conceitos que resultam de uma determinada construção política e social e, desse ponto de vista, incorporam uma forte componente subjectiva. Falamos dos conceitos de “trabalho”, “emprego” e “desemprego”¹⁰². Sobretudo nos dois últimos casos, estamos perante conceitos em constante evolução, cujas transformações reflectem diferentes escolhas e determinações políticas e sociais¹⁰³. Para nós são dois conceitos centrais que carecem de uma discussão teórica alargada no sentido em que, contrariamente ao que poderíamos ser levados a pensar, não se trata de categorias universais mas antes de conceitos construídos social e politicamente, cujos significados particulares reflectem “os modos específicos como os governos estabelecem distinções nos seus indicadores sociais, na sua retórica política e, sobretudo, nas suas políticas” (Baxandall 2004: 207).

Para além das diferenças que continuam a existir ao nível das políticas dos Estados-membros, pensamos que existem sinais de uma certa aproximação e/ou orientação comum ao nível das políticas sociais que determinam as fronteiras entre emprego e desemprego, entre os cidadãos que devem garantir o seu sustento e aqueles que se encontram “legitimamente” desempregados. Deste modo, ao abordarmos, sob uma perspectiva crítica,

¹⁰¹ Como demonstramos no capítulo 8, no caso da EEE, o papel da sociedade civil (e.g. ONGs) não assume uma grande centralidade, contrariamente ao que sucede com outros domínios políticos de aplicação do MAC (e.g. Estratégia Europeia para a Inclusão Social).

¹⁰² Para nós, a reconstrução deste conceitos está profundamente relacionada com o novo modelo neoliberal do mercado de trabalho incorporado na EEE, ideia que incorporamos na nossa hipótese de trabalho 3.

¹⁰³ Estes conceitos foram discutidos no Capítulo 1 do trabalho, no quadro de uma reflexão teórica mais alargada sobre a reconfiguração dos mercados de trabalho a nível europeu e o modo como os seus novos entendimentos se repercutem nas políticas definidas ao nível nacional e europeu.

estes fenómenos e o modo como se constroem as distinções entre eles, pretendemos realçar a sua interligação com a formulação, nos últimos anos, no seio da UE, de um conjunto de acções, princípios e estratégias políticas destinadas a promover, o que consideramos ser, um novo protótipo de emprego¹⁰⁴.

Finalmente, um terceiro conceito central que surge, neste caso, em estreita correlação com o par conceptual anterior (emprego-desemprego) é o conceito de políticas de emprego. Diz-nos Jacques Freyssinet que as políticas de emprego compreendem um “conjunto de programas públicos que visam antecipar ou reduzir os desequilíbrios no/do mercado de trabalho ou torná-los socialmente suportáveis” (Freyssinet 2007: 21). Nesta definição estão incluídas estratégias distintas que vão desde “a melhoria da adaptação entre a oferta e a procura de trabalho” ao “favorecimento da inserção profissional da população potencialmente activa” (Freyssinet 2007: 21). Para o autor esta expressão não é sinónimo do conceito de “políticas para o emprego”, as quais “correspondem a um conjunto de intervenções públicas, cujo objectivo principal ou secundário é actuar quantitativa e qualitativamente sobre o emprego” (Freyssinet 2007: 21). Os impactos sobre o emprego são produzidos pelos mais diversos instrumentos de política económica e social (e.g. política monetária, política de formação, políticas que visam melhorar o funcionamento do mercado de trabalho) cujas orientações e eficácia, como sublinha o autor, são determinantes para o sucesso das políticas de emprego.

Um outro economista francês, Jean-Claude Barbier, propõe que, em substituição do conceito, geralmente usado no singular pelos economistas, de “política de emprego”, utilizemos o conceito de “políticas públicas de emprego”. A razão para esta substituição prende-se com o desaparecimento das políticas de inspiração keynesiana destinadas a promover o pleno emprego e o surgimento de “uma panóplia, cada vez mais diversificada, de intervenções dos governos para remediar as várias consequências daquele desaparecimento” (Barbier 1997: 13). Neste caso, as políticas públicas de emprego fazem parte das políticas sociais, “estando estreitamente ligadas e sendo determinadas pelas políticas económicas (e.g. monetária, fiscal)” e referem-se às “acções públicas que visam agir sobre os mercados de trabalho, para reduzir os respectivos desequilíbrios e melhorar o seu funcionamento” (Barbier 1997: 13). No nosso estudo mostramos, como no caso da

¹⁰⁴ Em termos teóricos, desenvolvemos esta discussão conceptual no capítulo 1. As ideias apresentadas são confrontadas com a análise dos dados empíricos apresentados no capítulo 7 da dissertação.

intervenção da UE no domínio do emprego, esta transição conceptual ganha consistência. Nos últimos anos, as políticas públicas de emprego têm-se centrado na criação de mecanismos que visam garantir e/ou reforçar o acesso dos indivíduos ao mercado de trabalho, secundarizando os objectivos de promover o pleno emprego e combater o desemprego.

3. A recolha dos dados. Delimitação do campo de análise, dos instrumentos de observação e dos métodos de recolha das informações

3.1. O campo de análise

Ao propormo-nos analisar as influências e os impactos da EEE (e do MAC a ela associado) nas políticas de emprego nacionais, definimos que o nosso campo de análise privilegiado é a sociedade portuguesa. Nesse sentido, desenvolvemos um estudo de caso qualitativo, através do qual pretendemos aceder ao conhecimento, em profundidade, da realidade portuguesa. Esta opção metodológica deve-se, essencialmente, a constrangimentos relacionados com o tempo e os recursos (e.g. materiais) disponíveis e também com o facto de ser uma investigação conduzida por apenas um investigador. Por conseguinte, os resultados do estudo não podem, obviamente, ser generalizados para o conjunto dos outros Estados-membros da UE, ainda que, como esperamos, possam contribuir para um conhecimento mais alargado do funcionamento da EEE nos vários países. De resto, o facto de a realidade nacional estar frequentemente ausente dos estudos comparativos internacionais parece-nos um facto, por si só, relevante.

O nosso período de observação tem início em 1998 e termina em 2010, o que nos permite traçar um percurso diacrónico considerável, o qual coincide com o horizonte temporal definido para a implementação da EEE e da “Estratégia de Lisboa”, onde aquela foi integrada no ano 2000, cujo *terminus* coincide com o ano de 2010.

3.2. As técnicas de recolha de informação privilegiadas

O trabalho empírico que desenvolvemos baseia-se em três fontes de informação primordiais, complementares entre si. Uma dessas fontes são os documentos provenientes de diversas instituições, nacionais e europeias, (e.g. textos jurídicos; documentos governamentais). Complementarmente, realizámos entrevistas semi-directivas junto de um vasto e diversificado conjunto de actores (e.g. políticos; peritos, europeus e nacionais; representantes dos parceiros sociais, a nível europeu e nacional; dirigentes e técnicos de instituições que intervêm na implementação das políticas de emprego a nível nacional). Estas foram sujeitas a uma análise de conteúdo. Por último, procedemos à compilação e análise de um conjunto de estatísticas oficiais produzidas pelo Estado português e pelas suas organizações, bem como pelas instâncias europeias (e.g. Eurostat) com o objectivo de investigar a situação do emprego e desemprego em Portugal e a respectiva evolução; bem como as respectivas interligações com a EEE (e.g. cumprimento de metas e indicadores quantitativos traçados ao nível europeu; transposição dos objectivos europeus para a realidade nacional). Analisemos os aspectos mais específicos relacionados com a aplicação de cada uma destas técnicas de recolha de informação.

3.2.1. A entrevista

A entrevista é uma das técnicas de recolha de informação mais utilizadas no âmbito da investigação em Sociologia. Tendo em conta os objectivos do presente estudo, o uso desta técnica revelou-se particularmente adequado na medida em que ela nos permitiu aceder ao “sentido que os actores dão às suas práticas e aos acontecimentos com os quais se vêem confrontados”, i.e. perceber que leitura fazem das suas próprias experiências (Quivy e Campenhoudt 2005: 193). Nesta linha, explorámos duas das potencialidades da entrevista:

- (1) “o grau de profundidade dos elementos de análise recolhidos”;
- (2) “a flexibilidade e a fraca directividade do dispositivo”.

Este último aspecto, em concreto, “permitiu-nos recolher os testemunhos e as interpretações dos interlocutores, respeitando os próprios quadros de referência – a sua linguagem e as suas categorias mentais” (Quivy e Campenhoudt 2005: 194).

3.2.1.1. A selecção dos entrevistados

Tendo em conta o nosso objecto de estudo, considerámos que as entrevistas deveriam ser realizadas junto de informadores privilegiados que, em alguns casos, seleccionámos previamente e, noutros casos, nos foram indicados por outros entrevistados, como explicamos mais à frente.

O grupo de informadores privilegiados que seleccionámos inclui representantes de organizações governamentais, de organismos públicos e dos parceiros sociais a nível nacional e também europeu. Decidimos também entrevistar peritos, especialistas em questões europeias e de emprego, cujo testemunho recolhemos no sentido de completar e sistematizar a respectiva visão acerca de aspectos específicos relacionados com os temas em análise¹⁰⁵. Sublinhamos que alguns destes entrevistados, para além das funções que desenvolvem no domínio da investigação científica propriamente dita, desempenham funções de consultoria, aconselhamento técnico, avaliação e sistematização do impacto das políticas junto das instituições europeias e de alguns governos nacionais¹⁰⁶.

Os entrevistados foram seleccionados tendo em conta a posição estratégica que ocupam, fruto do entrecruzamento de dois critérios que considerámos centrais:

- 1º) O nível de actuação (e.g. política) em que intervém, designadamente, nacional e supranacional (neste caso, europeu).
- 2º) O (grau de) envolvimento na concepção, discussão e implementação das políticas de emprego desenvolvidas no âmbito da EEE.

No sentido de garantir o cumprimento destes critérios e delimitar um leque diversificado de entrevistados seleccionámos os seguintes grupos:

- A) Membros de organizações sindicais e patronais a nível nacional e europeu.

¹⁰⁵ No caso dos académicos, para além dos textos e de apresentações públicas em contextos mais formais e mesmo eminentemente académicos que, em geral, conhecíamos previamente, pudemos registar as suas perspectivas sobre temas específicos, relacionados com as políticas de emprego nacionais e europeias e as respectivas interações.

¹⁰⁶ Referimo-nos, concretamente, aos governos de Portugal e do Reino Unido.

B) Membros (altos dirigentes, quadros técnicos) do governo ou da administração central directamente implicadas na elaboração, implementação e avaliação das políticas de emprego em Portugal (e.g. MTSS, IEFP).

C) Membros (altos dirigentes, quadros técnicos) de órgãos da UE (e.g. Comissão Europeia, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu).

D) Peritos nos domínios do emprego e das políticas sociais europeias, com um envolvimento (mais ou menos directo) nos processos de avaliação, concepção e/ou acompanhamento das políticas.

Devemos também referir que as entrevistas foram realizadas em três locais geográficos distintos: em Portugal, em Bruxelas e no Reino Unido, o que implicou o recurso a duas línguas diferentes: o português e o inglês¹⁰⁷. A maioria das entrevistas (33) foi realizada face-a-face e, em média, duraram cerca de uma hora, apesar de algumas serem mais extensas. Um pequeno número de entrevistas (2) foi realizado através de correio electrónico, depois de um contacto prévio e do acordo expresso dos entrevistados em proceder desta forma. As primeiras entrevistas foram realizadas no Reino Unido durante os meses de Agosto e Setembro de 2007. As entrevistas realizadas em Bruxelas docorreram durante o mês de Abril de 2008. Em Portugal, as entrevistas foram realizadas durante o ano de 2008 e nos primeiros dois meses de 2009. Refira-se que, complementarmente, utilizámos entrevistas (7) por nós realizadas no âmbito de duas investigações anteriormente realizadas sobre o mesmo tema¹⁰⁸, tendo optado por não transcrever nenhuma parte do material recolhido, com excepção de três casos¹⁰⁹. Nestes casos solicitámos a autorização dos entrevistados para podermos utilizar o material resultante dessas mesmas entrevistas. Nos três casos mencionados, tratou-se, de facto, de uma primeira entrevista recolhida durante o ano de 1999 à qual se sucedeu, em 2008, uma segunda entrevista com os mesmos entrevistados. Em dois dos casos, os entrevistados, apesar de já não desempenharem as mesmas funções, continuam a ter responsabilidades e a

¹⁰⁷ Este facto tem, obviamente, implicações em termos de análise no que concerne o uso da linguagem (e.g. conceitos e/ou expressões com significados distintos e/ou específicos) e as especificidades da realidade social envolvente (e.g. os entrevistados ingleses remetiam para o contexto britânico, que, como sabemos, é bastante distinto da realidade portuguesa). Outras considerações sobre o modo como estes factores podem interferir/influenciar a recolha dos dados podem ser consultadas em Barbier (2005b).

¹⁰⁸ Referimo-nos ao Projecto “A Sociedade Portuguesa perante os Desafios da Globalização. Modernização económica, social e cultural” (Projecto Praxis 2/2.1/CSH/637/95), realizado no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, cujos resultados foram compilados na publicação seguinte: Hespanha e Valadas (2002). O outro estudo corresponde à tese de mestrado em Sociologia da autora da presente investigação, defendida no ano de 2003, na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (Valadas 2003).

¹⁰⁹ Referimo-nos a entrevistas realizadas a técnicos e altos dirigentes do MTSS, da UGT e da CGTP.

contribuir activamente para a implementação da EEE em Portugal. O facto de termos decidido usar este material empírico prende-se com a possibilidade de este nos devolver uma visão que remonta ao início da EEE em Portugal, já que inclui elementos específicos desse mesmo período e, por isso, contribui para uma leitura mais alargada do desenrolar do processo e de eventuais alterações nos conteúdos, nos procedimentos, nas prioridades da agenda política nacional e/ou no que toca o envolvimento de alguns actores em particular.

3.2.1.2. O modo de acesso aos entrevistados

A identificação e o contacto dos entrevistados aconteceu, em alguns casos, através da técnica de bola de neve, ou seja, na prática pedimos a um primeiro entrevistado que sugerisse outros entrevistados. Noutros casos, o acesso foi realizado de forma directa, isto é, estabelecemos um contacto directo com o entrevistado que acedeu conceder-nos uma entrevista, a qual foi agendada para um momento posterior, em geral, decorrido um período de tempo relativamente curto. No primeiro caso, a estratégia revelou-se vantajosa, essencialmente, por duas razões. A primeira tem a ver com o termos podido superar a dificuldade de aceder a uma população específica que nem sempre está facilmente localizável e acessível. A segunda tem a ver com o reforço das possibilidades de aceitação, sobretudo, nos casos em que foi possível referir explicitamente (a recomendação do) o nosso interlocutor. Relativamente à segunda estratégia esta permitiu-nos explicitar, numa situação de face-a-face, os nossos objectivos e intenções captando, desde logo, a atenção do entrevistado e registando a sua disponibilidade para uma posterior colaboração que, em todos os casos, se veio a concretizar.

3.2.1.3. Dificuldades encontradas no terreno

Em grande parte dos estudos publicados não existe uma referência explícita às dificuldades encontradas pelos investigadores durante o trabalho de campo. Porém, tendo em conta as especificidades e dificuldades que advém da aplicação de métodos sociológicos à pesquisa sobre a EEE e o MAC, esta revela-se uma tarefa essencial. Neste sentido, pretendemos dar conta das principais dificuldades que encontrámos durante a realização do trabalho de campo, em particular, das entrevistas.

1º/ Dificuldades no acesso aos entrevistados relacionadas com o facto de alguns não terem simplesmente respondido ao(s) nosso(s) pedido(s) de entrevista. Isto revelou-se um obstáculo por se tratar de pessoas que ocupavam posições que os tornavam informadores únicos. Em alguns casos, após uma primeira manifestação de disponibilidade por parte de potenciais entrevistados, as entrevistas acabariam por não se realizar dado que não obtivemos resposta às solicitações seguintes. Noutras casos, os indivíduos contactados recusaram responder ao nosso pedido alegando que já não detinham responsabilidades e/ou não desempenhavam funções naquele domínio de acção concreto¹¹⁰. Finalmente, houve também pessoas por parte de quem, simplesmente, não conseguimos obter qualquer resposta/esclarecimento ao nosso pedido de entrevista¹¹¹.

2º/ Problemas relacionados com a escassez de recursos financeiros e de tempo. Apesar de termos usufruído do apoio concedido pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) no âmbito de duas estadias no estrangeiro, o que nos permitiu residir durante seis meses no Reino Unido e três meses em Bruxelas, a gestão do tempo e do dinheiro não deixou de se revelar complexa. Desde logo, por razões relacionadas com as dificuldades próprias dos processos de integração e adequação a novas rotinas, hábitos, modos de estar que, neste caso, caracterizam, não apenas os meios universitários onde estivemos inseridos, mas também dois países com culturas e línguas diferentes.

3º/ Dificuldades próprias de um trabalho de investigação que, em linha com a prática corrente na generalidade das Universidades portuguesas, designadamente no âmbito da realização da pesquisa em ciências sociais, é, em geral, conduzido de forma um tanto solitária. Este facto, se por um lado, nos ensina a responsabilizarmo-nos pelos nossos próprios erros, avanços e recuos, e, também pelas nossas “pequenas conquistas”, por outro lado, leva-nos, frequentemente, por caminhos tortuosos, os quais ainda que inevitáveis poderiam sê-lo um pouco menos num contexto académico/institucional de maior proximidade e intercâmbio de ideias.

¹¹⁰ Isto sucedeu, por exemplo, com alguns informadores privilegiados que contactámos inicialmente junto das instituições europeias e que por já não desempenharem determinadas funções no momento em que formulámos o pedido de entrevista nos aconselharam a contactar as pessoas que os substituíram nesses mesmos cargos. De resto, sublinhe-se que é prática corrente, entre as instituições europeias, uma relativa rotatividade nos cargos, inclusive naqueles que não dependem dos ciclos eleitorais.

¹¹¹ Curiosamente, todos os casos registados referem-se a entrevistas solicitadas junto de representantes de instituições portuguesas, que em determinado momento assumiram responsabilidades ao nível da concepção, implementação e coordenação das políticas em níveis hierarquicamente elevados da governação. Em contrapartida por parte de todos os (potenciais) entrevistados que contactámos quer junto das instituições europeias (sublinhe-se, nomeadamente, a disponibilidade e colaboração do Comissário Europeu do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades) quer nos meios universitários de Bruxelas (Universidade Livre de Bruxelas) e do Reino Unido (Universidades de Bath e de Oxford) obtivemos uma resposta, em geral, rápida e favorável ao nosso pedido de entrevista.

Outro aspecto que foi necessário acautelar tem a ver com questões de ordem ética. Parafraçando Isabel Guerra, estas questões colocam-se “não só por a relação de entrevista ser tão intimista, mas também por, devido ao pequeno número de entrevistados, se correr o risco de ser possível identificar os informadores e quebrar o compromisso de confidencialidade quase sempre presente” (Guerra 2006: 21). A postura que adoptámos consistiu em informar prévia e objectivamente os entrevistados acerca dos objectivos da investigação e em assegurar a protecção das fontes. Assim, optámos por definir grupos de entrevistados, evitando uma possível e fácil identificação do entrevistado a partir da designação do cargo ou das funções que desempenha. Estes correspondem aos tipos de entrevistados que definimos, previamente, na selecção dos nossos informadores privilegiados (quadro 1). Deste modo, procurámos cumprir a premissa de que “os cientistas sociais estão interessados em explicar agregados humanos e não indivíduos” (Babbie 1989: 27).

Quadro 1 – Lista de entrevistados

Função	Nível de intervenção	Entrevistado/a
Membro do governo ou da administração central	Nacional	E1; E5; E6; E7; E22; E27; E32; E33
Dirigente de organização sindical	Nacional	E2; E3; E13; E25; E29
	Europeu	E19
Dirigente de organização patronal	Nacional	E4
	Europeu	*
Membro de órgão da UE	Europeu	E15; E16; E17e1 e e2; E18; E20; E21; E30
Perito/a	Português/sa	E14; E23; E24; E26; E28; E31
	Inglês/sa	E8; E9; E10; E11; E12

* Não nos foi possível realizar nenhuma entrevista.

No nosso caso, não podemos esquecer o perfil muito particular dos nossos entrevistados. Como sublinha Jean-Claude Barbier:

Entrevistas com representantes da EEE ou de outros elementos da elite dos MAC têm lugar em contextos estratégicos: quando aceitam ser entrevistados, tal como tem sido estabelecido desde longa data pela Sociologia, os entrevistados usam frequentemente a entrevista como um instrumento “político” para difundir as suas visões e objectivos (Barbier 2005b: 68).

Este facto, diz ainda o autor, deve levar o investigador a contrapor as declarações dos vários entrevistados (Barbier 2005b). Este deve também recorrer a determinadas estratégias (e.g. questionamento indirecto, “provocação”) que lhe permitam, para além do discurso oficial, registar uma “expressão mais autêntica”. Complementarmente, a

informação recolhida deve também ser confrontada e/ou re-situada no contexto de outros materiais empíricos (e.g. análise de documentos)¹¹². Foram, portanto, estas as estratégias que, dentro dos limites possíveis, adoptámos.

3.2.1.4. O plano de entrevista

Tendo em conta que as entrevistas foram realizadas em duas línguas distintas, usámos dois guiões, um em português e o outro em inglês. Realizámos entrevistas semi-estruturadas orientadas por um conjunto de eixos temáticos. Incluímos também, no guião de entrevista, um conjunto de questões dirigidas especificamente a cada um dos grupos de entrevistados que definimos aquando da selecção dos mesmos, com o objectivo de obter um esclarecimento mais completo sobre o respectivo papel, posição e reacções. No caso dos entrevistados com responsabilidades a nível europeu pretendemos, concretamente, perceber os significados, implicações, impactos da EEE (e do MAC a ela associado) num sentido mais global e, no caso dos entrevistados mais directamente envolvidos na prossecução da EEE a nível nacional, pretendemos obter informação sobre o desenrolar da mesma a nível interno. Sublinhe-se que nem sempre a ordem das questões foi respeitada e que procurámos, sempre que possível, registar um discurso formado livremente pelo próprio entrevistado.

3.2.2. A análise de conteúdo

Como nos dizem Alain Blanchet e Anne Gotman (2007), uma vez realizadas as entrevistas, e porque estas não falam por si próprias, a etapa que se segue é essencial e consiste na análise dos discursos, nomeadamente, dos conteúdos¹¹³. É nesta fase que devemos seleccionar e extrair os dados que nos permitem confrontar as nossas hipóteses de trabalho com os factos. Neste trabalho, optámos por não utilizar programas informáticos de

¹¹² Jean-Claude Barbier chama a atenção para os riscos que se colocam ao investigador quando este entrevista representantes das elites políticas nacionais e europeias, como o poder ser enredado por um acervo interminável de “canto político” (Jean-Claude Barbier 2005b: 65). No sentido de minorar estes riscos, o autor sugere que os discursos sejam colocados numa perspectiva histórica, traçando as suas múltiplas fontes.

¹¹³ Os autores distinguem a “análise dos discursos” e a “análise de conteúdo”, considerando que esta última “estuda e compara o sentido dos discursos de modo a evidenciar os sistemas de representação veiculados por esses discursos”, sendo esta preferida, designadamente, pela sociologia e pela psicologia social (Blanchet e Gotman 2007: 89).

análise de conteúdo¹¹⁴, mas antes por recorrer a uma análise categorial (mais) tradicional. Neste sentido, depois de gravadas, as entrevistas foram, primeiramente ouvidas na totalidade de forma “a obter um sentido geral da informação e a reflectir sobre o seu significado” (Creswell 2003: 191). Posteriormente, procedemos à transcrição das entrevistas e à respectiva leitura¹¹⁵, com base na qual construímos sinopses¹¹⁶. Complementarmente, tivemos em conta algumas das notas que retirámos no decorrer e sobretudo após a realização das entrevistas, o que se veio a revelar particularmente útil na fase mais interpretativa¹¹⁷. Após o trabalho de (re)organização do material, por temas e/ou categorias de análise, a etapa seguinte consistiu na interpretação dos dados recolhidos e (devidamente) organizados. No nosso caso, a construção interpretativa da realidade levou-nos a definir diferentes leituras/visões acerca do funcionamento e das influências da EEE nas políticas de emprego dos Estados-membros (e.g. no caso português) por parte de diferentes actores e/ou intervenientes (e.g. políticos).

Nesta fase, geralmente, coloca-se a questão da generalização dos resultados. Apesar de termos procurado garantir a diversidade e alcançar a saturação da informação, pensamos que os resultados da nossa pesquisa são, em certa medida, parcelares e provisórios. Por um lado, como sublinha Isabel Guerra, este é um risco sempre presente nos estudos sociológicos. Por outro lado, reconhecemos que as dificuldades que encontramos no acesso aos informadores-privilegiados, designadamente, aos que, sobre o caso português, nos poderiam ajudar a construir uma grelha interpretativa mais vasta e completa da realidade e, no limite, a alcançar resultados mais amplos/generalistas nos levam a assumir uma postura (mais) prudente.

¹¹⁴ Existem, hoje em dia, vários programas informáticos disponíveis, os quais se revelam úteis, sobretudo, quando a nossa base de dados tem uma dimensão considerável (e.g. mais de 500 páginas de transcrições) (Creswell 2003: 193). Alguns destes programas permitem, por exemplo, seleccionar frases-chave ou a frequência com que são usadas certas palavras e em que contexto (May 1997: 126).

¹¹⁵ Neste caso, optámos por uma transcrição não total das entrevistas, considerando que – tal como defende Isabel Guerra – “quando os entrevistados têm o estatuto de informadores privilegiados e falam em nome de terceiros ou emitem opiniões de ordem geral, não é necessária uma transcrição total e pode-se passar depois da audição à construção das sinopses de entrevista” (Guerra 2006: 69)

¹¹⁶ As sinopses são “sínteses dos discursos que contém a mensagem essencial da entrevista e são fiéis, inclusive na linguagem ao que disseram os entrevistados. Trata-se portanto de material descritivo que, atentamente lido e sintetizado, identifica as temáticas e as problemáticas (mesmo as que não estão referenciadas no guião da entrevista). (...) têm como objectivos centrais: reduzir o montante de material a trabalhar identificando o *corpus* central da entrevista; permitir o conhecimento da totalidade do discurso, mas também das suas diversas componentes; facilitar a comparação longitudinal das entrevistas; ter a percepção da saturação das mesmas” (Guerra 2006: 73).

¹¹⁷ Sublinhe-se que, em alguns casos, depois de suspensa a gravação os entrevistados partilharam connosco ideias importantes que contribuíram para uma leitura mais distanciada dos acontecimentos, tendo, no entanto, sido proferidas *off-the-record* o que nos impediu de citar, mas não de as tomar em consideração nas nossas análises.

3.2.3. *A análise documental*

A análise documental foi outra das técnicas de recolha de informação utilizada. No âmbito do nosso estudo os documentos produzidos por fontes oficiais representaram uma importante fonte de informação. Em concreto, analisámos documentos provenientes de instituições europeias e documentos provenientes de instituições nacionais. Vejamos, com mais detalhe, os contornos do trabalho realizado.

De entre os documentos provenientes de instituições europeias que analisámos, com o objectivo de identificar os objectivos e as orientações do processo de integração europeia; investigar os desenvolvimentos específicos no domínio da política social europeia; perspectivar o enfoque nas questões do emprego e enquadrar as acções definidas a nível político no âmbito da construção de uma “política de interesse comum” no domínio do emprego, destacamos os seguintes:

a) Tratados (Tratado da Comunidade Económica do Carvão e do Aço, Tratado da Comunidade Económica Europeia, Tratado da União Europeia, Tratado de Amesterdão, Tratado de Nice, Tratado de Lisboa). A respectiva análise revelou-se importante para podermos detectar alguns dos objectivos centrais do processo de integração europeia.

b) Livros Brancos (e.g. Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego; Livro Branco sobre Política Social Europeia).

c) Documentos oficiais, concretamente, sobre as origens e o desenvolvimento da EEE produzidas pela Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeus e ainda pelos Estados-Membros. Na respectiva análise demos especial atenção à sequência dos acontecimentos, no sentido de identificarmos diferentes fases e objectivos na criação e implementação da EEE e na evolução do MAC como (novo) instrumento de governação política europeia.

d) Documentos que integram as diferentes fases da EEE (e.g. Directrizes para o Emprego, Recomendações, Relatórios Conjuntos Anuais¹¹⁸).

e) Relatórios de grupos de peritos (Kok *et al.* 2003; Kok *et al.* 2004; Sapir *et al.* 2004);

¹¹⁸ Em relação aos Relatórios Conjuntos, Romano Prodi sublinhava no início do milénio que, para a CE, o Relatório apresentado anualmente no Conselho Europeu da Primavera, no qual se indicam, face a alguns indicadores-chave, as boas e as más condutas (*performances*) dos Estados-membros, bem como se sugerem os aspectos que devem ser melhorados, é visto como um veículo privilegiado na prossecução da estratégia (Prodi 2001: 9).

f) Estudos e avaliações produzidas por associações não lucrativas que visam apoiar organizações europeias (e.g. o *European Trade Union Institute* que, neste caso, dá apoio técnico e científico à Confederação Europeia de Sindicatos¹¹⁹), agências europeias (e.g. *Dublin Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions in Europe*); *think thanks* (e.g. *Observatoire Social Européen*; *Notre Europe*); redes de peritos/académicos (e.g. o projecto GOVECOR sobre o tema “Economic Governance through Self-Coordination”; a rede RECOWE).

g) Relatórios do “programa de aprendizagem mútua/conjunta” da EEE (*Mutual Learning Programme of the EES*)¹²⁰, o qual visa a troca de experiências e boas práticas entre os Estados-membros da UE.

h) Base de dados (e.g. análises estatísticas, relatórios, informação diversa) referente às políticas de emprego dos Estados-membros¹²¹. A esta estão associadas as iniciativas MISEP – Sistema Mútuo de Informação sobre a Política de Emprego e SYSDM – Sistema Europeu de Documentação sobre o Emprego.

Refira-se que, de um modo geral, os documentos supra-citados provêm, como dissemos, de instituições europeias, são de índole comparativa e contém uma dimensão internacional. Estão também, maioritariamente, disponíveis em língua inglesa.

Tendo em conta a sua proveniência devemos acautelar a não objectividade (de algumas) destas fontes de informação. Como refere Andreas Feronas “as directrizes e as avaliações periódicas dos Planos Nacionais de Acção são influenciados pelas orientações políticas da CE, em particular quando se referem a questões nacionais sensíveis” (Feronas 2004: 10). Nesta mesma linha, Milena Buchs sublinha que quando usamos os documentos provenientes da UE devemos ter em conta que “a UE (pelo menos até um certo nível) é perita em apresentar os projectos do MAC como um sucesso” (Buchs 2005: 61). De um

¹¹⁹ Em Abril de 2005 os três anteriores centros de investigação associados à CES, o *European Trade Union Institute* (ETUI), o *European Trade Union College* (ETUCO), o *European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety* (TUTB) fundiram-se para dar lugar ao *European Trade Union Institute* (ETUI).

¹²⁰ Cf. o endereço electrónico seguinte <http://www.mutual-learning-employment.net/synthesis-reports/>.

¹²¹ Esta base de dados foi criada em 1998, por iniciativa do Eurostat e da DG Emprego, na sequência do Conselho Europeu que esteve na génese da EEE. A base de dados das políticas de emprego (PE) dos Estados-membros “consiste num instrumento de recolha de informação sobre as intervenções de política de emprego dos Estados-Membros, quer na componente qualitativa (características das intervenções) quer na componente quantitativa (execução física e financeira das intervenções). A base de dados das PE pretende fornecer dados à Comissão Europeia para que esta proceda à monitorização da EEE. Para o efeito, é utilizada uma metodologia que visa permitir a obtenção de dados fiáveis e comparáveis entre os diferentes países” (“Base de dados das políticas de emprego”. Disponível em http://www.dgert.mtss.gov.pt/Emprego%20e%20Formacao%20Profissional/pmt_misep.htm. Acedido a 27/01/2010).

modo geral, trata-se de documentos cuja natureza política não pode ser menosprezada e que, por conseguinte, devem ser lidos com inúmeras cautelas (Barbier 2005b).

Relativamente aos documentos de âmbito (mais estritamente) nacional procedemos à análise das fontes seguintes:

a) Legislação diversa, designadamente, Leis e Decretos-Lei (publicados no DR I Série); declarações das Comissões Especializadas da Assembleia da República (e.g. Comissão de Assuntos Europeus e Comissão do Trabalho e Segurança Social); discussões parlamentares sobre o tema do mercado de trabalho e das reformas da política social a ele associadas.

b) Os PNE (1998-2008)¹²² e o PNR (2008-2010)¹²³ foram estudados com o objecto de 1) identificar os domínios de acção política a que o governo português conferiu maior relevo e os instrumentos definidos para a respectiva implementação; 2) saber mais sobre os desenvolvimentos das políticas e, designadamente, qual a resposta dada às recomendações dirigidas a Portugal pelo Conselho.

c) Os relatórios anuais de execução dos PNE e do PNR, os relatórios de acompanhamento e outros documentos (e.g. relatórios de avaliação do impacto da EEE em Portugal) produzidos por diversas instituições, serviços e/ou unidades de investigação especializadas.

d) Pareceres e apreciações de ordem geral do Conselho Económico e Social (CES) e dos parceiros sociais portugueses sobre os PNE, os PNR, a EEE ou, de um modo mais geral, as políticas de emprego, europeias e nacionais.

e) Observatório de imprensa sobre os temas seguintes “EEE”, “políticas de emprego”, “PNE”, “PNR”, “Estratégia de Lisboa”, “emprego e desemprego”, “mercado de trabalho”. Sem pretendermos ser exaustivos, procurámos compilar e analisar um conjunto relativamente alargado de artigos na imprensa nacional de grande dimensão no sentido de percebermos a evolução e as reacções da imprensa escrita portuguesa aos referidos temas, designadamente, à EEE e à sua implementação e desenvolvimento no caso português¹²⁴.

¹²² Recordamos que para o triénio 2005-2008, o PNE surge integrado no Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE).

¹²³ Recordamos que, desde 2003, a EEE e as GOPE passaram a estar sincronizadas e a organizar-se por períodos de três anos, sendo as Directrizes definidas no primeiro ano e fazendo-se acompanhar de revisões anuais e relatórios de implementação anuais no segundo e terceiro anos. Sublinhamos também que até ao ano de 2008 (triénio 2005-2008) o governo português manteve a designação “Plano Nacional de Emprego” integrando-o no PNACE, o que já não sucede no PNR 2008-2010.

¹²⁴ O facto de não termos sido exaustivos nesta análise, leva-nos a apresentar as ideias de uma forma cautelosa.

f) Outra fonte de informação relevante resulta do processo de avaliação desencadeado pela CE em 2002 (CE 2002), e da revisão de meio termo da Estratégia de Lisboa, em 2005. No primeiro caso, analisámos, de forma detalhada, os estudos de avaliação realizados por “unidades de investigação especializadas na avaliação das matérias em causa, seleccionadas através de concurso público” (Capucha *et al.* 2003: 1) e o relatório síntese dos estudos de avaliação da responsabilidade do Ex-Coordenador do PNE, Luís Capucha. No segundo caso, dirigimos a nossa atenção para os conteúdos e as alterações directamente relacionadas com o mercado de trabalho e as políticas de emprego dos Estados-membros (Commission of the European Communities 2005).

Uma vez mais sublinhamos que devemos ter em atenção que “os Estados-membros tendem a reciclar os seus programas nacionais em face das políticas europeias e a enfatizar o que está de acordo com as prioridades europeias e minimizar ou a camuflar as diferenças, os PNA estão longe de ser representativos (Feronas 2004: 10). Neste sentido, entendemos que devemos ser cautelosos na interpretação dos dados, na medida em que estamos perante documentos governamentais que carecem de total objectividade.

Para além destes documentos, analisámos também:

g) As Recomendações do Conselho da UE de 2000 a 2009, com o objectivo de registar, designadamente, as advertências e os conselhos específicos dirigidos a Portugal, bem como as respectivas variações ao longo dos anos. Recordamos que, desde a revisão da Estratégia de Lisboa, em 2005, as recomendações específicas por país relativamente às políticas económicas e às políticas de emprego passaram a ser aprovadas no quadro de um único instrumento. Neste sentido, analisámos também os Programas Nacionais de Reforma (PNR) no sentido de perceber qual a coerência entre as orientações em matéria de emprego e as orientações gerais para as políticas económicas.

h) As secções sobre Portugal contidas nos Relatórios Conjuntos sobre o Emprego (1998-2010). Recordamos que estes Relatórios incluem referências específicas às “boas práticas” (Parte I dos Relatórios), cuja disseminação constitui um dos mecanismos utilizados pela EEE enquanto “processo de aprendizagem conjunta” (*learning process*) e ao desenvolvimento e implementação da EEE, neste caso, em Portugal (Parte II dos Relatórios). Ou seja, estes contêm informação detalhada sobre a situação do mercado de

trabalho nacional e sobre os esforços políticos empreendidos e ainda sobre as respectivas respostas às anteriores directrizes e recomendações (Jacobsson 2004).

3.2.4. *Análise de dados estatísticos*

Como sublinha John Creswell, é frequente, hoje, encontrarmos procedimentos mistos, qualitativos e quantitativos, numa mesma pesquisa em ciências sociais (Creswell 2003). No âmbito da presente investigação ambos os procedimentos foram desenvolvidos em simultâneo e a informação recolhida foi integrada na interpretação dos resultados, no seu conjunto. Assim, para além das entrevistas semi-estruturadas que realizámos e da respectiva análise de conteúdo e ainda da análise de documentos, procedemos à compilação e análise de estatísticas oficiais. Subscrevendo as palavras de Tim May, sublinhamos que:

As estatísticas oficiais, tal como a pesquisa social ela mesma, pode utilizar ideias não comprovadas acerca da vida social que, se não formos cautelosos, podem ser reproduzidas nos diversos estudos. Assim, não devemos encará-las simplesmente como “factos sociais”, mas também como construções sociais e políticas que podem reflectir os interesses daqueles que encomendaram a investigação em primeira instância. Por conseguinte, o investigador necessita de perceber como foram construídas e com que objectivo (May 1997: 65).

Como refere o autor, em geral, entende-se por “estatísticas oficiais” os dados compilados pelo Estado e pelas suas agências. No nosso caso, centrámos a nossa atenção nas estatísticas oficiais que se debruçam sobre o tema do emprego¹²⁵. Recorremos a dados compilados por organismos oficiais responsáveis pela produção de estatísticas a nível europeu e nacional. No primeiro caso, privilegiámos os dados provenientes do Eurostat¹²⁶, compilados no *Labour Force Survey*¹²⁷, pois trata-se da principal fonte de informação

¹²⁵ Complementarmente, analisámos os dados relativos à evolução das despesas do Estado com a protecção social.

¹²⁶ Como se sabe, o Eurostat é a organização da Comissão Europeia responsável, designadamente, por disponibilizar informação estatística no domínio do emprego relativa, a todos os Estados-membros da UE.

¹²⁷ O *Labour Force Survey* é um inquérito por amostragem realizado trimestralmente junto de um painel de indivíduos nos Estados-membros da UE, nos países candidatos e nos países da Associação Europeia de Livre Comércio (European Free Trade Association *EFTA*), com excepção do Lichtenstein. Disponibiliza informação sobre emprego, desemprego e inactividade, tendo em conta as dimensões seguintes: idade, sexo, nível de educação, emprego temporário, a tempo inteiro/tempo parcial. A população inquirida corresponde a um conjunto de indivíduos com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos. A amostra equivale a aproximadamente 1 500 000 de indivíduos em cada trimestre. Desde 2005, todos os países, com excepção do Luxemburgo, disponibilizam os seus resultados trimestralmente. As definições de “emprego” e “desemprego”, bem como outras características do inquérito seguem as recomendações da OIT, o que, a par da utilização dos mesmos princípios de construção dos questionários nos vários países, torna (mais) possível a comparação dos dados. Ainda assim, como refere Milena Buchs, os dados do *Labour Force Survey* “não são ainda perfeitamente comparáveis porque os dados da população são ajustados em momentos diferentes (e.g. com base nos recenseamentos da população), porque o período de referência pode não permanecer o mesmo para um determinado país, porque os países podem ajustar o conteúdo ou a ordem dos seus questionários ou modificar o desenho da amostra e ainda porque as respostas podem ser influenciadas pelas

sobre a situação e a evolução do mercado de trabalho na UE. No segundo caso, usámos os dados disponibilizados por dois dos organismos responsáveis, em Portugal, por produzir e divulgar informação estatística relativa ao desemprego, o Instituto Nacional de Estatística (INE)¹²⁸ e o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)¹²⁹, designadamente:

- a) Os resultados do inquérito trimestral do INE;
- b) Os relatórios anuais do IEFP.

a) O *Inquérito ao Emprego* tem como principal objectivo a caracterização da população face ao emprego, baseia-se em inquéritos às famílias e segue as regras do Eurostat que, por sua vez, aplica as normas da OIT.

b) Os relatórios anuais do IEFP, disponíveis desde 1999, e que reúnem informação sobre a procura e oferta de emprego comunicadas aos Centros de Emprego do IEFP tendo em conta as seguintes dimensões de análise: desemprego registado no fim do período e ao longo do ano, ofertas de emprego e ajustamento entre procura e oferta de emprego.

O recurso a ambas as fontes prende-se com as diferenças registadas entre ambas as instituições no apuramento do volume de desemprego. Estas podem ser sistematizadas do seguinte modo:

Enquanto as estatísticas do desemprego do INE são apuradas através do Inquérito ao Emprego, que é realizado com o único propósito de produzir estatísticas, as estatísticas do desemprego do IEFP decorrem dum acto administrativo desta entidade: a gestão dos pedidos de emprego, por parte dos candidatos que voluntariamente se inscrevem nos Centros de Emprego, sendo no entanto de assinalar que a inscrição é exigida para acesso ao subsídio de desemprego. Ou seja, enquanto o INE, entidade produtora de estatísticas por excelência, é um agente activo, que através de um inquérito por amostragem, entrevista, por sua iniciativa e directamente, as famílias, o IEFP, enquanto entidade prestadora de serviços de carácter social, de forma passiva, aproveita estatisticamente a recolha directa da procura voluntária de emprego, através dos Centros de Emprego. Por outro lado a definição das políticas activas de emprego, as várias iniciativas promovidas e a própria eficácia dos serviços prestados pelos Centros de Emprego, constituem factores que exercem influência na afluência dos desempregados aos referidos Centros, e consequentemente no volume de desemprego registado. Esta situação não se verifica no INE, uma vez que se trata de um Inquérito que tem como único

circunstâncias políticas ou sociais no momento de aplicação do inquérito, que são diferentes nos vários países da UE” (Eurostat/European Commission 2003 *apud* Buchs 2005: 135). Para mais informação sobre o inquérito, consultar o sítio na internet do Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL).

¹²⁸ O INE é um organismo público sob a tutela do MTSS.

¹²⁹ Criado em 1979, o IEFP “é um Instituto Público com autonomia administrativa e financeira, tutelado pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Para cumprimento da sua missão dispõe de serviços desconcentrados e de uma estrutura que apoia todos os seus utentes no território Nacional”. O IEFP é responsável, nomeadamente, por compilar “a informação estatística sobre o mercado de emprego que resulta do aproveitamento dos actos administrativos decorrentes da actividade realizada pelos Centros de Emprego no âmbito da gestão dos pedidos e ofertas de emprego” [“Mercado de Emprego”. Disponível em <http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/Paginas/Home.aspx>. Acedido a 22-10-2008].

objectivo a produção de estatísticas. O facto destes dados resultarem de uma "consulta" directa às famílias, sem qualquer contrapartida, confere-lhes um carácter exclusivamente estatístico, já que a informação resultante surge apenas como um factor de caracterização do Mercado de Trabalho e não como instrumento regulador do mesmo (Conselho Superior de Estatística 1996).

Neste excerto são apontadas as vantagens do Inquérito ao Emprego realizado pelo INE sobre os dados compilados pelo IEFP¹³⁰. Porém, tal como referimos acima, devemos ser cautelosos na leitura que fazemos das estatísticas oficiais e, neste caso, também os dados do Inquérito ao Emprego carecem de uma interpretação distanciada e crítica, essencialmente, por duas razões. Uma das razões é de natureza estatística e tem a ver com a forma como a amostra é construída. A outra está relacionada com o modo como são contabilizados “oficialmente” os “empregados” e os “desempregados”¹³¹. Estas são duas questões centrais que, na nossa perspectiva, condicionam a forma como observamos a realidade social, em particular, o comportamento do mercado de trabalho português¹³². Ou seja, é importante, para a interpretação dos dados que observamos, examinar o modo como as estatísticas são produzidas, i.e. ter em atenção aspectos como seja: a (des)construção dos conceitos estatísticos e a respectiva alteração e contextualização num determinado espaço e tempo; o modo como é definida e seleccionada a população inquirida; o processo de inquirição em si.

Neste trabalho, a desconstrução dos dados estatísticos sobre emprego e desemprego fornecidos pelos organismos oficiais de estatística nacionais interessa-nos na medida em que pretendemos traçar a evolução do mercado de trabalho português e perceber os efeitos das políticas de emprego desenvolvidas no âmbito da EEE.

Sublinhe-se que estes cuidados metodológicos quanto ao uso de documentos estatísticos têm vindo a ganhar algum destaque e merecido uma atenção redobrada por parte dos cientistas sociais, fruto da consciencialização do controle exercido pelos

¹³⁰ A este respeito recordamos a opinião de uma economista do Banco de Portugal, responsável pelo Boletim de Inverno daquela instituição para quem o número de desempregados registados no IEFP descreve de forma mais adequada a evolução das despesas com subsídios de desemprego do que os dados do INE. Para além disso, sublinha-se uma melhoria na qualidade da informação do IEFP, a qual está relacionada com “a actuação dos centros de emprego que nos últimos anos aumentou a sua vigilância sobre os desempregados em geral, e dos que recebem subsídio de desemprego em particular” (*idem ibidem*). Deste modo, “embora as estatísticas oficiais do desemprego em Portugal sejam dadas pelo INE, o BdP considera que para analisar as despesas com os subsídios de desemprego a referência deve ser o IEFP” (*idem ibidem*).

¹³¹ A par das duas questões referenciadas veja-se também a análise crítica sobre a evolução do emprego qualificado em Portugal desenvolvida por Maria de Lurdes Rodrigues (Rodrigues 2002).

¹³² Remetemos a respectiva análise para o capítulo 7 deste trabalho, onde abordarmos a configuração e as especificidades do mercado de trabalho nacional. Salientamos também as ideias apresentadas no capítulo 1 desta investigação sobre os processos de construção dos conceitos e das estatísticas de emprego e desemprego.

governos sobre a informação estatística que é produzida. Atente-se nas palavras proferidas, nos anos noventa, por uma equipa de estatísticos ao serviço do governo inglês:

As estatísticas não emanam directamente, por uma qualquer forma misteriosa, das condições sociais que elas parecem descrever, mas entre ambas subjazem as opiniões, concepções e prioridades do Estado e da ordem social, uma burocracia pesada, complexa e que funciona de forma imperfeita, toneladas de papel e de operações informáticas, por último, mas não menos importante, milhões de horas de trabalho humano (Government Statisticians' Collective s.d. *apud* May 1997: 78).

Apesar de tudo para além dos problemas que apresentam, a sua utilidade é inquestionável para efeitos de pesquisa e, de facto, as estatísticas podem fornecer-nos pistas de reflexão interessantes sobre a sociedade contemporânea.

4. Conclusão

Na primeira parte do capítulo, apresentámos alguns dos problemas que enfrentam os investigadores que se têm debruçado sobre o nosso tema e referenciámos alguns dos estudos que, tal como o nosso, analisam as influências, os impactos, as transformações provocadas pelas políticas europeias de emprego nas políticas nacionais. Na segunda parte do capítulo, explicitámos as hipóteses que orientam a nossa investigação e descrevemos as técnicas de investigação utilizadas, bem como as dificuldades sentidas na sua aplicação.

2ª PARTE: Génese e desenvolvimento da Estratégia Europeia de Emprego

Capítulo III. O surgimento do tema do emprego como um objectivo primordial da política social europeia

Ao iniciarmos este capítulo e ao pretendermos, em concreto, analisar as circunstâncias históricas específicas que conduziram à adopção do emprego como um objectivo (primordial) da política social europeia e que culminaram na delimitação, em 1997, de uma Estratégia Europeia de Emprego (EEE), parece-nos imprescindível recuar no tempo, no sentido de perceber quais os desígnios iniciais do processo de integração europeia¹³³. A reconstrução deste percurso leva-nos a sublinhar o carácter restrito e os conteúdos incoerentes da política social europeia, em comparação, designadamente, com as políticas económicas.

1. Reconstrução histórica da dimensão social do processo de integração europeia

Neste capítulo, centramos a nossa atenção nos factores e nos constrangimentos políticos e económicos que influenciam e condicionam a intervenção da UE no domínio das políticas sociais e, particularmente, das políticas de emprego, identificando os contornos, os limites e as potencialidades das iniciativas desenvolvidas, tal como as respectivas repercussões e configurações nos Estados-membros. A estas ideias, subjaz uma discussão teórica mais alargada sobre o(s) processo(s) de integração europeia e o papel da UE enquanto organização internacional¹³⁴ que enquadre o funcionamento e os desenvolvimentos recentes do complexo sistema político e económico que é a UE, em particular o alargamento das respectivas competências no domínio social. Consequentemente, embora não seja esse o objecto de estudo central deste trabalho, é importante recordar alguns momentos importantes e identificar alguns pressupostos do referido processo de integração e enquadrar algumas das complexidades e especificidades do sistema político particular que caracteriza a UE, recentemente classificado por alguns autores como um “sistema de governação multi-níveis” (de la Porte e Pochet 2004; Goetschy 2003; Pierson e Leibfried 1995; Watt 2000). Considerando que este “sistema”

¹³³ Entendemos o conceito de “integração europeia” como um 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 actores e dinâmicas que interagem entre si e que podem assumir formas positivas e negativas (Nieminen 2005).

¹³⁴ Cf., entre outros, Garcia *et al.* (2004) e Leibfried e Pierson (1995).

representa uma configuração política intermédia entre, de um lado, um Estado federal e, do outro, uma confederação, pretendemos investigar de que forma constrange e/ou determina a configuração específica das políticas e das competências da UE num domínio político específico, o emprego. O exercício analítico que nos propomos desenvolver carece de uma clarificação conceptual em torno do que é o desemprego, um debate teórico que realizámos no capítulo I e cujas premissas retomamos, e do modo como entendemos as expressões seguintes – “políticas sociais”, “políticas de emprego”, “políticas de mercado de trabalho” – que explicitámos igualmente no primeiro capítulo da dissertação e aos quais regressamos nos capítulos que compõem esta II parte.

1.1. O significado sociológico da expressão “integração europeia”

Como recorda Ari Nieminen, o conceito de “integração” é um conceito antigo em Sociologia. Conforme vimos noutra parte do trabalho, um dos autores que analisou os modos de integração social foi Émile Durkheim (1855-1917). Brevemente, relembramos que, 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 refere-se a um sistema social cujos membros estão integrados devido aos seus interesses e acções racionais. Tal como Durkheim, também Tonnies considera que se trata de 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, urbanas¹³⁵.

Numa perspectiva diferente, Ari Nieminen, um autor contemporâneo que realizou uma investigação sobre os contornos actuais dos processos de integração social no

¹³⁵ A construção de tipos ideais é cara a um outro autor fundador da Sociologia, Max Weber e é considerada um instrumento determinante na reflexão sobre o que é distinto nos elementos que pertencem a uma determinada categoria generalista (e.g. feudalismo, capitalismo, classes sociais, família). Na perspectiva de Tonnies, enquanto modo de pensamento sobre a sociedade, o método foi usado antes mesmo de Weber o fazer e, até um certo ponto, pode considerar-se característico de toda a teorização social (Noble 2000: 103).

contexto da UE e as interacções que estes estabelecem com diversas unidades sociais (e.g. locais, regionais, nacionais, globais), considera, na linha de outros autores, como Parsons designadamente, que ambas as noções são importantes. Ao analisar, em concreto, 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: 57, 360). A estas e às relações sociais “societárias”, Ari Nieminen acrescenta um terceiro elemento, as “relações de poder”, considerando que estas constituem uma importante fonte de integração social (Nieminen 2005: 13).

Refira-se que o conceito de integração, e em particular, a ideia de “integração internacional” tem sido analisado por outras disciplinas (e.g. Economia, Relações Internacionais, Ciência Política) que não a Sociologia, inclusive, há mais tempo (Nieminen 2005: 15). Em particular, a Ciência Política 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 tem constituído um objecto 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, designadamente, 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 podermos perceber e explicar as dinâmicas sociais, partindo, neste caso, da ideia de que as estruturas sociais e a posição que os actores ocupam nas referidas estruturas determinam/condicionam o modo como estes reproduzem e/ou modificam a sua posição social¹³⁶.

Olhando para as dinâmicas da integração europeia sob uma perspectiva histórica, percebemos que, sobretudo, desde a segunda Guerra Mundial, estas reflectem o reforço da competição hierárquica no sistema internacional (Nieminen 2005). Por um lado, esta competição tem sido um factor importante na (re)construção da memória histórica colectiva, das ideologias nacionais e das estruturas sociais nacionais. Por outro lado, através, designadamente, do processo de integração política, as sociedades europeias

¹³⁶ Um dos autores contemporâneos cuja teoria procura superar uma das dicotomias que atravessa o pensamento sociológico, entre actor e sistema, é Anthony Giddens. Sobre a proposta teórica do autor, cf. Cuff *et al.* (1998) e Giddens (2000).

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, Ari 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); do desenvolvimento do emprego/trabalho remunerado e da produção industrial; do 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 1999b; Nieminen 2005). Estas têm repercussões ao nível político, económico e social.

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 objectivos do nosso estudo, privilegiamos algumas das concepções teóricas que investigam, designadamente, as dinâmicas de integração política e económica.

1.1.1. A integração política da UE. A perspectiva da “governança multi-níveis”

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 multi-níveis” (Marks *et al.* 1996). Esta pode ser encarada como “um sistema que engloba vários níveis (local, nacional, transnacional, global), nos quais ocorrem processos políticos formais e informais” (Nieminen 2005: 88). Neste caso, não se trata de determinar se os Estados-Nação são ou não os primeiros actores da integração europeia mas antes de analisar, empiricamente, o tipo de relações que se entrecem entre os diferentes níveis de governação. Neste contexto, o conceito de “governança” é entendido como um conjunto de actividades e de instituições que vão para além das actividades formais e clássicas do que se entende e espera da acção conduzida pelo Estado e que pressupõe a combinação das capacidades de vários actores (e.g. entidades políticas, mercado, sociedade civil). Como defendem alguns autores, a EEE é um bom exemplo da

interligação entre diferentes níveis de governação, na medida em que envolve a participação de um vasto leque de actores, incluindo actores não estatais (e.g. os parceiros sociais, as ONG, a sociedade civil) (de la Porte e Pochet 2005; Jacobsson e Schmid 2001; 2003; Teague 2001).

Vejam, de forma mais pormenorizada, a definição de governação apresentada por Marisol Garcia, Antonio Cardesa Salzman e Marc Pradel (2004):

Governação representa um mecanismo de negociação destinado a formular e implementar políticas que procurem activamente o envolvimento de todos os actores e organizações da sociedade civil, para além de agências e/ou departamentos governamentais e de peritos. É um modelo de decisão-acção que coloca o ênfase no consenso e nos resultados e que pretende ser participativo. É considerado uma nova forma de política no nível europeu (Garcia *et al.* 2004).

Como podemos ver a partir desta definição, está em causa uma (nova) forma de fazer política assente em parcerias e em outras formas de associação com vários tipos de organizações (e.g. governamentais e não-governamentais), requerendo, por conseguinte, o envolvimento e a participação, designadamente, de um vasto leque de actores não estatais. No que diz respeito, em particular, ao conceito de “governação multi-níveis”, no âmbito da UE, este foi formalmente adoptado no Livro Branco sobre Governação Europeia, publicado pela CE em 2001. Este visava debater e resolver alguns problemas relacionados com o défice de legitimidade da UE, identificando algumas estratégias de acção nesse sentido. Estas consistiam, designadamente, em tornar os processos de decisão política mais abertos e participativos, apelando ao envolvimento de mais pessoas e organizações (Commission of the European Communities 2001). De entre os novos actores que são chamados a participar e/ou a reforçar a sua participação na governação europeia, destacam-se os actores locais e regionais e a sociedade civil. Nesse sentido, órgãos consultivos como o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões devem ver reforçadas as suas funções de intermediação, designadamente, entre a sociedade civil e as instituições europeias, no caso do primeiro¹³⁷, e entre estas e as autoridades locais e regionais, no caso do segundo. Um dos objectivos contidos no Livro Branco sobre Governação Europeia consiste 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

¹³⁷ O Comité Económico e Social é um órgão consultivo que funciona como uma espécie de plataforma onde representantes de grupos de interesse sócio-ocupacionais expressam as suas opiniões sobre assuntos europeus. Foi criado em 1957, pelo Tratado de Roma e o seu papel foi reforçado, designadamente, no Acto Único Europeu (1986) e nos Tratados de Maastricht (1992), Amesterdão (1997) e Nice (2000). Para mais informação, consultar o sítio da internet <http://www.eesc.europa.eu>.

eficácia das políticas. Complementarmente, sublinham-se também as vantagens da utilização de diferentes instrumentos políticos (e.g. recomendações, directivas, regulamentos), os quais devem ser complementados, sempre que se julgue oportuno, com o Método Aberto de Coordenação (MAC) (Commission of the European Communities 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 conceptual¹³⁸, esta leitura da realidade oferece-nos novas ferramentas teóricas e conceptuais para podermos observar e explicar as acções dos diferentes actores, os processos, meios e resultados da governação europeia¹³⁹.

1.1.2. 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. Ari Nieminen sintetiza, deste modo, esta perspectiva teórica:

Se encarada como um processo, a integração económica refere-se à supressão contínua da discriminação entre economias nacionais. Vista como um estágio de integração, a integração económica anuncia a ausência de várias formas de discriminação entre economias nacionais. As acções políticas que estão na origem de economias mais integradas podem ser positivas ou negativas (Molle 1994, 14-15). A diminuição das barreiras entre economias nacionais denomina-se “integração negativa”. Por seu lado, a 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” (Nieminen 2005: 91)¹⁴⁰.

¹³⁸ Também Ari Nieminen sublinha que a investigação recente sobre a integração “não é capaz de construir hipóteses dinâmicas de longo-prazo nem explicações para as dinâmicas da integração” (Nieminen 2005: 104).

¹³⁹ Um outro autor, Armin Schafer tem uma visão crítica sobre aquilo que, na sua perspectiva, traduz a substituição de um enfoque teórico na explicação dos processos de integração para uma análise do modo como funcionam as políticas europeias. Nas palavras do autor “assistimos a uma substituição do enfoque na integração para a governação, para a Europeização”. Consequentemente, a leitura da UE como uma “construção *sui generis*” determina que a comparação com outros sistemas políticos se torne desnecessária.

¹⁴⁰ Para uma leitura mais completa dos conceitos de “integração positiva” e “integração negativa” no contexto da integração económica, cf. El-Agraa (2001) e Scharpf (1996).

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).

Ao chamarmos a atenção para as perspectivas teóricas acima identificadas, pretendemos mostrar que a incerteza e a complexidade do processo de integração europeia têm originado, para além das visões teóricas mais “tradicionais”/clássicas, provenientes neste caso das Relações Internacionais ou da Ciência Política (e.g. federalismo, funcionalismo e neo-funcionalismo, teoria das transacções ou comunicações, realismo e intergovernamentalismo, confederalismo)¹⁴¹, 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, designadamente no domínio da política social, de que modo a UE interage com os diferentes regimes nacionais (Geyer 2000).

Neste trabalho analisamos o desenvolvimento das políticas sociais a nível europeu, especificamente, as políticas destinadas a (re)criar um mercado de trabalho europeu, já que, subscrevendo a tese defendida por Wolfgang Streeck, temas clássicos da política social como é o (combate ao) desemprego, estiveram durante muito tempo arredados da jurisdição comunitária¹⁴² (Streeck 1995a). Neste sentido, consideramos as dinâmicas das dimensões política e económica da integração europeia e o respectivo impacto nas questões sociais e, em particular, no desenvolvimento de uma política social europeia¹⁴³.

¹⁴¹ Os contributos de algumas destas correntes teóricas (e.g. funcionalismo, neofuncionalismo) do ponto de vista sociológico podem ser consultados em Nieminen (2005).

¹⁴² 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.

¹⁴³ Sobre a integração europeia nas vertentes política, económica e social, cf. Nieminen (2005) Em particular sobre a integração social europeia, cf. Threlfall (2003). No âmbito deste trabalho, não temos a pretensão de abordar para além dos processos políticos e económicos, os processos que ligam os cidadãos e as sociedades (integração social) dos diferentes Estados-membros e que poderão culminar na construção de uma “Sociedade Europeia”. Salvaguardamos, no entanto, que todos os processos estão, na realidade, interligados.

1.2. Os primeiros passos da construção da dimensão social da UE

O objectivo primordial do processo de integração europeia¹⁴⁴, tal como é enfatizado nos tratados fundadores (Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Tratado da Comunidade Económica Europeia e Tratado da Comunidade Europeia de Energia Atómica), consiste na promoção do crescimento económico, através da criação de um mercado comum (Hantrais 1995; Lenoir 1994; Nieminen 2005). No espírito dos autores dos Tratados de Roma, a concretização deste objectivo 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, conseqüentemente, 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 objectivos do Tratado a questão que, no domínio das políticas sociais, se destacava dizia respeito ao funcionamento de um mercado de trabalho europeu¹⁴⁵, sendo para tal necessário regular a oferta de mão-de-obra, designadamente, assegurar a mobilidade dos trabalhadores (Freyssinet *et al.* 2000: 96). Uma vez estabelecido que a trajectória 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 social¹⁴⁶. Estes, no entanto, não deixariam de assumir um papel secundário (Hantrais 1995).

¹⁴⁴ Uma referência histórica a alguns dos acontecimentos que levariam, nos anos cinquenta do século XX, à criação da CECA, CEE e da Euratom pode ser consultada em Hen e Léonard (2000). Nesta obra, os autores chamam a atenção para o dilema (inicial) existente em torno da realização de uma União Europeia que salvaguardasse a soberania dos Estados nacionais, fomentando a respectiva aproximação (ideia associada ao conceito de “cooperação”) ou da instauração de uma autoridade supranacional comum que pudesse impor as suas visões às diferentes partes da UE (objectivo incorporado no conceito de “integração”). Em português, cf., nomeadamente, Soares (1999).

¹⁴⁵ A concretização de um mercado de trabalho europeu deve ser lida com alguma cautela, na medida em que persistem obstáculos relacionados, nomeadamente, com “a harmonização das condições de acesso aos empregos, a equivalência dos diplomas e a transferibilidade dos direitos sociais” que condicionam a livre circulação dos trabalhadores em todo o espaço da UE (Freyssinet *et al.* 2000). Neste sentido, os autores desta obra consideram que “na realidade, a edificação do mercado comum e, posteriormente, do mercado único não conduziu à constituição de um mercado de trabalho europeu. Contribuiu para clarificar o estatuto dos trabalhadores transfronteiriços mais do que para aumentar os efectivos” e “o uso da liberdade de circulação dos assalariados difundiu-se muito menos rapidamente do que a circulação de bens e serviços” (Freyssinet *et al.* 2000: 96).

¹⁴⁶ Nesse sentido, viria a ser criado o Fundo Social Europeu que se destinava, precisamente, a “melhorar as possibilidades de emprego dos trabalhadores no mercado comum e promover facilidades de emprego e a mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores”

Como sublinha Wolfgang Streeck (1995a), apesar de a Comunidade Europeia ter tido, desde sempre, uma política social, inicialmente centrada, como vimos, na construção de um mercado de trabalho europeu, a delimitação de políticas sociais centralizadoras ou a criação de direitos supranacionais baseados em acordos colectivos estiveram claramente arredadas da missão original da Comunidade Europeia¹⁴⁷. Contrariamente, a dimensão económica foi privilegiada e consolidou-se ao longo de várias etapas que culminaram na criação do mercado único europeu:

Em 1992, os quinze Estados-membros da União Europeia criaram formalmente o Mercado Único Europeu: um processo de integração económica ainda hoje não concluído em muitas actividades não económicas e do sector dos serviços mas que, ainda assim, provocou uma abertura gradual de inúmeros mercados internos tradicionalmente fechados (...). Por fim, houve o processo de convergência macroeconómica que conduziu a uma união monetária com a introdução formal do euro no dia 1 de Janeiro de 1999 em 11 Estados-membros da União Europeia (Soete, 2000: 3).

Tendo em vista a 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)¹⁴⁸. Deste modo, assumiam uma configuração minimalista, marcada pelo abandono do objectivo de harmonizar os sistemas nacionais de protecção social (Streeck 1995a)¹⁴⁹. 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 único¹⁵⁰. Nesta 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 factores. Em primeiro lugar, assistimos a uma inversão nas políticas económicas desenvolvidas em países como a França, a Alemanha e o

(Cardoso *et al.* 2010: 249). Complementarmente, foram também objecto de aproximação legislativa temas relacionados com: 1) a igualdade entre homens e mulheres; 2) a protecção jurídica dos trabalhadores relativamente ao emprego; 3) a protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores.

¹⁴⁷ Sobre os factores, designadamente políticos, que obstaculizaram um maior comprometimento no domínio das políticas sociais cf., entre outros, Geyer (2000), Ross (1995) e Streeck (1995a).

¹⁴⁸ Note-se que ainda hoje a circulação de trabalhadores no interior do espaço europeu permanece limitada (Watt 2000).

¹⁴⁹ Na perspectiva de Wolfgang Streeck o objectivo de harmonização (e.g. dos estatutos e das condições de trabalho), estabelecido nomeadamente em alguns artigos dos Tratados de Roma, foi desde muito cedo abandonado pela política social europeia (Streeck 1995a: 398). O único domínio onde foi possível alcançar uma certa harmonização entre as políticas dos Estados-membros foram as questões relacionadas com a saúde e a segurança no trabalho. Nesse sentido, surgiram várias Directivas comunitárias, no final da década de oitenta/início da década de noventa, relacionadas, designadamente, com a protecção das mulheres grávidas, a protecção dos jovens com menos de 15 anos, a criação de condições mínimas de higiene e segurança no trabalho (Freysinet *et al.* 2000: 101). Sobre este tema ver ainda (Hantrais 1995)

¹⁵⁰ Sobre o impacto e os motivos que estão por detrás dos desenvolvimentos nestas áreas, cf. Streeck (1995a).

Reino Unido, privilegiando uma maior abertura dos mercados e o reforço da liberalização das respectivas políticas económicas. Reconhecendo a ineficácia das acções 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 empresarial¹⁵¹, cuja confiança no projecto 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 1995¹⁵². A combinação destes factores 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)¹⁵³. Um outro sinal importante dos avanços realizados no domínio social, nesta altura, foi o reconhecimento da importância do diálogo social a nível europeu¹⁵⁴, consagrado no Acto Único Europeu (AUE) (Artigo 118b) (Goetschy 2006)¹⁵⁵. Complementarmente, o AUE estabeleceu o voto por maioria qualificada (VMQ) no Conselho de Ministros para os assuntos relacionados com o mercado interno. Apesar de aquele não se estender às áreas social e económica, este

¹⁵¹ Como sublinha Robert Geyer, em 1980 foi criada uma *European Business Roundtable* que permitiu aos empresários europeus ter uma voz concertada em defesa da “integração europeia, baseada na criação de um verdadeiro mercado comum, da redução das rigidezes económicas internas e do mercado livre” (Geyer 2000: 42). Na perspectiva do autor, esta aliança revelou-se um aliado político importante.

¹⁵² Para uma análise mais completa das circunstâncias económicas e políticas que estão por detrás desta nova fase do processo de integração europeia, consultar, entre outros, Geyer (2000) e Streeck (1995a).

¹⁵³ Sobre os contributos da Carta Social, Geyer (2000) e Ross (1995) constituem referências importantes.

¹⁵⁴ Recordamos que um dos impulsionadores do diálogo social europeu foi Jacques Delors. Nos encontros de Val Duchesse em 1985, os parceiros sociais UNICE, CEEP e CES reuniram-se pela primeira vez para discutir políticas económicas e sociais no contexto do AUE, tendo produzido uma declaração comum sobre diálogo social e novas tecnologias.

¹⁵⁵ Recorde-se que o principal objectivo do AUE consistia na realização do mercado interno europeu. Nesse sentido, foi introduzido o princípio do VMQ em todas as matérias relacionadas com o referido objectivo e foi institucionalizado o princípio do reconhecimento mútuo. Sobre o tema ver Streeck (1995a).

sistema tornou as decisões do Conselho mais eficientes e efectivas. Assinale-se ainda a aceitação de uma nova estratégia de integração, já não baseada na harmonização mas no “reconhecimento mútuo”¹⁵⁶ e na “subsidiariedade”¹⁵⁷ (Geyer 2000: 42).

Posteriormente, um outro marco histórico importante consistiu na inclusão, no Tratado de Maastricht, de um protocolo anexo sobre Política Social¹⁵⁸, subscrito por onze Estados-membros (uma vez mais a recusa vem do Reino Unido), o qual viria a ser posteriormente integrado no Tratado de Amesterdão. Esta foi, de resto, a solução possível, perante a recusa do Reino Unido, para fazer avançar a dimensão social do projecto de construção europeia¹⁵⁹. 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 comunitária¹⁶⁰. Cinco desses domínios passaram a ser objecto de VMQ, não mais requerendo a unanimidade. São eles: a) a saúde e segurança dos trabalhadores; b) as condições de trabalho; c) a informação e consulta dos trabalhadores; d) a igualdade de tratamento e de oportunidades de emprego entre homens e mulheres; e) a integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho (Freyssinet *et al.* 2000). Em sentido oposto, “algumas matérias foram explicitamente excluídas da competência comunitária, nomeadamente, aquelas que dizem respeito à organização das relações profissionais (e.g. direito sindical, direito à greve e ao lock-out) e à (igualdade de) remuneração” (Lenoir 1994: 88). Para além disso, outras matérias continuaram a requerer o voto por unanimidade (e.g. protecção social, protecção dos trabalhadores em caso de despedimento, contribuições financeiras para promover o emprego) (Goetschy 2006; Pollack 1998).

A recusa do Reino Unido representa, no entanto, a construção de uma Europa a duas velocidades, na medida em que “as disposições sociais podem ser adoptadas por maioria qualificada por onze Estados-membros, mas não se aplicarão ao Reino Unido” (Lenoir 1994: 89), ou, parafraseando Wolfgang Streeck, uma “Europa de geometria

¹⁵⁶ A introdução do princípio do reconhecimento mútuo foi despoletada pela decisão do Tribunal Europeu de Justiça (TEJ) a propósito do caso *Cassis de Dijon* (1979), de acordo com a qual os Estados-membros cujos produtos se pautam por padrões mais elevados (neste caso a Alemanha) não podem, desde que estes não violem determinados interesses públicos, ambientais, de saúde e segurança, restringir o acesso a produtos com padrões de exigência inferiores (o licor francês) pelos seus mercados nacionais.

¹⁵⁷ O princípio da subsidiariedade prevê que a UE apenas actue quando a sua acção for mais eficaz do que uma acção desenvolvida a nível nacional, regional ou local, excepto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva. Pretende-se, deste modo, assegurar que as decisões da UE sejam tomadas tão perto do cidadão quanto possível. A propósito do sistema de competências que caracteriza a UE, Stancanelli (Stancanelli 2006) constitui uma referência bibliográfica importante.

¹⁵⁸ Este Protocolo integrou os princípios definidos na Carta Comunitária dos Direitos Sociais dos Trabalhadores, pois, uma vez mais, o Reino Unido recusou que o “capítulo social” fosse integrado no Tratado.

¹⁵⁹ Sobre o contexto e as particularidades que levaram os Estados-membros a instituir, sob proposta da Comissão Europeia (via Chanceler Kohl), o protocolo anexo ao Tratado de Maastricht, cf. Valadas (2003).

¹⁶⁰ A propósito das implicações na alteração do sistema de voto, cf. Streeck (1995a: 394).

variável”¹⁶¹, onde a integração varia em função do domínio político e depende de constelações de interesses variáveis entre os Estados-membros (Streeck 1995a: 404). Um outro aspecto importante consagrado no Tratado consiste 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)¹⁶².

Neste âmbito, os resultados revelaram-se 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 colectiva” (Goetschy 1994: 482)¹⁶³. Finalmente, sublinhe-se que o Tratado da UE incorporou o princípio da subsidiariedade (Artigo 3b), de acordo com o qual “qualquer decisão e/ou política que possa ser desenvolvida em níveis inferiores ao da UE deve sê-lo, enfatizando que as políticas devem ser realizadas ao nível da UE apenas se não poderem sê-lo nos níveis nacional e sub-nacional” (Geyer 2000: 44). Deste modo foi possível acalmar os receios dos Estados-membros que não viam com bons olhos a transferência de poder para a UE, através, designadamente, do reconhecimento político, agora legalmente consubstanciado, da diversidade dos sistemas sociais nacionais. De resto, como sublinha Janine Goetschy, “o princípio da subsidiariedade¹⁶⁴ viria a ser utilizado regularmente pelos Estados-membros nos Conselho de Ministros dos Assuntos Sociais e pelos empresários europeus (UNICE) para justificar a sua recusa em adoptar medidas comunitárias nos novos domínios de competência” (Goetschy 2006). 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

¹⁶¹ De acordo com Streeck, está em causa a possibilidade de alguns países se associarem e partilharem objectivos e interesses de forma voluntária, deixando de lado outros que não o queiram fazer (Streeck 1996: 70). Sobre as implicações que advêm da recusa do Reino Unido em subscrever o Acordo consultar o mesmo autor (Streeck 1996: 78, 79).

¹⁶² Para uma leitura das alterações nas condições institucionais da política social europeia a partir do Tratado de Maastricht, Wolfgang Streeck constitui uma referência importante (Streeck 1994).

¹⁶³ Apesar de reconhecer o peso das resistências tradicionalmente impostas pelos empresários europeus, bem como a sua relutância em negociar ao nível europeu, Janine Goetschy contrapõe, à visão mais pessimista de Wolfgang Streeck, uma leitura mais “suave” dos acontecimentos, chamando a atenção, por exemplo, para alguns aspectos que teriam suscitado uma posição reactiva por parte dos empresários (e.g. de acordo com as novas regras do Tratado na ausência de negociação e consenso entre os parceiros sociais, cabe à Comissão Europeia legislar) (Goetschy 1994).

¹⁶⁴ Relembramos que “o princípio de subsidiariedade é definido no artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. O princípio de subsidiariedade pretende assegurar uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a acção a empreender a nível comunitário se justifica relativamente às possibilidades oferecidas pelo nível nacional, regional ou local. Concretamente, trata-se de um princípio segundo o qual a União só deve actuar quando a sua acção seja mais eficaz do que uma acção desenvolvida a nível nacional, regional ou local - excepto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva. Este princípio está intimamente relacionado com os princípios da proporcionalidade e da necessidade, que supõem que a acção da União não deve exceder aquilo que seja necessário para alcançar os objectivos do Tratado” (“Europa-Glossário”. Disponível em http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_pt.htm. Acedido a 23-03-2010).

subsidiariedade, o que, na prática, pode originar prescrições mínimas ou mesmo a não realização de qualquer tipo de acção (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 de resto condicionado pelos princípios do reconhecimento mútuo e da subsidiariedade. O principal desígnio continuava a ser a criação do mercado interno, agora reforçado pela constituição de uma União Económica e Monetária (UEM), pelo que era concebível sacrificar as políticas sociais de modo a alcançar o objectivo 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, o que de resto se veio a concretizar sob a forma, designadamente, da expansão dos fundos estruturais e da criação de agências regionais no domínio da política regional (Geyer 2000).

Apesar dos (aparentes) avanços alcançados, na opinião de vários autores (Geyer 2000; Kleinman 2002; Ross 1995), Maastricht marcou o fim de um período de aceleração da integração social e política da UE, que coincidira com a Presidência de Jacques Delors¹⁶⁵. A fase posterior a 1992 ficou marcada pela transição para a UEM, a qual determinou que os países da UE desenvolvessem mecanismos de coordenação e de “alinhamento” das suas políticas nacionais com os objectivos 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)¹⁶⁶. Estes fizeram-se acompanhar pelo “Pacto de Estabilidade e Crescimento” (PEC)¹⁶⁷ e pelas “Grandes Opções de Política Económica”

¹⁶⁵ Mark Kleinman sublinha as alterações na própria terminologia dominante, mostrando que conceitos como “subsidiariedade”, “coordenação” e “reconhecimento da diversidade” vieram substituir os objectivos anteriores presentes nas ideias de “harmonização” e de “grandes projectos” (Kleinman 2002: 92).

¹⁶⁶ Como sublinha Margarida Antunes, “o emprego e o desemprego não foram objecto de nenhum dos critérios de convergência para a adopção da moeda única em 1999 por parte de cada um dos países” (Antunes 2003).

¹⁶⁷ O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) “inscreve-se no contexto da terceira fase da União Económica e Monetária (UEM), iniciada em 1 Janeiro de 1999 e visa garantir a continuação do esforço de disciplina orçamental, por parte dos Estados-Membros, após a introdução da moeda única (o euro)” (“Europa Glossário”. Disponível em http://europa.eu/scadplus/glossary/stability_growth_pact_pt.htm. Acedido a 23-03-2010). O PEC abre a possibilidade ao Conselho de sancionar um Estado-Membro participante que não adopte as medidas necessárias para corrigir uma situação de défice excessivo («procedimento em caso de défice excessivo»).

(GOPE), em 1999, e pela Estratégia Europeia de Emprego (EEE), em 1997, no sentido de alcançar metas comuns no domínio, designadamente, 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 UE¹⁶⁸, com excepção da França e do Reino Unido, terem assinado pactos sociais¹⁶⁹ é visto como algo positivo por alguns autores (de la Porte *et al.* 2001). Com efeito, neste novo contexto, reconhecem-se alguns sinais do reforço do papel de certos actores que tradicionalmente podem considerar-se defensores das políticas sociais (e.g. sindicatos, partidos de esquerda, ONG) 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 actores, em diferentes níveis de governação (e.g. o nível europeu e o nível nacional, mas também o nível local e regional) ganham uma importância e um interesse (e.g. por parte da comunidade académica) renovados¹⁷⁰. 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 actuação, de modo a assegurar a sustentabilidade financeira dos sistemas de protecção 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).

1.3. Os desenvolvimentos da política social europeia depois de Maastricht

Como defendemos até aqui, o percurso incipiente da política social europeia está estritamente ligado ao objectivo primordial de criação de um mercado comum (posteriormente designado “mercado único”), devendo para tal ser eliminados todos os

¹⁶⁸ Sobretudo aqueles que, como Portugal, enfrentavam maiores dificuldades no cumprimento dos critérios de Maastricht.

¹⁶⁹ No quadro do respeito dos critérios de Maastricht, um dos elementos comuns a todos os acordos nacionais então negociados visava a moderação salarial (Maurice 1999). A respeito das condições históricas do surgimento de Pactos nacionais e do conteúdo dos compromissos neles contidos, cf. Freyssinet (2007: 156).

¹⁷⁰ O papel, designadamente, das redes e das parcerias estabelecidos ao nível local e regional é enfatizado, por exemplo por Janine Goetschy (1994: 484).

obstáculos (e.g. constrangimentos nacionais) que impedissem o comércio livre e distorcessem a concorrência, no interior do espaço europeu. Por conseguinte, em particular as questões do emprego, no que diz respeito concretamente à livre circulação de trabalhadores¹⁷¹, assumiram uma certa preponderância. Isto leva-nos a reconhecer que os desenvolvimentos no domínio das políticas sociais foram orientados pela “integração negativa”¹⁷². De acordo com Wolfgang Streeck, esta assumiu uma versão mais sofisticada com a aprovação do princípio do “reconhecimento mútuo”, o qual estipula que “na ausência de uma decisão política explícita em sentido contrário, os mercados nacionais são parte do mercado comum” (Streeck 1995a: 394).

O uso deste instrumento regulatório deveria permitir levar mais longe o objectivo 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 projecto 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*), tal como referimos no ponto anterior (Geyer 2000: 43).

Se não vejamos, a possibilidade que agora 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 protecção social sejam inferiores. De resto, esta tendência e os receios a ela associados estão contidos na expressão “*dumping social*” (*social dumping*) e despoletaram, como defendem alguns autores (Geyer 2000; Hantrais 2003), a necessidade de fazer avançar a dimensão social do projecto de integração europeia. Porém, desde cedo, os Estados-membros perceberam que as diferenças nos padrões de vida não impediam que o mercado

¹⁷¹ Como sublinham Leibfried e Pierson, os “trabalhadores” e/ou os “indivíduos empregáveis” eram os destinatários privilegiados da política social europeia, e mesmo sob o impulso conferido por Jacques Delors à dimensão social do projecto de integração europeia estes continuavam a ser privilegiados relativamente aos “cidadãos”, no seu todo (Leibfried e Pierson 1994). Esta ideia é partilhada também, entre outros autores, por Hantrais (1995).

¹⁷² Um dos autores que explora os conceitos de “integração negativa” e “integração positiva” para se referir às dinâmicas do processo de integração europeia é Fritz W. Scharpf. Para o autor a “integração negativa” refere-se às iniciativas destinadas a consolidar a integração pelo mercado, através da eliminação dos constrangimentos nacionais que impeçam o comércio livre e distorçam a concorrência, no interior do espaço europeu. Por outro lado, a “integração positiva” diz respeito às políticas europeias que (re)criam as condições de funcionamento do mercado (Scharpf 1996: 15).

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: 73)¹⁷³. No mesmo sentido, apesar de alguns Estados-membros (e.g. França, Alemanha) continuarem a exercer alguma pressão no sentido da harmonização, a generalização dos respectivos regimes de Estado-Providência revelou-se tecnicamente complexa¹⁷⁴ e inexecutável tendo em conta os nacionalismos económicos e institucionais dos outros países e as novas orientações da política económica entretanto adoptadas (e.g. flexibilidade, desregulação).

Parafraseando Wolfgang Streeck, “longe de replicar a política social nacional, a UE evoluiu para uma política *sui generis*” (Streeck 1996: 88). 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 assim 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” (Streeck 1996: 77). Mais à frente, retomamos os contornos deste novo regime de política social europeia que o autor apelida de “neo-voluntarismo”.

1.4. O Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego e os desenvolvimentos que se lhe seguiram

Em meados da década de noventa, algumas preocupações emergiram relacionadas, designadamente, com a promoção de emprego, o combate ao desemprego e a exclusão social. Sublinhe-se, em particular, o reconhecimento do desemprego como um problema estrutural na generalidade dos Estados-membros, num documento seminal preparado ainda durante a Presidência de Jacques Delors, designado Livro Branco sobre Crescimento,

¹⁷³ Sobre este tema, ver também Hemerijck e Berghman (2004b).

¹⁷⁴ Recorde-se que, depois da adesão da Dinamarca, do Reino Unido e da Irlanda em 1973, a CE alargou-se à Grécia, em 1981 e a Espanha e a Portugal, em 1986, tornando-se uma “organização mais diversa economicamente, tornando a integração mais complexa” (Geyer 2000: 38). Sublinhe-se que o alargamento ocorrido nos anos oitenta, por si só, representou um acréscimo de 70 milhões de pessoas cujo rendimento *per capita* representava metade do que usufruía a população da Alemanha Ocidental e as políticas sociais destes países distanciavam-se claramente das que caracterizavam o modelo nórdico de protecção social (Geyer 2000: 38).

Competitividade e Emprego (1993)¹⁷⁵. 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: 49). Ainda que o emprego não constituísse, nesta altura, um “tema de interesse comum”, o impacto do Livro Branco foi considerável, designadamente, ao colocar o emprego num lugar de destaque na agenda europeia (de la Porte e Pochet 2003; Goetschy 1999; Larsson 2001). Em concreto, este referia a necessidade de reorientar as políticas de emprego no sentido de “libertar o mercado de trabalho e criar empregos” (Sykes 1997: 143)¹⁷⁶. Vejamos alguns dos objectivos centrais contidos no documento:

1. Fixação de uma meta concreta de redução da taxa de desemprego de 11% para 5.5% em 2000.
2. Rejeição das políticas baseadas no protecționismo, no agravamento do défice público e no lançamento de mais moeda, na redução do tempo de trabalho e na partilha de empregos ao nível nacional e necessidade de reduzir drasticamente os salários e as despesas com a protecção social.
3. Promoção de uma estratégia alargada de criação de emprego, e não (apenas) centrada na redução do desemprego, focada em outros aspectos que estão para além do mercado de trabalho (e.g. política fiscal, investimento em recursos humanos) (Watt 2000: 17).

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, como sabemos, 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

¹⁷⁵ Sobre os conteúdos do documento e, muito especificamente, sobre o papel determinante de Jacques Delors na delimitação de políticas que visavam, essencialmente, promover o emprego nos Estados-membros da UE (através, sobretudo, do reforço das políticas activas de emprego), a tese de doutoramento de Caroline de la Porte constitui uma referência importante (de la Porte 2008).

¹⁷⁶ A este respeito autores como Watt e Keller defendem que o documento procurava transmitir um equilíbrio entre propostas keynesianas (e.g. melhorar a coordenação das políticas macroeconómicas, aumentar o investimento em infra-estruturas e educação) e propostas neo-liberais (e.g. garantir moderação salarial, mais esforços no sentido de desregular o mercado de trabalho) (Watt 2000: 18).

“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 Essen¹⁷⁷. Dos trabalhos desenvolvidos resultou, designadamente, a definição de um conjunto de recomendações que os Estados-membros deveriam adoptar em matéria de emprego:

1) Investir em formação profissional (sobretudo para os jovens) e assegurar que o maior número possível de pessoas recebam formação que lhes permita adequar as suas competências ao progresso tecnológico e, por essa via, reduzir os riscos de ficarem desempregos.

2) Aumentar o crescimento intensivo em emprego (e.g. 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).

3) Introduzir ajustamentos nos sistemas de impostos por forma a reduzir os encargos sociais com o trabalho pouco qualificado.

4) Reforçar as políticas activas de emprego, promovendo a reestruturação dos serviços públicos de emprego, incentivando a mobilidade geográfica e desenvolvendo incentivos para fazer regressar os desempregados ao mercado de trabalho.

5) Combater o desemprego jovem e o desemprego de longa-duração. Ter em atenção a situação particularmente difícil das mulheres e dos adultos com idade mais avançada desempregados (Symes 1998: 31).

Sublinhem-se algumas alterações, nomeadamente ao nível do léxico utilizado, em comparação com os conteúdos do Livro Branco, proposto por Jacques Delors:

1º - o objectivo já não é criar mais empregos, mas antes “promover oportunidades de emprego”;

2º - a designação “política de emprego” é substituída pela de “políticas activas de emprego”¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Uma comparação entre os conteúdos do Livro Branco, das Conclusões da Cimeira de Essen e ainda do documento apresentado pelo Partido Socialista Europeu (PSE) *Put Europe to work* e uma análise da respectiva influência nos conteúdos da futura EEE pode ser consultada em de la Porte (de la Porte 2008: 78).

¹⁷⁸ Jacques Freyssinet sublinha que a generalização da expressão “políticas activas de emprego” transporta consigo “uma valorização ou legitimação das políticas propostas em comparação com uma atitude alternativa que seria passiva, com uma conotação evidentemente

Neste sentido, 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 directa” (Raveaud s.d.: 5). Em reforço desta ideia, sublinhe-se que “é prevenindo bloqueios, evitando a desadequação ao nível da 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” (Raveaud s.d.: 5).

Outro dos resultados da referida Cimeira traduziu-se na definição do procedimento que viria a ser formalmente adoptado em 1997, no âmbito da implementação e monitorização da Estratégia Europeia de Emprego (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 (Buchs 2005; Goetschy 1999; Trubek e Mosher 2001)¹⁷⁹. 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, nomeadamente, pela CE ainda durante a presidência Delors e 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, bem como de aumentar os recursos financeiros disponíveis, assinalam-se também contra-pressões por parte, designadamente, de outros Estados-membros no sentido de limitar a delegação de poderes nesta matéria para as instâncias europeias¹⁸⁰. Um dos argumentos usados era o de que “o emprego é criado por decisões individuais empresariais e, por conseguinte, não pode ser decidido a nível europeu” (Pochet 2005: 48). Para além disso, sublinhe-se a diversidade de

negativa” (Freyssinet 2007: 22). Na perspectiva do autor, as políticas activas contemporâneas reflectem, ainda que em proporções desiguais, duas tradições históricas distintas, uma influenciada pelo modelo sueco, suportada, designadamente, “pelos sindicatos da Europa ocidental quando reivindicam políticas activas de emprego” e a outra de influência anglo-saxónica, ligada à disseminação da lógica do *workfare* (Freyssinet 2007: 25). Como complemento destas ideias, refira-se também que as políticas passivas, contrariamente às anteriores, “visam gerir o desemprego sem procurar influenciar o nível de emprego” (Lenoir 1994: 43).

¹⁷⁹ Concretamente, sobre os efeitos e os contornos deste procedimento Goetschy (1999) constitui uma referência bibliográfica importante.

¹⁸⁰ Sobre o contexto político controverso que se vivia nessa altura e sobre os factores que ajudaram a ultrapassá-lo e/ou suavizá-lo Trubek e Mosher (2001) constituem uma referência importante.

soluções e as diferentes interpretações dos problemas de emprego e desemprego, cujas implicações retomamos mais a frente neste capítulo.

Neste cenário de relativo impasse, assinalamos um outro documento estratégico, publicado também ele no ano de 1994, o Livro Branco sobre Política Social Europeia. Na opinião de Mark 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. De resto, o documento reconhecia que “a harmonização total das políticas sociais não é um objectivo da UE, apesar de a convergência ser possível a longo prazo graças à definição de objectivos comuns e, ser de facto vital” (Kleinman 2002: 95). Em termos mais concretos, sublinhem-se algumas das ideias contidas no documento:

- a) a política de emprego é apenas um dos elementos da política social europeia;
- b) a UE deve preservar e desenvolver o “modelo social europeu”, o qual integra um conjunto de valores comuns (e.g. democracia e direitos individuais, a economia de mercado, igualdade de oportunidades para todos, protecção social e solidariedade);
- c) é necessário combinar competitividade e progresso social.

Uma leitura das propostas e dos conteúdos deste Livro Branco sobre Política Social Europeia deve ser feita, tendo em conta as propostas que pouco tempo antes haviam sido apresentadas no Livro Branco sobre Competitividade, Crescimento e Emprego¹⁸¹. Na verdade, aquele não apresentava uma resposta convincente que permitisse conciliar as propostas, nomeadamente, 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 -

¹⁸¹ Para uma leitura complementar dos conteúdos de ambos os documentos consultar Sykes (1997).

apesar do conjunto de intenções e preocupações expresso de uma forma estruturada, como defende Mark Kleinman - a prevalência de uma abordagem das políticas sociais focada, essencialmente, no mercado (de trabalho) (Sykes 1997). Como enfatiza Ari Nieminen, 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. Nesse sentido, diz ainda o autor “a política social da UE deve desenvolver-se de modo a servir de suporte à competitividade internacional, o crescimento económico e o emprego” (Nieminen 2005: 313).

A estratégia definida consiste, como referimos anteriormente, em integrar no mercado de trabalho o maior número possível de pessoas, através da criação de oportunidades de integração para todos (e.g. acções de formação, aprendizagem ao longo da vida) combatendo os obstáculos que possam impedi-lo (e.g. todas as formas de discriminação das mulheres, dos deficientes, dos trabalhadores mais idosos), o que vem consubstanciar a adopção de uma abordagem marcadamente (neo)liberal. Um dos componentes da mesma consiste, precisamente, na substituição do enfoque na igualdade de distribuição do rendimento pelo enfoque na igualdade de oportunidades (e.g. “activar os indivíduos”, promovendo oportunidades que lhes permitam desenvolver actividades/empregos remunerados) (Nieminen 2005).

1.5. A consolidação de um novo regime de política social europeia? O neovoluntarismo na perspectiva de Wolfgang Streeck

Após termos descrito a evolução da política social europeia até meados dos anos noventa, sublinhando que se trata de um exercício descritivo e analítico, o qual prosseguimos no ponto 2 deste capítulo, parece-nos oportuno desenvolver algumas das premissas teóricas que subjazem à ideia que a política social europeia está, doravante, impregnada num “regime alternativo”, distinto do que existe nos Estados-Providência nacionais (Streeck 1995a; 1996). De entre os seus elementos mais marcantes, Streeck assinala a “fraca capacidade para impor obrigações restritivas (*binding*) aos participantes no mercado e o elevado grau de que depende de várias formas de voluntarismo” (Streeck 1996: 77).

Está em causa uma nova forma de governação europeia que, ao mesmo tempo que contém uma dimensão supranacional, resulta de uma combinação entre constrangimentos intergovernamentais e algumas iniciativas desencadeadas, nomeadamente, pela CE, em torno dos mesmos, e permite, por exemplo, aos Estados-membros “eximir-se da obrigação de adoptar um patamar comum mais elevado de protecção social” (Hespanha e Valadas 2002: 129). Está em causa um dos instrumentos do “neo-voluntarismo” que Wolfgang Streeck designa por “coesão pela isenção”, que se materializou, por exemplo, na recusa do Reino Unido em subscrever o Protocolo Social anexo ao Tratado de Maastricht. Para além deste, outros pressupostos estão contidos no neo-voluntarismo. São eles: a “unidade pela subsidiariedade”, a “governação pela persuasão”, a “governação pela consulta”, a “governação pela escolha” e “a governação pela difusão”. Detenhamo-nos em alguns dos aspectos que caracterizam cada um deles (Streeck 1995a; 1996). O princípio da subsidiariedade generalizou-se a outras áreas políticas e passou a ser aplicado num sentido distinto daquele que originalmente lhe estaria associado¹⁸². Streeck mostra que, actualmente, assume-se que os níveis inferiores de governação precedem os níveis superiores e que a UE apenas intervém quando os assuntos/temas não podem ser efectivamente regulados em níveis de governação inferiores. O princípio da não interferência que agora se aplica ao nível supranacional deixa “as relações sociais no mercado integrado à mercê das condições do mercado e das relações de poder económico”. Neste sentido, considera ainda o autor, “subsidiariedade é o mesmo que voluntarismo” (Streeck 1995a: 426).

Outro dos princípios subjacentes ao novo regime de políticas sociais europeias está associado ao uso crescente de instrumentos de intervenção não vinculativos (e.g. recomendações) que, “apesar de poderem ser voluntariamente adoptados pelos Estados-membros e pelos participantes no mercado, chamam a atenção para os problemas e para a forma de os abordar” (Streeck 1996: 81). No mesmo sentido, os pareceres de peritos, a explicação e a consulta constituem mecanismos alternativos que podem exercer pressão no sentido de garantir e/ou melhorar um determinado patamar de princípios e práticas sociais (veja-se o exemplo da Carta Fundamental de Direitos Sociais dos Trabalhadores). A governação através de consulta constitui uma outra metodologia que veio substituir os

¹⁸² Recordamos que o princípio da subsidiariedade está associado à ideologia da democracia-cristã, e, designadamente, à ideia de que “as necessidades devem ser cobertas mas que as fontes de suporte são concebidas numa hierarquia – família, comunidade, empresas, Estado. A acção das instituições mais distantes só é apropriada quando a daquelas que se encontram mais próximo dos indivíduos não podem satisfazer as suas necessidades” (P. (ed.) Taylor-Goody 2001: 14).

mecanismos anteriores de “partilha de poder legalmente autorizada” e de “tomada de decisões conjunta” e que assenta, antes, nas potencialidades dos processos de informação e de consulta.

Outra possibilidade conferida aos governos nacionais e aos participantes no mercado consiste em “escolher modos alternativos de assegurarem a realização de uma mesma política, de acordo com as tradições nacionais nesse domínio, com as preferências da administração ou das forças sociais no terreno” (Hespanha e Valadas 2002: 130). Finalmente, existe ainda um outro mecanismo de governação que consiste em fazer difundir certos padrões comuns de protecção social por meio de pressões, internas e externas, que advém (simplesmente) do não cumprimento desses mesmos padrões e/ou da não adaptação das boas práticas. Neste caso, pressupõe-se que um governo que recuse aplicar determinados princípios e/ou patamares no domínio da protecção social (e.g. saúde e segurança no trabalho, limite do tempo de trabalho) possa ser criticado por impedir que os seus cidadãos tenham acesso ao mesmo tipo de direitos que os cidadãos de outros países. No sentido de evitar que isto aconteça, os governos são incentivados a aplicar as mesmas normas ou, inclusivamente, a adoptar recomendações não vinculativas e/ou a adaptar as melhores práticas (Streeck 1996).

Todos estes instrumentos são parte integrante de uma nova forma de produção de políticas sociais ao nível europeu que, após ter abandonado o objectivo inicial de harmonização dos direitos sociais e de emprego entre os Estados-membros, procura agora delinear novas formas de responder a níveis de desemprego elevados e de reconciliar os sistemas nacionais de protecção social com maior crescimento económico (Ferrera *et al.* 2000: 78). Vejamos de que forma esta (nova) configuração da política social europeia se repercute e consolida no domínio específico das políticas de emprego.

2. O (re)surgimento do tema do emprego na agenda política europeia?

Como demonstrámos anteriormente, um conjunto de circunstâncias específicas decorrentes, designadamente, 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 (Goetschy 2006; Gold *et al.* 2000; Goul Andersen e Halvorsen 2002a).

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 protecção 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)¹⁸³, 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, como sabemos, a despesa com a protecção 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, afectando em particular os trabalhadores pouco qualificados e, em alguns países, os jovens com baixos níveis de escolarização (Bonoli e Sarfati 2002; Scharpf 1997b). Esta situação foi encarada pelos dirigentes políticos europeus de forma preocupante, sobretudo quando comparavam a performance da UE com as condições (aparentemente mais) favoráveis do mercado de trabalho e da economia norte-americana no mesmo período¹⁸⁴ (Kleinman 2002).

Neste contexto, “o emprego regressou aos objectivos centrais da integração europeia devido ao aumento do desemprego e porque uma política de emprego mais eficaz era necessária para garantir o crescimento económico” (Nieminen 2005: 311). Como é reconhecido por vários autores, o abandono do Keynesianismo e a (nova) corrente

¹⁸³ Muito sucintamente, recorde-se que o PEC é um acordo assinado em 1997 entre os países da UE, com o objectivo de assegurar que, designadamente, os países que fazem parte da zona euro cumprem determinados critérios macroeconómicos (e.g. défice público não superior a 3% do PIB, valor de dívida pública não superior a 60% do PIB).

¹⁸⁴ Como demonstramos no capítulo 1 deste trabalho, ainda que não seja possível comprovar empiricamente que a criação e destruição de emprego ocorra de forma mais rápida nos EUA do que nos países da UE e de que a taxa de desemprego norte-americana seja inferior à taxa de desemprego na generalidade dos países da UE, reconhece-se que os trabalhadores circulam mais rapidamente, entre empregos, nos EUA do que nos países europeus. Para além disso, se tomarmos como referência um outro indicador, a taxa de emprego neste caso, reconhece-se que o crescimento do emprego nos países da UE é inferior ao registado nos EUA e também no Japão, desde meados da década de setenta (Kleinman 2002).

neoliberal estende-se agora, tal como já antes sucedera com as políticas económicas que passaram a ser políticas de oferta (*supply side policies*)¹⁸⁵, às políticas sociais (Jenson e Pochet 2002)¹⁸⁶. Analisemos os respectivos contornos e implicações.

2.1 Uma interpretação estandardizada do desemprego na Europa nos anos noventa

Vários economistas políticos e peritos de organizações internacionais (e.g. OCDE, UE) apontavam, como explicação para os níveis de desemprego elevados e persistentes que, de um modo geral, se registavam em todos os países da UE em meados dos anos noventa, os seguintes factores:

- a) a excessiva regulação dos mercados de trabalho europeus, caracterizados por um elevado grau de inflexibilidade e de desincentivos que dificultam a criação de mais empregos e de novas empresas;
- b) rigidez dos salários e da legislação laboral;
- c) políticas sociais demasiado generosas (e.g. subsídios de desemprego, salário mínimo, benefícios sociais) (Erhel e Zajdela 2004; Goul Andersen e Halvorsen 2002a; Kleinman 2002; Scharpf 1997b).

Nesta linha de argumentação, o desemprego na Europa é estrutural¹⁸⁷ e não cíclico e a respectiva resolução carece de transformações estruturais ao nível dos mercados de trabalho e dos sistemas de protecção social, de modo a torná-los mais adaptáveis às transformações tecnológicas e aos impactos da globalização, i. e., mais flexíveis. Na obra *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Esping-Andersen (1999b) invoca as seguintes razões para explicar as inflexibilidades dos mercados de trabalho europeus:

¹⁸⁵ Como refere Bruno Palier está em causa a implementação de um novo paradigma de política económica, despoletado pelos critérios de política macroeconómica estabelecidos no Tratado de Maastricht. Este consiste num conjunto de “políticas de oferta (monetárias, neo-clássicas) que promovam a livre concorrência (desregulação, flexibilização) e respondam à ortodoxia financeira (dívida e défices controlados, taxas de juro baixas, taxas de inflação reduzidas)” (Palier, s. d.: 19).

¹⁸⁶ Como sublinha Boaventura de Sousa Santos, o contexto específico de preparação para a UEM e a tentativa de nivelamento da performance económica europeia com a dos outros dois espaços económicos concorrentes, ou na expressão do autor, os dois outros “capitalismos transnacionais” (e.g. EUA e Japão) determinou que as orientações neoliberais ganhassem terreno. Não esqueçamos também o contexto internacional mais abrangente que influenciava os designios políticos e as orientações em termos de política económica destas (e de outras) organizações internacionais nesta altura. Falamos do designado “consenso neoliberal”, subscrito em Washington nos anos oitenta “pelos Estados centrais do sistema mundial, abrangendo o futuro da economia mundial, as políticas de desenvolvimento e especificamente o papel do Estado na economia” (Santos 2001a: 35).

¹⁸⁷ Na linguagem económica, o desemprego estrutural “resulta da não adequação entre a estrutura da oferta de trabalho e a estrutura da procura de trabalho, supondo que a oferta de trabalho é igual à sua procura. Este tipo de desemprego pode ocorrer porque existe uma oferta de qualificações inadequada do ponto de vista geográfico, apesar de poder ser adequada a nível nacional” (Duarte e Andrade 2000).

1) rigidezes que advém das garantias concedidas pelo Estado-Providência, não só por que criam incentivos negativos à participação no mercado de trabalho e prolongam a duração do desemprego, como também por que políticas sociais generosas fazem aumentar a base salarial e os custos do trabalho;

2) a estrutura e a evolução dos salários;

3) a protecção 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 1999a: 123)¹⁸⁸.

O risco associado a (alguns) destes factores é o aumento do desemprego, nomeadamente entre os indivíduos menos qualificados. É interessante sublinhar, como faz Theodoros Papadopoulos (2005), que aspectos até há algum tempo atrás encarados como “respostas” para os problemas gerados pelas falhas do mercado, sejam agora 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 alguns autores têm desconstruído e criticado (Goul Andersen e Jensen 2002a; Watt 2000; 2003). Antes de percebermos alguns dos aspectos primordiais que estão por detrás desta “interpretação estandardizada”¹⁸⁹ e de discutirmos os argumentos usados por estes autores, reconhecemos que foram desencadeados, nesta altura, nos planos nacional e supra-nacional, planos de acção que visam (re)adaptar os mercados de trabalho dos Estados-membros de organizações internacionais como a UE e a OCDE aos novos desafios que, desde então, se lhes colocam. Neste contexto, foram definidas orientações comuns ao nível supra-nacional que culminaram na definição de uma EEE¹⁹⁰ na Cimeira Extraordinária do Luxemburgo em 1997, e, dois anos antes, na estratégia de emprego desenvolvida pela OCDE na sequência de um estudo publicado em 1994¹⁹¹. Refira-se que,

¹⁸⁸ Na obra de Esping-Andersen supra-citada, o autor discute os pressupostos que subjazem a cada uma destas explicações, considerando que, nem sempre é possível estabelecer uma relação (estatística) directa entre os factores identificados e níveis elevados de desemprego.

¹⁸⁹ Para uma explicação mais detalhada da “interpretação estandardizada” das causas e das soluções para o desemprego na Europa no início dos anos noventa, Goul Andersen e Halvorsen (2002b) e Goul Andersen e Jensen (2002a) constituem referências bibliográficas importantes.

¹⁹⁰ O facto de a EEE ter sido operacionalizada num período caracterizado já pelo retorno do crescimento económico e por um decréscimo significativo do défice orçamental e das taxas de desemprego, ainda que a situação dos vários Estados-membros seja muito variada merece a nossa atenção. Mais à frente, neste capítulo, debruçamo-nos sobre as respectivas implicações no que concerne os objectivos consignados na própria EEE e enfatizamos que a inversão da situação, que existia na generalidade dos Estados-membros no início da década de noventa, está ligada a situações de partida e a respostas (nacionais) bastante diversificadas.

¹⁹¹ A OCDE é uma organização internacional intergovernamental, criada em 1961 e sediada em Paris. Um dos seus objectivos principais “visa promover o maior crescimento económico possível mantendo a estabilidade fiscal” (Noaksson e Jacobsson 2003: 13). Os

para além das diferenças, ao nível dos princípios e dos pressupostos ideológicos que em termos teóricos servem de orientação a estas organizações, as respectivas estratégias reúnem aspectos comuns, como demonstramos em seguida.

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

Em 1994, a OCDE apresentou os resultados de um estudo interdisciplinar cujo objectivo consistia em analisar as causas do desemprego na Europa. O “Jobs Study” apontava a rigidez dos mercados de trabalho como um elemento determinante dos níveis de desemprego elevados e advogava como solução a desregulação e liberalização das instituições do mercado de trabalho (e.g. facilitar os despedimentos, reduzir as medidas passivas de apoio ao desemprego, reduzir os custos não salariais do trabalho). Concretamente, os peritos responsáveis pelo estudo formularam nove recomendações, dirigidas a todos os membros da organização (Caixa 1), que enfatizavam aspectos relacionados, nomeadamente, com: a política macroeconómica (recomendação 1); a inovação, a investigação, o ambiente empresarial, a educação e a qualificação e as políticas competitivas (recomendações 1, 2, 4, 8 e 10); a reforma das condições ou configurações institucionais dos mercados de trabalho (recomendações 3, 5, 6, 7 e 9).

Caixa 1 - Recomendações do *Jobs Study* (OCDE 1994)

1. Políticas macroeconómicas e estruturais que encorajem o crescimento económico sem inflação.
2. Reforçar a criação e difusão de conhecimento tecnológico, melhorando as condições necessárias ao seu desenvolvimento.
3. Aumento da flexibilidade do tempo de trabalho.
4. Criar um ambiente empresarial favorável que elimine os obstáculos e as restrições à criação e expansão de empresas.
5. Flexibilização dos custos salariais de acordo com as condições locais e os níveis individuais de qualificação (e.g. dos jovens trabalhadores).
6. Reforma da legislação de protecção do emprego (LPE) que obstaculize a expansão do emprego no sector privado.
7. Reforço das políticas activas de emprego, tornando-as mais eficazes.
8. Desenvolvimento das qualificações da força de trabalho através de mudanças extensivas nos sistemas de educação e formação.
9. Reforma dos benefícios e de outros mecanismos de protecção no desemprego – e da respectiva interacção com o sistema fiscal – de modo a que os objectivos fundamentais de equidade das sociedades sejam alcançados, sem atentar contra o bom funcionamento dos mercados de trabalho.

Fonte: (OECD 1994: 45)

instrumentos privilegiados para pôr em prática este objectivo consistem, designadamente, na vigilância/observação multilateral e revisão pelos pares. Deste modo, pretende-se alcançar “a convergência política por via da argumentação, negociação e persuasão” (Marcussen 2002 *apud* Noaksson e Jacobsson 2003: 13).

No ano de 1995, estas recomendações foram integradas numa estratégia de emprego e, de acordo com Noaksson e Jacobsson (Noaksson e Jacobsson 2003), reinterpretadas em função das situações individuais dos Estados-membros. Num estudo comparativo sobre as estratégias de emprego da OCDE e da UE, os autores sustentam que “os Estados-membros não podem limitar-se a ignorar as recomendações” (Noaksson e Jacobsson 2003: 18). Pelo contrário, na medida em que se comprometeram a implementá-las é esperado que o façam e que, inclusivamente, estas influenciem as respectivas políticas económicas e sociais, isto apesar de não estarem previstas sanções.

Debrucemo-nos sobre os conteúdos da estratégia propriamente ditos. Uma das suas prioridades consiste, como vimos, em assegurar que os trabalhadores melhorem a sua capacidade de adaptação a uma sociedade cada vez mais tecnológica e caracterizada por mudanças rápidas. Outro aspecto importante consiste em reforçar a capacidade de criação de conhecimento e inovação dos países (Noaksson e Jacobsson 2003). Neste sentido, considera-se essencial, como forma de promover a competitividade das economias, estimular as políticas activas de emprego e as políticas educativas e de formação profissional, combinando políticas macroeconómicas (que desde sempre constituíram o enfoque central desta organização) com políticas microeconómicas. Complementarmente, a OCDE sublinha que um mercado de trabalho flexível e eficiente é a chave para o crescimento do emprego e de economias não inflacionistas (Pedroso *et al.* 2005). Deste modo, a flexibilidade deve ser estimulada em duas áreas centrais: salários e protecção ao emprego (Casey 2004b). É, portanto, reconhecida a prioridade atribuída a mercados de trabalho “perfeitamente flexíveis”.

Porém, tal como enfatizam alguns autores (Hemerijck e Visser 2001), a com uma diversidade de situações às quais se torna particularmente difícil adaptar esta “receita única”. Note-se que 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 1994¹⁹². Uma das alterações introduzidas consistiu, precisamente, 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 permitem

¹⁹² Sobre este tema consultar, designadamente, Freyssinet ((2007)).

promover o emprego e assegurar níveis de desemprego baixos (Stiglbauer 2006). Embora preservando “uma orientação dominante que privilegia a plena restauração dos mecanismos do mercado”, a OCDE “reconhece que a flexibilização pode ser, ao mesmo tempo, economicamente ineficaz e socialmente (e portanto politicamente) custosa” (Freysinet 2007: 41). 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 emprego¹⁹³ desenvolvida pelos Estados-membros da UE (Noaksson e Jacobsson 2003).

No âmbito do exercício comparativo entre os conteúdos de ambas as estratégias, que em seguida realizamos, acompanhamos de perto os resultados de alguns estudos recentes que se debruçam sobre as diferenças e as semelhanças das estratégias de emprego desenvolvidas por ambas as organizações, retomando algumas ideias que nos parecem centrais (Casey 2004b; Noaksson e Jacobsson 2003; Stiglbauer 2006).

Em primeiro lugar, reconhecemos que ambas as organizações têm configurações políticas e/ou estruturas distintas, correspondendo a OCDE a uma “organização de peritos” e a UE a uma “organização política” o que lhes confere diferentes margens de manobra (Noaksson e Jacobsson 2003)¹⁹⁴. Uma segunda ideia importante consiste em distinguir as interpretações de política económica de ambas as organizações. Tendencialmente, a OCDE enfatiza soluções que privilegiam o mercado e/ou políticas liberais, enquanto que a UE atribui um papel mais relevante aos governos na regulação dos mercados (Casey 2004b; Noaksson e Jacobsson 2003). O contraste entre ambas as abordagens traduz-se através da oposição entre, de um lado, o “modelo social europeu”¹⁹⁵, que visa preservar um certo patamar no âmbito dos direitos sociais, e o “modelo americano”, que privilegia a desregulação do mercado de trabalho e uma protecção social limitada, ao mesmo tempo que assegura níveis de desemprego baixos e um forte crescimento do emprego¹⁹⁶. Tendo por base esta distinção, entendemos que a estratégia de emprego da UE enfatiza as inter-

¹⁹³ No capítulo seguinte analisamos, com mais detalhe, as origens e os desenvolvimentos da EEE.

¹⁹⁴ Para um maior aprofundamento das ideias acerca da natureza distinta que caracteriza ambas as organizações, o trabalho de Casey constitui uma referência importante (Casey 2004b).

¹⁹⁵ Esta é uma definição complexa, que encerra em si própria inúmeras controvérsias e discordâncias. Neste trabalho, adoptamos a concepção desenvolvida por Giddens, segundo a qual, “o modelo social europeu implica: um Estado desenvolvido e intervencionista, cujas acções são financiadas por impostos relativamente elevados; um sistema de protecção social sólido; que assegura uma cobertura eficaz ao conjunto dos cidadãos, mas com um esforço particular em direcção aos mais frágeis; a limitação das diferentes formas de desigualdade, económica ou não” (Giddens 2007: 17). Neste caso, usamos a designação no sentido de evidenciar um modelo, porventura ideal, de protecção social que contrasta com o que existe nos EUA considerando, no entanto, que tal designação é problemática desde logo, por que no interior do espaço europeu existe uma pluralidade de “modelos” e que estes se organizam e fornecem respostas diferentes aos desafios comuns que enfrentam actualmente. Sobre este tema, ver também Kleinman ((2002)).

¹⁹⁶ Falamos de dois estereótipos dos quais, na realidade concreta, os países se afastam.

relações entre a promoção de emprego e a sustentabilidade dos sistemas de protecção social, considerando que taxas de emprego (mais) elevadas ajudam a reforçar o financiamento do(s) sistema(s) de protecção social e, nesse sentido, a combater a exclusão social¹⁹⁷. Por seu lado, a estratégia promovida pela OCDE contém referências mais difusas a estas inter-relações e aos riscos sociais que lhes estão associados (Casey 2004b).

Complementarmente, e esta é outra diferença entre ambas as estratégias, a EEE confere um papel central 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”. No caso 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 acções dos parceiros sociais não é objecto de nenhuma recomendação em concreto (Casey 2004b). Uma terceira diferença está associada à ausência de metas quantitativas na estratégia proposta pela OCDE, contrariamente ao que sucede na EEE em algumas matérias (Casey 2004a; Noaksson e Jacobsson 2003)¹⁹⁸.

Embora admitamos a pertinência dos pontos de diferenciação acima indicados, pensamos que, na prática, os objectivos e as metas contidos em ambas as estratégias não se revelam muito distintos e que, progressivamente, a EEE tem-se aproximado da abordagem neoliberal¹⁹⁹ marcadamente conotada com a política macroeconómica defendida pela OCDE. Como sublinha um dos autores supra-citados (Casey 2004a), detecta-se uma grande proximidade no que diz respeito às orientações de política económica e social que subjazem às estratégias de emprego de ambas as organizações. Neste sentido, recordemos alguns dos objectivos centrais contidos nos respectivos planos:

- 1) garantir um contexto macroeconómico sólido e “apropriado”, associado a um bom desempenho em termos de emprego;
- 2) incentivar a moderação e flexibilidade salarial e o controlo das finanças públicas;
- 3) rever e/ou reformar a legislação laboral;
- 4) reduzir os custos não salariais do trabalho;

¹⁹⁷ A este respeito recordamos a preocupação manifestada pela UE em conjugar uma estratégia de emprego com uma estratégia que promova a inclusão social dos indivíduos (Casey 2004b; Noaksson e Jacobsson 2003).

¹⁹⁸ Uma esquematização das principais diferenças entre as estratégias de emprego da UE e da OCDE pode ser consultada em Pedroso *et al.* (2005: 63).

¹⁹⁹ Um autor que tem uma perspectiva crítica a propósito da ideia de que estas organizações internacionais continuam a promover uma agenda liberal é Peter Abrahamson. Cf. a referência bibliográfica seguinte “European Welfare States Beyond Neoliberalism: Toward the Social Investment State”. Disponível em <http://www.faqs.org/faqs/>. Acedido a 20-12-2011.

5) incentivar o desenvolvimento de políticas activas de emprego.

Se, em alguns casos, a OCDE apresenta as suas recomendações de uma forma mais específica (e.g. diminuição da duração e do montante do subsídio de desemprego, aumento do período de descontos e reforço dos critérios de elegibilidade, restrição do acesso e da generosidade dos sistemas de pensões) e/ou mais aprofundada (e.g. reforço e eficácia das medidas activas), relativamente a outras dimensões é a UE que vai mais longe (Casey 2004b). Assim, apesar de, em termos teóricos, na EEE se pretender combinar a desregulação dos mercados de trabalho com uma “adequada” protecção social e se enfatizarem determinados objectivos de cariz eminentemente social (e.g. promover a igualdade entre homens e mulheres; preocupações em torno da saúde e segurança no trabalho; metas precisas no domínio da educação-formação) existem sinais de que estas preocupações não adquiriram igual impacto em todos os Estados-membros da UE. Para além disso, devemos ter em atenção que a distância entre a formulação das ideias e a delimitação das directrizes, por um lado, e a aplicação concreta dos pressupostos teóricos, por outro, assume proporções consideráveis.

À proximidade detectada ao nível dos objectivos e das medidas propostas, juntam-se outros aspectos comuns relacionados com a metodologia usada. Ambas as organizações recorrem a recomendações e ambas as estratégias delinearão processos internos de revisão (Casey 2004b). Outros instrumentos utilizados nos dois casos consistem na delimitação de um processo de “revisão pelos pares”, o que implica que o plano de acção de um Estado-membro seja analisado por dois outros países²⁰⁰ e na disseminação de exemplos de boas práticas, resultante da troca de experiências entre os Estados-membros.

Sem nos alongarmos muito neste exercício comparativo, parece-nos que uma nova abordagem acerca do funcionamento dos mercados de trabalho e da inter-relação entre estes e os sistemas de protecção social está em curso. Esta tem a marca de uma organização internacional como a OCDE e transporta consigo um novo modelo de intervenção social assente em princípios ideológicos diferentes dos do passado (recente) e em instrumentos de acção distintos. A propósito deste novo modelo diz-nos Theodoros Papadopoulos:

²⁰⁰ Para mais detalhes sobre como decorrem estes processos, Casey (2004b) e Noaksson e Jacobsson (2003) constituem duas referências teóricas importantes.

Conceitos como a “generosidade” dos benefícios sociais atribuídos aos desempregados; os seus efeitos “desencorajadores” e a preocupação com a “activação” dos desempregados; a concepção da legislação que visa apoiar o emprego como uma “rigidez” do mercado de trabalho que carece de “revisão” e “desregulamentação”, tornaram-se temas centrais do novo relatório/discurso que sustenta as políticas de emprego nos últimos quinze anos (Yannis Papadopoulos 2005: 12).

Assim, ainda que a EEE pareça revelar uma preocupação com o prosseguimento de reformas estruturais e não apenas com políticas destinadas a promover o crescimento económico, e que o respectivo enfoque seja de teor (mais) qualitativo (e.g. a qualidade e não apenas a quantidade dos empregos criados alcançar o pleno emprego), a aproximação entre os objectivos e os instrumentos previstos em ambas as estratégias é significativa. Em reforço desta ideia, existem, no seio da própria CE, departamentos (e.g. Direcção Geral de Economia e Finanças) que defendem o mesmo tipo de políticas económicas proposto pela OCDE e que, contrariamente, à centralidade que (pelo menos aparentemente) lhe é conferida na agenda política europeia, não assumem o pleno emprego como um objectivo do PEC (Noaksson e Jacobsson 2003). Se tivermos em atenção o peso que esta visão, partilhada pelos responsáveis pela política (macro)económica europeia, tem vindo a (re)conquistar na agenda política europeia, apercebemo-nos, uma vez mais, da situação de subordinação da política de emprego à política económica. Uma situação, como refere Amparo Serrano Pascual, em que “a política social se torna uma ferramenta da política económica” (Serrano Pascual 2003: 157). A este respeito, o testemunho de um dos nossos entrevistados parece-nos ilustrativo:

É verdade que a EEE nasceu e nasceu corrigindo a da OCDE. É verdade que é a partir desse filão que nascem os debates contemporâneos sobre a protecção social como factor produtivo, sobre a flexigurança, sobre o neo-regulacionismo, isso é tudo verdade e são verdades interessantes a meu ver, mas, mas, nenhuma dessas verdades anula um facto essencial. E esse facto essencial é o da assimetria constitucional. Repare, nós temos ainda hoje, e agora temos nas condições do alargamento que são condições mais difíceis, temos uma assimetria essencial por áreas políticas. Há áreas em que as instituições europeias são competentes e decidem, com instrumentos juridicamente vinculativos, são os domínios da hard law ligados ao PEC e por aí fora. Isso depois vai na diagonal até às políticas sociais em que o máximo, o máximo que se obtém são soft law, soft law como o MAC que são ilustrações institucionais da metáfora das bicicletas, quer dizer aquilo. Eu lembro-me muito bem de discutir com a Maria João Rodrigues na altura em que isto estava a ser gerado, de dizer, a dificuldade para mim consiste no seguinte o método funcionará bem na condição de que todos os que têm o encargo de o aplicar sejam militantes da ideia. É o que me parece muito pouco provável que aconteça. Portanto o sucesso há-de ser sempre precário (...) a assimetria constitucional está consagrada (E28 Perito português).

Neste caso, o nosso entrevistado sublinha a diferença entre áreas políticas distintas (e.g. políticas económicas e políticas sociais) no que diz respeito aos instrumentos de regulação/legislação utilizados e às competências das instituições europeias. Regressaremos a este tema no último capítulo desta segunda parte do trabalho.

No ponto subsequente, analisamos, para além das tendências comuns assinaladas, alguns dos aspectos e dos percursos específicos que permitiram a alguns Estados-membros da UE ultrapassar a situação de desemprego elevado e de crescimento reduzido do emprego em que se encontravam no início dos anos noventa.

2.3. As diferentes configurações das políticas nacionais no domínio do (des)emprego

Recentremos a nossa atenção na resposta aos problemas de emprego e desemprego desenvolvida no contexto da UE. Como dissemos anteriormente, em meados dos anos noventa, os Estados-Providência europeus enfrentam um *trade-off* entre assegurar políticas sociais generosas ou promover o emprego ou, dito de outra forma, um dilema entre equidade e eficiência (Esping-Andersen 1999a; Ferrera *et al.* 2000; Goul Andersen e Halvorsen 2002a). Outros autores acrescentam-lhe um terceiro elemento, defendendo que estamos perante um trilema entre equidade, emprego e défices públicos controlados.

Esta visão pessimista quanto à sustentabilidade dos Estados-Providência europeus é, em certa medida, corroborada ou agravada por políticas fiscais mais restritivas tendo em vista o cumprimento dos critérios de convergência da União Económica e Monetária (UEM). E a receita consensualizada parece ser, perante a situação de “Euroesclerose” criada, flexibilizar (Clasen e van Oorschot 2002; Esping-Andersen 1999a). As soluções apontadas nos discursos políticos a nível nacional e internacional defendem “um aumento da flexibilidade salarial, dos níveis de produtividade e empregabilidade dos trabalhadores, a flexibilização dos contratos e dos horários de trabalho, a alteração da estrutura de incentivos para os empregadores e os desempregados” (Clasen e van Oorschot 2002: 233).

Para além destas tendências, pressões e desafios políticos comuns, existe uma diversidade de situações a nível nacional e uma variedade de estratégias alternativas que terá permitido a alguns Estados-membros ultrapassar a situação de desemprego elevado vivida no início dos anos noventa (Clasen e van Oorschot 2002). Sublinhe-se que a própria OCDE reconhece a especificidade dos sistemas de protecção social e dos mecanismos de

regulação e funcionamento do mercado de trabalho dos vários países. Tendo em conta estas ideias, enfatizamos que o desemprego assume contornos distintos nos diversos países. Existem também diferenças assinaláveis nos sistemas de protecção social e, por conseguinte, no modo como cada país responde aos novos desafios que se colocam aos respectivos mercados de trabalho. Analisemos as respectivas implicações.

A experiência de desemprego nos Estados-membros da UE mostra-nos que existem diferenças significativas no que concerne os riscos relativos de desemprego de categorias específicas da população, designadamente:

a) diferenças de género (e.g. o risco é maior para as mulheres nos países do Sul da Europa – Itália, Grécia e Espanha - e menor na Dinamarca, na Alemanha, na Irlanda e em Portugal; risco maior para os homens na Suécia e no Reino Unido);

b) diferenças em função do escalão etário (e.g. os jovens entre os 15 e os 24 anos constituem uma proporção maior dos desempregados nos países do Sul da Europa – Itália, Grécia, Espanha e Portugal²⁰¹);

c) diferenças entre grupos sociais (e.g. estrangeiros e nacionais) (Gallie e Paugam 2000; Watt 2000).

Tendo em conta estas diferenças, Gallie e Paugam (2000) defendem que a experiência do desemprego deve ser vista, “não como algo homogéneo, mas antes como um fenómeno que ocorre em estruturas económicas, sociais e políticas particulares e que, por esta razão, possui uma dinâmica distinta no seio de cada cultura nacional” (Gallie e Paugam 2000: 3)²⁰². Neste estudo, os autores sublinham que um dos factores que deve ser tido em conta numa análise das diferenças é a natureza e as formas de intervenção do Estado-Providência na abordagem dos problemas de desemprego. Para além do papel desempenhado pelo Estado também o modelo de família (e.g. forma e estabilidade das estruturas familiares) desempenha um papel importante no modo como os indivíduos enfrentam a situação de desemprego, reflectindo, neste caso, uma multiplicidade de configurações no interior do espaço europeu. A estes dois elementos - a natureza da protecção social e o tipo de sistema familiar – Gallie e Paugam acrescentam um terceiro

²⁰¹ Note-se, no entanto, que, se recorrermos às estatísticas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), cuja definição de desempregado inclui os estudantes à procura de emprego, as taxas de desemprego entre os jovens na Suécia e na Dinamarca, por exemplo, representam o dobro das dos restantes países (Goul Andersen e Jensen 2002a: 74).

²⁰² Sobre a diferente intensidade e/ou vulnerabilidade de certos grupos sociais aos riscos causados pela situação de desemprego e/ou de emprego precário e as estratégias políticas designadas para enfrentar estes problemas pelos diversos regimes de Estado-Providência, Garcia *et al.* (2004: 10) constitui uma referência bibliográfica importante.

elemento, o padrão de desenvolvimento económico e a rapidez do(s) processo(s) de reestruturação sectorial da economia, na medida em que é bastante provável que “a possibilidade de encontrar um emprego seja afectada pela natureza da procura no mercado” (Gallie e Paugam 2000: 3).

É com base nestes três critérios que os autores “demonstram como, no interior do espaço europeu, o problema do desemprego é encarado e combatido de forma muito distinta” (Valadas 2003: 3). Um outro contributo importante do trabalho desenvolvido por Gallie e Paugam consiste na criação de uma tipologia de regimes de desemprego²⁰³. Considerando uma esfera particular de actuação do Estado-Providência, o mercado de trabalho neste caso, os autores analisam o modo como os diferentes regimes de protecção social interferem na experiência do desemprego. Com base nas características internas específicas de cada um dos quatro ideais-tipo identificados – regime universalista, regime liberal/mínimo, regime sub-protector e regime centrado no emprego - percebemos que as estratégias desencadeadas pelo Estado para proteger os indivíduos em caso de perda de emprego são contrastantes. Por sua vez, isto tem implicações nos níveis de participação no mercado de trabalho, na composição dos grupos sociais (mais) afectados pelo desemprego, na duração do desemprego²⁰⁴.

Complementarmente, devemos ter em conta que os constrangimentos e/ou as pressões sociais, económicas e políticas a que, de um modo geral, todos os países estão sujeitos são susceptíveis de desencadear riscos particulares e respostas específicas. Dito isto, reconhecemos que, para além dos casos de sucesso que mencionamos em seguida, uma análise mais fina das diferentes realidades nacionais permite-nos perceber os factores que permitiram a melhoria da situação do mercado de trabalho em vários Estados-membros, mas também os factores de risco e as vulnerabilidades próprias de cada país e do respectivo regime de Estado-Providência (e de desemprego)²⁰⁵.

²⁰³ No capítulo 9 da dissertação retomamos estas ideias a propósito da experiência portuguesa recente de modo a podermos reinterpretar as alterações no papel do Estado no combate ao desemprego, sob a influência da EEE.

²⁰⁴ Para além do Estado, também a família desempenha um papel importante no esquema teórico proposto pelos autores. Neste caso, os autores consideram que é possível identificar três modelos familiares: um modelo de dependência alargada (*extended dependence model*), um modelo de autonomia relativa (*model of relative autonomy between generations*) e um modelo de autonomia inter-geracional avançada (*model of advanced inter-generational autonomy*) (Gallie e Paugam 2000).

²⁰⁵ Sobre este tema cf., entre outros, Goul Andersen e Halvorsen (2002a).

2.3.1. Propostas alternativas de resolução do problema do desemprego

Prosseguindo a linha de argumentação anterior, sublinhamos que, se durante a primeira metade dos anos 90, o desemprego em massa afectava a generalidade dos países da UE, na segunda metade da década assinalou-se, em muitos Estados-membros da UE, um declínio significativo nas taxas de desemprego fruto de estratégias diversificadas prosseguidas em alguns Estados-membros (Goul Andersen e Halvorsen 2002a).

Também na nossa perspectiva, devemos contrariar a tese de que os países europeus só poderiam melhorar a sua situação de emprego e desemprego à custa de uma diminuição da intervenção do Estado no domínio da protecção social. Empiricamente, os exemplos dos países nórdicos (e.g. Suécia e Finlândia) e de outros como a Dinamarca e a Holanda, mostram que foi possível reestruturar os mercados de trabalho e melhorar a evolução do emprego, sem que os níveis de inflação disparassem e sem que as desigualdades económicas e sociais se agravassem²⁰⁶ (Giddens 2007; Goul Andersen e Jensen 2002b).

Vejam os alguns dos argumentos usados pelos autores que contestam a “interpretação dominante” sobre as causas do desemprego nos países da UE e que sustentam as suas ideias com dados empíricos relevantes:

1. Os níveis elevados de desemprego registados em alguns países são, em parte, (também) um reflexo de políticas macroeconómicas orientadas essencialmente para o controle das finanças públicas, da taxa de inflação e da moeda (Watt 2000: 49).
2. A diferença entre os níveis de emprego e desemprego registados na UE e nos EUA pode ser/é na realidade inferior ao sugerido habitualmente, se tivermos em conta, por exemplo, a percentagem elevada de indivíduos encarcerados nos EUA (Watt 2000: 49).
3. No início do século XXI, apesar de as taxas de desemprego nos países da UE permanecerem mais elevadas do que a taxa de desemprego nos EUA (em Julho de 2001, a taxa média de desemprego nos países da UE situava-se nos 7,6% e nos EUA nos 4,5%), a diferença percentual atenuou-se, correspondendo, em 2002, a (apenas) 2 pontos percentuais (Goul Andersen e Halvorsen 2002a).

²⁰⁶ Em concreto, sobre o modo como a Dinamarca ultrapassou a situação de desemprego elevado dos anos noventa, consideramos importantes as referências bibliográficas seguintes: Larsen (2005) e Lassen *et al.* (2005). Sobre o caso holandês, ver, entre outros, os trabalhos de van Oorschot (2002). Finalmente, a situação da Suécia e da Finlândia é retratada, respectivamente, por Furaker (2002) e por Timonen (1999; 2001).

4. No interior do espaço europeu, as taxas de desemprego registadas apresentam grandes variações, as quais nem sempre correspondem à visão convencional que estabelece uma correlação entre os níveis de regulação e/ou rigidez dos mercados de trabalho e a taxa de desemprego. Veja-se, em particular os exemplos do Reino Unido e da Áustria (Watt 2000: 49).
5. Não existem indicadores empíricos que comprovem a necessidade de sacrificar os sistemas de protecção social generosos existentes em alguns países da UE e, em particular, que uma diminuição nos padrões de protecção social conduz a uma diminuição do desemprego (Goul Andersen e Halvorsen 2002b: 117).
6. A (rápida) melhoria na situação de emprego e desemprego em muitos países da UE pode levar-nos a questionar até que ponto o desemprego seria predominantemente estrutural na década de noventa? Ou se as transformações que ocorreram nos mercados de trabalho e dos Estados-Providência tiveram um impacto verdadeiramente significativo na diminuição do desemprego? (Goul Andersen e Jensen, 2002: 26).

Para além da melhoria registada nas taxas de desemprego, também no domínio do emprego, regista-se uma situação mais favorável. Com efeito, verifica-se que países que apresentam taxas de participação no mercado de trabalho elevadas, apresentam também, tendencialmente, taxas de desemprego baixas. Este cenário contraria um dos pressupostos de determinadas políticas e/ou estratégicas económicas, de acordo com as quais a redução da população activa conduziria a uma diminuição do desemprego (Goul Andersen e Jensen 2002a)²⁰⁷. Relativamente à presença das mulheres no mercado de trabalho, esta generalizou-se nos países da UE nos anos noventa e coincidiu, em alguns países, com o aumento do trabalho a tempo parcial (e.g. na Holanda) (van Oorschot 2002).

Deste modo, sublinhamos duas ideias que nos parecem centrais quando analisamos a experiência do desemprego nos países da UE. Em primeiro lugar, devemos considerar a multiplicidade de situações no que diz respeito não apenas aos níveis mas também à estrutura do desemprego. Em segundo lugar, devemos ter presente que a melhoria da situação de emprego e desemprego registada na década de noventa em muitos Estados-

²⁰⁷ Este tipo de políticas foi prosseguido em muitos países da UE até meados dos anos noventa. Uma tipologia desta e de outras estratégias destinadas a combater e/ou diminuir o desemprego pode ser consultada na obra supra-citada (Goul Andersen e Halvorsen 2002a: 5).

membros da UE resulta de um vasto leque de estratégias políticas, de entre o qual destacamos: políticas liberais orientadas para o mercado; enfoque em políticas activas e em políticas sociais generosas, flexigurança (Freysinet 2007; Goul Andersen e Halvorsen 2002b; Hedva Sarfati e Giuliano Bonoli 2002).

3. Conclusão

A partir das ideias apresentadas neste capítulo, reencontramos uma das nossas hipóteses de trabalho, formulada no capítulo metodológico da dissertação nos termos seguintes:

Hipótese 3 – Sendo portadora de uma nova concepção e/ou um novo modelo neoliberal do mercado de trabalho, a EEE não deixou inalterado o modelo de Estado-Providência e a configuração do mercado de trabalho nacional. Doravante, de entre os seus elementos principais, destaca-se o ênfase na flexibilidade e na necessidade de adaptação e responsabilização dos indivíduos na procura de uma resposta para o seu problema de emprego.

Conforme demonstrámos, no percurso da UE as questões económicas têm prevalecido sobre os aspectos sociais. As preocupações em torno do emprego e dos níveis elevados de desemprego em determinadas circunstâncias históricas surgem numa posição subordinada e dependente do projecto de integração económica e, em concreto, da construção de um mercado interno europeu fortemente competitivo e tecnologicamente avançado. Reconhecemos portanto que, apesar de a retórica política atribuir ao (des)emprego, sobretudo desde a segunda metade dos anos noventa, uma grande centralidade na agenda dos Estados-membros da UE, de facto, os objectivos económicos (e.g. contenção dos défices públicos, promoção do crescimento económico, redução das despesas com a protecção social) são prioritários.

É em estreita relação com os mesmos que podemos compreender algumas das orientações contidas nas políticas dirigidas à (des)regulação dos mercados de trabalho europeus, como sejam: o ênfase nas políticas activas e a diminuição do peso das políticas passivas; a flexibilização ao nível das condições de despedimento e contratação, dos custos salariais e dos tempos de trabalho e a criação de um ambiente empresarial mais favorável.

Podemos também perceber, sob um ponto de vista político, as vantagens que decorrem da nova forma de governação europeia dominada pelo “neovoluntarismo”. Entre outros aspectos, estas vantagens estão associadas ao facto de não ser obrigatório elevar os padrões de protecção social e de se deixar uma grande margem de manobra aos Estados nacionais. Da consolidação destas ideias e, em concreto, do modo como elas foram integradas na EEE e incorporadas nos planos de acção nacionais ocupamo-nos no capítulo seguinte da dissertação.

Capítulo IV. Os significados e as implicações em torno da constituição de uma Estratégia Europeia de Emprego

As circunstâncias políticas e económicas específicas analisadas no capítulo anterior desencadearam novas acções destinadas a resolver os problemas de emprego na UE. Após termos enfatizado a diversidade de configurações que o emprego e o desemprego assumem entre os Estados-membros e sublinhado as estratégias, em alguns casos contrastantes delineadas pelos governos nacionais, centramos a nossa atenção nas iniciativas concretas desenvolvidas no âmbito da UE as quais, na segunda metade da década de noventa, culminaram na criação da EEE. Deste modo, enfatizamos o papel que a UE exerce, através da EEE e dos fundos estruturais nas políticas de emprego e desemprego dos Estados-membros.

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

A generalidade dos autores reconhece 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; Jenson e Pochet 2002; Maurice 1999; Watt 2000)²⁰⁸. Seguiram-se alguns Conselhos Europeus cujos contributos foram igualmente importantes. De entre estes, destaca-se a Cimeira de Madrid (Dezembro 1995), onde se considera a luta contra o desemprego e pela igualdade de oportunidades como uma tarefa prioritária da UE e dos Estados-membros e onde se reforça a determinação de ver diminuído o desemprego, em particular de determinados grupos sociais (e.g. jovens, DLD, mulheres) (Conselho Europeu de Madrid 1995)²⁰⁹. No Conselho Europeu de Florença (Junho 1996), o crescimento e o emprego foram, de novo, considerados temas importantes. Partindo de uma Comunicação da CE

²⁰⁸ Destaque-se, em concreto, o trabalho de Andrew Watt onde o autor analisa a evolução das políticas de emprego desde a fase inicial do processo de construção europeia. Este contém referências a alguns acontecimentos e instrumentos (e.g. Fundo Social Europeu) utilizados, a nível europeu, para influenciar a orientação das políticas e dos gastos com a promoção do emprego e a redução do desemprego numa óptica marcadamente regional (i.e. de correcção das disparidades regionais) ainda durante os anos setenta e oitenta (Watt 2000: 13).

²⁰⁹ Para além disso, 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 ("Madrid European Council 15 and 16 December 1995 Presidency Conclusions". Disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#empl. Acedido a 05-04-2010).

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 acções-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 protecção social mais favoráveis ao emprego” (Valadas 2003: 106). Refira-se também a adopção, 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: 6).

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 dissemos, marcaram, desde sempre, a trajectória das políticas sociais ao nível europeu. Neste caso concreto, destaca-se, no contexto da preparação da Conferência Intergovernamental (CIG) que reuniu Chefes de Estado e de Governo dos vários Estados-membros em Amesterdão, 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

UEM²¹⁰. O ponto de vista destes últimos terá prevalecido, na medida em que se reconhece que o papel da UE deve ser diferente em ambos os processos, tal como a impossibilidade de, no domínio do emprego, se 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). Esta mesma ideia é corroborada por uma das nossas entrevistadas ao afirmar que:

O emprego passou a ser uma política de interesse comum, não é uma política comum, mas é uma política de interesse comum e representou de facto uma nova metodologia de trabalho entre os Estados-membros (E15 Dirigente/Membro de órgão da UE em Portugal)

Neste contexto, o título sobre o emprego, proposto pelo recém eleito Chefe de Governo francês, Lionel Jospin, e integrado no Tratado de Amesterdão após um processo de negociação política intenso, veio consagrar o emprego como um assunto de interesse comum. Sublinhem-se os contributos que derivam, designadamente, de um novo contexto político que então se instituiu 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)²¹¹ e ainda o facto, significativo, 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 and Van der Meer 2002 *apud* Silva 2009: 46).

As novas circunstâncias políticas permitiram que as intenções da CE de ver reforçada a sua agenda social²¹² tivessem um novo aliado, neste caso, o Conselho. Sublinhe-se que na relação entre a CE e os Estados-membros destaca-se, efectivamente, o peso político de países como o Reino Unido, a França e a Alemanha que, ao inverterem a

²¹⁰ Esta posição era sustentada, designadamente, pelo ex-Ministro sueco do emprego e, posterior Director da DG Emprego, Allan Larsson que, em 1995, redigiu um documento intitulado “A European Employment Union – to make EMU possible”, onde defendia a interligação entre o projecto de criação de uma UEM e o desenvolvimento de políticas (activas) de emprego. Na sua perspectiva, uma política de emprego sólida contribuiria de forma positiva para a UEM, assegurando o bom comportamento dos mercados de trabalho europeus. Foi desta forma que, graças à sua iniciativa, os suecos tentaram persuadir os outros Estados-membros da necessidade de promover acções concretas que conduzissem ao desenvolvimento de uma estratégia de emprego para a Europa (Jenson e Pochet 2002; Pochet 2005). No contexto da preparação dos trabalhos da CIG, refira-se também 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 objectos explícitos da união económica. Sobre este tema, o trabalho de Martin e Ross (1999) constitui uma referência importante.

²¹¹ Nesta altura, ocorreram mudanças políticas em alguns países europeus (e.g. Reino Unido, França e Alemanha) que culminaram com a subida ao poder de líderes de esquerda (e.g. Lionel Jospin, em França) e centro-esquerda (e.g. Tony Blair, no Reino Unido), mais sensíveis a áreas centrais do chamado “capitalismo regulado” (e.g. emprego, política social, ambiente) (Pollack 1998). Recorde-se que a França e o Reino Unido eram, precisamente, 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).

²¹² A continuidade dos objectivos da política de emprego delineada por Jacques Delors, e prosseguida a partir de 1999 pelo Presidente Jacques Santer (1995-1999) contou com a colaboração de dois membros da anterior equipa de Delors, Odile Quintin e Jerome Vignon, integrados agora na DG Emprego e Assuntos Sociais presidida por Allan Larsson. Esta ideia é comprovada por um dos nossos entrevistados (E28. Perito) e é também corroborada na investigação conduzida por de la Porte (de la Porte 2008: 83).

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 objectivos (europeus) para o plano nacional não é obrigatória.

Vejamos os aspectos mais concretos consagrados no capítulo especificamente dedicado ao emprego (Título VIII).²¹³ Nele se estabelece que a promoção da coordenação das políticas de emprego dos Estados-membros deve ser encorajada, de modo a torná-las mais eficazes, graças a uma estratégia coordenada para o emprego (Artigo 125)²¹⁴. Deste modo, pretende-se atingir um nível mais elevado de emprego encorajando a cooperação entre os Estados-membros e, caso seja necessário, complementando-a ao nível europeu, respeitando as respectivas competências (Artigo 127.1). Esta mesma ideia é corroborada por uma das nossas entrevistadas:

O grande marco na questão do emprego, pronto foi uma área que veio tendo, que, nos últimos dez anos, veio ganhando terreno em termos das instâncias comunitárias e até ganhou um título autónomo no Tratado de Amesterdão e portanto foi um processo que começou a ter cada vez maior visibilidade e maior impacto em termos das políticas seguidas nos Estados-membros porque toda a soberania e todas as competências continuam a residir no Estado-membro (E17 e2 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas).

Os princípios de coordenação prosseguidos no âmbito da UEM que inspiraram os novos procedimentos adoptados no âmbito, agora, das políticas de emprego, integram os elementos seguintes:

- a) diagnóstico e avaliação de problemas, com base nos contributos de comunidades epistémicas a vários níveis;
- b) reconhecimento e estabelecimento, nos níveis institucionais mais elevados (Conselhos Europeus), das prioridades definidas;

²¹³ Sublinhe-se que, 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: 19).

²¹⁴ Enfatizamos que o objectivo identificado no capítulo sobre o emprego consiste na coordenação das políticas de emprego dos Estados-membros, encorajando a cooperação entre estes, respeitando as suas competências, e não na harmonização, nem tão pouco na promoção da convergência, das políticas nacionais de emprego (Raveaud 2004: 7).

- c) identificação de boas práticas e de indicadores de referência para efeitos de emulação pelas melhores práticas (*benchmarking*);
- d) envolvimento dos sistemas políticos nacionais através da preparação de planos nacionais e da delimitação de objectivos nacionais específicos;
- e) processos de monitorização e de avaliação das políticas através de mecanismos de revisão pelos pares;
- f) possibilidade de formular recomendações (Ferrera *et al.* 2000: 83).

Tendo em vista a coordenação e o acompanhamento das políticas de emprego dos Estados-membros, o título sobre o emprego prevê ainda a criação de um Comité de Emprego, com funções de coordenação e acompanhamento das políticas nacionais de emprego (Artigo 130). Em resumo, são essencialmente três os contributos centrais integrados no Capítulo sobre o Emprego do Tratado de Amesterdão:

- 1) assumir, como um objectivo da UE, um elevado nível de emprego;
- 2) promover a coordenação e a monitorização das políticas de emprego nacionais;
- 3) criar um Comité de aconselhamento sobre o emprego²¹⁵.

Sublinhe-se também que o Acordo Social que o Reino Unido recusara subscrever em Maastricht, surge agora (parcialmente) incorporado no Tratado de Amesterdão. Como sabemos, 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, Hemerijck e Rhodes, a respectiva subscrição representa uma (nova) possibilidade de alargar o papel da UE na área da exclusão social (Ferrera *et al.* 2000). Para além dos avanços alcançados no que concerne o papel da UE no domínio das políticas sociais, há duas ideias que nos parece importante realçar. A primeira é a de que é particularmente visível, nos conteúdos do Tratado de Amesterdão²¹⁶, a influência da agenda política da “terceira via” associada à política de Tony Blair, a qual, de

²¹⁵ Uma análise dos conteúdos do capítulo sobre o Emprego pode ser consultada em Watt (2000: 26). Para uma análise mais recente, especificamente, sobre a criação e o papel do Comité de Emprego mas também sobre o papel dos vários actores que intervieram no processo que conduziu ao estabelecimento das bases legais da EEE, a investigação conduzida por Caroline de la Porte no âmbito da sua tese de doutoramento constitui uma referência central (de la Porte 2008: 86).

²¹⁶ 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) constringedoras (Kleinman 2002: 101).

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 dos mercados de trabalho 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).

No tópico seguinte, demonstramos de que modo esta orientação ideológica foi incorporada pela EEE. 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 contra-balançam 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.). Nesta linha, veja-se a perspectiva eminentemente crítica de um dos nossos entrevistados:

O essencial da construção de uma Europa federal ou de uma Europa do mercado interno é exactamente a circulação dos bens e alargar o mercado para uns tantos países que predominam e que lucram com isso e tudo o que possa opor-se ou criar dificuldades a essa construção é proibido. Por isso é que muitas das conquistas sociais agora já começam a ser chamadas de barreiras ao desenvolvimento (E19 Representante/Membro de organização sindical europeia).

O registo pouco optimista é partilhado por Margarida Antunes (2003), que identifica quatro factores para explicar por que razão o Título VIII não pode ser considerado como um passo decisivo no delineamento de uma estratégia comum para o emprego, os quais passamos a identificar:

Em primeiro lugar, o objectivo de promoção de um elevado nível de emprego não é entendido como “princípio orientador” da política económica (...). Segundo, não estão explicitamente definidos os princípios orientadores da política de emprego, apenas de forma implícita são referidos os seus fundamentos teóricos (...). Terceiro, (...) a “estratégia coordenada em matéria de emprego” está explicitamente subordinada às orientações das políticas económicas da União Europeia, mostrando assim que o emprego não é considerado um objectivo prioritário da política económica. Por último, (...) a política de emprego continua a ser vista como sendo da responsabilidade dos Estados-membros, não se preconizando qualquer tipo de política de emprego comum, cabendo apenas ao Conselho Europeu coordenar as estratégias nacionais (...), e se necessário completar as acções dos Estados-membros (Antunes 2003: 130).

Para além do capítulo sobre o emprego, outra das propostas do governo francês, para tornar aquele operacional, 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 “uma estratégia e um método que compeliavam os Estados-membros a rever, repensar e reorientar as suas políticas” (Larsson 2001: 50) e criando as bases para a coordenação das políticas de mercado de trabalho ao nível europeu (Watt 2004: 118)²¹⁷. Analisemos os respectivos conteúdos, objectivos, procedimentos e instrumentos de forma detalhada.

2. A Cimeira do Luxemburgo e a definição da Estratégia Europeia de Emprego

Um dos aspectos centrais quando nos referimos à EEE, prende-se com o objectivo prioritário nela contido: promover o emprego (Jacobsson e Schmid 2003; Pollack 1998; Salais 2006; Watt 2004). 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, inactivo), 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 inactividade (*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 directrizes europeias de emprego, mas antes deve ser percebida “no terreno”, i.e., nos Estados-membros²¹⁸.

²¹⁷ Como demonstramos mais à frente neste capítulo, está 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. Sobre este tema ver (Watt 2000: 24).

²¹⁸ Esta proposta teórica e metodológica é concretizada, neste trabalho, através da análise do caso português, nos capítulos 7, 8 e 9.

Retomemos a ideia de que o objectivo 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 emprego²¹⁹, enquanto objectivo principal das políticas de emprego implica e/ou pressupõe:

a) a 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;

b) 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);

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

Vejamos com maior detalhe os objectivos específicos e os instrumentos privilegiados na EEE.

2.1. As especificidades e as complexidades da Estratégia Europeia de Emprego. Os objectivos 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 directrizes, aprovadas anualmente, que os Estados-membros se

²¹⁹ Como demonstra Caroline 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 activas de emprego. Estas são ideias que, desde então, passaram a influenciar o discurso político e integraram os objectivos e os princípios da própria EEE.

comprometiam integrar nos respectivos PNAE²²⁰. Estes quatro pilares foram escolhidos de modo a reflectir aquelas que eram apontadas como as maiores fragilidades dos mercados de trabalho europeus:

a) o desequilíbrio das habilitações (*skills gap*), ou seja, o desfasamento entre as competências dos desempregados e as requeridas pelos empregadores;

b) o fosso na criação de emprego (*job creation gap*), relacionado com a existência de barreiras (e.g. legais, fiscais) que dificultam a criação de novas empresas;

c) problemas de ajustamento associados a uma legislação laboral que dificulta a criação de novas oportunidades de emprego pelas empresas (*adjustment gap*);

d) as discriminações baseadas no sexo e na idade (*gender gap*), na medida em que, de um modo geral, os níveis de emprego das mulheres, dos jovens e dos trabalhadores mais idosos são particularmente baixos (Watt 2004: 119)²²¹.

A estrutura inicial que vigorou durante o período compreendido entre 1998 e 2002 é a seguinte:

Caixa 2 – As Directrizes para o Emprego (1998-2002)

PILAR I. Melhorar a Empregabilidade

- Combater o desemprego dos jovens e prevenir o desemprego de longa duração
- Passar das medidas passivas às medidas activas
- Incentivar uma abordagem de parceria
- Facilitar a transição da escola para a vida activa
- Promover um mercado de trabalho aberto a todos

PILAR II. Desenvolver o Espírito Empresarial

- Facilitar o arranque e a gestão das empresas
- Explorar novas oportunidades de criação de empregos
- Tornar o sistema fiscal mais favorável ao emprego

PILAR III. Incentivar a adaptabilidade das empresas e dos seus trabalhadores

- Modernizar a organização do trabalho
- Apoiar a adaptabilidade das empresas

PILAR IV. Reforçar as Políticas de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres

- Integração do objectivo da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens
- Combater as disparidades entre mulheres e homens
- Conciliar vida profissional e vida familiar
- Facilitar a reintegração na vida activa

Fonte: (Conselho 2000).

²²⁰ Desde 1998, e até 2005, os PNAE passaram a constituir os principais instrumentos de implementação da EEE nos diferentes Estados-membros. Estes reúnem informação sobre as políticas recentes e actuais desencadeadas com o objectivo de implementar as directrizes europeias de emprego (e.g. qual a percentagem de desempregados de longa duração envolvidos em acções de formação; qual o nível de despesa do Estado com os equipamentos sociais de apoio às crianças) (Watt 2004).

²²¹ A propósito das influências que alguns políticos europeus tiveram na delimitação destes quatro temas, consultar (de la Porte 2008: 94).

Tendo em conta a estrutura (inicial) da EEE, constata-se que o pilar I refere, explicitamente, a implementação de políticas activas de emprego. Em concreto, pretende-se que os sistemas de formação sejam revistos e adaptados, 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, enfatiza-se a importância da formação ao longo da vida. O segundo pilar está 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. Visa-se também a criação de um sistema de impostos que facilite a criação de emprego, através da eliminação dos custos não salariais do trabalho. O terceiro pilar diz 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. Considera-se também a necessidade de promover a adaptabilidade das empresas, através do investimento em recursos humanos. O quarto pilar visa 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 reconhecem que a EEE resulta de um processo político controverso (de la Porte e Pochet 2003). A título ilustrativo refira-se que, só após várias divergências relativamente ao conteúdo das directrizes²²² a empregabilidade foi eleita como o primeiro pilar da EEE, sendo que já então esta era considerada uma prioridade em muitos Estados-membros (de la Porte e Pochet 2003). Não podemos esquecer que o objectivo 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 Maria João Rodrigues (2010), uma das arquitectas da EEE, num depoimento recente perspectivando já o futuro daquela que é designada a “agenda de Lisboa”:

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

²²² 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.

prazo, as atenções deverão voltar-se para o aumento da oferta de emprego (Rodrigues 2010: 60)²²³.

Refira-se também que as primeiras directrizes foram definidas para o ano de 1998, esperando-se que os primeiros Planos Nacionais de Acção para o Emprego (PNAE) estivessem concluídos em Março/Abril desse mesmo ano. De um modo geral, o número de directrizes (cerca de 20)²²⁴ manteve-se relativamente estável até 2003. De um modo geral, estas foram incorporadas por todos os Estados-membros nos respectivos PNAE. Sublinhe-se, no entanto que, para além de alguns temas que reuniam o consenso dos Estados-membros, o modo como as directrizes foram transpostas para o nível nacional e/ou o enfoque privilegiado em cada pilar revela diferenças assinaláveis (Raveaud 2004).

2.1.1. Os objectivos consensualizados

No âmbito da EEE, o ênfase nas políticas activas 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). Como sublinham Noaksson e Jacobsson, 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 protecção suficiente” (Noaksson e Jacobsson 2003: 39). Nesse sentido, é necessário implementar iniciativas que garantam:

- a) protecção social aos trabalhadores de modo a que estes sejam fácil e rapidamente contratados e despedidos;
- b) formação adequada que lhes permita melhorar a sua mobilidade geográfica e de emprego;
- c) programas de activação para os trabalhadores desempregados;

²²³ Salientamos que 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. Sobre este questão, o trabalho de Raveaud constitui uma referência bibliográfica importante (Raveaud 2007).

²²⁴ Mais concretamente, em 1998, foram definidas 19 Directrizes, as quais, no ano seguinte, passaram a ser 22. Um das novidades introduzidas, nesse ano, consistiu em adoptar uma abordagem de género na implementação das políticas transversal aos quatro pilares. Em 2000, as directrizes sofreram alterações mínimas, designadamente, sublinharam a necessidade de uma rápida reintegração dos desempregados no mercado de trabalho (Gold *et al.* 2000: 276).

d) sistemas de apoio à família e seus dependentes e modernos sistemas de transporte (Noaksson e Jacobsson 2003: 39).

Em reforço desta ideia, Allan Larsson destaca a importância da abordagem precoce, prevenindo o DLD:

A identificação precoce e a intervenção precoce, assente nas necessidades de cada indivíduo à procura de emprego, com o objectivo de prevenir o desemprego de longa duração, é a única via para o sucesso. Quanto mais estreita for a ligação entre as medidas que promovem a empregabilidade e as realidades da vida activa maiores são as possibilidades de sucesso (Excerto de entrevista com Allan Larsson, disponível em http://ec.europa.eu/employment_social/elm/summit/en/what/al.htm. Acedido a 26 de Julho de 2008).

O paradigma da “activação”²²⁵ tornou-se, assim, num elemento central da EEE, sendo vista 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” (Serrano Pascual 2003: 141). Está em causa uma mudança do enfoque na protecção 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 Amparo Serrano Pascual “o indivíduo é considerado responsável pela gestão do risco e o risco é considerado um facto inevitável da vida” (Serrano Pascual 2003: 154). Ou seja, a noção de cidadania subjacente assenta numa lógica individualista, que sublinha as responsabilidades dos indivíduos e não as do Estado²²⁶. Nesta lógica, devem ser fornecidos aos indivíduos os instrumentos necessários para a gestão do risco. Outra das implicações decorrentes desta leitura 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

²²⁵ A este respeito alguns trabalhos do sociólogo francês Jean-Claude Barbier (2009; 2010) constituem referências bibliográficas importantes. Estas sublinham a diversidade de significados que subjaz à ideia de “activação das políticas”, à sua diversidade tendo em conta os diferentes contextos institucionais, políticos, culturais.

²²⁶ Ainda assim, o Estado assume o papel indispensável de servir de “trampolim” à integração no mercado de trabalho de quem não tem condições de o fazer sozinho.

consigo riscos acrescidos para os trabalhadores, devemos ter em conta também a posição céptica de alguns cientistas sociais sobre a eficácia destes programas²²⁷. A este respeito, reforçamos a ideia de que o seu impacto depende das condições institucionais e das trajectórias 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 activação disseminado através da EEE está associado ao facto de se pretender “activar”/tornar empregáveis indivíduos que, antes, eram considerados como sendo “legitimamente inactivos”. 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 Claire Annesley, 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” (Annesley 2007: 198). 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 actividade, 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 DLD (de la Porte e Pochet 2003).

Para além do desenvolvimento de políticas activas e da abordagem precoce, outro aspecto que reuniu o consenso da generalidade dos Estados-membros consiste na flexibilização dos mercados de trabalho, tal como sublinha por um dos nossos entrevistados:

Existe um outro que é o da necessidade de tornar os mercados mais flexíveis, outro dos grandes pontos-chave da estratégia europeia, flexibilidade, maleabilidade, adaptabilidade e por aí fora, e aí os países estão todos na mesma situação. A teoria ou a ideia-chave desta estratégia é tornar os mercados mais flexíveis em contexto de concertação social e há, de facto, um conjunto de experiências europeias aprofundadas de envolvimento dos parceiros em acordos

²²⁷ Sobre este tema, consultar, nomeadamente, Clasen e van Oorschot (2002) e Serrano Pascual (2003).

estratégicos de flexibilidade dos mercados. Naturalmente que isso depende muito da capacidade de concertação dos parceiros nos diferentes países e, portanto, nem todos os países estão na mesma situação. (E1 Representante/Membro de instituição governamental nacional)

Para Jacques 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.

2.1.2. Temas controversos

Para além de temas que, como dissemos, 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 remuneração²²⁸. Uma outra questão que não foi encarada do mesmo modo por todos os Estados-membros²²⁹ tem a ver com as políticas de saída precoce do mercado de trabalho.

Países como, por exemplo, a Alemanha ou a Áustria, por exemplo, têm considerado que as reformas antecipadas continuam a ser um instrumento necessário nalguns segmentos, especialmente nos segmentos mais sujeitos a reestruturação não se pode ter segundo eles, e bem, uma visão absolutamente homogénea, radical, de que o que é preciso é impedir (E1 Representante/Membro de instituição governamental nacional).

Um outro aspecto que deu origem, designadamente na fase inicial da EEE, a uma enorme controvérsia foi a definição de metas quantitativas. Recordamos a forte oposição de alguns Estados-membros (e.g. Portugal e Espanha) à fixação de taxas de emprego e desemprego, na medida em que alcançá-las representaria para estes países um enorme e incomportável investimento financeiro (de la Porte e Pochet 2003; Pochet 2005; Trubek e Mosher 2001). Esta ideia é corroborada por um dos nossos entrevistados:

Existiu desde o início uma abordagem mais radical, se quiserem, mais radical no sentido em que os objectivos fossem objectivos mais marcados, mais fortes, mais próximos da lógica de Maastricht, nomeadamente que fossem objectivos, houve quem defendesse quer na Comissão Europeia quer nalguns países, houve quem

²²⁸ Portugal foi, precisamente, um dos Estados-membros que não aceitou esta directriz fundamentadamente.

²²⁹ Um desses países foi Portugal, que não via com bons olhos a opção de reduzir a pressão fiscal e dos custos não salariais sobre o trabalho pouco qualificado e de baixa remuneração.

defendesse que a estratégia europeia devia ter objectivos quantificados em termos de, por exemplo, taxa de desemprego, portanto de redução da taxa de desemprego, não foi possível haver esse consenso, e poucos países acabaram por o defender, até porque naturalmente há obstáculos muito pesados do ponto de vista técnico à fixação de objectivos no que toca a taxa de desemprego (...) fixar objectivos quantificados de redução do desemprego ou de crescimento do emprego colocava problemas políticos muito sérios, não é, um país que tem um bom desempenho, como é que ele ia acompanhar... mas esse objectivo de metas mais quantificadas, mais duras, mais objectivas, se quiser, existiu no início e ainda se faz sentir, ainda se faz sentir... Talvez os grandes países e os países com problemas de emprego mais sério colocaram sistematicamente dúvidas sobre o processo do benchmarking, a tal emulação pelos melhores, fundamentalmente a Alemanha, a Espanha, por aí fora, portanto, reticências técnicas, nunca de princípio mas técnicas sobre a fixação de objectivos, portanto, tentando seguir o caminho que alguns países seguiram é ainda muito cedo na opinião deles, e essa opinião foi uma opinião dominante (E1 Representante/Membro de instituição governamental nacional).

Deste modo, a inclusão de objectivos quantificados só viria a acontecer mais tarde.

2.2. O incentivo à flexibilização dos mercados de trabalho europeus. Os “ingredientes” da Terceira via

Tendo em conta os aspectos divergentes e as dificuldades em obter consensos em algumas matérias, uma das questões que se coloca, e que divide os especialistas, consiste em perceber se estamos perante um movimento de convergência das políticas dos países da UE ou, antes, perante uma diversidade de modelos sociais e de tradições políticas à qual estão associadas estratégias nacionais específicas (Freyssinet 2007; Serrano Pascual 2003).

Na nossa perspectiva, para além das especificidades internas que marcam as formas de actuação do Estado e o funcionamento dos mercados de trabalho, de facto, a generalidade dos Estados-membros da UE tem sido influenciada por determinados princípios e orientações comuns no domínio das políticas de emprego. Estes, como vimos anteriormente, inspiram-se no programa político – designado “Terceira Via”²³⁰ - desenvolvido nos anos noventa no Reino Unido sob a influência do sociólogo inglês Anthony Giddens. A proposta de Giddens combina mecanismos de mercado, estímulo ao crescimento e à produtividade com dispositivos de inserção social e profissional (Giddens 1999b). De forma mais específica, um dos princípios que o autor defende consiste em

²³⁰ Cf. a seguinte literatura sobre a terceira via: Geyer (2000; 2003); Giddens (1999b); Kenner (1999).

reconhecer que “não há direitos sem obrigações” pelo que as pessoas, nomeadamente os desempregados, devem modificar os seus comportamentos e as suas competências para que se tornem autónomos e empregáveis (Giddens 1999b: 63)²³¹. Num contexto em que as empresas necessitam cada vez mais de ser competitivas, flexíveis, inovadoras, é necessário prevenir a exclusão dos indivíduos do mercado de trabalho, em particular daqueles cuja empregabilidade é frágil²³². Por esta razão, o acesso à formação ao longo da vida é considerada uma ferramenta indispensável. Complementarmente, é necessário eliminar os desincentivos, inerentes aos sistemas de protecção social que impedem e/ou limitam a aceitação de empregos por parte dos trabalhadores (em determinadas circunstâncias). Estes são alguns dos argumentos utilizados.

Falamos, portanto, de políticas que se afastam de uma abordagem do mercado de trabalho centrada na procura e se centram, antes, na oferta de trabalho, que privilegiam a empregabilidade dos trabalhadores e a activação dos desempregados (Buchs 2005; Casey 2004b; Clasen e van Oorschot 2002). Neste sentido, sublinhamos o ênfase na flexibilidade e na necessidade de adaptação e responsabilização do(s) indivíduo(s) na procura de uma resposta para o seu problema de emprego²³³. Como defendem alguns autores²³⁴, esta é, de facto, a componente privilegiada da EEE em detrimento, inclusive, da outra dimensão das políticas da terceira via relacionada com a promoção da justiça social, o reconhecimento dos direitos e da segurança (dos trabalhadores). As razões para esta escolha são de ordem eminentemente política, e estão associadas ao tipo de políticas macroeconómicas prosseguido. Estas reflectem uma orientação marcadamente neoliberal, que foi reforçada no contexto europeu, sobretudo a partir de 2004, devido a uma série de circunstâncias específicas, marcadamente diferentes das que haviam suscitado a acção em torno da criação de mais e melhores empregos como uma preocupação comum, europeia. De entre estas destacamos as seguintes:

- a) a chegada da nova Comissão Europeia, presidida por Durão Barroso;

²³¹ Giddens defende que quem recebe subsídios de desemprego deve ter a obrigação de procurar activamente um novo emprego.

²³² Este é um conceito usado por Ilona Kóvacs para designar “aqueles que, devido ao pobre conteúdo do trabalho que realizam, aos baixos níveis de habilitação ou ainda aos vínculos contratuais instáveis, acabam por não ter condições para o desenvolvimento de competências mais valorizadas pelas empresas e, por conseguinte, melhorar as perspectivas da sua empregabilidade” (Kovács 2002).P. 85.

²³³ Esta é, recordamos, uma das hipóteses de investigação (*hipótese 3*) que orientam este trabalho (cf. capítulo 2).

²³⁴ Cf. entre outros trabalhos a investigação conduzida por Buchs (Buchs 2005).

- b) a necessidade de reencontrar um equilíbrio entre os que pretendiam ver reforçada a dimensão social e os que defendiam o aprofundamento da dimensão económica da UE, cuja posição neste caso, passou a ser dominante;
- c) a adesão de novos Estados-membros com modelos de protecção social mais incipientes, cujos regimes democráticos eram também mais recentes e, em alguns, frágeis;
- d) a oposição clara de alguns Estados-membros ao projecto de constituição europeia, que viria a ser abandonado.

Estas circunstâncias vêm comprovar o interesse e a preocupação primordial (e crescente) com o bom desempenho económico, com a consolidação do mercado interno, remetendo a modernização do modelo social europeu, o investimento nas pessoas e o combate à exclusão social (apesar de constarem da letra dos documentos) para um plano secundário²³⁵.

3. A Estratégia Europeia de Emprego como uma nova estratégia política destinada a melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho europeus?

Nesta linha de pensamento, contrariando algumas das ideias e dos objectivos da EEE formulados nos documentos oficiais relacionados com o combate ao desemprego e a promoção do pleno emprego, economistas como Jacques Freyssinet e Andrew Watt enfatizam que os problemas de emprego são incluídos na EEE de forma parcial e limitada e que as políticas de emprego propostas estão, de facto, dependentes “dos resultados de uma política económica submetida a outros resultados” (Freyssinet 2007: 33). Veja-se, em concreto, o objectivo de alcançar o pleno emprego. Ainda que esta tenha sido uma das metas reforçadas na Cimeira de Lisboa, a respectiva concretização carece de uma articulação com as políticas macroeconómicas. Neste caso, o compromisso assumido pelo BCE consiste, antes, em assegurar a estabilidade dos preços. Neste sentido, Andrew Watt defende que em substituição da designação “Estratégia Europeia de Emprego” deveríamos utilizar a expressão: “Estratégia Europeia para a coordenação das políticas do mercado de trabalho nacionais” (Watt 2004: 121). O facto de se considerar que os problemas no

²³⁵ Esta perspectiva é partilhada por autores como Barbier (2010).

mercado de trabalho são “problemas do mercado de trabalho” e, no limite, dos próprios desempregados, subverte as causas reais do problema. Estas derivam, designadamente, de falhas persistentes na gestão da procura e das expectativas dos actores no sentido de assegurar o pleno emprego (Watt 2004). De acordo com esta linha de argumentação, percebemos que o alcance da EEE é limitado na resolução dos problemas de desemprego e na promoção do pleno emprego a nível europeu, e que a sua eficácia deve ser medida em termos de difusão de estratégias do mercado de trabalho efectivas.

Para além das ambiguidades e das contradições contidas nas directrizes e esperadas/identificadas também ao nível dos próprios resultados da EEE²³⁶, alguns autores sublinham que a EEE contribuiu para alterar o tipo de linguagem utilizado quando nos referimos às políticas do mercado de trabalho na Europa (Watt 2004). Uma das autoras que tem analisado a influência exercida sobre as políticas nacionais de um dos instrumentos centrais incluídos na EEE, as políticas activas de emprego, diz-nos, em reforço desta ideia, que:

A EEE tem contribuído para promover e divulgar um determinado diagnóstico do problema (interpretação das causas do problema), princípios legitimadores, metas de intervenção e uma definição do papel que o Estado deve desempenhar (Serrano Pascual 2003: 151).

Nesta perspectiva, percebemos que está em causa, como já referimos, uma mudança de paradigma fruto, não tanto de pressões económicas, mas, sobretudo, de opções políticas (Freyssinet 2007; Serrano Pascual 2003). De entre as suas dimensões e implicações mais significativas assinalamos as seguintes:

- a) a diversificação das formas particulares de emprego, i.e. contratos de trabalho que se distanciam do “modelo de emprego” fordista, que vigorou até aos anos oitenta, e que se caracterizava por um tipo de emprego remunerado, de duração indeterminada, a tempo completo, e (frequentemente) para um único empregador e a generalização de formas de emprego precárias;
- b) a responsabilização do indivíduo pela situação de (des)emprego em que se encontra e a conseqüente diminuição do papel do Estado;

²³⁶ Sobre as influências exercidas pelas políticas de emprego europeias nas políticas nacionais no que diz respeito à centralidade atribuída à ideia de activação, as opiniões divergem entre, de um lado, autores que enfatizam que a implementação de políticas activas de emprego varia em função dos modelos sociais e das tradições políticas Barbier (2002); Esping-Andersen (1999b); Pierson (2001b) e, do outro lado, autores que sublinham a tendência para a convergência no sentido da incorporação, nas políticas de emprego nacionais, do conceito de activação Finn (1999); Palier e Viossat (2001b). Esta separação de pontos de vista é tida em conta por Amparo Serrano Pascual (2007) que procura, de certo modo, desmontar argumentos e, ao mesmo tempo, reunir elementos de ambas as partes, sublinhando que, princípios económicos homogéneos coexistem com uma multiplicidade de tradições sociais e de filosofias políticas.

- c) a crescente tendência para a flexibilização e segmentação do mercado de trabalho;
- d) o reconhecimento de que os direitos são contrabalançados por obrigações, sendo que estas em particular assumem um papel relevante no quadro de um modelo de “Estado-Providência activo” (que substitui um “proteccionismo social passivo”);
- e) a promoção de um conjunto de medidas e estratégias (e.g. no domínio da formação e da aprendizagem ao longo da vida) que comprometem a melhoria efectiva da situação do emprego, do ponto de vista da sustentabilidade e qualidade dos empregos criados/a criar.

As ideias que partilhou connosco um representante de uma organização sindical europeia a respeito da generalização das novas formas de emprego (e.g. precárias) e, em concreto, do modo como esta tendência é encarada por parte das instituições europeias (e.g. CE) parecem-nos ilustrativas:

O mercado de trabalho está a mudar, mas quando se fala nos insiders e nos outsiders, os outsiders são o quê, são pessoas que estão a trabalhar em situações ilegais na grande maioria. A nossa legislação e a legislação de muitos países não permite situações de contratos a prazo, de inexistência de contratos, toda essa precariedade. E os governos vivem muito bem com isso. Para mim bastava fazer accionar a Inspeção do Trabalho e colocar muitos desses outsiders como insiders, agora aquilo que parece que a CE aponta é, vamos baixar o nível para que os outsiders continuem como estão mas deixem de ser outsiders e isso vai meter também a pressão sobre as actuais condições dos insiders que são demasiado bem tratados. (E19 Representante de organização sindical europeia)

Deste ponto de vista, está efectivamente em causa uma nova forma de organização, funcionamento e configuração dos mercados de trabalho europeus, em que, à semelhança dos bens, produtos e capital, também o trabalho é encarado como (apenas mais) um factor de produção e em que os mecanismos de protecção social, são de alguma forma subalternizados perante a centralidade que, cada vez mais, se atribui à responsabilidade do indivíduo perante a situação de emprego-desemprego em que se encontra. É neste contexto que o carácter, em muitos casos, variável, instável, precário dos (novos) laços contratuais é defendido como algo inevitável e as vantagens da flexibilização do mercado de trabalho são apontadas como o caminho a seguir.

Para além das tendências comuns que podemos detectar na generalidade dos Estados-membros, admitimos que estas orientações são apropriadas e assumem características e impactos específicos em função das especificidades institucionais e das

trajetórias dos diferentes países. Ou seja, factores de convergência coexistem com factores de divergência. Em concreto, a UE contribui, através do MAC, para a disseminação da terminologia e das concepções políticas que referimos. Este determina que as influências provenientes da UE sobre as políticas dos Estados-membros possam ocorrer através do recurso a instrumentos suaves de coordenação (e.g. *benchmarking*, pressão pelos pares, processos de aprendizagem conjunta, difusão de boas práticas, participação e envolvimento de múltiplos actores em diversos níveis de governação), não estando previstas sanções para os casos de incumprimento, e procurando-se preservar (e não desmantelar) as particularidades dos Estados-Providência e dos mercados de trabalho nacionais, esperando que estes se tornem mais flexíveis e eficientes (Watt 2004).

Nos capítulos seguintes do trabalho, discutiremos as implicações e os significados de um processo interactivo no âmbito da EEE (Capítulo 5) e sistematizaremos alguns dos principais pontos de vista sobre os contornos, especificidades e potencialidades do MAC (Capítulo 6). Antes, porém, completamos a descrição do desenvolvimento da EEE que, sobretudo, desde a integração na Estratégia de Lisboa, em 2000 e da respectiva revisão em 2005, e do processo de avaliação, em 2002, sofreu algumas mudanças importantes. Pretendemos, em concreto, analisar em que medida é que as preocupações sociais (e.g. combate ao desemprego, promover empregos com qualidade) continuam ou não a ocupar um lugar secundário nas agendas políticas nacionais e europeia(s).

4. Os processos de Cardiff e de Colónia e as implicações da articulação entre política económica, política salarial e política 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 os três são considerados três eixos fundamentais de uma estratégia de emprego que se pretendia implementar ao nível europeu. Analisemos os respectivos contributos de forma mais específica. 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 objectivo 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 2004: 11). 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.

5. 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 actualizada 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 objectivo (quase esquecido) do pleno emprego, estabeleceram metas mais ambiciosas e integraram a Estratégia num plano de acção mais alargado “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 objectivo de implementar/consolidar uma estratégia social e económica ambiciosa para a Europa, onde as questões do emprego

ocupam um lugar de relevo, resulta do envolvimento de alguns actores centrais. De entre estes, destacam-se o então Primeiro-Ministro António Guterres e Maria João Rodrigues, Conselheira Especial do Primeiro-Ministro e responsável, em 2000, pela coordenação da Cimeira de Lisboa e pela linha de acção 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 activas de emprego eram bem acolhidos pela generalidade dos Estados-membros (de la Porte 2008).

Na perspectiva de Goetschy, uma das autoras que tem contribuído para a literatura respeitante à génese, desenvolvimento, contornos e implicações das políticas de emprego a nível europeu e ao MAC a elas associado, a Estratégia de Lisboa deve ser vista como um programa político alargado e ambicioso que visa, em simultâneo, “completar o (projecto inacabado do) mercado interno, criar novas dinâmicas de crescimento económico, promover o crescimento do emprego e modernizar o modelo social europeu” (Goetschy 2007: 500)²³⁷. Deste ponto de vista, a estratégia de Lisboa pretende acrescentar algo mais ao projecto de integração económica que, como demonstrámos, dominou a história da UE até ao presente. Trata-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 protecção social) a um programa económico que visa reestruturar a economia europeia e, ao mesmo tempo, preservar o modelo social europeu (Klosse 2005; Larsson 2001; David Trubek e Louise Trubek 2005). Como referimos antes, é num contexto político e económico particular que os Estados-membros estabelecem novas formas de cooperação, com o objectivo de promover a competitividade e o crescimento da economia europeia, através da implementação de um novo modelo de

²³⁷ Uma análise mais detalhada de cada um destes objectivos pode ser lida no texto da autora supra-citado.

crescimento económico baseado na economia do conhecimento. Essa cooperação deve existir, nomeadamente, ao nível das políticas.

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 da União Europeia 2000: 21). Neste sentido, o Conselho Europeu, reunido em Lisboa, é 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 da União Europeia 2000: 21). Sublinhe-se que a relevância atribuída às GOPE determina, nomeadamente, o reforço do papel do Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros (*Economic and Financial Affairs*. ECOFIN) (European Council 1999). No que concerne 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). Este é mais um dos contributos da Cimeira de Lisboa, ao qual voltaremos mais à frente neste trabalho.

5.1. 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 UE, no Conselho Europeu de Nice. Como relembra Giddens, nesta Cimeira a CE “subscrive o objectivo 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” (Giddens 2007: 96). Na prática, porém, como sugere o próprio Giddens, podemos interrogar-nos sobre quais são as recomendações concretas

apresentadas sobre a melhor forma de coordenar a Estratégia de Lisboa com a justiça social e a reforma da protecção social na Europa. Na opinião do autor, a resposta a esta questão é incipiente e resume-se a uma mera declaração de intenções, alicerçada em ideias vagas do tipo: “A Agenda Social visa a modernização do modelo social europeu, através, nomeadamente, da melhoria da capacidade colectiva de agir e de oferecer novas oportunidades para todos”, tomando por “objectivo mundial a todos os níveis (...) a promoção de um emprego decente para todos, melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores, desenvolver medidas de inclusão pelo mercado” (Giddens 2007: 96)²³⁸.

De resto, olhando com atenção para os conteúdos de uma agenda política em si particularmente ambiciosa, percebemos que esta contém objectivos ambíguos ou mesmo antagónicos. Em reforço desta ideia, Gilles Raveaud diz-nos que “o facto de colocar em conjunto, numa mesma frase, objectivos conflituantes não elimina, por si só, a incompatibilidade entre eles” (Raveaud 2004: 12). Atente-se, designadamente, nos objectivos seguintes: promover o equilíbrio entre flexibilidade e segurança e combinar qualidade e quantidade em matéria de emprego (Buchs 2005; Raveaud 2004). Relativamente ao primeiro, recordamos que uma das dimensões da EEE consiste em tornar os mercados de trabalho europeus mais flexíveis e, ao mesmo tempo, assegurar aos trabalhadores níveis de segurança apropriados²³⁹. Neste mesmo sentido, as conclusões da Cimeira de Barcelona (2002) vêm enfatizar que a EEE revista deve 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 protecção social elevados do modelo social europeu. Ou seja, os Estados-membros devem, em simultâneo, reduzir as despesas sociais do Estado e oferecer níveis de protecção social elevados. Numa altura em que aquele é um objectivo generalizado em muitos países da UE, não é difícil imaginar qual dos dois componentes é sacrificado. No que diz respeito à questão da qualidade no/do trabalho, esta foi também definida como uma das prioridades da EEE desde a Cimeira de Nice (Dezembro 2000), tendo sido estabelecidos indicadores de acompanhamento das respectivas dimensões, um

²³⁸ Cf. também o texto original da Agenda Social Europeia (Conselho Europeu 2001).

²³⁹ Referimo-nos a uma das estratégias políticas que mais controvérsia tem gerado e cuja designação é, desde logo, objecto de várias críticas: flexissegurança ou flexigurança (*flexicurity*). Embora a referida estratégia contemple também uma outra dimensão importante associada à flexibilidade, a segurança, no caso português esta tem sido preterida relativamente à primeira, o que pode, inclusivamente, justificar que na tradução para a língua portuguesa (o mesmo sucede também em outras línguas) do conceito inglês de *flexicurity*, i.e. flexigurança, a palavra segurança seja intencionalmente subsumida. Sobre as diferentes propostas e/ou configurações que esta assume nos países onde já foi implementada há mais tempo, Freyssinet (2007) constitui uma referência importante. Sobre este tema ver também Dornelas (2007). e Ferreira (Ferreira 2008).

ano depois, no Conselho Europeu de Laeken (Dezembro 2001)²⁴⁰. Pretende-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).

Porém, se olharmos para os resultados alcançados, que demonstram, de novo, um aumento do desemprego, percebemos que o objectivo da qualidade é secundarizado pelo da quantidade de empregos criados. Refira-se ainda que uma das grandes contradições que emergem da EEE é a existência dos chamados “trabalhadores pobres” (*working poor*)²⁴¹. 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 (Freysinet 2007).

5.2. 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 projecto europeu ocorreram a partir da Estratégia de Lisboa, os quais, como demonstrámos, influenciaram o rumo seguido pela própria EEE. Para além dos aspectos que já mencionámos, designadamente, das alterações que pudemos registar no domínio das intenções e do discurso político, a Estratégia de Lisboa implicou também 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 PNAE²⁴². 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 objectivo estratégico que havia sido realçado na Cimeira de Lisboa: criar mais e melhores empregos, com o objectivo de promover o crescimento económico e a competitividade e, simultaneamente, reforçar a coesão social

²⁴⁰ Cf. Freysinet (2007: 36).

²⁴¹ Recordamos alguns trabalhos recentes sobre o tema: sob uma perspectiva mais económica, Antunes (2008) E, numa uma perspectiva mais sociológica, Pedroso *et al.* (2005) e Costa (2008).

²⁴² Como sublinha Jelle Visser, as recomendações são o instrumento que mais se aproxima de “sanções políticas” (Visser 2004: 2).

(European Commission 2002)²⁴³. 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 objectivos horizontais²⁴⁴.

Caixa 3 – Objectivos horizontais EEE (2001)

- (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.

Fonte: (Ministério do Trabalho e Solidariedade 2001)²⁴⁵

De entre estes objectivos, destaca-se o objectivo central de integrar o maior número possível de trabalhadores no mercado de trabalho :

Intensificar as oportunidades de emprego e oferecer incentivos adequados a todos os cidadãos que pretendam empreender uma actividade remunerada com vista à transição para o pleno emprego, tendo em conta os diferentes pontos de partida dos Estados Membros e reconhecendo o facto de que o pleno emprego é uma meta da política económica nacional em geral (Ministério do Trabalho e Solidariedade 2001: 49)

Este mesmo objectivo viria a ser reforçado na Cimeira de Estocolmo, realizada em Março de 2001²⁴⁶, onde o pleno emprego é assumido enquanto objectivo central da agenda social europeia (Larsson 2001). Uma vez mais podemos questionar-nos até que ponto ele viria, efectivamente, a constar da agenda política dos Estados-membros, sobretudo, quando as economias europeias reentram num período de desaceleração. Regressaremos a este assunto mais à frente.

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,

²⁴³ No que diz respeito, concretamente, 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. No fundo, tratava-se de reconhecer a importância da criação de mais empregos, da erradicação do desemprego e da integração de uma fatia maior da população no mercado de trabalho (e.g. aproveitando o potencial de crescimento do emprego no sector dos serviços no contexto da transição para a sociedade do conhecimento).

²⁴⁴ Os seis objectivos horizontais supra-citados foram estabelecidos no Conselho Europeu da Primavera de 2001, com o objectivo de assegurar o cumprimento da nova meta estratégica para a Europa, definida na Cimeira de Lisboa: tornar-se na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com mais coesão social (European Council 2001).

²⁴⁵ Para uma análise mais detalhada dos respectivos contornos, cf. o documento supra-citado.

²⁴⁶ Esta Cimeira é o primeiro Conselho Europeu da Primavera após o lançamento da ideia durante a Presidência portuguesa da UE um ano antes.

especificamente, às taxas de emprego²⁴⁷. 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” (Ministério do Trabalho e Solidariedade 2001: 49). Complementarmente, foram definidas na Cimeira de Estocolmo taxas de emprego intermédias, que todos os Estados-membros deveriam cumprir até 2005, de 67% para todos os trabalhadores e de 57% para as mulheres e foi definido um novo objectivo para a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos (55-64 anos), a qual deveria corresponder, em 2010, a 50%.

Estes são mais dois momentos históricos importantes para o prosseguimento de uma estratégia europeia de emprego que, sob forte influência do Reino Unido, defende, como vimos, a promoção de uma mão-de-obra “qualificada, treinada e adaptável e de mercados de trabalho susceptíveis de responder às transformações económicas (de acordo com o estabelecido no artigo 109 do capítulo sobre emprego do Tratado de Amesterdão)” (de la Porte e Pochet 2003: 24).

6. 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 extensivo²⁴⁸, monitorizado pela CE, que constituiu mais um importante marco histórico no desenvolvimento da(s) política(s) europeia(s) de emprego. Em concreto, foram abordadas duas questões essenciais que reproduzimos:

1ª Questão - Qual a extensão das mudanças sentidas nas políticas nacionais de emprego tendo em conta a influência das Directrizes Europeias de Emprego, no que diz respeito, designadamente, aos conteúdos, desenvolvimentos paradigmáticos e aos processos de decisão política?

²⁴⁷ Refira-se que a introdução de metas quantificadas foi reforçada nas Directrizes para o Emprego para o período 2003-2005. Como sublinha Jacques Freyssinet a respeito da quantificação das taxas de emprego, uma vez alcançados níveis de desemprego mais baixos, o objectivo eleito é agora aumentar a taxa de emprego (Freyssinet 2007: 35). Falamos de objectivos políticos que vão ao encontro das condições económicas dominantes num determinado período histórico.

²⁴⁸ A revisão intercalar do processo do Luxemburgo foi suscitada pela Cimeira de Lisboa. Esta consistiu em relatórios nacionais de avaliação, produzidos por equipas de especialistas, cuja selecção coube a cada um dos Estados-membros, o que tornou o exercício menos independente e crítico. Sobre esta questão consultar Watt (2004: 123) e Jorgensen (Jorgensen 2005)

2ª Questão - Qual o impacto concreto das Directrizes para o Emprego nos resultados e no comportamento dos estados-membros no domínio, designadamente, nos níveis de desemprego e na evolução das taxas de emprego? (Goetschy 2003: 76)²⁴⁹.

Os resultados desta avaliação²⁵⁰ foram publicados em duas Comunicações da CE (Commission of the European Communities 2002; 2003), onde se destaca a melhoria das condições dos mercados de trabalho europeus como um efeito positivo da EEE. No primeiro documento supra-citado é enfatizada a criação de dez milhões de empregos desde o início da EEE em 1997 e a redução de quatro milhões de desempregados.

No âmbito de uma avaliação onde se destacam eminentemente os elementos positivos, são assinaladas mudanças nas políticas nacionais de emprego. Salientam-se também 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 (Commission of the European Communities 2002).

Na nossa perspectiva, é arriscado atribuir a melhoria da situação dos mercados de trabalho (somente) à EEE, na medida em que existem outros factores que devem igualmente ser tidos em consideração como seja a diversidade das situações nacionais e respectiva evolução, a conjuntura económica e 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 dos progressos alcançados²⁵¹. Em reforço desta ideia, Milena Buchs, por exemplo, lembra-nos que, em muitos relatórios nacionais, as influências da EEE nas políticas nacionais são analisadas de forma prudente (Buchs 2005). Desde logo, devemos ter em atenção as diferenças significativas que persistem entre os Estados-membros no cumprimento das metas quantitativas estabelecidas.

Deste modo, em oposição à visão eminentemente optimista da CE no que respeita a 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,

²⁴⁹ Em concreto, os resultados desta avaliação para o caso português serão analisados no capítulo 8 do trabalho.

²⁵⁰ Caroline de la Porte e Philippe Pochet enfatizam a ideia de que 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” (de la Porte e Pochet 2003: 41).

²⁵¹ A este respeito e para uma leitura mais distanciada e crítica acerca dos progressos alcançados, os trabalhos de Watt (2004) e Buchs (2005), designadamente, constituem referências bibliográficas importantes.

de facto, não produziu alterações significativas nas políticas de emprego nacionais²⁵². Para além da discussão em torno dos efeitos da EEE sobre as políticas de emprego dos Estados-membros ao fim de cinco anos, o exercício de avaliação despoletou algumas alterações de ordem (mais) prática relacionadas com mudanças nos procedimentos (e.g. simplificação das directrizes; delimitação de objectivos 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). No ponto seguinte, analisamos alguns destes aspectos.

6.1. Mudanças nos procedimentos

Um dos resultados do processo de revisão intercalar da EEE traduziu-se em duas alterações essenciais, que foram apresentadas no documento da CE de 2003 supra-citado. A primeira alteração prende-se com os conteúdos propriamente ditos e a segunda com mudanças ao nível dos procedimentos e do modo como decorre o processo. Em concreto, uma das alterações tem a ver com o facto de, apesar de as Directrizes 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 orientações gerais para as políticas económicas (GOPE). Assinalamos também o abandono dos quatro pilares e dos objectivos horizontais e a definição de três grandes objectivos 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;
- 3) promover a coesão social e um mercado de trabalho inclusivo (Commission of the European Communities 2003: 10).

Outra das alterações prende-se com a redução do número de directrizes, para apenas dez (Caixa 4), de modo a reduzir a respectiva complexidade e a torná-las mais eficazes. Nesse sentido, sublinha-se que estas devem estar mais focadas nos resultados e, sempre que possível, incluir metas quantificadas.

²⁵² Recorde-se que a partir de 2001 o desemprego voltou a aumentar na UE.

Caixa 4 – As Directrizes para o Emprego (2003)

- (1) Medidas activas e preventivas dirigidas aos desempregados e aos inactivos.
- (2) Criação de emprego e espírito empresarial.
- (3) Fazer face à mudança e promover a adaptabilidade e mobilidade no mercado de trabalho.
- (4) Fomento do desenvolvimento do capital humano e da aprendizagem ao longo da vida.
- (5) Aumentar a oferta de mão-de-obra e promover o envelhecimento activo.
- (6) Igualdade entre homens e mulheres.
- (7) Promover a inserção no mercado de trabalho de pessoas desfavorecidas e combater a discriminação de que são alvo.
- (8) Tornar o trabalho compensador através de incentivos para aumentar o seu carácter atractivo.
- (9) Transformar o trabalho não declarado em emprego regular.
- (10) Eliminar as disparidades regionais em termos de emprego.

Fonte: (Conselho 2003: 21)

Enquanto alguns autores questionam se, de facto, assistimos a uma simplificação da construção das directrizes (Buchs 2005), autores como Andrew Watt enfatizam que, para além de uma apresentação mais avançada, “cada uma das directrizes, agora, reflecte um objectivo concreto de política pública (e.g. promoção do envelhecimento activo, combate à discriminação) em vez de estar estruturada em torno de conceitos abstractos (e.g. empregabilidade)” (Watt 2004: 125)²⁵³. Em termos práticos, defende o autor, torna-se mais fácil fazer corresponder cada política à respectiva directriz, agilizando a produção dos relatórios nacionais. Em todo o caso, as alterações introduzidas dizem respeito, sobretudo, à simplificação e estabilização das directrizes.

No que diz respeito ao conteúdo das directrizes, detectam-se, uma vez mais, objectivos contraditórios. Veja-se a 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” (Commission of the European Communities 2003: 14). Como refere Gilles Raveaud (2004), deveriam ser apresentados os custos e os benefícios esperados da flexibilidade, tendo em conta que o respectivo aprofundamento pode ser interpretado de diferentes formas. Sob a 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. Esta perspectiva é corroborada por uma das nossas entrevistadas, ao enfatizar as ideias seguintes:

²⁵³ Para uma comparação entre ambas as estruturas da EEE, a de 1998 e a que vigora a partir de 2003, cf. o artigo de Andrew Watt anteriormente citado (Watt 2004: 126).

A Comissão Europeia retomou a questão da flexibilidade nas quatro componentes da flexigurança recentemente aprovadas, destacando-se as duas seguintes:

- Disposições contratuais flexíveis e fiáveis, mercê da modernização das legislações laborais, dos acordos colectivos e da organização do trabalho;

- Políticas activas de emprego que, com eficácia, ajudem as pessoas a lidar com a rapidez da mudança, reduzam os ciclos de desemprego e facilitem as transições para novos empregos.

Daqui decorre que a leitura que vão fazer da flexigurança seja a de realizar alterações da legislação laboral que desvalorizem o trabalho para facilitar a precariedade do emprego em geral, referindo-se apenas a uma vaga protecção que pode passar por um curso de formação ou outra actividade temporária. (E21 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas²⁵⁴)

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 actores, designadamente, os órgãos parlamentares (nacionais e europeu), os parceiros sociais (a nível nacional e nos níveis interprofissional e sectorial a nível europeu), “bem como os intervenientes relevantes no sector do emprego a nível nacional, regional e local” (Conselho 2003: 21). Outro aspecto importante está relacionado com os recursos financeiros adequados à prossecução das directrizes. De acordo com o estipulado no documento supra-citado:

Os Estados-Membros deverão assegurar a transparência e a rentabilidade na afectação de recursos financeiros à execução das orientações para o emprego, ao mesmo tempo que respeitam a necessidade de solidez das finanças públicas, em linha com as orientações gerais das políticas económicas. Deverão explorar cabalmente o potencial contributo dos fundos estruturais comunitários, com especial incidência para o Fundo Social Europeu, para apoiar a execução das políticas e reforçar a capacidade institucional no domínio do emprego (Conselho 2003: 21).

Relativamente a esta questão, uma vez mais, destaca-se a necessidade de os referidos recursos serem usados de forma adequada, i.e., de não serem em causa a solidez das finanças públicas. Em alternativa, “as directrizes poderiam ter salientado a importância do investimento público em muitas áreas relacionadas com o mercado de trabalho, a educação e a política social, mesmo se isso representasse aumentar os défices governamentais (ETUI 2003 *apud* Watt 2004: 27).

²⁵⁴ Neste caso, a citação é retirada de um pequeno documento escrito que nos foi fornecido pela entrevistada, no sentido de complementar as ideias apresentadas durante a entrevista.

6.2. 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 Directrizes para o Emprego de 2003. Pela primeira vez, estas foram apresentadas ao mesmo tempo das directrizes 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 Directrizes para o Emprego às GOPE mantém-se. Esta é a visão de Andrew Watt, que subscrevemos, segundo a qual 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 (Watt 2004: 130). Neste contexto, o objectivo 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” parece agora (novamente) longínquo (Watt 2004: 130). Para corroborar esta ideia, o autor desafia-nos a comparar a proposta das Directrizes apresentada pela CE e o resultado final, após consulta de um vasto número de actores (e.g. parceiros sociais, PE, Comité de Emprego). Para além da diminuição do número de metas quantitativas, outros compromissos foram também eliminados²⁵⁵ e 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 independentes²⁵⁶ foi designado pela CE em 2003 e presidido pelo Ex-Primeiro Ministro Holandês, Wim Kok, 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:

- a) conduzir uma análise independente e aprofundada dos principais desafios que se colocavam no domínio das políticas de emprego;

²⁵⁵ É o caso da canalização dos recursos financeiros adequados à implementação das Directrizes para o Emprego, por determinação dos Estados-membros.

²⁵⁶ O grupo era constituído, para além do seu Presidente, Wim Kok, pela portuguesa Maria João Rodrigues, considerada uma das arquitectas do MAC e da Estratégia de Lisboa, por quatro peritos académicos, um representante de uma Associação de Empregadores e um representante da indústria.

b) identificar medidas concretas que permitissem aos Estados-membros implementar a EEE revista e alcançar as respectivas metas e objectivos (Kok *et al.* 2003: 7).

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 objectivos estratégicos: o aumento da produtividade e a criação de mais empregos. Para a respectiva concretização estabeleceram-se quatro áreas de acção 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 activas 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;
4. assegurar a efectiva aplicação das reformas através de uma melhor governação (Kok *et al.* 2003: 8).

Refira-se que as propostas de novos objectivos no domínio das políticas de emprego/EEE viriam a ser adoptadas pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2004. Sublinhamos também que o relatório produzido pela equipa de Wim Kok realçava a importância da Estratégia de Lisboa, considerando os peritos 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). Em concreto, estes foram chamados a re-adequar 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 objectivos 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*)²⁵⁷ - 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 Lisboa²⁵⁸ (que abordamos no ponto seguinte), o ênfase era antes colocado no reforço do diálogo bilateral entre a CE e os Estados-membros assente num compromisso em torno de um programa de acção política de base nacional (Zeitlin 2007a).

Sublinhamos que uma das ideias que transparece no relatório da equipa liderada por Wim Kok consiste em afirmar a degradação da situação económica e de emprego e em defender, ao contrário do que até então se pensava, que esta não é uma situação meramente transitória (Visser 2004). De resto, 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 objectivos e as metas de Lisboa (Kok *et al.* 2004). Na perspectiva de Jonathan Zeitlin, 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 (Zeitlin 2007a).

Vejamos quais as alterações que decorrem da revisão da Estratégia de Lisboa no que diz respeito às questões sociais e do emprego.

²⁵⁷ Recordamos que um dos obstáculos apontados pela equipa de peritos para a não concretização dos objectivos da Estratégia de Lisboa é, precisamente, a falta de uma acção política determinada e forte (Kok *et al.* 2004: 3).

²⁵⁸ Referimo-nos à iniciativa do Presidente da CE José Manuel Durão Barroso de, sob o lema “Crescimento e Emprego” (*Growth and jobs: A New Start for the Lisbon Strategy*), relançar o pacote de reformas proposto na Cimeira de Lisboa, tendo em conta os resultados desiguais e insuficientes obtidos até então. Sobre o papel que a CE desempenhou nesta altura, cf. de la Porte (2008: 119).

7. 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 objectivos da Estratégia de Lisboa, numa conjuntura económica adversa e perante condições políticas menos favoráveis esta foi revista, simplificada e reorientada. Como sublinha uma das nossas entrevistadas:

O grande momento de viragem e que, de certa forma foi inovador quer para a CE quer para o Estado-membro, foi com a revisão da Estratégia de Lisboa em 2005 (...) Sobretudo em 2005 com as linhas directrizes integradas, esse foi o grande ponto de viragem (E17e2 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas).

Mantendo o mesmo objectivo e prioridades estratégicas, i.e., combinar alta competitividade com mais e melhores empregos e coesão social, através de políticas para uma economia mais inovadora baseada no conhecimento, para a implementação do mercado único e para a renovação do modelo social europeu²⁵⁹, estes foram traduzidos em 24 orientações integradas de políticas económicas e de emprego, divididas em três capítulos distintos: orientações macroeconómicas, orientações microeconómicas e orientações para o emprego. Neste sentido, 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, então, a ter três metas principais:

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

2) 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 designação de um Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa;

²⁵⁹ Como defende Giddens, evidenciam-se os esforços no sentido de promover o crescimento económico e o emprego, na linha do que foi proposto pelo grupo de alto nível presidido por Wim Kok. As outras prioridades (e.g. luta contra a exclusão social; reforço da coesão social), apesar de não terem sido abandonadas, foram secundarizadas (Giddens 2007: 39). Sobre este tema, o trabalho de Estivill e Aires (Estivill e Aires 2007) constitui também uma referência bibliográfica determinante.

3) 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)²⁶⁰. Deste modo, procurava-se 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 quais foram apresentadas com a seguinte estrutura (Caixa 5):

Caixa 5 – Orientações integradas para o crescimento e o emprego (2005-2008)

Orientações macroeconómicas

- 1) Garantir a estabilidade económica tendo em vista um crescimento sustentável;
- (2) Preservar a sustentabilidade económica e orçamental;
- (3) Promover uma afectação eficaz dos recursos virada para o crescimento e o emprego;
- (4) Garantir que a evolução salarial contribua para a estabilidade económica;
- (5) Promover políticas macroeconómicas, estruturais e de emprego mais coerentes;
- (6) Contribuir para o dinamismo e o bom funcionamento da UEM;

Orientações microeconómicas

- (7) Reforçar o melhorar o investimento em investigação e desenvolvimento, em especial através de empresas privadas;
- (8) Facilitar todas as formas de inovação;
- (9) Facilitar a divulgação e a utilização eficaz das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) e criar uma sociedade da informação plenamente inclusiva;
- (10) Reforçar as vantagens competitivas da base industrial europeia;
- (11) Incentivar a utilização sustentável dos recursos e reforçar a protecção do ambiente;
- (12) Alargar e aprofundar o mercado interno;
- (13) Garantir a abertura e a competitividade dos mercados, de forma a fazer face à globalização;
- (14) Criar um enquadramento empresarial mais concorrencial;
- (15) Promover uma maior cultura empresarial e criar um ambiente favorável às PME;
- (16) Melhorar as infra-estruturas europeias.

Orientações para o emprego

- (17) Executar políticas de emprego para atingir o pleno emprego, melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho e reforçar a coesão social e territorial;
- (18) Promover uma abordagem do trabalho baseada no ciclo de vida;
- (19) Assegurar a existência de mercados de trabalho inclusivos, melhorar a atractividade do trabalho, e torná-lo mais remunerador para os que procuram emprego, incluindo as pessoas desfavorecidas e os inactivos;
- (20) Melhorar a resposta às necessidades do mercado de trabalho;
- (21) Promover a flexibilidade em conjugação com a segurança do emprego e reduzir a segmentação do mercado de trabalho, tendo devidamente em conta o papel dos parceiros sociais;
- (22) Garantir a evolução dos custos do factor trabalho e mecanismos de fixação dos salários favoráveis ao emprego;
- (23) Alargar e reforçar o investimento em capital humano;
- (24) Adaptar os sistemas de educação e formação por forma a poderem responder às novas exigências em matéria de competências.

Fonte: Decisão (CE) n.º 2005/600/CE do Conselho, de 12 de Julho de 2005, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.

²⁶⁰ Cf. “Estratégia de Lisboa”. Disponível em <http://www.cnel.gov.pt/InnerPage.aspx?idCat=337&idMasterCat=334&idLang=1&site=estrategiadelisboa>. Acedido a 25/01/2010.

Como podemos ver, as orientações para o emprego são apresentadas num instrumento político integrado que abrange igualmente as esferas macro e microeconómicas da União Europeia. Este é, sem dúvida, 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 tem implicações ao nível das dinâmicas de funcionamento existentes no seio da própria CE, mas também nas relações entre a CE e os Estados-membros, tal como sustenta uma das nossas entrevistadas:

Quer dizer, passámos de uma perspectiva individual, nós desk-officers de emprego falávamos com o Estado-membro numa maneira bilateral e passámos a fazê-lo com muitos outros serviços. Em vez de termos as linhas directrizes só do emprego passámos a ter, e antes, como sabe, havia dois processos, o processo de emprego que era feito entre a CE e o Estado-membro através das linhas Directrizes para o Emprego e depois havia as Broad Policy Economic Guidelines para a política económica, estas duas foram agrupadas nas guidelines integradas e este é um ponto de viragem, na minha opinião pessoal, mas também penso que é comumente aceite que é isto mesmo. Portanto, em termos internos da CE, isto obriga de facto a uma abordagem muito diferente daquilo a que estávamos habituados até ao momento e trabalhamos numa base de consulta permanente com outras Direcções Gerais, sobretudo há 3 direcções core, que analisam as três vertentes das guidelines, temos os aspectos económico-financeiros que é a DG ECFIN que lidera, temos o 1º set de guidelines, depois a DG Entreprise com os aspectos micro, o que tem a ver com o ambiente empresarial, a economia, e depois as guidelines do emprego. Apesar de haver todo este esforço interno de consulta, de fazermos os documentos em comum, também é esta realidade que se reflecte no Estados-membros, por que os Planos de Emprego deram lugar agora ao PNACE, aos Planos de Reforma. (E17e2 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

A nova arquitectura das directrizes implicou que os Planos Nacionais de Acção para o Emprego (PNAE)²⁶¹ e os Relatórios Conjuntos sobre o Emprego fossem 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) estas alterações, no fundo, representam 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 activas) e, do ponto de vista da CE, uma diminuição da sua capacidade de monitorização das mesmas (Zeitlin 2007a). Complementarmente, torna-se evidente o desequilíbrio entre as três dimensões – social, económica e de emprego - da Estratégia de Lisboa renovada e percebe-se que os Estados-membros escolhem quais os objectivos a

²⁶¹ Apenas Portugal manteve, até ao ano de 2010, a elaboração do PNE.

incluir nos seus programas nacionais, bem como aqueles a que pretendem dar (verdadeira) relevância estratégica. Em muitos casos, isto implica que as prioridades em torno da promoção da inclusão e coesão social, da igualdade de género não surjam destacadas em muitos relatórios nacionais ou que, eventualmente, estas não correspondam ao modo como os Estados-membros pretendem utilizar os fundos estruturais (Estivill e Aires 2007; Zeitlin 2007a).

Uma outra ideia que nos parece importante sublinhar, no que diz respeito especificamente aos objectivos 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, apelam primordialmente ao reforço do crescimento quantitativo do emprego (Freyssinet 2007)²⁶². Associado a este objectivo, é também reforçada a componente da “activação”, como nos diz Amparo Serrano Pascual:

As novas directrizes aprovadas em Julho de 2005 contém várias afirmações que promovem os três temas que identificámos como sendo típicos da activação: individualização (a ideia de que os problemas do desemprego e da exclusão podem ser resolvidos alterando a motivação e as atitudes pessoais dos indivíduos) baseada na integração laboral (em que os assuntos relacionados com a protecção dos trabalhadores, a distribuição dos recursos financeiros, o pagamento justo, etc. são subordinados ao objectivo de aumentar a taxa de emprego) e a contratualização (reconhecendo ambas as partes a sua responsabilidade no projecto de integração) (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 designadamente, tal como demonstramos na terceira parte do trabalho. Estão em causa alterações ao nível conceptual e do discurso político que influenciam a forma como os problemas sociais (e.g. o desemprego, a pobreza) são descritos e enquadrados (e valorizados) politicamente. Percebemos também que estes novos elementos, de entre os quais se destaca o ênfase na activação, servem como justificação e/ou forma de legitimar determinadas acções 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

²⁶² Esta ideia é salientada por um outro autor, Gilles Raveaud, para quem a EEE não mostrou ser o melhor instrumento para pôr em prática o objectivo de melhorar a qualidade do emprego. A ausência, desde logo, de indicadores e objectivos concretos em termos, por exemplo, de horários de trabalho, salários e tipo de contrato revela as dificuldades - e, no limite a ausência de vontade política por parte dos Estados-membros-, na que respeita à sua efectiva concretização (Raveaud 2007: 419).

atribuição das prestações sociais; o enfoque na aprendizagem ao longo da vida como mecanismo privilegiado de promover a empregabilidade; a taxa de actividade como instrumento estatístico de referência.

Esta ideia é corroborada por um dos peritos que entrevistámos que mostra como, ao longo do tempo, podemos assinalar algumas inflexões nos objectivos e nas prioridades da EEE:

Houve algumas inflexões ao longo deste tempo. Parece-me que aquilo que eram as intenções iniciais das políticas viradas para o emprego, sofreram entretanto muitas inflexões ao longo de todo este tempo e portanto a ideia que eu tenho é a de que houve uma crescente influência das entidades internacionais, num sentido mais vasto, que me parece que a Europa de um modo mais tácito ou de um modo mais explícito acabou por ir incorporando cada vez mais, não é. (...) Há muito tempo, por exemplo, se vem aconselhando a países como Portugal que a legislação laboral deve mudar, que deve haver mais flexibilidade que a natureza mais instável das economias, dos mercados, aconselham a que... os financiamentos públicos também têm sofrido um condicionamento e uma necessidade de racionalização de recursos e de meios financeiros, etc. muito maiores do que há umas décadas atrás. E portanto essas orientações da OCDE, que eu acho que, directa ou indirectamente, é muito o Banco Mundial que está por detrás e outras economias mais poderosas e mais mercantilistas, têm vindo a ser incorporadas de uma maneira pouco crítica no quadro europeu. No fundo o que isso implica é que parece existir uma espécie de abdicação da própria Europa face àquilo que é a sua tradição e face àquilo que foi durante muito e muito tempo a sua concepção dos direitos humanos no trabalho, dos direitos do trabalhador e todo o edifício legislativo do direito do trabalho que eu acho que, pelo menos em larga medida, tem vindo a ser colocado em causa. Porquê? Porque os próprios governos e as próprias dificuldades económicas resultantes de factores demográficos, da crise do Estado social, de uma série de ineficiências e sobretudo resultantes das políticas mais mercantilistas independentemente dos governos serem mais de centro direita ou de centro esquerda, que é isso que tem prevalecido, o certo é que o processo tem vindo a evoluir num sentido que parece dizer que há uma inevitabilidade de que não há alternativas a isso, não é possível evitar que o emprego se torne cada vez mais flexível, que o desemprego se torne mais fácil, que as relações laborais sejam cada vez mais individualizadas e portanto que esse edifício que durante muito tempo se defendeu... o trabalho conceptualizado enquanto um actor colectivo, um agente da economia mas com direitos e com um estatuto digamos de parceiro colectivo isso tem sido colocado em causa de uma forma cada vez mais evidente e mais directa (...) Do ponto de vista institucional o que eu acho é que tem faltado uma certa ousadia e capacidade inventiva dos políticos e das políticas europeias nesta área para tentarem formular e actualizar um modelo que seja mais consentâneo com aquilo que é a especificidade e a tradição humanista e a tradição social da Europa não é. (E24 Perito português)

Nesta perspectiva, percebemos que nesta fase da EEE o modo de conceber e tratar os problemas de emprego existentes passa a ser inteiramente dominado por preocupações de ordem económica e financeira. Diz-nos ainda o nosso entrevistado:

Apesar de alguns pressupostos, de alguns princípios que a Estratégia de Lisboa em tese defendia e parecia ainda assim ir no sentido da defesa de uma certa visão

européista, de uma Europa social e portanto não era tão ostensivamente digamos neoliberal. Estas medidas têm vindo progressivamente, passo a passo a tornarem-se cada vez mais explícitas de que realmente o objectivo é esse, o determinismo do mercado e é o controlo das despesas públicas, portanto são todas essas orientações europeias que resultam num alinhamento no mesmo sentido deste processo global mais geral. (E24 Perito português)

Um dos aspectos interessantes que subjaz a esta orientação diz respeito, precisamente, a uma certa ideia de “inevitabilidade” no que diz respeito às próprias posições e opções políticas, quando, na realidade, os representantes dos governos fazem escolhas e traçam caminhos em função das suas próprias preferências ideológicas, políticas e perante circunstâncias económicas, culturais, sociais específicas.

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 protecção 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. Como explica uma das nossas entrevistadas:

As políticas ligadas à criação de emprego, este braço das políticas de emprego têm basicamente efeitos a partir das políticas de crescimento económico, de desenvolvimento económico. Ora, a este nível aquilo que se verificou na Europa foi a definição de um modelo de crescimento económico assente na competitividade própria da sociedade do conhecimento e fazendo apelo basicamente à inovação. Isto é um paradigma específico. Podemos dizer que é um novo paradigma se compararmos com o modelo de produção e de crescimento que teve com a Revolução Industrial e que perdura até ao nosso tempo, que foi muito mais centrado numa competitividade baseada na concorrência pelos preços, quando muito pela qualidade, de produção em massa e de factores de competitividade assentes muito mais em empregos estandardizados, numa boa organização do emprego e empregos cuja remuneração fosse o mais baixa possível por relação com a concorrência. Ora a evolução no domínio do crescimento económico é no sentido do reconhecimento de que a Europa e os outros países desenvolvidos não conseguirão crescer economicamente nem competir num mundo global se não privilegiarem os factores de competitividade próprios da sociedade do conhecimento que têm que ver, portanto, com as qualificações, com as competências, com a capacidade de investigação e de criar novos produtos, novos serviços, novas formas de organização e de gestão que se traduzam na criação de valor e é nesta relação que a gente passa da investigação para a inovação propriamente dita enquanto incorporada no tecido económico e criando valor. Isto significa que deveria

haver como consequência, em termos de efeitos, uma alteração também, que demora tempo mas que é na sua concepção, no seu paradigma radical de... na composição da mão-de-obra, para mão-de-obra mais qualificada, mais formação ao longo da vida, mais mobilidade e melhores remunerações uma vez que o factor trabalho dará aqui sobretudo capacidade não de reprodução de actividades produtivas rotineiras mas de actividades novas criadoras de valor acrescentado. (E22 Representante/Membro de organização governamental a nível nacional)

Ora, 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, como reconhece a nossa entrevistada supra-citada:

É evidente que esta linha de produção, do que pode ser o futuro, de criação do que podem ser os novos empregos provoca desequilíbrios na medida em que nós temos a maior parte da mão-de-obra, mais nuns países do que noutros, não é altamente qualificada, não é sequer medianamente qualificada, não tem capacidades para garantir uma actualização constante e uma gestão constante dos percursos profissionais que permitam ajustar o que se oferece de competências, de saberes fazeres com aquilo que é a procura de trabalho por parte das empresas. Mas também desequilíbrios na medida em que o tecido económico, ele próprio, não se muda de um momento para o outro e portanto podemos ter empresas de ponta e com grande capacidade produtiva e de sobrevivência e de sucesso que são altamente qualificadas e qualificantes mas vamos tendo camadas, nuns países maiores do que noutros, de actividade económica que continua a fazer apelo a mão-de-obra desqualificada e que quer pagar menos. (E22 Representante/Membro de organização governamental a nível nacional)

Para além das dificuldades específicas que advêm da transição para um novo modelo de desenvolvimento económico, sublinhamos que o enfoque assenta 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 re-localização para regiões onde a mão-de-obra é mais barata, a maximização da eficiência produtiva. Estes factores, 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 são realçadas, nos discursos políticos, as vantagens do desenvolvimento tecnológico, da disseminação do acesso ao conhecimento, da necessidade da aprendizagem ao longo da vida²⁶³, 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/relançamento²⁶⁴ da Estratégia de Lisboa em 2005, tem a ver com a delimitação de objectivos quantificados. Esta ideia é enfatizada por uma das nossas entrevistadas:

Duas coisas que falharam em 2000, e que hoje é possível identificar. Falharam por que não foi possível fazer de outra forma: a questão dos objectivos quantificados. Para quem conhece em pormenor como estas coisas se constroem, tinha de haver 2000 para haver 2005. O facto de ter havido um consenso sobre orientações gerais foi um sucesso. E a construção europeia faz-se por pequenos passos. Não havia consenso entre os então 15 Estados-membros, para formular objectivos quantificados. Passou-se essa fase e, em 2005, houve essa possibilidade. Os líderes políticos europeus viram que tinham instrumentos que podiam ser usados de uma forma mais interventiva e portanto em 2005 foi possível fixar objectivos quantitativos. Não havia consenso entre os então 15 Estados-membros, para formular objectivos quantificados. Passou-se essa fase e, em 2005, houve essa possibilidade. Os líderes políticos europeus viram que tinham instrumentos que podiam ser usados de uma forma mais interventiva e portanto em 2005 foi possível fixar objectivos quantitativos. Quanto à questão financeira. Havia de facto um problema. Procurou-se dar uma orientação às políticas nacionais mas não havia uma obrigação de que as verbas fossem usadas prioritariamente para alcançar os objectivos da Estratégia de Lisboa. (E15 Representante/Membro de órgão da UE a nível nacional).

²⁶³ Refira-se que estas são também integradas nas políticas de emprego enquanto factores essenciais para a promoção de mais crescimento económico, melhores empregos e mais coesão social.

²⁶⁴ Chamamos a atenção para o conceito de “relançamento”, utilizado quando nos referimos às mudanças na Estratégia de Lisboa suscitadas pelo processo de revisão da mesma em 2005 e, designadamente, para o sentido que o mesmo contém, em língua inglesa - “revamp” - dando conta de uma inovação ao nível da forma, da estrutura.

Outra das alterações que podemos registar tem a ver com alterações nos instrumentos financeiros²⁶⁵. As mudanças a este nível reflectiram-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 implica, de facto, um reforço dos financiamentos. Outro dos nossos entrevistados defende que esta preocupação tornou-se mais evidente neste novo período:

Nós tentamos que a implementação, a execução do Fundo Social seja enquadrada por todos os planos a nível nacional. Por exemplo, no período que agora corre, os objectivos dos programas financiados pelo Fundo Social enquadram-se quase integralmente nos Planos Nacionais de Reforma, no caso português no PNACE e isso, nós também tentámos garantir, quando foi a aprovação dos projectos no ano passado, que não houvesse uma intervenção desgarrada, essa foi a ideia principal, garantir que os programas tivessem em conta todas as prioridades e todos os objectivos definidos nos planos nacionais que vão de encontro às orientações em matéria de emprego e de educação definidas na Estratégia de Lisboa (E17e1 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas).

Deste modo, reconhece-se que existe uma maior preocupação em estabelecer uma ligação directa entre os objectivos definidos na Estratégia de Lisboa e o modo como estão estruturados e são regulados os Fundos estruturais²⁶⁶. Uma das nossas entrevistadas destaca o carácter inovador associado a estas alterações:

A questão dos Fundos Estruturais é gerida através dos regulamentos que são produzidos aqui, não é, e a grande diferença, entre outras, os regulamentos agora são vistos como sendo mais simplificados, e uma das inovações dos novos regulamentos que vão supervisionar todos os programas operacionais para o período 2007-2013 foi a introdução da obrigação de ligar os investimentos e os fundos aos objectivos das políticas. Também no caso do FEDER isso acontece. Portanto investimentos produtivos financiados pelo FEDER com questões que são importantes para a economia e para no fundo tornar a economia europeia no seu todo na economia baseada no conhecimento, etc., etc.. Mas isto é um aspecto muito inovador, quer dizer foi contestado, foi discutido em sede aqui das reuniões da CE, do Conselho, com os Estados-membros, foi altamente discutido até que se chegou a um ponto em que se aceitou que, sobretudo para as regiões de convergência, que é o caso de Portugal, onde agora, como sabe, o mapa administrativo também mudou (...) E é bom não perder esta perspectiva, eu acho, por que não estamos só a falar nas questões do social e do emprego, é toda a questão dos fundos no geral, todos os programas e todo... no passado QCA e

²⁶⁵ Os principais instrumentos de que a UE dispõe para reforçar a coesão económica e social são os fundos estruturais. De entre estes destaca-se: o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER), o qual visa favorecer “a redução das disparidades regionais e o desenvolvimento equilibrado das regiões europeias, através da atribuição de apoios aos actores locais no âmbito de programas de desenvolvimento estabelecidos em parceria com a UE, os Estados-membros e as colectividades territoriais” (Hen e Léonard 2000). Saliente-se também o Fundo Social Europeu (FSE), considerado “o principal instrumento financeiro para a UE pôr em prática os objectivos estratégicos da sua política de emprego” (European Commission. Regional Policy).

²⁶⁶ Em concreto, a “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.

agora o QREN têm esta lógica (E17e2 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas).

Apesar dos esforços empreendidos, para o período 2007-2013, apenas 10% das despesas da UE são afectas às prioridades da Estratégia de Lisboa (Giddens 2007). Em todo o caso, para além da questão dos montantes e, mais importante do que a forma como estes são controlados e administrados pelas instituições europeias (e.g. Tribunal Europeu de Contas), é a forma como os financiamentos são utilizados no desenvolvimento das políticas (e.g. da EEE), tal como sublinha um dos nossos entrevistados:

Os objectivos e os critérios de elegibilidade do FSE já são perfeitos. E não estou a exagerar. Porque eles adequam-se, estão próximos da EEE. Não há nada que deva ser mudado aí. O que deve mudar é uma coisa diferente, que é a distribuição e administração do FSE. E aqui somos escravos de uma balança de poder e de uma certa concepção do papel da CE como garante de uma sã utilização dos fundos comunitários, o que na minha visão está distorcido e é perverso. Passamos o nosso tempo a verificar a despesa dos Estados-membros e não nos preocupamos com os desenvolvimentos políticos desse financiamento. (...) Se tivéssemos um sistema em que os Estados-membros fossem obrigados a apresentar outputs, resultados em termos de políticas em vez de existir um sistema de controle e de verificação tão apertado e rigoroso, penso que poderíamos avançar mais. Por exemplo, poderíamos garantir um financiamento a Portugal (e.g. do FSE) com a condição de que fossem criados certos empregos, em oposição a “arrumar” todas as contas e a enviá-las para a CE. (E18 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

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, que decorre do processo de revisão da Estratégia de Lisboa em 2005, está ligada a questões de funcionamento e organização. Neste caso, as directrizes que orientam os Estados-membros na prossecução dos respectivos PNR passaram a ser definidas por três anos²⁶⁷ e surgem (re)agrupadas sob as três grandes prioridades estratégicas²⁶⁸ 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);

²⁶⁷ 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.

²⁶⁸ A estas junta-se uma quarta prioridade relacionada com a implementação das reformas através de uma melhor governação.

- 2) melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho (Directrizes 21 e 22);
- 3) reforçar o investimento em investigação e capital humano através, designadamente, do reforço das competências e da melhoria das qualificações (Directrizes 23 e 24)²⁶⁹.

Ainda que, durante o processo de revisão da Estratégia de Lisboa, se tenha procurado superar os problemas relacionados com a implementação dos objectivos 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, constata-se que a nova estrutura conjunta das directrizes mantém alguns problemas em termos de operacionalização. A articulação entre as três dimensões da agenda de Lisboa – social, económica e de emprego – permanece problemática e desigual, salientando-se a diversidade de objectivos 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 Directrizes 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)²⁷⁰.

Como vimos, 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 resolve as dificuldades ao nível da substância propriamente ditos, nem tão pouco define formas (mais) eficazes de resolver os problemas (e.g. de emprego e desemprego) e/ou de pôr em prática as novas estratégias de acção (e.g. trabalho em parceria, abordagem de cima-para-baixo). Mais recentemente, destacamos dois outros momentos importantes que completam, no período de tempo que corresponde à realização da nossa investigação, o processo de desenvolvimento e implementação da EEE. Um desses acontecimentos corresponde ao

²⁶⁹ Esta alteração foi incorporada nas directrizes para o emprego definidas para o período 2005-2008, tendo estas sido reduzidas de 10 para apenas 8 (“Employment Policy Guidelines (2005-2008)”. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11323_en.htm. Acedido a 25/01/2010).

²⁷⁰ O retrocesso e/ou subordinação da dimensão social da política europeia foi prosseguido ao longo do período conturbado que conduziu à ratificação do Tratado de Lisboa e, mais recentemente, no novo plano previsto para a Europa que, agora, tem 2020, como horizonte temporal.

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 UE²⁷¹, 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, podemos dizer que o Tratado não veio acrescentar competências novas para a UE, mas antes consolidar as já existentes²⁷². Ou seja, as possibilidades de interferência da UE nas políticas nacionais permanecem limitadas e são 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 objectivo de alcançar a meta do pleno emprego²⁷³ surge (apenas) no artigo 2.º, integrada num conjunto mais alargado de objectivos (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 do mercado de trabalho, na linha da estratégia prosseguida anteriormente:

Os Estados-membros e a UE empenhar-se-ão, nos termos do presente título, em desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma força de trabalho qualificada, formada e susceptível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas, tendo em vista alcançar os objectivos enunciados no artigo 3.º do Tratado da UE (Conselho da União Europeia 2008).

Ou seja, neste domínio de acção 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 Título I. Artigo 2.º 3.º). À UE compete tomar medidas para garantir a coordenação das políticas de emprego dos Estados-

²⁷¹ Recordamos as posições negativas (expressas, designadamente, nos referendos de 2005) da França e da Holanda no contexto, primeiro, da proposta de uma Constituição Europeia, e, posteriormente, do voto negativo dos Irlandeses no primeiro dos dois referendos realizados no país (o primeiro em 2008 e o segundo em 2009) sobre o novo Tratado de Lisboa.

²⁷² Destaca-se o carácter juridicamente vinculativo atribuído à Carta Fundamental dos Direitos da UE consagrado no Tratado de Lisboa.

²⁷³ Em todo o caso, como defendemos anteriormente, o pleno emprego permanece um objectivo cuja concretização é muito questionável desde logo pelo tipo de empregos que são incentivados. Estes não são empregos a tempo inteiro e permanentes mas, pelo contrário, empregos temporários, a tempo parcial que, se admite, deverão contribuir para aumentar a flexibilidade e criar mais emprego (Raveaud 2007).

Membros, definindo, nomeadamente, as directrizes para essas políticas (Conselho da União Europeia 2008 Artigo 5.º 2.).

Como sabemos, de entre as alterações introduzidas pelo Tratado, que terão implicações também nesta área de actuação, destacam-se as reformas ao nível das instituições comunitárias ligadas, em particular:

- (1) ao reconhecimento do Conselho Europeu como uma instituição de pleno direito;
- (2) à extensão do voto por maioria qualificada no Conselho a um conjunto mais vasto de temas, baseado, a partir de 2014-2017, numa forma de cálculo;
- (3) à Presidência rotativa do Conselho partilhada por três Estados-membros que podem organizar a respectiva de diferentes formas;
- (4) à consulta, de forma sistemática, dos Parlamentos nacionais acerca das decisões da UE;
- (5) da extensão do processo de co-decisão do Conselho e do PE a novas áreas; (6) da criação de uma Cimeira tripartida sobre crescimento e emprego, envolvendo representantes dos parceiros sociais.

Entendemos que os efeitos de muitas destas iniciativas não poderão ser vislumbrados tendo em conta o espaço de tempo relativamente curto que delas nos separa, por um lado, e o facto de algumas delas só serem (plenamente) implementadas no futuro próximo, por outro lado.

Assim, para além das implicações que decorrem do processo de revisão da Estratégia de Lisboa, que desde 2005, tem marcado os procedimentos e os objectivos da EEE, devemos ter em atenção os aspectos seguintes:

1º - De um modo geral, os conteúdos das directrizes têm-se mantido inalterados. Assim, apesar do ênfase colocado, nomeadamente, 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 inactividade), a recente crise económica e financeira vem, em muitos países, não apenas comprometer o respectivo alcance, como também pôr em causa alguns dos pressupostos e do tipo de estratégia delineados para melhorar a situação dos mercados de trabalho europeus. Deste modo, constatamos que em países como Portugal, a europeização das políticas de emprego, através da activação e da promoção da aprendizagem ao longo da vida, não se traduz 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. Pelo contrário, é acompanhada pelo reforço das desigualdades no que respeita à capacidade em lidar com os novos desafios, por parte de diferentes grupos etários, diferentes sectores produtivos, diferentes perfis educacionais e de competências. Isto, para além das várias alterações a que temos vindo a assistir nas formas de contratação; na alteração dos critérios de acesso aos benefícios sociais; no alargamento e reconfiguração do sistema de ensino.

2º - O facto de nos aproximarmos da data fixada, 2010, para a obtenção de determinados resultados sem que a EEE e a Estratégia de Lisboa em que esta foi incorporada se tenha revelado eficaz na resposta aos desafios recentes (e.g. crise económica e financeira; emergência de novos espaços competitivos associados aos BRIC) anuncia a necessidade de um novo plano, o qual tem vindo a ser delineado com base nos mesmos pressupostos. Ou seja, este deverá conter os “ingredientes” de um consenso social e político de teor marcadamente neoliberal, que se tem vindo a consolidar ao longo dos últimos anos nos países da UE, e reflectir o carácter de coordenação aberta e o tipo de geometria variável adoptados enquanto meios privilegiados para a introdução das mudanças.

8. Conclusão

Uma das ideias que sobressai deste capítulo é a de que, sobretudo a partir de meados da década de noventa, o desemprego passou a ser encarado como um tema importante na agenda política europeia. Nesta altura surgiram, como vimos, diversas iniciativas políticas que visavam o aprofundamento da dimensão social do projecto de construção europeia e que culminaram, no ano de 1997, na criação da EEE. No entanto, apesar de terem sido delineados objectivos ambiciosos como seja alcançar o pleno emprego, promover a qualidade do emprego, e de terem sido fixadas metas quantitativas no que diz respeito, designadamente, às taxas de emprego, constatamos que a política de emprego prosseguida pela UE permanece subordinada aos objectivos económicos (e.g. controlo dos défices públicos e baixos níveis de inflação) os quais são privilegiados no âmbito da consolidação do mercado único enquanto mecanismos fundamentais para

garantir o crescimento económico e a estabilidade financeira e monetária. Esta constatação leva-nos a sustentar que as prioridades e os princípios de acção que se destacam em alguns documentos e momentos históricos importantes na trajetória das políticas de emprego europeias constituem, no essencial, um conjunto de “boas intenções” que alguns Estados-membros e/ou protagonistas políticos pretendem evidenciar e, objectivamente, ajudam a sustentar um argumento retórico a favor do modelo social europeu. Na prática, estas permanecem, como demonstrámos, enredadas em inúmeras contradições e mascaram situações e vontades políticas muito diversas entre os Estados-membros.

Outro aspecto que salientamos, e que, de certa forma, vem confirmar a subordinação atribuída às preocupações sociais (e.g. criar mais e melhores empregos, promover a coesão social), está ligado à integração das políticas de emprego num programa mais vasto de reformas, que se iniciou, sobretudo, a partir da revisão da Estratégia de Lisboa em 2005. De certa forma, isto implicou que a visibilidade daquelas diminuísse e que a margem de actuação e as escolhas dos Estados-membros se acentuassem no sentido em que estes escolhem e dão relevo aos objectivos que mais se adequam (estrategicamente) à sua situação. Esta tendência mostra que, num período em que as dificuldades são mais prementes em termos de menor crescimento económico e aumento dos défices públicos, os instrumentos de coordenação suave adoptados acentuam o alcance limitado e o carácter marcadamente voluntarista das políticas europeias de emprego.

Complementarmente, o agravamento das condições económicas na generalidade dos Estados-membros nos últimos anos e, muito em particular, o aumento substancial do desemprego e das formas de emprego precárias tornam os objectivos e as linhas de actuação previstas na EEE questionáveis do ponto de vista dos resultados alcançados²⁷⁴. Esta ideia é comprovada quando analisamos os resultados decepcionantes conseguidos em termos de crescimento económico e de emprego. Para além disso, a intenção política de articular as três dimensões de um projecto europeu (“agenda de Lisboa”), que pretendia tornar a UE na economia mundial mais competitiva do mundo, com mais e melhores empregos e mais coesão social, de facto, não se concretizou no período de tempo previsto.

²⁷⁴ Uma reflexão em torno dos efeitos da crise económica recente nos mercados de trabalho europeus e das suas implicações na reconfiguração das políticas europeias de emprego para os próximos anos é-nos apresentada por Weiler (Weiler 2009).

Se tomarmos em consideração as metas quantitativas definidas para 2010, os objectivos de alcançar uma taxa de emprego de 70% e de afectar 3% do PIB em despesas com I&D, nomeadamente, não foram alcançados na maior parte dos Estados-membros. Com a crise financeira que afecta a generalidade das economias europeias desde 2008/2009, a melhoria dos indicadores que vinha sendo registada não só estagnou como regrediu.

O agravamento (de novo) da situação leva alguns autores (Kovács e Lopes 2010; Magnusson 2010) a defender que enfrentamos, hoje, o risco de aprofundamento de reacções e/ou de estratégias individuais que, inclusivamente, poderão determinar o agravamento da situação de emprego e das condições de trabalho na UE. Deste ponto de vista, estará em causa a consolidação de um “espaço social europeu” ou, como recorrentemente dizemos, de um “modelo social europeu” enquanto conjunto de valores e princípios comuns no domínio da protecção social, da política social e do emprego.

Finalmente, há uma terceira ideia que destacamos. A história do desenvolvimento da EEE mostra-nos que esta pretende consolidar uma nova abordagem dos problemas de emprego e desemprego ao nível da UE, à qual estão associadas alterações no que diz respeito, especificamente, ao papel do Estado. Partindo de pressupostos distintos daqueles em que assentava o modelo tradicional de actuação do Estado-Providência (em que o Estado tinha por função primordial proteger os trabalhadores das forças do mercado e, muito em particular, os trabalhadores do sexo masculino e, por via destes, as respectivas famílias), a responsabilidade pela gestão do risco social recai agora, eminentemente, sobre o indivíduo, sobre o trabalhador. Este deve dotar-se dos instrumentos (e.g. níveis de qualificação e formação elevados; capacidade de adaptação; mobilidade) adequados para se adaptar às exigências e às incertezas do mercado de trabalho. O Estado, esse, terá por missão assegurar que ferramentas consideradas essenciais, como é o caso da formação ao longo da vida, são disponibilizadas pelas instituições competentes (e.g. escola, serviços públicos de emprego, empresas). Cabe-lhe também garantir que os recursos são compulsivamente²⁷⁵ utilizados, em particular, por aqueles que usufruem dos apoios e dos serviços de protecção social (e.g. subsídio de desemprego). Cada vez mais, estes restringem-se aos indivíduos integrados no mercado de trabalho (formal) que, num

²⁷⁵ No sentido em que, caso não exerçam os seus deveres, vêm os seus direitos ser restringidos ou mesmo negados.

determinado momento da sua vida profissional, preenchem as condições necessárias para aceder aos benefícios sociais concedidos pelo Estado.

Sendo esta a estratégia prosseguida pela generalidade dos Estados-membros, ela assume contornos distintos e produz efeitos também diversos. Em países como Portugal, onde este tipo de abordagem é relativamente recente, assiste-se ao agravamento das condições de trabalho (e.g. generalização de empregos precários e inseguros) e ao reforço das desigualdades sociais (e.g. em termos de rendimento e no que diz respeito também ao acesso à protecção social) como duas tendências que se têm vindo a consolidar, sobretudo nos últimos anos, e que vêm agravar alguns dos problemas estruturais do nosso mercado de trabalho²⁷⁶. Trataremos destas questões mais em detalhe na terceira e última parte da dissertação, procurando demonstrar que o ênfase colocado na activação das políticas de emprego, designadamente, provém e alimenta-se, em larga medida, das interacções com as políticas europeias e que a linha de actuação que vem sendo prosseguida está orientada no sentido da flexibilização do mercado de trabalho e do aumento do número de pessoas disponíveis para trabalhar (em empregos precários, mal remunerados, de curta duração), num contexto em que o emprego surge como um bem cada vez mais raro e selectivo.

²⁷⁶ Sublinhamos que a deterioração dos indicadores e o agravamento da situação do mercado de trabalho nacional antecedem a crise financeira recente, sendo por ela, obviamente, agravados, tal como demonstramos no capítulo 7 do trabalho.

Capítulo V. Os diferentes actores e o modo como coordenam a sua acção

1. Os actores e suas estratégias no seio das instituições europeias

A implementação da EEE pressupõe que alguns actores estratégicos²⁷⁷, ao nível nacional e também europeu, interajam nos processos de decisão política. Neste sentido, reconhecemos que a tomada de decisões, a produção de legislação e os procedimentos relacionados com a sua implementação dependem, hoje, de um número considerável de instituições, com mecanismos e funções próprios que integram um “sistema de governação” com níveis e intervenientes variados, designado “sistema de governação multi-níveis” (Hooghe e Marks 2001). Nestas instituições actuam e interagem vários actores, que desenvolvem as suas estratégias e exercem a sua margem de autonomia em determinados momentos históricos e políticos.

Neste capítulo, pretendemos analisar o papel destes actores e das formas de coordenação e/ou articulação que entre eles se entretecem na prossecução da EEE. Partimos de uma ideia inicial que consiste em reconhecer que os resultados alcançados no que diz respeito à formulação dos objectivos, à definição de metas políticas, à delimitação de orientações estratégicas, etc. depende de vários factores de entre os quais destacamos os limites da acção das próprias instituições, mas também os interesses políticos, a perspectiva económica e social dos actores que a um nível individual mas também colectivo realizam e fazem avançar esses mesmos objectivos e políticas. Ou seja, na perspectiva que defendemos, circunstâncias políticas (e económicas) precisas podem, por exemplo, determinar o maior ou menor alcance das iniciativas previstas. Veja-se o que sucedeu aquando da integração do título sobre o emprego no Tratado de Amesterdão, que descrevemos no capítulo anterior, fruto da renovação na ideologia política dominante em muitos países europeus (e.g. Reino Unido, Alemanha), possibilitando que as preocupações com a salvaguarda de determinados patamares sociais por parte de países como a Suécia, a

²⁷⁷ Os conceitos de “actor” e de “estratégia” que empregamos são inspirados na teoria do actor desenvolvida por Michel Crozier e Erhard Friedberg (Crozier e Friedberg 1977). No nosso caso, referimo-nos aos representantes de instituições cujo papel está formalmente consignado (e.g. CE, PE, Comité de Emprego) no processo de coordenação à escala europeia e também a membros de grupos de interesse e especialistas que se movem em instâncias não exclusivamente políticas (e.g. académicos). Através do recurso a algumas das ferramentas da análise estratégica desenvolvida pelos autores supra-citados e aplicada primordialmente ao estudo do funcionamento das organizações (e.g. administrativas e industriais) em França, pretendemos analisar o papel que, no seio destas instituições, alguns actores desempenham e perceber de que modo ele pode ser/é reajustado em função de circunstâncias políticas, económicas e sociais distintas.

Finlândia e a Áustria fossem consideradas. Complementarmente, tendo em conta o que dissemos antes a propósito da trajectória das políticas sociais europeias e, em particular, da delimitação do emprego como um tema de interesse comum, realçamos o papel de alguns actores políticos/estratégicos sem os quais determinados acontecimentos não teriam tido lugar. Pensamos, por exemplo, em figuras marcantes como Jacques Delors, Odile Quintin, Jérôme Vignon, Allan Larsson, Maria João Rodrigues. Mais recentemente, não podemos deixar de reconhecer que a diversidade de interesses e a multiplicidade de estratégias e posições dos diferentes Estados-membros intensificou-se (e.g. UE27), o que contribuiu para dificultar ainda mais o já por si complexo e difícil processo de obtenção de consensos. De resto, foi precisamente com o objectivo de preparar o alargamento a um conjunto alargado de países com características muito distintas dos que inicialmente integravam a UE, que o Tratado de Nice, adoptado no Conselho Europeu de Dezembro de 2000, estabeleceu um conjunto de alterações importantes ao nível dos processos de decisão²⁷⁸.

Nos pontos subsequentes analisamos o papel das várias instituições que intervêm, e que são chamadas a articular a sua acção, nas diferentes fases do ciclo de coordenação política da EEE concretamente e no seio destas (e para além delas) o modo como alguns actores específicos usam a sua margem de liberdade e exercem o poder. Sublinhe-se que este ciclo de coordenação tem um carácter vinculativo para todos os Estados-membros, porém, estes não são obrigados a transpor os objectivos políticos contidos na EEE para as suas legislações nacionais (de la Porte 2008)²⁷⁹.

2. As diferentes fases do ciclo de coordenação da Estratégia Europeia de Emprego

O capítulo sobre emprego do Tratado de Amesterdão estabeleceu, como forma de coordenação das políticas de emprego nacionais, uma espécie de modelo de “gestão por objectivos”. Através desta abordagem, as instituições europeias (e.g. Comissão Europeia e Conselho Europeu) estabelecem directrizes e monitorizam a respectiva implementação através de um processo articulado (Ferrera *et al.* 2000). Este consiste num processo cíclico baseado nos elementos seguintes: objectivos da EEE; relatórios nacionais e avaliação e

²⁷⁸ A este nível devemos ter em conta as reformas (do sistema de votos, por exemplo) introduzidas mais recentemente pelo Tratado de Lisboa, as quais entrarão em vigor em 2014.

²⁷⁹ Como explicitamos no capítulo seguinte, este é um dos elementos centrais do MAC cujo desenvolvimento está associado, no domínio da política social europeia, primordialmente, à EEE.

revisão pelos pares. Uma vez aprovadas, as directrizes supranacionais, tinham, até 2005, de ser convertidas em Planos Nacionais de Acção para o Emprego (PNAE) e, desde essa altura, em Programas Nacionais de Reforma (PNR). Numa fase posterior, as respectivas políticas e os progressos alcançados são sujeitos a uma avaliação conjunta (Relatório Anual de Progresso da CE, Relatório Conjunto para o Emprego). Como sublinha um ex-coordenador do PNE, com responsabilidades nas políticas de emprego desenvolvidas em Portugal:

É uma estratégia que tem basicamente três fases, do ponto de vista do seu desenvolvimento corrente, não estou a falar do ponto de vista histórico, que é a fase de definição das orientações, (...) uma fase de reflexão, de debate, de fixação das directrizes que são discutidas. (...) Depois, a segunda fase é a fase da aplicação das directrizes ao Estado-membro através da formatação dos Planos de Acção para o Emprego (...) portanto, a estratégia europeia tem essa característica fundadora que é os objectivos são europeus, a configuração é nacional, portanto, essa é a segunda fase (...). A terceira fase é o processo de avaliação. Acompanhamento e avaliação, que volta a ser inter-pares, ou seja, volta a ser à escala comunitária. Portanto, as várias instâncias da União Europeia avaliam o envolvimento de cada país na estratégia europeia e produzem as suas reflexões conjuntas. Portanto, primeira fase europeia: de concepção e orientação de políticas. Segunda fase: concretização nacional. Terceira fase: avaliação, novamente europeia. (E1 Representante/Membro de organização governamental a nível nacional)

Este ciclo político mantém-se desde 1998²⁸⁰, constituindo-se como o mais institucionalizado MAC (de la Porte 2008). Dele fazem parte as etapas seguintes:

- 1) definição de objectivos a nível europeu;
- 2) implementação ao nível nacional;
- 3) monitorização e supervisão (com base nos relatórios nacionais);
- 4) relatório conjunto sobre a situação de emprego na UE e sobre a implementação das directrizes pelos Estados-membros.

3. As instituições europeias e outros actores estratégicos que intervêm na definição dos objectivos e na monitorização da Estratégia Europeia de Emprego

As instituições que assumem um papel relevante ao nível europeu no âmbito da definição e monitorização dos conteúdos da EEE, são: a Comissão Europeia (CE) (DG Assuntos Económicos e Financeiros; DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de

²⁸⁰ Como recorda Ashiagbor, (Ashiagbor 2004) o procedimento de supervisão multilateral das políticas de emprego foi introduzido, em 1994, pelo Conselho Europeu de Essen

Oportunidades²⁸¹); o Conselho Europeu; os Comités (Comité de Emprego, Comité das Regiões, Comité Económico e Social) e o Parlamento Europeu (PE). No seio destas instituições (e para além delas) é, frequentemente, solicitada a participação e o envolvimento de um conjunto relativamente vasto de peritos²⁸². Para além destes, destacam-se ainda os representantes permanentes dos Estados-membros e dos parceiros sociais. Analisemos o respectivo papel de uma forma mais detalhada.

3.1. A Comissão Europeia

Um dos actores centrais que actuam no plano europeu é a CE²⁸³. Compete-lhe propor o plano original das Directrizes para o Emprego, uma vez consultado um vasto leque de actores, ao nível europeu (e.g. o PE, os parceiros sociais, o Comité de Emprego, o Comité Económico e Social, o Comité das Regiões) e também ao nível nacional. Ao desempenhar este papel, a CE dispõe de uma certa margem de liberdade para influenciar a “agenda europeia de emprego” (Teague 2001: 13)²⁸⁴. Em concreto, a CE desempenha um papel de coordenação, sendo responsável pela apresentação de propostas de directrizes específicas, pela organização da troca de boas práticas, pela apresentação de propostas de potenciais indicadores e pelo apoio aos processos de revisão pelos pares e de monitorização das políticas (Rodrigues 2001). Deste modo, contribui para a divulgação e partilha de um discurso (político) comum e para a delimitação e construção de uma agenda política comum.

Quando analisamos o papel da CE, uma organização extremamente complexa,

²⁸¹ No novo mandato da CE (2010-2014), presidida por José Manuel Durão Barroso, o nome desta Direcção-Geral (DG) mudou para DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão e o respectivo Comissário passou a ser o húngaro László Andor.

²⁸² Para uma análise do processo que conduziu à formulação das directrizes europeias para o emprego em 2003 e do comportamento estratégico dos diferentes actores envolvidos (e.g. CE, parceiros sociais) consultar, entre outros trabalhos, Jobelius (2003).

²⁸³ A respeito da CE, recordamos que “é o organismo comum às três Comunidades europeias: a CECA, a CEE e o EURATOM. Desde 1 de Novembro de 1993 tem o nome de Comissão da União Europeia” (Fontaine 1998: 58). A CE é considerada o motor da Comunidade e a guardiã dos Tratados. Possui um largo poder de iniciativa, podendo propor ao Conselho as medidas que considere úteis ao desenvolvimento das políticas comunitárias e aquelas que ache necessárias para salvaguardar o respeito pelos princípios dos Tratados. Em termos de atribuições e competências, “a Comissão tem o monopólio da iniciativa legislativa. Transmite as suas propostas de regulamentos e directivas ao Conselho e ao Parlamento” (Fontaine 1998: 59). Uma análise sobre o papel da CE no âmbito de um processo mais alargado de (tentativa de) democratização das instituições europeias pode ser consultada em Hen e Léonard (2000: 45). O Tratado de Lisboa introduziu algumas alterações em relação à escolha e ao papel exercidos pelo Presidente da CE, bem como à eleição e composição da sua equipa. Sobre este tema, consultar a informação disponível na seguinte morada da internet: “Tratado de Lisboa. A Europa rumo ao século XXI”, Disponível em http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/institutions/index_pt.htm. Acedido a 13-04-2010.

²⁸⁴ Num trabalho recente, de la Porte defende que o papel de “agente principal” da CE varia consoante a fase – de emergência ou de desenvolvimento – de implementação do MAC, nomeadamente, no âmbito da EEE (de la Porte 2008). Se, numa primeira fase, ela assumiu um papel preponderante (e.g. na definição dos objectivos) impulsionando o desenvolvimento das políticas europeias no domínio do emprego antes mesmo do desenvolvimento da própria EEE, numa segunda fase, que coincide com a respectiva institucionalização, são os Estados-membros que passam a usar a EEE para desenvolver a sua agenda doméstica e, por conseguinte, quem influencia e determina os objectivos da agenda política, controlando de certa forma a acção da CE (de la Porte 2008: 122).

podemos, como propõe Hooghe (2001) distinguir o seu lado mais eminentemente político representado pelos Comissários e pelos seus gabinetes e o seu nível mais burocrático composto por um número variável de Direcções-Gerais, responsáveis, na sua área específica, por um trabalho eminentemente especializado e/ou técnico. No âmbito da EEE e do MAC as funções administrativas realizadas a este nível e que envolvem a monitorização dos objectivos e das tarefas por parte dos Estados-membros, a produção dos relatórios, a delimitação dos objectivos e das recomendações assumem uma relevância considerável e, como sugere Maria João Rodrigues (Rodrigues 2001), são recursos que a própria CE utiliza para influenciar o desenvolvimento das políticas.

Apesar disso, não podemos deixar de reconhecer que a CE dispõe de recursos limitados para monitorizar e obrigar os Estados-membros a cumprir as iniciativas políticas definidas a nível europeu²⁸⁵. A este respeito, um dos representantes de um órgão da UE que entrevistámos sublinha o carácter suave do tipo de procedimento adoptado no âmbito da EEE e reconhece que:

O papel da CE tem variado ao longo do tempo e depende também dos Estados-membros. Eu penso que estes têm visto aumentar o seu nível de confiança e que, actualmente, a CE exerce um papel mais de “encorajador” do que propriamente de “árbitro” e apesar de a CE ter procurado envolver os Estados-membros num processo de monitorização pelos pares (multilateral surveillance), os Estados-membros têm-se mostrado muito relutantes em aceitar isto. Considero também que o desempenho desse papel exigiria uma monitorização e identificação de critérios e de indicadores muito rigorosos, o que, dada a complexidade do processo de Lisboa, se revela difícil, designadamente, definir indicadores comuns, válidos para todos os Estados-membros. Portanto, eu penso que o papel que a CE tem desempenhado é aquele que podemos esperar de um tipo de lei suave como é o caso da EEE. Penso que é questionável se a CE poderia ou deveria ter um papel mais assertivo. Não sabemos. O risco que isso representa é que os Estados-membros decidam não jogar o jogo e, naturalmente, é importante mantê-los envolvidos e assegurar que as suas obrigações não sejam outras do que um conjunto geral de princípios. (E18 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Ainda em relação ao papel desempenhado pela CE, alguns autores enfatizam o respectivo papel na definição das agendas políticas dos Estados-membros:

Apesar de o Conselho ter o direito de veto final, a CE tem um papel central enquanto empreendedora/fazedora de normas, possuindo a capacidade de definir a agenda (política) mas também a capacidade de influenciar as preferências dos Estados-membros ao longo de todo o processo (Schmidt 2000: 42).

²⁸⁵ A ideia de que a margem de actuação da CE é constrangida, em certa medida, pela sua dependência da cooperação com os Estados-membros é enfatizada, entre outros autores, por Rhodes (Rhodes 1995) e Schmidt (2000: 38).

Para além da capacidade de influência que a CE exerce/exerceu em alguns momentos históricos da trajectória recente da política social europeia, não podemos deixar de sublinhar que os Estados-membros através, designadamente, do poder de veto que lhes é conferido, impedem-na de desenvolver demasiado poder na definição dos objectivos das políticas (de la Porte 2008). De resto, as prioridades políticas dos próprios Estados-membros (a um nível colectivo) orientam e são institucionalizadas no próprio processo de delimitação dos objectivos na medida em que as directrizes sugeridas pela CE devem basear-se nas conclusões do Conselho Europeu.

Nesta linha de pensamento reconhece-se que, para além do poder de iniciativa conferido à CE, os Estados-membros exercem, sobre a CE neste caso, um controlo político (de la Porte 2008). Esta mesma ideia foi-nos transmitida por um dos nossos entrevistados, salientando o peso e a pressão que são exercidos por determinados chefes de Estado no que diz respeito às decisões e margem de autonomia da CE. No seu entender, o cenário actual, extremamente complexo, terá tendência a agravar-se e a tornar-se mais difícil no que respeita à tomada de decisões supra-nacionais pelas seguintes razões:

Os académicos geralmente consideram que é uma questão de personalidade, quero dizer, ao fim e ao cabo, as grandes decisões são tomadas no “quarto”, com 27 pessoas. Claro, quanto mais gente está sentada à volta da mesa mais difícil se torna. Mas, no fundo... o verdadeiro segredo para o sucesso do Delors, um deles naturalmente foi o ciclo económico favorável, mas ter pessoas como Helmut Kohl, Felipe González, François Mitterand, que estavam lá, que tinham liberdade em casa, que tinham coisas em comum, isto é uma química e qualquer pessoa pode adivinhar...(E18 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas).

Ou seja, questões relacionadas com os valores e as orientações ideológicas e políticas, associadas ao perfil e ao carisma dos próprios dirigentes políticos nacionais, têm um peso significativo nos processos de decisão e no tipo de orientações que são acordadas ao nível europeu²⁸⁶. Nos últimos anos, temos assistido progressivamente ao emergir de lideranças menos emblemáticas. Para além disso, tal como refere o entrevistado supra-citado, os processos de negociação política complexificaram-se com a adesão de novos países à UE. É necessário agora um consenso a 27 mãos o que representa um enorme desafio político. No domínio das políticas sociais, e contrariamente ao que sucede com as políticas (macro)económicas, está em causa a delimitação do “menor denominador

²⁸⁶ Esta ideia pode ser reencontrada num texto recente de Barbier (2010) em que o autor apresenta uma visão crítica e pouco optimista dos resultados alcançados pela Estratégia de Lisboa, daquilo a que chama “as promessas sociais não cumpridas”.

comum”. Também um dos peritos que entrevistámos partilha desta visão:

Eu sou muito radical quanto à questão do alargamento. No dia em que se decidiu alargar a esta velocidade matou-se por uma geração o modelo social europeu. Matar o modelo social europeu significa que as políticas sociais estão condenadas a um estatuto de minoridade por uma geração. Mais vale chamar as coisas pelos nomes. Quem está preocupado em desenvolver e em adaptar aos nossos dias as políticas sociais, se eu não estiver errado, deve saber que tem uma geração à frente de contexto adverso, estruturalmente adverso, e isso é o efeito da diversidade porque a diversidade não é apenas um problema de padrões económicos e sociais é também um problema de lógicas institucionais (...) Quando se adoptam à saída de regimes que viveram no Pacto de Varsóvia durante toda a vida dos que estão vivos, adoptam modelos de transição completamente liberais, ou quase completamente liberais, não é apenas de padrões sociais, é um problema de lógica de desenvolvimento e isso cria enormes dificuldades ao desenvolvimento de uma política social que tendia, enfim não vale a pena estar a lembrá-lo, toda a gente sabe, a política social, à medida que se tornando mais exigente, mais compreensiva, mais vasta foi perdendo ambição uniformizadora. Eu ainda me lembro muito bem da harmonização no progresso. Onde ela já vai... e lembro-me depois dos debates com a lógica oposta, limitar os “free riders” e limitar o “dumping social”, é passar da ofensiva à defensiva. (E28 Perito português)

Em reforço desta ideia, a forma como, no Tratado de Lisboa, se considera explicitamente 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”²⁸⁷, contribui para enfatizar o papel determinante que os Estados-membros e as escolhas políticas e económicas dos seus representantes desempenham.

3.2. O Conselho da União Europeia

O Conselho é o órgão legislativo da UE²⁸⁸. Este representa os Estados-membros e assume diferentes configurações em função do tema em debate. Os Ministros ou os Secretários de Estado presentes num dado Conselho são designados pelo Estado-membro em função do domínio/tema de acção política considerado. No caso da EEE, o Conselho do Emprego, Política Social, Saúde e Protecção dos Consumidores (*Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council*) é um actor central que adopta as directrizes

²⁸⁷ Trata-se do ponto 3, artigo 2 do título I do Tratado de Lisboa (AA.VV 2007).

²⁸⁸ Informação adicional sobre este órgão da UE pode ser consultada no sítio da internet seguinte: “Conselho da União Europeia”. Disponível em http://europa.eu/institutions/instit/council/index_pt.htm. Acedido a 17-01-2011.

e as recomendações, por maioria qualificada²⁸⁹, uma vez aceite a proposta que provém da CE²⁹⁰. O Conselho desempenha também um papel importante nos processos de monitorização, avaliação e comparação das políticas de emprego dos Estados-membros, designadamente, através da adopção do Relatório Conjunto sobre o Emprego (*Joint Employment Report*), conjuntamente com a CE.

Como demonstrámos no capítulo precedente, as forças políticas dominantes no Conselho são determinantes na delimitação da agenda política europeia²⁹¹.

Sobretudo numa fase inicial do desenvolvimento da EEE, são essencialmente estes dois – a CE e o Conselho Europeu – os actores institucionais que, a nível europeu, desempenham um papel mais determinante. O envolvimento de outras instituições, como é o caso do Parlamento Europeu, por exemplo, continua a ser limitado (de la Porte e Pochet 2005; Radaelli 2003). Por conseguinte, o facto de as decisões políticas não estarem sujeitas a nenhuma espécie de escrutínio, associado ao desequilíbrio de poderes entre os próprios Estados-membros (peso centralizador e determinante de países como a Alemanha, por exemplo) e às fragilidades de liderança de instituições europeias, como é o caso da própria CE, no fundo reproduzem, ao nível supranacional/europeu, algumas das fragilidades que podemos detectar no exercício do poder político ao nível nacional.

3.3. O Conselho Europeu

Os Estados-membros exercem a sua margem de autonomia, i.e., influenciam as orientações políticas, através das decisões tomadas nos Conselhos Europeus²⁹², num cenário no qual, conforme dissemos acima, não é indiferente a orientação e a agenda política dos vários países.

²⁸⁹ Um dado importante diz respeito à proporcionalidade de votos que o Tratado de Nice veio estabelecer e à revisão do sistema de votação que, mais recentemente, o Tratado de Lisboa veio alterar, re-adaptando-o às novas condições político-institucionais da UE. Sobre estas alterações consultar o texto integral do Tratado disponível no sítio da internet http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm.

²⁹⁰ Recordamos que, desde 2005, com a revisão da Estratégia de Lisboa, reforçou-se a articulação entre o seu papel e o do Conselho de Economia e Finanças.

²⁹¹ Esta ideia é desenvolvida na investigação conduzida por de la Porte (2008).

²⁹² O Conselho Europeu nasceu da prática, inaugurada em 1974, de reunir regularmente os Chefes de Estado e/ou de Governo e o presidente da CE (a que se junta, actualmente, o Presidente do Conselho Europeu), a qual viria a ser institucionalizada pelo Acto Único Europeu, em 1987. O Conselho Europeu tem por função definir as orientações e prioridades políticas gerais da União Europeia. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 1 de Dezembro de 2009, o Conselho Europeu passou a ser reconhecido como uma instituição oficial, com um Presidente eleito por maioria qualificada e com um mandato de dois anos e meio (renovável uma vez). Apesar de continuar a não exercer nenhuma função legislativa, define as orientações e prioridades políticas gerais da UE. Sobre o papel desta e das restantes instituições europeias, consultar a seguinte morada na internet “Conselho Europeu”. Disponível em <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=pt>. Acedido a 14-02-2011. Consultar também o Tratado de Lisboa. Título VI. Secção 2 (AA.VV 2008).

Foi sobretudo a partir da Cimeira de Lisboa em 2000, que o Conselho Europeu foi chamado a assumir a responsabilidade de desenvolver a agenda económica e social da UE²⁹³. Recordamos que, desde essa altura, foi instituída a prática de tornar os Conselhos Europeus da Primavera num momento central para, em cada ano, impulsionar as prioridades económicas e sociais da UE²⁹⁴. Em particular no domínio do emprego, passou a ser este o momento político formalmente reconhecido para a apresentação do Relatório-Síntese apresentado pela CE, no qual se indicam, face a um conjunto de indicadores-chave, as boas e as más condutas (*performances*), bem como se sugerem os aspectos que devem ser melhorados nas políticas de emprego dos Estados-membros. De resto, cada Cimeira é precedida por uma Cimeira dos Parceiros Sociais Tripartida²⁹⁵ (Garcia *et al.* 2004).

Como sabemos, até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa²⁹⁶, os Estados-membros assumiam a Presidência do Conselho e, por conseguinte, eram responsáveis pela organização dos Conselhos Europeus realizados em cada seis meses, sendo este um período durante o qual estes dispunham da oportunidade de influenciar a agenda política europeia. No percurso da EEE podemos apontar alguns momentos importantes em que são visíveis os efeitos da intervenção e/ou mobilização política de alguns chefes de Estado e de governo nacionais, como demonstrámos no capítulo anterior. A agenda política delimitada nestes contextos (e.g. reuniões formais e informais) teve sucesso quando coincidia com os interesses dos Estados-membros (de la Porte e Pochet 2005; Schäfer 2004). A título de exemplo, veja-se o caso de Portugal, país que desempenhou um papel determinante na aprovação da designada “Agenda de Lisboa” em 2000 e, mais recentemente, na assinatura a 13 de Dezembro de 2007, em Lisboa, do novo tratado da UE nomeado “Tratado de Lisboa”.

²⁹³ Conforme sugeria Maria João Rodrigues na viragem do milénio, “o Conselho Europeu deve assumir um papel mais central, como coordenador ao nível europeu (e.g. da Estratégia de Lisboa), destinando o Conselho Europeu da Primavera à monitorização da EEE, a partir do relatório-síntese apresentado pela CE” (Rodrigues 2001: 15).

²⁹⁴ Apesar de se ter procurado que o Conselho Europeu da Primavera constituísse um momento charneira na coordenação entre políticas económicas e sociais, reforçando o estatuto das questões sociais, foram antes as questões económicas e, por conseguinte, o ECOFIN que saíram reforçados (Dehousse 2003: 23).

²⁹⁵ Recordamos que a Cimeira Social Tripartida para o Crescimento e o Emprego “reúne-se pelo menos uma vez por ano, antes do Conselho Europeu da Primavera, e institucionaliza as cimeiras sociais informais realizadas desde Dezembro de 2000. É composta por representantes, ao mais elevado nível, da presidência em exercício do Conselho, das duas presidências seguintes, da Comissão e dos parceiros sociais. O seu objectivo é assegurar uma participação eficaz dos parceiros sociais na execução das políticas económicas e sociais da União” (“Cimeira Social Tripartida para o Crescimento e o Emprego”. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_dialogue/c10715_pt.htm. Acedido a 28-04-2010).

²⁹⁶ Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa foram introduzidas algumas alterações, como seja a delimitação de um programa político com um alcance temporal de dezoito meses (e não apenas de seis), entre os três países que asseguram a presidência do Conselho Europeu (em cada semestre) durante esse período.

3.4. O Parlamento Europeu

Em termos formais, o Parlamento Europeu (PE) é outra das instituições europeias que intervêm no processo de coordenação das políticas de emprego a nível europeu. De acordo com o Tratado de Amesterdão (e.g. no capítulo sobre emprego), o PE deve ser consultado a propósito da EEE²⁹⁷. Na prática, porém, o seu papel tem sido relativamente secundário. Uma das razões que explicam o papel marginal que o PE desempenhou durante os primeiros cinco anos de implementação da EEE, consiste na falta de tempo para preparar posições e/ou opiniões que pudessem influenciar o processo (de la Porte e Pochet 2005)²⁹⁸. A este respeito, um dos representantes portugueses no PE sublinha que:

O papel Parlamento Europeu é pequeno e limita-se a apoiar as linhas gerais, com algumas ligeiras críticas (E21 Representante de Instituições Europeias).

Ainda assim, reconhece-se que, ao longo do tempo, o PE (e.g. alguns grupos parlamentares em concreto) tem exercido um certo número de pressões no sentido de reforçar as políticas que assegurem o objectivo do pleno emprego. Como sublinha, Andrew Watt (2000) este contributo não deve ser menosprezado, na medida em que ajuda a contrabalançar o enfoque na estabilidade monetária que tem sido uma das grandes preocupações da UE. Porém, o facto de o PE não possuir competências idênticas às dos Parlamentos nacionais²⁹⁹ tem como consequência que “um elemento importante no equilíbrio de poderes característico dos Estados-nação (pelo menos até há pouco tempo atrás) esteja ausente (ou tenha uma importância reduzida) do centro da política europeia” (Watt 2000: 44). Em reforço desta ideia, diz-nos ainda o autor supra-citado que “os órgãos da UE não são capazes de exercer a mesma pressão democrática para elevar os níveis de emprego que os Estados-membros, o que pode constituir uma explicação para a fraca expansão das políticas macroeconómicas ao nível da UE” (Watt 2000: 44)³⁰⁰.

²⁹⁷ Refira-se que, no que diz respeito, concretamente à Estratégia de Lisboa, foi constituído um grupo de trabalho com eurodeputados de todas as famílias políticas para acompanhar de perto este dossier (Pinheiro 2006).

²⁹⁸ Na perspectiva dos autores supra-citados, esta situação ter-se-ia formalmente alterado em resultado da reorganização do ciclo político da EEE que ocorreu em 2003, o que, em nosso entender, não se verificou até à data.

²⁹⁹ Refira-se que o papel dos parlamentos nacionais é considerado, salvo raras excepções (e.g. Reino Unido, Irlanda, Suécia, Bélgica e Holanda), insatisfatório. Para ultrapassar esta situação, a CE e o grupo de peritos presidido por Wim Kok incentivaram o reforço da respectiva participação (de la Porte e Pochet 2005).

³⁰⁰ A respeito da dimensão “democrática” do MAC, o contributo de de la Porte e Nanz (2004) constitui uma referência bibliográfica importante.

3.5. O Comité de Emprego

De entre as instituições consultadas pela CE, destaca-se o Comité de Emprego. Este Comité foi formalmente criado por uma Decisão do Conselho, de Janeiro de 2000 (Council of the European Union 2000) com o objectivo de monitorizar a situação de emprego e as políticas de emprego dos Estados-membros e da Comissão e de formular pareceres a pedido do Conselho, da CE ou em resultado da sua própria iniciativa e de contribuir para as actividades de preparação do Conselho. De acordo com o Artigo 130º do Tratado de Amesterdão, no cumprimento do seu mandato, o Comité de Emprego³⁰¹ deve consultar os representantes do capital e do trabalho, pelo que reúne regularmente com representantes dos parceiros sociais a nível europeu para discutir temas de interesse comuns. De la Porte e Pochet (2005) defendem que decisões importantes sobre as directrizes e a introdução de metas quantificadas são tomadas neste órgão consultivo, o qual desempenha funções de intermediação entre os interesses nacionais e europeus. Um dos nossos entrevistados descreve o respectivo papel da seguinte forma:

O Comité de Emprego e Mercado de Trabalho é um Comité da União, que foi criado pelo Tratado de Amesterdão e que foi posto a funcionar já desde 1997, que funciona (...) para as áreas sociais como o Comité de Política Económica funciona para o ECOFIN, para a parte económico-financeira, portanto, é um Comité onde estão representados todos os Estados-membros e a Comissão, é um Comité inter-Estados, não é um Comité de concertação, inter-Estados e com os juizes da Comissão que é quem faz a monitorização de todo este processo (El Representante/Membro de organização governamental a nível nacional)

O Comité de Emprego é constituído por dois representantes nacionais de cada Estado-membro e por dois membros da CE. Um dos representantes de instituições europeias que entrevistámos assume uma posição céptica sobre o papel deste Comité e, de um modo geral, sobre os avanços em matéria de política social alcançados:

Eu vejo no trabalho, por exemplo, do Comité de Emprego um aumento e uma tendência crescente para privilegiar os métodos típicos das Nações Unidas em oposição aos da UE. Por exemplo, o conceito de “linguagem acordada”, cada vez mais, tendo em conta a dificuldade extraordinária em chegar a um acordo sobre uma determinada definição, os Estados-membros e a CE optam por uma estratégia de recurso/mais fácil recorrendo à linguagem que em ocasiões anteriores havia sido acordada (ainda que inapropriada) e isto, é claro sugere que estamos perante um desenvolvimento político, quando, de facto, trata-se,

³⁰¹ Recordamos que o Comité de Emprego veio substituir o Comité de Emprego e Mercado de Trabalho, criado em 1997. Sobre o papel que este último, em particular, desempenhou no período inicial de implementação da EEE no que diz respeito ao equilíbrio de forças e/ou exercício de influências entre, de um lado, os Estados-membros e, do outro lado, a CE a investigação conduzida por de la Porte constitui uma referência bibliográfica importante (de la Porte 2008: 81).

sobretudo, de um “trabalho de recorte e colagem” e, eu penso, que este é um facto que devemos ter em conta no futuro. (E18 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Em termos formais, o Comité de Emprego prepara as discussões que decorrem antes dos Conselhos Europeus de Outono no que diz respeito ao “Pacote de Emprego” (e.g. Directrizes para o Emprego, Relatório Conjunto sobre o Emprego, Recomendações sobre a implementação das políticas de emprego nacionais)³⁰². Caroline de la Porte (2008) defende que este desempenha hoje um contributo político mais expressivo ao nível da implementação e concepção das políticas de emprego. Para tal contribuiu o desenvolvimento de duas sub-estruturas que desempenham tarefas específicas:

- (1) um grupo *ad hoc* que assiste o Comité de Emprego na promoção da coordenação das políticas de emprego e mercado de trabalho entre os Estados-membros;
- (2) o “grupo dos indicadores” encarregue de seleccionar e desenvolver indicadores necessários à monitorização da EEE.

Na opinião da autora, a possibilidade de sustentar algumas posições em matéria de política de emprego em análises científicas, produzidas por especialistas, contribuiu para reforçar o papel do Comité de Emprego³⁰³ e, ao mesmo tempo, beneficia a própria CE no sentido em que pode, ela própria, encontrar uma via para sustentar e desenvolver os seus objectivos e/ou as suas orientações no domínio das políticas sociais e de emprego.

Também Jean-Claude Barbier (2005b) considera que o Comité de Emprego desempenha um papel central no que diz respeito à EEE. Baseando-se nos resultados do trabalho empírico que realizou, o autor defende que este tem sido palco de vários conflitos entre os representantes dos Estados-membros, no que respeita, nomeadamente, os indicadores (e.g. inclusão de um maior número de metas quantificadas) e os conceitos (e.g. “trabalhadores pobres”, “qualidade no trabalho”).

³⁰² Os documentos produzidos por este órgão consultivo podem ser consultados na seguinte morada da internet “Employment Committee”. Disponível em <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115&langId=en>. Acedido a 26-04-2010.

³⁰³ Sublinhe-se a alteração ao nível dos próprios instrumentos utilizados. O Comité de Emprego passou a formular “opiniões” que requerem que uma determinada posição seja assumida, afastando-se de uma mera apresentação de relatórios e propostas que deveriam, à partida, ser neutras (de la Porte 2008: 108).

3.6. Os representantes dos parceiros sociais

Promover o papel dos parceiros sociais a nível europeu³⁰⁴ é um dos objectivos que tem sido formulado pelas instituições europeias no âmbito da consolidação da política social europeia³⁰⁵.

Um primeiro contributo importante neste sentido foi a formalização do Diálogo Social entre os parceiros sociais a nível europeu no protocolo anexo ao Tratado de Maastricht (Protocolo Social)³⁰⁶. As bases para este acontecimento haviam sido lançadas, alguns anos antes, em 1985, quando Jacques Delors convidou os representantes das organizações nacionais filiadas nas organizações europeias de sindicatos e empresários a estarem presentes no Castelo de Val Duchesse, perto de Bruxelas, onde estes se comprometeram a aprofundar o diálogo social. Mais recentemente, foi no Conselho Europeu de Lisboa em 2000, que, no âmbito especificamente da EEE, o respectivo papel foi destacado no processo aberto de coordenação e se estendeu a outros domínios das Directrizes para o Emprego. Para além dos aspectos relacionados, primordialmente, com a questão da adaptabilidade e da competitividade, os parceiros sociais passaram também a reflectir e a intervir em questões relacionadas com o desenvolvimento da oferta formativa; a promoção da aprendizagem ao longo da vida e a redução da disparidade salarial entre homens e mulheres) (CEC 2002). Sublinhe-se ainda que foram dados passos importantes com o objectivo de reforçar a sua participação no processo de revisão da EEE em 2003 (de la Porte e Pochet 2005). Ainda assim, reconhece-se que o envolvimento dos parceiros sociais na elaboração das Directrizes para o Emprego permanece limitada na generalidade dos Estados-membros³⁰⁷.

As limitações que são apontadas no que toca ao papel que as organizações sindicais e patronais desempenham, para além do que está formalmente estipulado, estão ligadas a diferentes factores. De entre os que nos parecem mais significativos salientamos os

³⁰⁴ A nível europeu, as principais organizações interprofissionais com uma “vocação generalista” são: a Confederação Europeia de Sindicatos (CES), a Confederação Europeia das Empresas Públicas (CEEP), a *BusinessEurope* e a Associação Europeia das Pequenas e Médias Empresas (EAPME) (Freyssinet *et al.* 2000: 103).

³⁰⁵ Sobre o papel destes actores, ver Rhodes (1995).

³⁰⁶ Nos artigos 3º e 4º do protocolo anexo ao Tratado de Maastricht, posteriormente integrado no Tratado de Amesterdão, era conferido à CE o mandato de “promover uma consulta junto dos parceiros sociais ao nível comunitário e de criar a possibilidade (mencionada no artigo 4º do Protocolo) de o diálogo entre parceiros sociais a nível comunitário se traduzir em relações contratuais e em acordos” (Costa 2004: 15).

³⁰⁷ Há algumas excepções como comprovam alguns estudos empíricos. A título de exemplo o trabalho de Mailand sobre o caso dinamarquês, constitui uma referência bibliográfica importante (Mailand 2008).

seguintes:

- a) o escasso período de tempo necessário para o estabelecimento das estruturas negociais;
- b) o menor peso/importância das estruturas sindicais e patronais europeias, em comparação com as suas congéneres nacionais e a respectiva preocupação, sobretudo, com assuntos nacionais;
- c) a relutância dos empresários em negociar assuntos substanciais ao nível europeu;
- d) a ausência e/ou fraqueza do diálogo ao nível inter-sectorial;
- e) o agravamento das desigualdades e/ou a perda de poder dos sindicatos, de um modo geral.

Debrucemo-nos sobre este último aspecto. Como defende Costa (2008), assistimos hoje a uma crise geral do sindicalismo à qual estão associados três tipos de fenómenos interligados entre si: “a desagregação de interesses em redor da classe operária; a crescente ausência de lealdade e solidariedade dos trabalhadores ao sindicato como reflexo da emergência do individualismo contemporâneo e a crise de representatividade social” (Hermes Augusto Costa 2008: 39)³⁰⁸. Apesar de não podermos falar de um impacto uniforme da designada crise do sindicalismo, as três crises acima invocadas, crise de agregação, crise de lealdade e crise de representatividade contribuem para dificultar e/ou obstaculizar a actuação dos sindicatos no plano internacional.

Para além deste aspecto, devemos também ter em atenção que, de um modo geral, os sindicatos privilegiam a actuação que desenvolvem no plano nacional e que persistem inúmeros obstáculos para um envolvimento maior no plano internacional)³⁰⁹. Por conseguinte, admitimos que existem hoje diversos factores que minam e/ou fragilizam as capacidades emancipatórias do sindicalismo. Como sintoma do lugar menos exclusivo (do sindicalismo enquanto único garante da emancipação social) e mais subordinado das organizações sindicais ao nível europeu vemos o testemunho, elucidativo, de um dos nossos entrevistados sobre a forma como, na sua perspectiva, tem evoluído a postura da

³⁰⁸ Outro autor que resume alguns dos factores que ilustram a actual crise do movimento sindical é Dirk Kloosterboer (2008).

³⁰⁹ De entre estes, os que nos parecem mais significativos são: a escassez ao nível da produção teórica; obstáculos de ordem material; os conflitos de interesses e objectivos entre os próprios sindicatos, opondo regiões e países; a perda de centralidade de determinados pressupostos teóricos. Sobre estas questões o trabalho de Costa (2008: 40) constitui uma referência bibliográfica importante.

Confederação Europeia de Sindicatos (CES)³¹⁰:

(...) os sindicatos em meu entender são demasiado compreensivos, politicamente correctos porque contestar as políticas comunitárias, como foi com o debate sobre a Constituição na altura, é ser anti-europeu e portanto quem está contra a Constituição está contra a Europa e utilizam-se etiquetas logo para classificar as pessoas(...) há uma atitude em meu entender demasiado compreensiva, tem a ver com questões culturais também nomeadamente ao nível do Secretariado da CES, em que uma proposta da CE não é para ser rejeitada é para ser melhorada na medida do possível (...) e nós achamos que há determinados momentos em que é preciso dizer não, mesmo que seja como passo para a seguir ir a um compromisso (E19 Representante/Membro de organização sindical europeia).

Esta é uma visão bastante crítica acerca da posição que o sindicalismo europeu, protagonizado pela CES em particular, tem vindo a assumir no que diz respeito ao desenvolvimento da dimensão social do projecto europeu. De entre os factores a que o nosso entrevistado atribui relevância destaca-se:

- 1) uma determinada cultura política;
- 2) factores pessoais que dizem respeito aos próprios sindicalistas e/ou representantes das instituições;
- 3) a dependência financeira do orçamento comunitário.

O mesmo entrevistado, membro de uma organização de trabalhadores a nível europeu, tem também uma visão extremamente crítica relativamente às relações entre organizações sindicais e patronais, como podemos constatar a partir do extracto seguinte:

Eu, também em relação às relações a nível europeu, sou muito crítico porque mais e mais me parece que tudo não passa de uma farsa. As organizações patronais é muito raro virem para o diálogo social com uma verdadeira motivação de progredir e de melhorar as situações e onde tivemos melhores resultados foi quando a CE disse “ou vocês chegam a um acordo ou nós avançamos com propostas”. E, para prevenir males maiores os empregadores empenham-se numa negociação para parar a CE. A ETF em que eu estou participa em 6 comités de diálogo social nos transportes e é uma frustração permanente os meus colegas tentarem arranjar um tema em que os armadores ou os empregadores possam empenhar-se também e negociar. Fazemos vários projectos em comum mas no fim não sobra muito coisa. (E19 Representante/Membro de organização sindical europeia).

De resto, a forma como os representantes dos sindicatos e das empresas a nível europeu se posicionam a respeito da própria EEE é, como defendem alguns autores (Buchs 2005; de la Porte e Pochet 2005), substancialmente diferente. Estas organizações têm,

³¹⁰ Para uma leitura acerca da criação e do desenvolvimento da CES, ver, uma vez mais, o trabalho de Costa (Hermes Augusto Costa 2008).

desde logo, posições e interesses distintos no que toca à concepção e às prioridades da EEE e, de um modo mais geral, ao reforço da dimensão social (e.g. no domínio do emprego) da política europeia. De um modo geral, podemos dizer que, em particular, os representantes dos empresários não desejam maiores avanços a este nível.

Um dos autores com uma visão crítica sobre os resultados do envolvimento e participação, em particular, das organizações que representam os empresários a nível europeu, é Wolfgang Streeck (1995a). Na sua perspectiva, a UNICE³¹¹, por exemplo, “nunca alterou a sua posição de acordo com a qual os assuntos sociais deveriam ser resolvidos exclusivamente no nível nacional” (Streeck 1995a: 406) mantendo uma interpretação minimalista sobre a jurisdição europeia no domínio da política social e sobre o papel do diálogo social e, por conseguinte, obstaculizando os avanços no sentido de uma política supranacional e do desenvolvimento institucional. Jacques Freyssinet (2007), por seu lado, sublinha que a UNICE tem (ainda) menos razões para estar preocupada com a ameaça de uma Directiva imposta pela CE no caso de fracassarem as negociações entre as organizações patronais e sindicais (prevista no Protocolo Social) e, por conseguinte, com a prossecução de uma intervenção reforçada (eventualmente não desejada do seu ponto da UNICE) no domínio das políticas sociais e de emprego a nível comunitário³¹².

Do ponto de vista dos empresários, um dos obstáculos à melhoria da eficácia económica e ao reforço da criação de emprego consiste na excessiva e mal conduzida regulação dos mercados de trabalho europeus. Do seu ponto de vista, o papel da CE, em concreto, deveria centrar-se na promoção do debate para tornar os mercados de trabalho mais flexíveis e não procurar a aproximação dos direitos e das garantias entre os países da UE (Rhodes 1995).

No plano nacional, como acima referimos, o envolvimento dos representantes dos parceiros sociais enfrenta também alguns obstáculos. De entre estes, sublinha-se o tempo insuficiente que lhes é dado para se pronunciarem sobre os planos e os relatórios nacionais³¹³. Ora, este é um aspecto importante que determina o modo como o MAC é integrado e adoptado pelos diversos actores nacionais e, conseqüentemente, influencia o impacto das directrizes europeias de emprego em cada Estado-membro³¹⁴.

³¹¹ Desde Janeiro de 2007 a UNICE passou a designar-se *Business Europe*, Confederação dos Empresários Europeus.

³¹² Sobretudo, se tivermos em conta a orientação mais liberal da CE, reforçada com a Presidência de Durão Barroso.

³¹³ No capítulo 9 do trabalho desenvolvemos esta ideia com base na análise do caso português.

³¹⁴ Sobre esta questão, cf. os resultados da investigação empírica conduzida por de la Porte em 14 Estados-membros (de la Porte 2008: 181).

Para além disso, a prática tem demonstrado que os parceiros sociais europeus são consultados sobre o conteúdo das directrizes e que os parceiros sociais nacionais o são sobre o conteúdo dos Planos nacionais. Vários autores assinalam que ao nível nacional, o respectivo envolvimento tem-se revelado muito desigual³¹⁵. De entre os obstáculos que condicionam a sua participação destaca-se “a falta de tempo para preparar contribuições adequadas e a ausência de recursos financeiros”. Complementarmente, considera-se também que “os Planos nacionais são, essencialmente, documentos governamentais (...) propriedade de departamentos ministeriais” (de la Porte e Pochet 2005: 369).

Quando analisamos mais em detalhe a intervenção das organizações sindicais constatamos que esta “é essencialmente marcada por preocupações de âmbito nacional relacionadas com a realidade nacional (...) mesmo quando a escala de análise a privilegiar é a transnacional” (Hermes Augusto Costa 2008: 80)³¹⁶. Para além disso, existem obstáculos (e.g. financeiros) que dificultam a dinamização das actividades internacionais dos sindicatos. Tendo em conta que a sua actuação se encontra legitimada no plano nacional, onde de resto prosseguem uma agenda com preocupações específicas, podemos questionar-nos até que ponto existem incentivos para que os parceiros sociais procurem legitimação no plano europeu e/ou concertem a respectiva agenda nacional com a dos seus congéneres europeus³¹⁷. Em reforço desta ideia, refira-se que um dos temas centrais da actividade prosseguida pelos parceiros sociais, as negociações laborais (e.g. salários), não faz parte da EEE. Por seu lado, as políticas de emprego “são primordialmente consideradas como uma prerrogativa governamental” (de la Porte e Pochet 2005: 370). Por conseguinte, os parceiros sociais, em particular os sindicatos, encaram com cepticismo a respectiva capacidade de influência sobre as políticas (europeias). Também do ponto de vista das organizações patronais, a existência de negociações a nível europeu constitui uma

³¹⁵ Veja-se o exemplo da investigação desenvolvida por Mikkel Mailand sobre o envolvimento dos parceiros sociais nas políticas sociais e do mercado de trabalho em quatro países com regimes distintos (Dinamarca, Holanda, Reino Unido e Espanha) (Mailand 2005b). Neste caso, o autor admite a existência de um movimento de convergência para um “modelo híbrido de governação”, para além das diferenças persistentes que os caracterizam.

³¹⁶ O estudo realizado por Hermes Costa analisa, especificamente, “os contornos do sindicalismo transnacional”, centrando-se nos “discursos e nas práticas de transnacionalização da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT)” (Hermes Augusto Costa 2008: 14).

³¹⁷ Podem identificar-se alguns acordos que resultaram do diálogo interprofissional e que foram adoptados como Directivas (e.g. Directiva sobre trabalho de duração determinada). Noutros domínios, porém, a possibilidade de alcançar um acordo revela-se difícil (e.g. Proposta de Directiva sobre informação e consulta dos trabalhadores ao nível nacional). No que diz respeito, concretamente, aos resultados do diálogo inter-sectorial, o qual se encontra num estágio de desenvolvimento mais atrasado do que o diálogo ao nível interprofissional, podem apontar-se alguns resultados concretos (e.g. acordo sobre a extensão da Directiva de 1993, relativa ao tempo de trabalho, ao sector marítimo, alcançado em 1999) (Ferrera *et al.* 2000: 80).

excepção³¹⁸. Neste caso, a heterogeneidade está associada, não só a divergências nacionais, mas também aos ramos de actividade/sectores considerados e tem a ver, inclusivamente, com a natureza e/ou a área de intervenção (e.g. geográfica) das próprias empresas (e.g. empresas multinacionais) (Freyssinet 2007)³¹⁹.

Recentemente, o Tratado de Lisboa veio reconhecer e promover o papel dos parceiros sociais no domínio da política social, destacando o contributo, em particular, da Cimeira Social Tripartida que antecede, anualmente, o Conselho Europeu da Primavera (Título IX, Artigo 136.º-A). No entanto, as divergências permanecem entre os representantes das instituições ao nível nacional e europeu; entre estes e os respectivos governos; entre os representantes dos trabalhadores e os empresários; entre os diferentes sectores de actividade. Ou seja, a participação e/ou o envolvimento de actores não estatais e que se situam em outras escalas de governação permanece limitado. Ainda assim, devemos ter presente as diferenças que existem entre os vários Estados-membros no que diz respeito à própria autonomia de que os parceiros sociais dispõem ao nível nacional (Buchs 2005).

Admitimos também que, para além dos obstáculos que dificultam um (maior) envolvimento dos parceiros sociais nos processos de negociação e decisão a nível europeu, as condições actuais de funcionamento dos mercados de trabalho requerem formas de actuação concertadas/conjugadas. É necessário ter em atenção fenómenos relacionados com o reforço da competitividade à escala mundial de bens, processos e produtos; as dinâmicas e as mudanças suscitadas pela crescente dimensão internacional/europeia das empresas; os efeitos da liberalização dos mercados e, em particular, no caso da UE, a criação de um mercado único europeu. Um dos efeitos que estão associados a estas dinâmicas é – para além do aumento do desemprego (e.g. de trabalhadores menos qualificados) - a generalização de contratos de trabalho precários sob o desígnio, transversal aos vários países, da “flexisegurança”. Atente-se na situação concreta dos

³¹⁸ Da iniciativa promovida pelas organizações patronais e sindicais “de abrir as negociações sobre temas da sua eleição” resultam acordos “voluntários” (Freyssinet 2007: 150). Trata-se de um procedimento previsto no Protocolo Social que tem vindo a generalizar-se contrabalançando, em certa medida, o fracasso das negociações que tenderiam a culminar em normas comunitárias comuns (e consensuais) em todos os Estados-membros. Um dos problemas associados a esta transição prende-se com a respectiva eficácia e efectividade, na medida em que “esta depende totalmente das iniciativas tomadas pelas organizações nacionais para transpor, da forma que elejam, os termos do acordo europeu” (Freyssinet 2007: 152). Por conseguinte, poderá estar em causa, à semelhança do que sucede com a lei propriamente dita (e.g. substituição das directivas e dos regulamentos, conhecidas por *hard law* pela chamada *soft law*), a generalização de formas de concertação suaves que não implicam, da parte dos seus participantes, nenhum tipo de obrigação (Freyssinet 2007: 153).

³¹⁹ Sublinhe-se que algumas grandes multinacionais não se sentem representadas pela UNICE (Garcia *et al.* 2004) e/ou não aceitam a UNICE como único canal de influência, tendo em conta a existência de outros mecanismos ao seu dispor (e.g. lobby directo; associações de comércio a nível nacional e europeu) (Rhodes 1995).

trabalhadores de alguns sectores de actividades (e.g. sector ferroviário, marítimo e aviação) deste modo retratada por um dos nossos entrevistados:

Nos ferroviários são milhares de empregos perdidos. Na aviação os low cost interditam o acesso aos sindicatos. No marítimo os comunitários dos novos Estados-membros são discriminados em relação aos dos antigos Estados-membros com o argumento dos armadores, que agora até a CE já utiliza: pois, mas um polaco não precisa de ganhar o mesmo do que um alemão mesmo que trabalhem lado a lado porque o polaco vai gastar o dinheiro na Polónia e portanto a Estratégia de Lisboa é mais uma estratégia para nos entreter, quando foi feita a revisão chegou-se à conclusão de que isto ia demorar mais um bocado, introduziram-se nuances, já se deixou de falar em pleno emprego, e portanto recentrou-se no verdadeiro objectivo que é todas as políticas servirem o mercado (E19 Representante/Membro de organização sindical europeia).

Como constatamos esta é uma visão, uma vez mais, muito crítica relativamente à EEE e aos objectivos de actuação delimitados a nível europeu e que enfatiza as fraquezas das organizações que representam os interesses dos trabalhadores a nível europeu (e.g. CES). Porém, o teor das mudanças em curso apela, não à diminuição, mas antes a uma eventual reconfiguração dos modos de participação em órgãos de discussão, negociação e/ou decisão política por parte dos representantes dos trabalhadores, nomeadamente, que transcendam o patamar nacional. Somente esta reconfiguração poderá permitir aprofundar os processos de negociação colectiva à escala europeia/internacional e definir regras e princípios de modo a salvaguardar os direitos e garantias dos trabalhadores. Como defende Rhodes (1995), a CES deveria afirmar-se enquanto “actor supranacional genuíno”, para se tornar um interlocutor mais efectivo junto de outras estruturas de governação transnacionais (e.g. CE e as organizações europeias de empresários). Ora, como defende o nosso entrevistado supra-citado:

Uma coisa é o papel que os sindicatos podem desempenhar outra coisa é o papel que os sindicatos têm desempenhado, não é (E19 Representante/Membro de organização sindical europeia).

As debilidades do processo de participação no sentido ascendente (de baixo para cima) e que envolve outros actores sub-nacionais e/ou não estatais (como é o caso das organizações sindicais e patronais), tal como explicitamos mais à frente neste capítulo, não se circunscrevem à actuação dos parceiros sociais. Antes de desenvolvermos mais este tema, no ponto seguinte, analisamos o papel de outros actores que exercem uma capacidade de influência crescente em vários níveis de actuação e junto de várias instituições, a nível europeu e também nacional. Falamos, concretamente, das

comunidades epistémicas, dos grupos de peritos que gravitam em torno das instâncias europeias.

3.7. O papel das comunidades epistémicas e de grupos de interesse diversos

A partir dos anos noventa, e com especial ênfase desde a viragem do milénio, temos vindo a assistir a uma integração crescente de diversas organizações e/ou grupos de interesse³²⁰ na esfera de influência da UE (Nieminen 2005). Estas organizações são de diverso tipo (e.g. empresariais, profissionais, laborais, territoriais) e influenciam as instituições e os órgãos da UE, tal como também são por elas/eles influenciadas. Se, por um lado, dependem da complexa estrutura de decisão política acima descrita e, em alguns casos, dependem financeiramente da própria UE, por outro lado, algumas das instituições europeias (e.g. a CE) dependem do conhecimento especializado (*expertise*) e da informação que estas organizações e/ou grupos de interesse oferecem. Complementarmente, estes podem contribuir para resolver, pelo menos parcialmente, o défice de democratização atribuído à UE (Nieminen 2005).

Devemos ter em atenção o papel específico exercido por determinadas redes de peritos que, em alguns casos, pertencem e/ou estão dependentes das comunidades de peritos que gravitam em torno da própria CE (e.g. *Think Thanks*³²¹; *ad hoc expert groups*; agências da UE; grupos de peritos académicos³²²) e, designadamente, da EEE. Tal como sublinha uma das nossas entrevistadas:

Alguns destes peritos pertencem à sua própria rede europeia mas alguns deles dependem das redes da própria CE, das redes da EEE e percebemos que eles levam ideias para o nível europeu mas também as trazem de volta (E12 Perita inglesa)

Importa também ter em atenção que estamos a falar de peritos em áreas diferentes cujas análises apontam, frequentemente, para estratégias distintas, entre as quais cabe à CE seleccionar uma determinada orientação. Esta orientação depende, como comprova a

³²⁰ Concebemos como “lobby” ou “grupo de interesses” uma organização ou grupo que tenta influenciar as decisões políticas tomadas no seio da UE. Estes podem assumir diversas formas: ONG; associações profissionais ou comerciais; câmaras de comércio; sindicatos; empresas; regiões; cidades e organizações intergovernamentais.

³²¹ Sobre o papel destas últimas cf. Nieminen (Nieminen 2005) Uma lista de instituições de investigação sobre os temas da UE, designadamente, pode ser consultada em “Think Thanks”. Disponível em http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=2672. Acedido a 15-02-2011.

³²² A propósito das suas diferentes configurações, cf. Zeitlin (Zeitlin 2005b)

própria trajectória das políticas sociais a nível europeu, da visão estratégica e da forma como é encarado o papel e se perspectiva o futuro político da própria UE por parte dos seus representantes ao mais alto nível (e.g. Presidente da CE). Acontecimentos recentes comprovam que, efectivamente, para além do sentido e das linhas de acção propostas em alguns documentos produzidos por grupos de peritos independentes, circunstâncias políticas e económicas específicas podem determinar, por parte dos representantes das instituições europeias e dos Estados-membros, a delimitação de estratégias alternativas.

A título de exemplo, refira-se o papel exercido por um dos dois grupos criados sob a chancela do Comité de Emprego, o “grupo dos indicadores”. Os seus membros, em geral peritos que provém dos Ministérios (nacionais) relevantes, de institutos estatísticos e outras organizações nacionais ou internacionais, desempenham funções com um elevado teor técnico³²³. Porém, as decisões tomadas no que diz respeito, por exemplo, à delimitação das taxas de emprego e desemprego, às prioridades e aos objectivos em matéria de políticas de emprego são, como sabemos, fruto de decisões eminentemente políticas. Neste sentido, Caroline de la Porte (2008) sublinha a ideia de que o trabalho (técnico) desenvolvido por estes interlocutores é crucial na sustentação de determinados fins e/ou posições políticas. Por outro lado, em determinados momentos, são os próprios governantes nacionais que invocam Bruxelas para, de certo modo, explicar e justificar determinadas decisões políticas (e.g. menos consensuais), quando, na realidade podemos estar perante compromissos que são alcançados entre peritos nacionais nos quais se coloca o selo das instituições europeias (Dehousse 2003).

Um dos nossos entrevistados tem uma visão relativamente crítica acerca do papel e da importância das opiniões dos peritos na formulação e, sobretudo, na implementação das políticas de emprego. Na sua opinião, as visões e as diferentes perspectivas teóricas dos académicos têm, sem dúvida, a sua importância, porém são necessárias também pessoas competentes ao nível nacional para que as políticas possam, efectivamente, ser desenvolvidas.

O que nós não temos, o que falta não é a expertise ou as diferentes visões e perspectivas académicas sobre a teoria da política de emprego, mas antes, administradores competentes ao nível nacional que podem implementar e traduzir os objectivos da EEE em políticas específicas. (E18 Representante de órgão da UE em Bruxelas)

³²³ Cabe-lhes o desenvolvimento, melhoria e revisão dos indicadores estatísticos; a selecção de indicadores que sustentem as directrizes.

Neste sentido, para além do espaço e dos momentos de formulação das ideias e de delimitação, em termos teóricos, dos objectivos de acção política é crucial o envolvimento dos actores que, ao nível local, regional, nacional, implementam as medidas. Por conseguinte, para além do nível mais abstracto e formal da concepção dos problemas e das suas soluções, onde os peritos têm um papel importante, devemos ter atenção o nível da acção mais concreta.

4. O processo de coordenação política da Estratégia Europeia de Emprego

Conforme se viu anteriormente, a CE e os Estados-membros desempenham um papel crucial na implementação da EEE, que a partir de uma determinada altura foi formalmente definido sob a forma de um ciclo de coordenação política, no qual “os Estados-membros não cedem necessariamente poder ao nível comunitário para desenvolver as políticas mas aceitam tornar as suas políticas abertas a escrutínio ao nível comunitário” (de la Porte 2008: 87). Com base nas Figuras 1 e 2 mais abaixo podemos ver de que forma os diferentes actores intervêm nas diferentes fases do processo. Tal como sublinha Caroline de la Porte (2008) estamos perante um “processo”, desenvolvido gradual e diariamente por um conjunto de instituições situadas em níveis de governação distintos.

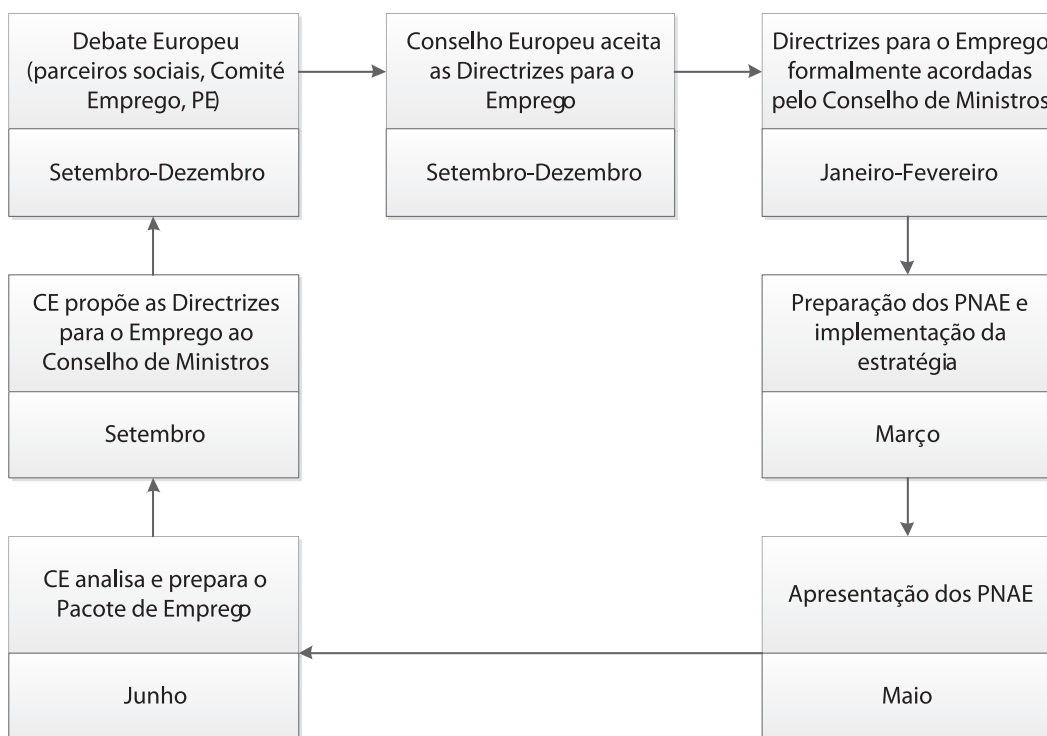
Analisemos, os momentos mais importantes que o compõem. Num primeiro momento, após terem sido propostas pela CE, as directrizes são adoptadas pelo Conselho Europeu e aprovadas pelo Conselho de Ministros do Trabalho e Emprego, por maioria qualificada (VMQ). Os Estados-membros são, então, chamados a transpor os objectivos políticos contidos nas Directrizes para o Emprego para os respectivos Planos Nacionais, tendo em conta as suas circunstâncias sociais e económicas específicas³²⁴. Os PNE (substituídos a partir de 2003 pelos PNR), reúnem um conjunto de informação sobre as políticas (e os respectivos contornos específicos) que os Estados-membros escolhem implementar tendo em vista o cumprimento das directrizes. Sublinhamos que os diferentes países preservam a sua autonomia no sentido em que podem ou não adoptar os princípios e os objectivos definidos a nível europeu. Os PNE/PNR são analisados pelo Conselho de

³²⁴ Como sublinha Andrew Watt (2004), estes não são planos no sentido comum do termo, antes descrevem as políticas recentes e actuais desenvolvidas para implementar as directrizes (e.g. qual a proporção de DLD que se encontram em programas de formação ou de inserção).

Ministros³²⁵ que, sob proposta da CE, formula recomendações dirigidas especificamente a cada Estado-membro³²⁶ e produz, em conjunto com a CE, o designado “Relatório Conjunto sobre o Emprego” (*Joint Employment Report*). Este último identifica os países de referência (*benchmarking*) e as boas práticas.

No esquema seguidamente apresentado, identificam-se as diferentes fases do processo e os principais actores envolvidos em cada uma das etapas no período compreendido entre 1997 e 2002, ano em que a EEE foi revista e em que foram introduzidas algumas alterações no ciclo de coordenação política, as quais representamos na figura 2 mais abaixo.

Figura 1 – Ciclo de Coordenação Política da EEE, 1997-2002



Fonte: Adaptado de Watt (2004: 119)

³²⁵ Recordamos que o Livro Branco sobre Governação Europeia enfatizava a necessidade de promover uma maior articulação e consistência entre as acções desenvolvidas pelos diversos Conselhos de Ministros sectoriais (Commission of the European Communities 2001).

³²⁶ Esta é uma prática que teve início em 2000. Um ano anos, a CE tinha proposto que o Conselho de Ministros formulasse um conjunto de recomendações aos Estados-membros no domínio das suas políticas de emprego, o que suscitou uma enorme controvérsia. Vários Estados-membros consideraram então que este deveria ser um “último recurso” e não uma ocorrência regular. Porém, em 2000, a CE manteve a prática de formular recomendações, sublinhando que esta contribuía para que os Estados-membros pudessem melhorar aspectos específicos dos respectivos mercados de trabalho cujo desempenho fosse considerado menos positivo. Foi assim criado o chamado “Pacote de Emprego”, o qual reúne três documentos provisórios: análise das políticas de emprego dos Estados-membros num dado ano; recomendações dirigidas a cada Estado-membro sobre as melhorias a introduzir; directrizes para o ano seguinte. Sobre este assunto, cf. de la Porte e Pochet (2003) e de la Porte (2008).

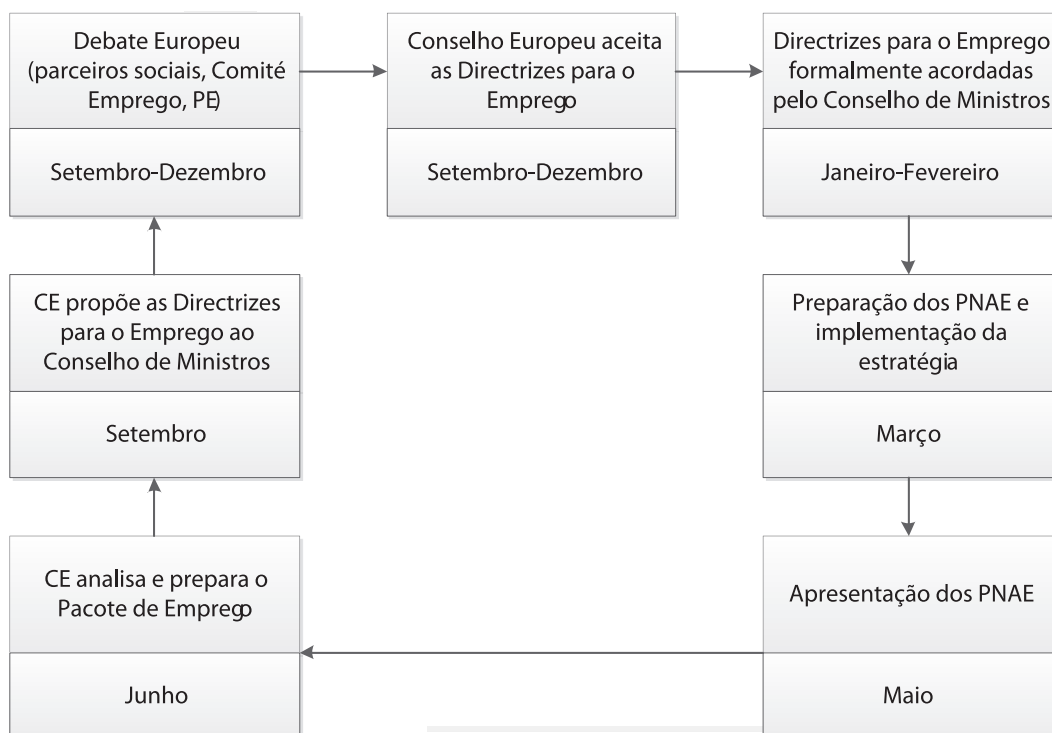
Como podemos verificar a partir do esquema acima apresentado, a CE desempenha um papel central de coordenação, através da apresentação de propostas de Directrizes Europeias, da promoção de trocas de “boas práticas”, da apresentação de propostas de potenciais indicadores, do suporte aos processos de implementação e revisão pelos pares (de la Porte *et al.* 2001). É à CE que compete, numa primeira fase, definir os objectivos gerais, apresentar uma primeira proposta relativamente às directrizes. Como nos explicou uma das nossas entrevistadas, retratando o caso português:

Aqui, do nosso ponto de vista, o que é que acontece? É uma coordenação, uma gestão muito baseada no que são as guidelines não é, que, como o próprio nome indica, dão as indicações gerais ao Estado-membro e o Estado-membro responde na forma do PNACE no caso de Portugal, com uma série de medidas onde tenta corresponder aos objectivos que são delineados pela CE, uma série de objectivos que têm vindo a ser indicados ao longo do tempo para a taxa de emprego global, para a taxa de emprego das mulheres, para a taxa de emprego dos trabalhadores idosos e há outros objectivos que são eles próprios fixados pelo Estado-membro, que são objectivos um bocadinho mais ambiciosos, mas enfim são metas nacionais, válidas como qualquer uma das outras. (E18 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Desde o Conselho Europeu de Estocolmo, em 2001, as orientações em matéria de política económica ganharam relevância política, passando a orientar todo o quadro político da UE (Feronas 2004). A revisão da Estratégia de Lisboa em 2005 veio comprovar isto mesmo através da sincronização entre as GOPE e as Directrizes para o Emprego. Estabeleceu-se assim um novo ciclo de coordenação política que passou a assentar em duas grandes fases: a fase de implementação/avaliação e a fase de formulação política. Refira-se também que este passou a ter uma duração trianual³²⁷. A incorporação destas mudanças pode ser analisada através da figura 2.

³²⁷ Note-se que, apesar de as directrizes terem passado a ser definidas por períodos de três anos, o processo de monitorização e as recomendações da CE continuam a ser apresentadas anualmente (Schäfer 2006).

Figura 2 - Ciclo de coordenação política da EEE, 2003-2010



Fonte: Adaptado de Watt (2004: 129)

Neste novo ciclo de coordenação política da EEE, destaca-se, uma vez mais, o contributo do Conselho Europeu da Primavera enquanto fórum de decisão anual das principais orientações em matéria de políticas económicas e sociais para o ano seguinte. Apesar das vantagens associadas à reestruturação do ciclo de coordenação política em análise, alguns autores enfatizam o peso desigual dos diversos intervenientes políticos envolvidos nos processos, assim como da hierarquia dos próprios processos³²⁸. Desde logo, no processo de consulta que antecede a definição das Directrizes para o Emprego, os diferentes actores envolvidos apresentam contributos de teor e grau de importância diferentes, consoante o respectivo peso e orientação política. Como sabemos, a CE não é ela própria uma “instituição monolítica”, debatendo-se no seu seio com diferentes visões internas, levando a que os compromissos obtidos resultem, por vezes, de negociações difíceis e sejam pautados pelo abandono de algumas iniciativas e/ou metas mais

³²⁸ Alguns autores defendem que a maior coordenação entre as Directrizes para o Emprego e as GOPE contribuiu para reforçar o papel dos Ministros da Economia e das Finanças, conferindo-lhes uma maior intervenção na definição e orientação das políticas do mercado de trabalho. Uma das consequências prende-se com o abandono do objectivo de colocar o pleno emprego no centro das prioridades de acção política europeias e, em alternativa, com o reforço das políticas neoliberais (tradicionalmente) defendidas nas GOPE (Watt 2004). Sobre este tema Barbier (2010) constitui outra referência bibliográfica determinante.

ambiciosas (Watt 2004).

Desde que, em 2005, as Orientações para o Emprego passaram a ser apresentadas em conjunto com as Orientações Macroeconómicas e Microeconómicas, foram introduzidas algumas alterações importantes. Estas implicam que em vez dos PNAE, os Estados-membros apresentem os respectivos Planos Nacionais de Reforma (PNR), no final de cada ciclo de três anos. Por sua vez, os Relatórios Conjuntos sobre o Emprego (da CE) e os relatórios de implementação dos Estados-membros continuam a ser submetidos anualmente.

5. Algumas debilidades e potencialidades do sistema de governação multi-níveis

Com base no que dissemos acima, podemos concluir que estão em causa, na EEE, alterações ao nível da tomada de decisões e do modo de implementação e regulação do papel (tradicionalmente) exercido por diversos actores, nacionais e também europeus. Estas alterações integram o novo sistema de governação que se tem alargado à escala europeia em diferentes áreas e que se designa por sistema de governação multi-níveis (*multi-level system of governance*).

No ponto seguinte, identificamos alguns aspectos positivos associados a uma nova forma de trabalho e de cooperação institucional para, em seguida, apontarmos também algumas das suas limitações.

5.1. Algumas vantagens associadas ao envolvimento e interacção entre múltiplos actores situados em diferentes níveis de intervenção

Uma primeira vantagem é a de romper com a lógica de intervenção individualizada das organizações. Como sublinha uma das nossas entrevistadas, que desenvolve o seu trabalho, eminentemente técnico, junto da CE e que nos últimos anos acompanhou de perto o caso português, um dos aspectos positivos associados à implementação da EEE (e ao MAC) consiste na possibilidade de fazer dialogar representantes de diferentes instituições, tanto a nível nacional como europeu:

As principais alterações que eu vejo e que também são, penso eu, benefícios, é que põe várias pessoas a falar, quando, tradicionalmente, eram capelinhas

separadas. Eu acho que isso é muito bom, sinceramente. Quer dizer, pode criar alguns anti-corpos, nós sabemos como é que as coisas funcionam, não só em Portugal, como em todo o mundo, nós sabemos como é que as coisas funciona, em que há lógicas separadas, e tal, mas eu acho que só tem vantagens. (E17e2 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Ao invocar o exemplo da coordenação que no caso português foi necessário (e possível) estabelecer, tendo em conta as fragilidades existentes em dois domínios de actuação que se entrecruzam, a educação e o mercado de trabalho, a nossa entrevistada reforça a sua visão optimista e positiva relativamente aos novos entendimentos criados/reforçados pela metodologia de trabalho adoptada (também) ao nível comunitário. Atente-se nos argumentos que utiliza:

Dentro do universo emprego-educação, que obriga a uma série de ligações, coordenações que antes não existiam é muito positivo porque ao fim e ao cabo estamos todos a contribuir para o mesmo objectivo e depois nesta área da educação, formação as questões não se esgotam na melhoria apenas dos indicadores. (E17e2 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas).

Outra vantagem consiste na definição de metodologias e de critérios de avaliação com contornos comuns por parte dos representantes de diferentes secções da CE (e.g. DGs) e/ou dos responsáveis pela análise e avaliação dos diferentes casos nacionais (e.g. PNE, PNR). Neste caso, a continuação e prossecução dos mecanismos de avaliação e monitorização ao longo de um determinado período de tempo implica da parte destes actores alguns ajustamentos:

Há internamente, dentro da CE, uma série de grupos de trabalho que se estabelecem logo a priori (...) A nossa análise não é só posterior. Nós a priori estabelecemos os nossos quadros de como vamos analisar as questões relacionadas com Lisboa, nós, os colegas da DG Enterprise, os colegas, todas as DGs e depois outras DGs satélites, como dizemos aqui na gíria, temos os nossos thematic assessment frameworks, em que são delineados os aspectos importantes que os desk devem verificar quando depois lhes chegarem os planos. E isto para termos alguma coerência entre todos os países porque quando me chegar o meu Plano eu posso achar que aquilo está tudo muito bem mas depois vou ver o de um colega e se calhar em conjunto analisamos as coisas de maneira diferente, e para não dar azo a situações desse género, porque facilmente podem acontecer e acontecem (...), e internamente em termos da CE, uma crítica que foi feita designadamente no Relatório Sapir, é a de que não tem havido uma metodologia de assessment mais ou menos comum, portanto, cada DG e cada desk officer fazia um bocadinho à sua maneira e esta crítica tinha alguma razão de ser, estas pessoas que criticam isto são pessoas que conhecem a fundo a coisa e portanto existia alguma racionalidade e de facto o que a CE agora veio desenvolver e veio a apurar de certa maneira foi o assessment global que todos os desk devem ter quando vamos avaliar as políticas de Lisboa. É nisso que estamos a trabalhar

neste momento, para ter os nossos quadros de avaliação. (E17e2 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Há ainda uma terceira vantagem que pode ser salientada. Esta advém do reforço da articulação e integração entre as três diferentes áreas de governação – políticas de emprego, políticas microeconómicas, políticas macroeconómicas – que transparece na organização de momentos de trabalho conjunto e/ou de encontros promovidos entre todos os intervenientes.

São reuniões anuais, as que fazemos nos Estados-membros, no âmbito das “visitas de Lisboa” muito alargadas, muito úteis do ponto de vista da CE, são muito importantes. São importantes também porque não têm aquela perspectiva bilateral, de por exemplo eu ir a Lisboa reunir apenas com os meus correspondentes na área do emprego. Dá de facto um sinal, traduz bem a integração de todas as guidelines. Porque todas as áreas acabam por se cruzar. Por exemplo, a reforma das pensões é importantíssima para os meus colegas da DG EcoFin, tal como é importante para mim. Por exemplo, na área micro a questão da educação e do empreendedorismo é uma área em que se intersectam as questões do emprego e da microeconomia. E portanto esta possibilidade de uma vez por ano ter este debate é muito bom. (E17e2 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Neste sentido, percebemos que, de um ponto de vista formal, tem sido criado e reforçado um conjunto de dinâmicas de avaliação, monitorização, troca de opiniões e partilha de procedimentos que, de certa forma, vieram introduzir novas formas de implementação e controle das próprias políticas. Na expressão de Jean-Claude Barbier está em curso um “processo de socialização das elites administrativas” (Barbier 2010: 6). A sua principal vantagem consiste, como o autor reconhece, em permitir que os participantes destas dinâmicas sejam “portadores de concepções mais generalistas” e, fruto da sua participação nos exercícios de troca de experiências (e.g. boas práticas), etc. apresentem e situem o seu próprio país num “quadro diferente da idiosincrasia nacional” (Barbier 2010: 6). No entanto, não podemos deixar de reconhecer que, frequentemente, a troca de experiências e/ou o contacto com outras concepções e outras realidades, é meramente superficial e que, na realidade, as diferentes culturas políticas persistem sob um aparente e estrategicamente construído discurso político comum.

Neste sentido, uma análise distanciada do modo como as políticas são implementadas, da forma como os actores, concretos, no seio de determinadas organizações interagem entre si, exercem a sua margem de autonomia e desenvolvem determinadas estratégias revela-nos, para além dos contributos acima identificados, limitações e/ou

dificuldades que é necessário, também, ter em consideração e que passamos por isso a analisar.

5.2. Dificuldades na concretização da “abordagem de baixo para cima”

Um dos elementos-chave da EEE está associado ao reforço dos níveis local e regional de acção (de la Porte e Pochet 2005). No sentido de reforçar o papel que, em concreto, as autoridades regionais e locais desempenham na implementação das orientações para o emprego, foi definida a reorientação dos fundos estruturais. Por conseguinte, parte-se do pressuposto de que estamos perante um processo que funciona/deve funcionar, não apenas de cima para baixo (*top-down*), mas também de baixo para cima (*bottom-up*), no quadro de um modelo de governação multi-níveis e que permite, portanto, a intervenção de vários actores nos próprios processos de negociação política. Porém, há que reconhecer que estas iniciativas ainda são excepcionais pois os Estados-membros manifestam alguma relutância em abrir o processo aos seus pares nos níveis regional e local (de la Porte e Pochet 2005).

Um dos nossos entrevistados partilha desta ideia, sublinhando que existirão diferenças entre os vários Estados-membros, tendo em conta as respectivas tradições no que diz respeito ao diálogo inter-institucional descentralizado e ao envolvimento de actores não estritamente governamentais:

Cada país tem a sua cultura, tem a sua forma de organização do mercado de trabalho, tem as suas leis (...) Quando às vezes eu falava com o Ministro britânico ele ficava muito espantado porque lá os problemas resolvem-se entre as partes, a concertação social lá resolve isto, o governo não se intromete, nem vai ao pormenor de regular este tipo de coisas. Portanto temos, mesmo em termos de direito, temos origens diferentes, formas diferentes de resolver estas coisas. (E30 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Refira-se também que, para além dos exemplos empíricos³²⁹ que comprovam o envolvimento destes actores através, por exemplo, da criação de Planos Regionais de Emprego (PRE), Redes Regionais para o Emprego (RRE) e de Pactos Territoriais para o Emprego (PTE), cujo objectivo é promover o desenvolvimento local e regional, “os canais

³²⁹ Veja-se o caso português, cuja análise apresentamos no capítulo 9 deste trabalho.

para os actores locais influenciarem o nível europeu são estreitos” (de la Porte e Pochet 2005: 361).

A efectividade deste processo de transferência e/ou reforço de competências, sendo um dos objectivos e um dos pressupostos da EEE, varia em função das características institucionais específicas e das diferentes tradições ao nível do diálogo social que existem nos vários Estados-membros, tal como enfatiza outro dos nossos entrevistados:

O nível de envolvimento dos actores sub-nacionais depende muito dos equilíbrios de poder e do quadro constitucional dos Estados-membros. Em Portugal por exemplo, as regiões e os actores sub-nacionais não são muito fortes e, por conseguinte, têm uma presença limitada no processo de decisão política. Isto não é um problema da EEE em si, é antes um assunto que diz respeito ao quadro de partida dos Estados-membros. (E18 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Em todo o caso, a posição que este alto representante de instituições europeias defende é a de que esta não é uma questão determinante:

Não devemos ficar demasiado obcecados com isso, por que o objectivo da UE não é falar directamente aos cidadãos mas sim assegurar que tudo o que seja feito ao nível europeu seja transferido para os níveis inferiores, sendo que esta transferência é mais da responsabilidade das autoridades nacionais do que de qualquer outro interveniente. (E18 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Mas, esta não é uma opinião consensual. Um dos autores que, desde sempre, apadrinharam a EEE e o MAC, Mário Têlo, defende pelo contrário que o envolvimento dos representantes da sociedade civil é um elemento indispensável para o (bom) funcionamento do MAC:

Se os actores da sociedade civil não são consultados e envolvidos ao nível das parcerias e das negociações, um dos aspectos da “abertura” do novo método é posto em causa (Têlo 2002: 265).

Esta ideia é corroborada por alguns dos nossos entrevistados cujo testemunho transcrevemos:

Eu penso que, de um modo geral, os processos no contexto da integração europeia tendem a tornar-se mecanicistas e burocráticos se forem deixados, exclusivamente, nas mãos das administrações governamentais e dos técnicos da CE. Somente quando os actores da sociedade civil, sejam eles ONG, sindicatos, os media ou partidos políticos estão envolvidos é que os processos podem ter frutos. (E10 Perito inglês)

Há um perigo, um problema muito visível, acho eu, que agora se tem discutido muito por causa do Tratado e do Referendo irlandês que é o facto de haver, parece, duas

Europas. Há a Europa dos tecnocratas e da sujeição, digamos, às políticas dominantes e depois os cidadãos são deixados à margem... coisas que não há sequer a preocupação de lhes explicar ou de mostrar, de fazer debates sérios para que, de facto, as pessoas se envolvam e percebam que tipo de consequências é que as políticas podem realmente ter no médio ou no curto prazo para a sua vida concreta e quotidiana e portanto isso leva as pessoas a aumentar o seu desinteresse e isso acaba por fragilizar de facto as potencialidades de desenvolvimento do projecto europeu. (E30 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Neste sentido, devemos ter em atenção a confluência de alguns factores, como seja, o défice de participação e envolvimento dos parceiros sociais, com maior impacto em alguns Estados-membros. Para além deste aspecto, sublinhe-se a atenção reduzida que, de um modo geral, os meios de comunicação nacionais conferem aos assuntos europeus e, em particular, à EEE. Finalmente, reconhece-se a ausência de líderes carismáticos a nível nacional e também europeu (ao contrário do que aconteceu no passado) que consigam mobilizar a atenção dos cidadãos para determinados temas centrais numa perspectiva de futuro e de construção ideal de uma sociedade diferente.

Todos estes factores determinam que os pressupostos implícitos no modelo de governação multi-níveis não sejam eficazmente implementados.

Os objectivos de promover a descentralização de competências, a participação de todos os potenciais interessados, a implementação de medidas que vão ao encontro da especificidade dos problemas ficam, assim, comprometidos. Estes “desvirtuamentos” da estratégia original e/ou disfuncionamentos estão associados ao modo concreto como determinados actores, estrategicamente colocados³³⁰ exercem a sua margem de autonomia, desenvolvem o seu papel e interagem com os representantes de outras instituições. As formas de acção concretas que daqui resultam pressupõem que nem sempre os princípios e as regras delimitadas *a priori*, a um nível macro, sejam postos em prática de acordo com o que seria esperado. Para além disso, estas devem ser entendidas num contexto organizacional, político, económico específico.

³³⁰ Referimo-nos, em concreto, aos membros da CE; aos representantes dos parceiros sociais ao nível nacional e europeu; aos chefes de Estado e membros das respectivas equipas ministeriais.

6. Conclusão

Uma das ideias que ressaltam do presente capítulo é a de que o papel que os Estados-membros desempenham na concepção e implementação da EEE é determinante. Isto acontece na medida em que a responsabilidade sobre a política de emprego permanece sob a alçada dos diferentes governos nacionais. Nesse sentido, devemos reconhecer que não existe uma verdadeira “política europeia de emprego”.

A política de emprego, e em muitos aspectos as políticas sociais, ainda está sob a responsabilidade dos Estados-membros. Não podemos falar de uma política de emprego europeia. (E30 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

A EEE é, essencialmente, uma política a nível europeu que procura coordenar agora 27 políticas de emprego nacionais e é deliberadamente designada EEE e não política europeia de emprego porque não existe uma política de emprego única, as instâncias europeias, instituições, mas também os Estados-membros estão todos convencidos de que não existe uma política única, isso não faz sentido, porque existem 27 mercados de trabalho separados, porque existem condições de trabalho muito diferentes na maior parte dos Estados-membros e ao dizer isto, a EEE foi definida para coordenar e melhorar as políticas nacionais existentes. (E16 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Ainda que alguns dos princípios e orientações, das ideias e dos conceitos contidos na EEE influenciem, inegavelmente, os debates no domínio das políticas de emprego a nível nacional, a pressão no sentido de despoletar mudanças é todavia reduzida e depende da vontade política e das estratégias e dos interesses prosseguidos pelos actores (políticos) nacionais. Neste contexto, sublinham-se as características específicas do método privilegiado para promover a coordenação/aproximação entre as diferentes políticas, o MAC. O seu carácter suave e não sancionatório conduz, no essencial, à “produção de um esquema cognitivo comum, muito generalista, que corresponde a uma agenda política, ela própria, muito generalista” (Barbier 2010: 6).

Outra ideia que destacamos diz respeito às alterações que é possível registar ao nível do protagonismo político e das concepções ideológicas dominantes entre os principais líderes políticos europeus e, concomitantemente, entre as próprias instituições europeias (e.g. CE, PE). O facto de as preocupações sociais serem remetidas para uma posição secundária e, claramente, subordinada perante os imperativos da governação económica resulta de escolhas eminentemente políticas e dos interesses económicos (do mercado e da livre concorrência) que estas pretendem valorizar. Estas produzem efeitos significativos ao

nível dos objectivos, prioridades e orientações das políticas, de entre os quais salientamos: a fragilização e fragmentação do emprego; a competição e o individualismo crescentes; o enfraquecimento da protecção social; a individualização e fragilização das condições de vida em geral. O acentuar destas tendências torna mais longínquo e distante o objectivo de tornar a UE (até 2010) no espaço mais competitivo do mundo com mais e melhores empregos e mais coesão social. Se associarmos esta segunda ideia a alguns dos aspectos evidenciados nos capítulos 3 e 4 do trabalho relacionados com o papel central que certos actores políticos desempenharam em determinados momentos da trajectória da EEE pensamos ser possível comprovar uma das nossas hipóteses de trabalho:

Hipótese 7 – Os objectivos e as prioridades políticas dependem do carisma, do peso político, da vontade e/ou da margem de autonomia de actores políticos que desempenham funções governativas estratégicas (também) ao nível internacional/europeu.

Capítulo VI. A Estratégia Europeia de Emprego e o Método Aberto de Coordenação. A generalização de um novo modo de governação a nível europeu?

1. A adopção do Método Aberto de Coordenação no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego

Um dos aspectos inovadores³³¹ 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 directrizes e de indicadores comuns definidos à escala europeia, mas com a possibilidade de serem adaptados às diferentes realidades nacionais e redefinidos os objectivos e as políticas com base, nomeadamente, nos processos de avaliação conjunta (Begg 2004; de la Porte e Pochet 2002; Rodrigues 2003). O MAC foi oficialmente instituído a partir da Cimeira de Lisboa, em Março de 2000, e inspira-se no método desenvolvido no âmbito das Grandes Opções de Política Económica (GOPE), apesar de se reconhecerem as diferenças entre ambos os processos, como sublinha um dos nossos entrevistados:

O modo como os diferentes métodos abertos de coordenação foram estabelecidos, alguns definiram sanções e objectivos, os que estão relacionados com as questões económicas. Apesar de, aparentemente serem semelhantes, eram bastante distintos, por que alguns pretendiam de facto alcançar algo enquanto outros, numa base mais intergovernamental, assentavam sobretudo nestas ideias de “aprendizagem política”, etc.. (E9 Perito inglês)

No sentido 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, designadamente:

- 1) na definição de directrizes comuns;
- 2) em avaliações comparativas (e.g. relatórios conjuntos, avaliação pelos pares);

³³¹ Devemos ter presente a ideia de 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). Um exercício comparativo sobre os procedimentos utilizados pela UE (e.g. EEE e GOPE), a OCDE (e.g. estudos económicos) e o FMI pode ser consultado em Schäfer (2006).

3) em procedimentos anuais recorrentes (e.g. monitorização, revisão pelos pares, recomendações);

4) na troca de “boas práticas”, no contexto de uma perspectiva de longo termo das políticas de emprego europeias (Goetschy 2003: 94).

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 acção concretas identificados também pela autora supra-citada:

Apesar de se tratar de uma competência partilhada e complementar, o emprego permanece uma responsabilidade essencialmente nacional. As sanções legais estão ausentes no caso de não aplicação das directrizes. A maioria das directrizes identifica normas gerais e não prevê objectivos quantificados. Os Estados-membros podem definir os seus próprios objectivos em diversos domínios. O processo de avaliação baseia-se, em parte, nas dificuldades e na situação de partida de cada Estado-membro” (Goetschy 2003: 94).

Deste modo, percebemos 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. Por esta razão, diz Larsson “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 “objectivos e metas comuns, bem como uma estratégia comum” mantendo-se, no entanto, a responsabilidade dos Estados-membros pelas políticas de emprego nacionais” (Larsson 2001: 50). Maria João Rodrigues, outra das arquitectas da ideia enfatiza o aspecto pedagógico da comparação de experiências entre países:

O objectivo do MAC não é definir um *ranking* dos Estados-membros relativamente a cada uma das políticas, mas antes organizar um processo de aprendizagem ao nível europeu de modo a estimular a troca de experiências e de emular as boas práticas, bem como de auxiliar os Estados-membros na melhoria das suas políticas nacionais (Rodrigues 2001: 16).

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 objectivos europeus (Jacobsson 2004: 356). 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*) (Jacobsson 2004: 356). Sublinhe-se que o uso da expressão “suave” é utilizado como contraponto às formas duras de coordenação e/ou regulação³³², consubstanciadas no método comunitário tradicional, também conhecido por “método Jean Monnet” (David Trubek e Louise Trubek 2005: 344).

Este é o método tradicionalmente utilizado pela Comissão Europeia³³³, 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 directrizes comuns adaptadas às especificidades nacionais de cada Estado-Membro 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 nacional³³⁴, designadamente no domínio das políticas de emprego, que assenta nos elementos seguintes:

- a) num processo interactivo entre a UE e o nível nacional;
- b) num elevado grau de flexibilidade, na medida em que as normas e as directrizes são facilmente alteráveis e revistas em função das avaliações e de novas informações;
- c) na participação de um vasto leque de actores - dos quais se destacam as instituições da UE e os Estados-membros e onde se incluem actores não estatais (e.g. os parceiros sociais, as ONG, a sociedade civil) - situados em diferentes níveis de decisão política (e.g. supranacional, nacional e sub-nacional);

³³² Os instrumentos “duros” de governação (*hard law*), i.e., as fontes legais da UE têm origem na legislação que provém dos Tratados e nas Directivas, Regulamentos e Decisões. Em geral no domínio social, as regulações e as directivas não têm sido em número elevado, contrariamente, às recomendações que desempenham um papel importante na delimitação do quadro de acção política.

³³³ Sobre o papel conferido às diferentes instituições europeias (e.g. CE, o Conselho, o PE, o Conselho Europeu) cf. o seguinte documento da CE (Commission of the European Communities 2001).

³³⁴ Recordamos que este é um processo assente em três grandes etapas: (1) definição europeia de objectivos; (2) concretização nacional nos PNAE e (3) acompanhamento e avaliação inter-pares do seu desenvolvimento. Os objectivos comuns são transpostos para as políticas de emprego dos Estados-membros que, anualmente, elaboram os seus relatórios. Com base nestes relatórios, o Conselho Europeu pode – por proposta da Comissão Europeia – dirigir uma recomendação a um dado Estado-membro, a qual é em seguida aprovada pelo Conselho por maioria qualificada (“Tratado de Amesterdão: modo de utilização”. Disponível em <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/s50000.htm>. Acedido a 26-09-08).

- d) no ênfase na coordenação (suave) de modo a permitir aos Estados-membros alcançar objectivos comuns, respeitando valores e sistemas de protecção social distintos entre si.

A estes dois aspectos estão ligadas, nomeadamente, dois tipos de questões relativas: ao procedimento em si, ao lugar do MAC no seio de outros instrumentos normativos e à sua generalização a outros domínios de acção política e aos próprios princípios e valores (sociais) e, muito em particular, ao reconhecimento da centralidade das preocupações sociais no seio do processo de integração europeia. Voltaremos a estes temas mais à frente neste capítulo.

Tendo em conta as principais características do instrumento privilegiado para promover a coordenação das políticas de emprego dos Estados-membros no âmbito da EEE, discutimos no tópico seguinte as suas potencialidades e os seus limites, bem como as suas implicações enquanto instrumento privilegiado de uma nova forma de governação à escala europeia designada “governança multi-níveis”.

1.1. O Método Aberto de Coordenação como instrumento e/ou modo de governação que veio permitir superar o impasse e as divergências entre as políticas de emprego nacionais

Como referimos anteriormente, através do recurso ao MAC a EEE contribuiu para consolidar um novo instrumento de implementação da política social europeia, primeiro na área do emprego e posteriormente, da inclusão social e das pensões³³⁵ (2001-2003). A este respeito uma das nossas entrevistadas sublinha o carácter precursor da EEE na adopção deste instrumento:

A EEE abriu essa nova forma de trabalho. Quando hoje se fala em MAC é uma forma de explicitar aquilo que já foi aberto pela EEE. E portanto isso levou a uma consciencialização entre os Estados-membros de que há objectivos comuns mas há uma diversidade de situações. Ou seja, na EEE, como hoje na Estratégia de Lisboa, fixam-se guidelines, cada país apresenta o seu programa para o desenvolvimento dessas guidelines e aceita enviar um relatório sobre a mise-en-oeuvre, sobre o nível de concretização, sobre o impacto. E isso foi dado pela EEE.

³³⁵ Desde então o MAC estendeu-se a outras áreas, como sejam: os sistemas de saúde; a educação e formação; a sociedade de informação/eEurope; a investigação/ inovação. Vários autores têm demonstrado como a aplicação do MAC nestes diferentes domínios tem contornos muito distintos (Buchs 2005; de la Porte 2010; Dehousse 2003; Zeitlin 2005b).

Antes não havia esta forma de trabalho, a tal nova forma de trabalho que é usada noutras áreas. (E15 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Recordamos que o MAC foi formalmente adoptado como uma nova forma de trabalho no Conselho Europeu de Lisboa, no ano 2000 e que se tornou mais objectivo 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) comunitária. Mais precisamente, falamos de um contexto 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. Esta ideia foi-nos apresentada também por uma das nossas entrevistadas:

No fundo, trata-se de reagir à conjuntura internacional, trata-se de olhar sobre o ombro para ver o que os EUA, em particular, estão a fazer. Portanto, é muito ver o que os outros estão a fazer e perceber se é possível ficar à frente em algumas áreas estratégicas, estar numa posição mais atrasada, perceber que se está a ser ultrapassado e procurar reagir, ver se se consegue recuperar. (E12 Perita inglesa)

Esta opinião é partilhada por outro dos nossos entrevistados que realça a comparação com a situação norte-americana e, mais recentemente, com a de um outro concorrente importante à escala mundial, a China:

É curioso que já há uns cinco, seis anos atrás, não havia semana em que eu não participasse numa reunião onde se falava da concorrência com os americanos e nos tentavam impingir o modelo americano nas discussões ao nível europeu e portanto a Europa tem que... porque os americanos... Depois deixou de se falar nos americanos e começou-se a falar nos chineses e agora também já não se fala tanto nos chineses porque já se começou a saber que há sectores na China que já são mais caros do que os mais baratos na Europa e portanto não há já uma diferença assim tão grande (E19 Representante/Membro de organização sindical europeia).

Um outro factor realçado diz respeito à preferência por instrumentos flexíveis, numa altura em que se reconhece existirem limites às competências e à capacidade de intervenção da própria UE.

Parece-me a mim que são necessários instrumentos flexíveis, podemos ver isso em todos os discursos que provêm da UE neste momento, tudo tem a ver também com a cosmética institucional... esta ideia de que, mesmo em áreas onde temos

“hard policy”, “hard instruments” a CE, agora, está muito preocupada em seguir o que os Estados-membros querem, apresentando propostas que, na sua perspectiva, os Estados-membros estão dispostos a aceitar ou pelo menos a discutir numa estratégia negocial. Por conseguinte, para mim, há limites agora à intervenção da UE e cada intervenção tem de ser justificada. (E12 Perita inglesa)

Deste ponto de vista, apesar da “obrigação moral” no cumprimento de determinados objectivos e na delimitação de determinados patamares (mínimos) comuns³³⁶, admite-se que, na prática, os Estados-membros não se sentem compelidos a realizar reformas, alterar procedimentos, etc.. Esta questão está ligada aos constrangimentos e limites que caracterizam o instrumento de governação privilegiado, o MAC. Ainda assim, não deixamos de reconhecer que, em concreto, a imposição de sanções como forma de “obrigar” os países a adoptar e a implementar determinadas medidas políticas - veja-se os exemplos da UEM e da política de ambiente – é, ele próprio, um instrumento que contém restrições em termos de eficácia³³⁷. No ponto seguinte, discutimos, de forma mais detalhada, as potencialidades e os constrangimentos do MAC na coordenação das políticas de emprego nacionais.

1.2. As potencialidades e os constrangimentos do Método Aberto de Coordenação

Um dos debates que divide os autores sobre o significado e as implicações do MAC, tem a ver com o facto de estarmos perante um novo modelo de governação³³⁸ europeia e/ou de este representar um mero instrumento regulatório e/ou uma forma suave de regulação, com características diferentes de outras formas tradicionais de regulação europeia³³⁹. Como refere um dos nossos entrevistados, estão em causa potencialidades distintas atribuídas ao MAC e, até ao presente, este é um dilema para o qual não existe uma resposta definitiva:

³³⁶ Como sublinha Sakellariopoulos, 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” (Sakellariopoulos 2004: 64).

³³⁷ Desde logo pelo facto de, frequentemente, as Directivas não serem transpostas para a legislação nacional e/ou de existir um compasso de tempo relativamente longo até que isto aconteça.

³³⁸ O conceito de “governação” está associado a significados distintos em função do contexto em que é utilizado e da perspectiva teórica adoptada. Tomando como referência a definição apresentada no Livro Branco sobre Governação da CE, governação inclui as regras, os processos e os comportamentos que afectam o modo como o poder é exercido ao nível europeu. Neste caso, reconhece-se também a importância da participação, para além dos dirigentes formais, de um vasto conjunto de actores situados em outros níveis de governação e, designadamente, da própria sociedade civil (Commission of the European Communities 2001).

³³⁹ A discussão em torno do adjectivo “novo” remete-nos precisamente para o contraste e/ou as diferenças relativamente ao(s) método(s) tradicionais usados.

Existe uma vastíssima literatura que disseca o MAC, apresentando conclusões diversas. Algumas pessoas consideram que este representa pouco mais do que um processo burocrático e administrativo, enquanto outras acreditam que o MAC tem o potencial de transformar substancialmente a direcção da protecção social na Europa e eu penso que o debate permanece em aberto. (E10 Perito inglês)

Ainda assim, o MAC pode ser considerado um novo modo de governação³⁴⁰ à escala europeia que comporta aspectos positivos. Uma das grandes impulsionadoras do MAC, Maria João Rodrigues, defende que “este é um método inclusivo para aprofundar a construção europeia” (Rodrigues 2001: 16). Também Janine Goetschy, 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 o qual representa uma mudança qualitativa relativamente à política social europeia anterior e que, potencialmente, constitui um instrumento privilegiado nas mãos dos governos e de outros actores sociais para alcançar um “modelo social europeu” que resista às tendências no sentido da liberalização e residualização dos sistemas de bem-estar europeus (Goetschy 1999; 2003). Para outros autores, trata-se, sobretudo, de um instrumento de regulação com características distintas, o qual deve (no limite) continuar a co-existir com outro tipo de mecanismos (Kenner 1995; Streeck 1995a; 1996).

Em jeito de síntese, David e Louise Trubek 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 tradicional³⁴¹. Na terminologia usada por estes autores, este designa-se “lei dura” (*hard law*) e opõe-se à “lei suave” (*soft law*)³⁴² que caracteriza o MAC (David M. Trubek e Louise G. Trubek 2005: 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

³⁴⁰ Como defende um dos nossos entrevistados que, enquanto académico e perito tem desenvolvido trabalhos de investigação sobre o tema, o conceito de governação deve merecer-nos uma reflexão e uma clarificação conceptual. Numa determinada perspectiva, tendo em conta especificamente a EEE e o MAC a ela associado, “governação” pode ser entendida como “um terceiro elemento, separado do mercado e do Estado” e, neste sentido, reconhece-se que se trata de uma “nova forma de governação” (E9 Perito/Académico). Numa acepção diferente, há autores que consideram que este é um conceito antigo, que sempre existiu, e que se trata, no fundo, de uma nova forma de designar “governo” (Yannis Papadopoulos 2005). Sobre o tema e, em particular, sobre a relação entre “governação” e “democracia” ver, entre outros autores, Benz e Papadopoulos (2006).

³⁴¹ Um dos autores que tem desenvolvido este tipo de exercício comparativo entre o MAC e o método comunitário tradicional é Jonathan Zeitlin (2007b; 2009).

³⁴² A origem do conceito é atribuída a Francis Snyder cuja definição de *soft law* reportava a um conjunto de regras de conduta que, embora não possuíssem força legal, tinham, ainda assim, efeitos práticos” (Snyder 1993).

detrimento dos mecanismos “duros”³⁴³ (David M. Trubek e Lousie G. Trubek 2005: 84). Vejamos alguns dos argumentos utilizados pelos defensores de ambas as perspectivas.

Autores como Jeff 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 directrizes), estes não carecem de um conteúdo normativo/valor jurídico³⁴⁴. Outros autores sublinham que, como alternativa ao fraco peso legal que a EEE contém, a delimitação de compromissos que são monitorizados (e que os Estados-membros são chamados a respeitar), designadamente, por parte da CE³⁴⁵ traz consigo algumas vantagens.

O processo do Luxemburgo procurou compensar o fraco peso legal reforçando o ênfase no comprometimento por parte dos Estados-membros. A estes era pedido que redigissem um Plano Nacional de Emprego onde descreveriam a respectiva abordagem para combater o desemprego. Este documento poderia, posteriormente, ser utilizado para comparar as palavras/intenções e a acção. Permitiria também à CE ganhar alguma influência sobre as políticas nacionais, lembrando os governos (mais) relutantes do seu anterior comprometimento (Schäfer 2004: 10).

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

- 1 – Salvaguardar 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 directrizes num domínio que de outro modo não aceitariam adoptar;
- 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: 8).

³⁴³ Na opinião de Trubek *et al.*, a EEE pode, ela própria, ser considerada um exemplo de “lei suave” (*soft law*) na medida em que as directrizes têm um carácter geral, não são obrigatórias e não estão previstas sanções nos casos de incumprimento (Trubek *et al.* 2005: 4).

³⁴⁴ Recordar-se, por exemplo, 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).

³⁴⁵ É, neste caso, à CE que cumpre desempenhar um importante papel de monitorização e avaliação.

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 destacamos: a participação de um vasto conjunto de actores; 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 acção, 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 2001b; 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 problemática de fazer as coisas na Europa”, não deixa de reconhecer as respectivas limitações:

Para a UE, este foi um novo instrumento de governação, foi uma tentativa de ultrapassar uma forma problemática de fazer as coisas ao nível europeu, foi uma forma de lidar com o dilema entre, de um lado, harmonização e/ou convergência total e, do outro lado, uma situação em que cada qual faz o que lhe apetece (...) esta é uma tentativa muito, muito suave de colocar todos em conjunto e criar uma certa forma europeia de fazer as coisas. (E9. Perito inglês)

Uma vez mais, defendemos 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 actores nacionais (e.g. políticos, peritos) interagem com os representantes das instituições europeias e transportam os resultados dessa interacção para o nível nacional. Aprofundamos 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*)³⁴⁶.

(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 CE e do PE no processo de elaboração das leis e pôr em causa as competências e a importância de cada uma daquelas instituições³⁴⁷.

(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 protecção 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 directa de programas e políticas de um Estado-membro para outro (Casey e Gold 2005).

Um dos nossos entrevistados assume uma posição céptica quanto ao alcance da política social no domínio do emprego e, em concreto, aponta as dificuldades adicionais que decorrem do alargamento recente da UE a vinte sete Estados-membros:

Eu tenho uma posição muito céptica sobre o funcionamento do MAC com 27 Estados-membros, e isto não tem a ver com a substância das políticas propriamente dita, mas com o simples facto de nenhum acto humano poder funcionar da mesma maneira a 27 como funcionava com 15 Estados-membros. Por exemplo, o procedimento habitual nas discussões entre os Estados-membros a 15 era que cada representante dispusesse de três minutos para sustentar a sua posição. No total eram 45 minutos. Era possível de gerir. Com 27 Estados-membros isso já não acontece. Os compromissos a 15, de um modo geral, aconteciam com alguma facilidade, pelo menos eram facilmente identificáveis/identificados. Compromissos e encontrar um mínimo indicador comum a 27 é muito mais difícil e sobre isso eu penso que, sistematicamente, a UE alargada subestima ou relativiza ou ignora a diversidade (E18 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

³⁴⁶ Esta ideia pode ser consultada em Trubek e Trubek (2005: 84).

³⁴⁷ Em concreto, 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.

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 que “a UE deveria ter plenos poderes para actuar em todos os domínios das relações industriais e das políticas sociais, utilizando todos os meios apropriados mas com um ênfase grande na legislação” (David M. Trubek e Lousie G. Trubek 2005: 85). Deste ponto de vista, o papel da UE consistiria em estabelecer um conjunto de princípios no domínio das relações industriais e da protecção 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 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 actividades desenvolvidas ao nível nacional, completando-as em alguns casos limitados” (David M. Trubek e Lousie G. Trubek 2005: 86). Neste caso, a legislação ao nível europeu seria reduzida. Através da definição de objectivos e da monitorização dos progressos realizados no âmbito do respectivo cumprimento, a UE garantiria 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 (futura) trajectória 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.

1.3. Uma estratégia mista como alternativa? A possibilidade de combinação de instrumentos normativos/legislativos distintos

Numa tentativa de superar a dicotomia entre, de um lado, a legislação comunitária (e.g. directivas, regulamentos³⁴⁸) e, do outro lado, os instrumentos suaves contemplados no MAC (e.g. aprendizagem conjunta, transferência de boas práticas, definição de indicadores e objectivos comuns), David Trubek e Louise Trubek (2005) 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 efectividade 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”³⁴⁹. 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 compulsivo³⁵⁰ (Trubek *et al.* 2005; David M. Trubek e Lousie G. Trubek 2005).

Reconhecemos que esta parece ser, à partida, uma proposta tentadora. Também nos parece aceitável 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 supra-citados 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 efectividade e eficácia³⁵¹. Atente-se no testemunho, que consideramos bastante ilustrativo, recolhido junto de um representante das instituições europeias por nós entrevistado:

³⁴⁸ Sobre as respectivas especificidades cf. Silva (2009: 33).

³⁴⁹ Esta proposta é defendida também por outros autores referidos no texto de David e Louise Trubek (2005).

³⁵⁰ No Livro Branco sobre Governação Europeia enfatiza-se que a CE deve incentivar e/ou reforçar o recurso a diferentes tipos de instrumentos (e.g. regulamentos, directivas, directrizes e recomendações) (Commission of the European Communities 2001: 5).

³⁵¹ De entre estes mecanismos, salientamos: as recomendações; o processo de revisão pelos pares; o “nomear e envergonhar” (*naming and shaming*), cujos resultados, como defendem alguns dos nossos entrevistados (E9 Perito, E10 Perito, E18 Representante de Órgãos da UE), se revelam limitados e/ou cujo balanço é, no mínimo, mitigado.

Eu penso que o MAC tem várias limitações e que é paradoxal que, um método que foi inventado como “lei suave” para áreas onde não existe legislação nem maioria, etc., revele um interesse pela unanimidade maior do que em áreas onde a base legal é, à partida, muito clara. Precisamente devido a ausência de clareza, a unanimidade é a solução de recurso. (E18 Representante de Instituições Europeias)

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 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” (Streeck 1996: 77). 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 objectivos comuns e do reconhecimento (em termos formais) do papel de um conjunto alargado de actores, 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 actuação dos Estados no domínio da protecção 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 actores; as recomendações; o “nomear e envergonhar”.

2. O Método Aberto de Coordenação “em acção”. Como analisar as implicações e os efeitos da Estratégia Europeia de Emprego

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, objectivos, resultados esperados) e o processo de implementação das mesmas (e.g.

o modo como estas são concretizadas, “operacionalizadas”³⁵²). Ainda que em termos analíticos possamos distinguir ambas as dimensões, a proposta teórica apresentada por Carmel e outros (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 mutuamente³⁵³. Na perspectiva destes 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 que sistematizámos antes neste capítulo, nomeadamente, o carácter aberto, não vinculativo, nem sancionatório e admitindo que estamos perante um modo de governação que envolve vários actores 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 actores 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 (Jean-Claude Barbier 2005b).

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

A generalidade dos estudos empíricos que se debruçam sobre as influências do MAC sublinha o peso das condições internas. De entre os factores que desempenham um papel importante, salientamos o regime de Estado-Providência e a distância da situação nacional aos requisitos/directrizes europeias (Feronas 2004; Teague 2001)³⁵⁴. Outro aspecto determinante diz respeito às diferentes configurações dos mercados de trabalho

³⁵² Um dos peritos que entrevistámos no Reino Unido partilhou connosco que este é o conceito usado pelos técnicos de emprego e, de um modo geral, pelos responsáveis ministeriais no domínio do emprego, no Reino Unido. Cf. E9 Perito/Académico.

³⁵³ A propósito da distinção entre a forma ideal-típica do MAC e a sua implementação na realidade ver também Radaelli (2003).

³⁵⁴ Paul Teague, nomeadamente, defende que, quando a política europeia implica transformações consideráveis nas estruturas administrativas de um determinado país, as resistências e/ou pressões para implementá-las na sua versão original são maiores. Parafraçando o autor, “as políticas que ameaçam um equilíbrio institucional pré-existente, assente no balanço entre interesses e expectativas pré-estabelecidos, são mais susceptíveis de sofrer oposições” (Teague 2001: 16).

(Noaksson e Jacobsson 2003). Devemos ainda ter em atenção o modo como os actores nacionais integram e/ou lidam com as directrizes e os objectivos europeus (Jacobsson 2005). Para tal, devemos olhar para os resultados de alguns mecanismos e/ou formas de acção concretos previstos no âmbito do MAC como sejam a pressão exercida pelos pares e a troca de boas práticas, os quais analisamos no ponto seguinte.

2.1.1. 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 no domínio específico do emprego. Detenhamo-nos nos dois mecanismos seguintes:

- 1) alterações nas estruturas de incentivos;
- 2) mudanças nos sistemas de valores dos actores envolvidos, i.e., através dos chamados efeitos cognitivos (*learning effects*).

O modo como estes mecanismos são postos em prática depende de alguns instrumentos específicos 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, e que consistem em dar incentivos e proporcionar novos instrumentos de acção e/ou poderes de participação acrescidos a diferentes actores nos níveis nacional e sub-nacional (e.g. a sociedade civil, as autoridades locais) (Jacobsson 2005). Neste último caso, mais do que por via dos dois instrumentos acima mencionados, 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 ocorrência 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.

Analisemos 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. Vejamos também quais os efeitos (esperados) da pressão exercida pelos outros Estados-membros.

2.1.1.1. O Programa de Aprendizagem Conjunta (*Mutual Learning Programme*)

O programa surgiu em 2005 e veio substituir o anterior Programa de Revisão pelos Pares (*Peer Review Programme*), que havia sido criado em 1999. O seu principal objectivo consiste em promover a troca de informação e a aprendizagem³⁵⁵ a todos os níveis entre os Estados-membros, incentivando a transferência de experiências bem sucedidas de uns territórios para outros³⁵⁶. Complementarmente, pretende-se também incentivar todos os intervenientes a disseminarem, o mais possível, informação sobre a EEE e a respectiva implementação³⁵⁷. Deste modo, pretende-se ir ao encontro de alguns dos pressupostos fundamentais da EEE enquanto forma suave de coordenação das políticas de emprego nacionais que consiste 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 já vimos, a troca de boas práticas³⁵⁸. 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. Como refere Radaelli, 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

³⁵⁵ O conceito de “aprendizagem” (*learning*) é um conceito recorrente na literatura sobre o MAC. Entre muitos outros, o trabalho de Radaelli (Radaelli 2003) constitui uma referência bibliográfica importante.

³⁵⁶ Para informação mais detalhada sobre o programa consultar o sítio da internet <http://www.mutual-learning-employment.net/>.

³⁵⁷ Ver, especificamente, os instrumentos usados no âmbito do programa, de entre os quais salientamos os seguintes: a) revisão pelos pares (*peer reviews*), uma iniciativa que visa a disseminação de boas práticas em linha com os temas prioritários da EEE; b) seminários temáticos (*thematic review seminars*) bi-anuais que visam promover o debate entre diversos intervenientes (e.g. representantes dos Estados-membros, dos parceiros sociais, de organizações internacionais, peritos) e que são dedicados a um determinado tema considerado prioritário; c) actividades de disseminação e acompanhamento (*follow-up and dissemination activities*) que envolvem um vasto grupo de representantes nacionais e que visam promover a cooperação e a troca de boas práticas entre os Estados-membros. Informação detalhada sobre estas iniciativas pode ser consultada no sítio da internet acima indicado. Para uma análise especificamente dos processos de revisão pelos pares, cf. Casey e Gold (Casey e Gold 2005).

³⁵⁸ Recordamos 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 selecção e apresentação dos exemplos de boas práticas são momentos formalmente estipulados, que envolvem um esquema de monitorização de cima para baixo.

reduzidor e, inclusivamente, limitar o processo de aprendizagem que se pretende implementar (Radaelli 2003: 41). Um dos nossos entrevistados enfatiza esta ideia pois, sendo ele próprio um perito na área das políticas sociais europeias, considera que existem muitas debilidades no modo como funciona o exercício de troca de boas práticas:

A noção de aprendizagem conjunta é posta em prática através das experiências de troca de boas pelos pares em diferentes países mas a forma como isto se faz parece-me errada (...) espera-se que cada país apresente exemplos de boas práticas e que os outros países olhem para elas, eventualmente, que as observem e discutam e, talvez, que aprendam algo a partir daí. Na minha perspectiva a aprendizagem tem lugar não quando você me diz o que faz bem mas quando eu lhe digo os problemas que enfrento, aquilo que faço mal e espero que outros na UE me digam como lidam com o problema e que então eu possa dizer, bem, as respostas deste e daquele parecem-me particularmente úteis, digam-me mais. Eu irei visitá-los, vocês virão visitar-me mas eu lidero o processo porque eu sou a pessoa do país que tem um problema. É assim que as pessoas aprendem. O facto de me dizer que é bom a fazer alguma coisa não quer dizer que o seja de facto e sobretudo não vai ao encontro dos problemas que os “vizinhos” encontram. Por conseguinte, eu inverteria todo o processo de aprendizagem e de troca de boas práticas e torná-lo-ia mais vivo. (E10 Perito inglês)

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 objectivo 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.

Nesta mesma linha, veja-se a opinião partilhada por outro entrevistado a respeito da aprendizagem mútua, da troca de experiências:

Um dos elementos que as pessoas costumam mencionar é a aprendizagem mútua, a troca de experiências mas, por vezes, isto é sobrevalorizado e sobretudo, as experiências são sempre interessantes, mas a transferabilidade de experiências e de boas práticas é muito difícil. E portanto é sempre útil perceber qual o contexto em que as políticas são implementadas num dado Estado-membro. Por exemplo, a experiência dos parceiros sociais nos países escandinavos é extremamente interessante mas não é fácil transferi-la para um país como Itália, por exemplo, onde as relações entre os parceiros sociais são essencialmente antagónicas. (E18 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Acresce, tal como comprovam diversos estudos empíricos (Meyer 2005)³⁵⁹, 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 objectivos, 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, de entre os quais salientamos os seguintes:

- (1) o desemprego e as políticas que visam solucionar o problema têm características específicas em cada um dos Estados-membros;
- (2) a EEE possui uma forte componente voluntarista (e.g. ausência de sanções);
- (3) para além das possíveis diferenças nacionais, de um modo geral, os meios de comunicação social atribuem uma atenção reduzida e/ou uma fraca visibilidade ao tema³⁶⁰.

Neste sentido, 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.

2.1.1.2. A “aprendizagem” social (e política) e a participação de um vasto leque de actores

Uma das potencialidades atribuída ao MAC, como acima mencionámos, prende-se com o seu carácter aberto e com a participação de um vasto leque de actores que não, exclusivamente, os representantes do Estado. Referimo-nos aos cidadãos em geral, às ONG e outras instituições do chamado “terceiro sector”, aos parceiros sociais. Associado a este aspecto, relembramos a dimensão cognitiva do MAC, no âmbito do qual se espera que através de instrumentos como seja a avaliação inter-pares, a definição de

³⁵⁹ Devemos ter em atenção os limites que os estudos empíricos realizados a propósito da Europeização dos debates públicos impulsionados pelos media comportam. Sobre esta questão de la Porte (2010) e Lahussen (2009) constituem referências bibliográficas importantes. Neste último caso, em particular, as conclusões do autor apresentam-se sob uma forma menos unívoca.

³⁶⁰ Ainda assim, não podemos deixar de assinalar que poderão existir algumas especificidades ligadas, nomeadamente, a quais os meios de comunicação utilizados (e.g. televisão, imprensa escrita, rádio) e qual o público preferencial a que se destinam (e.g. quem são as respectivas audiências), bem como de sublinhar que, a nível nacional, poderão existir diferenças importantes.

“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 objectivos e das metas traçados (Amable *et al.* 2006; Jacobsson 2004; López-Santana 2006; Zeitlin 2005). 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 objectivos e os princípios de acção formalmente estabelecidos e os seus efeitos concretos. Vejamos o testemunho elucidativo de um alto representante de uma das instituições europeias por nós entrevistado:

Eu penso que na prática há uma auto-crítica que devemos fazer a propósito da EEE e da Estratégia de Lisboa em geral que é a de que não tem contado suficientemente com os stakeholders³⁶¹ e de que há o risco, talvez exagerado, de que a EEE se torne, seja anexada/apropriada por um pequeno número de “suspeitos do costume” que se encontram regularmente com um impacto reduzido na sociedade e no terreno. Este é, penso eu, (...) um risco em países onde a agenda de Lisboa tem sido muito endogâmica. Eu também penso que a Estratégia de Lisboa e a EEE são assuntos complexos, que incorporam de forma lenta um jargão europeu e portanto é muito difícil chegarem às pessoas no terreno e, em certa medida, paradoxalmente não devemos ficar demasiado obcecados com isso porque o objectivo da UE não é falar directamente com os cidadãos mas antes ter a certeza de que o que é feito ao nível europeu é transferido para baixo, mas esta transferência é uma responsabilidade das autoridades nacionais. A prova do que eu estou a dizer é o facto de o nível de envolvimento de stakeholders ao nível sub-nacional, por exemplo, depender muito dos equilíbrios de poder e da configuração constitucional dos Estados-membros. Em Portugal, por exemplo, as regiões os stakeholders sub-nacionais não têm um papel muito forte e portanto a sua presença é limitada no processo de decisão política, mas isto não é um problema ou uma competência da EEE é um assunto que diz respeito à configuração institucional, à estrutura interna específica dos Estados-membros. (E18 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

Nesta perspectiva, para além do reconhecimento de que existe o risco de a EEE permanecer circunscrita a determinados círculos/circuitos políticos sublinhamos, uma vez mais, a ideia de que, 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. O

³⁶¹ Este é um conceito de difícil tradução para a língua portuguesa. Remetendo para o contexto em que é utilizado neste trabalho, consideramos que reporta aos actores directamente interessados como sejam: a UE, os Estados-membros, as autoridades locais e regionais, os parceiros sociais, a sociedade civil. Cf., designadamente, a referência bibliográfica seguinte (de la Porte *et al.* 2001: 293).

nosso entrevistado acima citado sublinha esta mesma ideia assinalando os desequilíbrios que subsistem entre os Estados-membros:

As realidades são muito diferentes. Por exemplo países com uma tradição corporativista, o envolvimento dos parceiros é automático. Enquanto, por exemplo, na Escandinávia há uma relutância em relação à legislação, por exemplo, às leis do emprego e do mercado de trabalho porque os parceiros sociais preferem chegar a acordos entre eles e isto é muito diferente, por exemplo, da situação em Espanha ou em Portugal ou em França onde a taxa de sindicalização é muito reduzida. Por exemplo, em França 8% dos trabalhadores estão sindicalizados, na Escandinávia é de cerca de 80%. (...) Eu pessoalmente estou menos preocupado com o envolvimento dos stakeholders ao nível europeu do que ao nível nacional, pelas autoridades nacionais e a esse nível a CE tem uma margem pequena. (E18 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

As realidades nacionais são, de facto, contrastantes. Veja-se como as tradições ao nível do diálogo e do envolvimento nas negociações e nos processos de tomada de decisão de determinados actores (e.g. parceiros sociais, autoridades locais e regionais, ONG) são profundamente distintas. Como vimos nos capítulos finais deste trabalho a propósito do caso português, nesta matéria, a EEE não produziu alterações significativas no que concerne a intervenção e o envolvimento destes actores não estatais.

2.1.1.3. As recomendações

Um dos instrumentos utilizados no âmbito da EEE são, como sabemos, 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 acção política têm tido 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 revela-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 actuação propostas, bem como pelo sentido de aproximação ao projecto de construção europeia³⁶² de uma forma mais global. Para além destes aspectos, devemos também ter em conta o modo como são formuladas as próprias

³⁶² A este respeito, é, sem dúvida, paradigmático o exemplo do Reino Unido e o tendencial afastamento e/ou rejeição de mais avanços na adopção da “agenda social europeia”. Isto revela que algumas matérias permanecem, maioritariamente, sob a alçada dos governos nacionais.

recomendações. Enquanto algumas apresentam um teor relativamente generalista, outras são mais específicas e incisivas relativamente ao que deverá ser alterado/revisto. Estas últimas são, portanto, 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 efectivas, tornando-se a sua eficácia reduzida. Isto sucede devido também à natureza multi-dimensional e, em alguns casos, estrutural dos problemas³⁶³.

Se olharmos com atenção para o modo como está construído o próprio texto das recomendações verificamos também que, na parte final, se destacam alguns pontos que apontam para outras debilidades dos mercados de trabalho nacionais que, como refere uma das nossas entrevistada, poderá desencadear, no futuro, novas recomendações:

A juntar às recomendações há ainda um capítulo subtil a que nós chamamos point to watch que é uma forma mais soft de recomendação, não é muito, portanto é um outro aspecto a verificar com algum cuidado, se for ler as recomendações que vêm sempre em anexo às Conclusões do Conselho, se for ler aquele documento, aparece lá a palavra Recommendation que diz que a EC recommends to e pronto 3 pontos, não é, como no nosso caso, mas depois tem um último parágrafo a fechar mesmo a ficha onde não está tão explícito que são recomendações, mas diz lá que a CE convida o Estado-membro a prestar atenção ao ponto a, b, c. São pontos com potenciais problemas e que poderão vir a desembocar em recomendações. (E17e2 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas).

Apesar de, neste testemunho em concreto, se sublinharem as potencialidades de um mecanismo como este, os efeitos que dele advêm em termos de melhoria efectiva dos aspectos considerados negativos são de um modo geral frágeis. O caso português, como demonstramos na III parte 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 pretende implementar através deste tipo de instrumentos. Frequentemente, os governos nacionais consideram as recomendações e/ou as avaliações da CE demasiado “intrusivas” e, em determinadas circunstâncias escolhem, simplesmente, ignorá-las (Dehousse 2003). Isto acontece por que estão em causa valores e interesses cuja escolha e/ou discussão é determinada e influenciada pelo debate político (Dehousse 2003). Uma vez mais, salienta-se o facto de estarmos perante decisões políticas em que os governos nacionais têm uma voz importante.

³⁶³ Sobre esta questão o caso específico de Portugal, cuja análise desenvolvemos no capítulo 8 do trabalho, parece-nos paradigmático.

2.1.1.4. 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”. A este respeito, diz-nos um dos nossos entrevistados:

Não me parece que um país altere a sua política porque recebe má publicidade e, como podemos constatar, não há muita informação nos meios de comunicação social sobre o tema. Na minha perspectiva, o MAC não afecta grandemente as políticas nacionais. (E9 Perito)

Este foi um mecanismo recusado recentemente pela Comissão Barroso. Tal como referimos no capítulo 4 do trabalho, 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, em alternativa, o reforço de (novas) parcerias entre a CE e os Estados-membros e os governos nacionais e os representantes de outras instituições. Visa-se, deste modo, aprofundar uma abordagem que “privilegia um diálogo bilateral aprofundado entre a Comissão e os Estados-Membros sobre um programa de acção nacional assente num empenhamento em detrimento de uma coordenação através de discussões multilaterais entre os 25 Estados-Membros e a Comissão sobre determinados temas de política (método aberto de coordenação)” (CEC 2005: 36). Na perspectiva de autores como Barbier (2010) este tipo de orientação está em linha com a trajectória mais recentemente adoptada pela CE presidida pelo Presidente Barroso, e que privilegia a subordinação da política social, de emprego à política económica. As restrições e os constrangimentos europeus naqueles domínios são, por isso, menos relevantes.

2.2. Efeitos (esperados) diferentes em função dos domínios de acção política

Como vimos mais acima, depois de ter sido inicialmente aplicado no domínio do emprego, o MAC generalizou-se a outros domínios de acção política³⁶⁴ (Rodrigues

³⁶⁴ No sentido de 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); a educação/qualificação (Cimeira de Barcelona 2002).

2001)³⁶⁵. Como refere uma das nossas entrevistadas, a forma de proceder estendeu-se a outros domínios de intervenção:

Houve outras áreas que começaram a trabalhar desta forma, a pobreza, a agenda social, o consumidor. Portanto, várias áreas começaram a trabalhar desta forma porque quando não há políticas comuns, evidentemente que a CE tem o direito de iniciativa, etc., mas a CE tem que implicar os Estados-membros e os Estados-membros têm que estar implicados nas políticas, porque não é a CE. A CE é a guardiã dos Tratados e deve impulsionar a construção europeia mas tem que o fazer com os Estados-membros. Eu sou muito favorável a esta forma. Acho que tem, em todas as áreas em que se tem procurado introduzir esta forma de trabalho, se têm feito progressos muito interessantes, dando lugar a formas de trabalho conjuntas entre os Estados-membros que se inserem na lógica comunitária, no chamado, antes, pilar comunitário, que na prática é uma forma de haver uma pressão junto dos Estados-membros no sentido de se atingirem determinados objectivos políticos, mas é também uma forma em que os Estados-membros se sentem bem, na medida em que há aqui uma dimensão que é também inter-governamental, portanto há um propulsor comunitário, mas há também uma dimensão intergovernamental. (E15 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

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 acção política relacionadas com a imigração e o asilo, a protecção ambiental, a deficiência³⁶⁶. 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 2005b).

Em todo o caso, o funcionamento e/ou a aplicação do MAC varia em função de alguns factores, de entre os quais destacamos os seguintes:

- a) as características específicas do domínio de acção considerado³⁶⁷;
- b) as competências europeias consignadas nos Tratados³⁶⁸;

³⁶⁵ 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 2005b: 27). 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: 13). Sobre ambos existe, nesta altura, um vasto acervo bibliográfico. Veja-se, por exemplo, a bibliografia disponível no Fórum sobre o MAC da Universidade de Wisconsin-Madison disponível no sítio da internet: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/index.htm>.

³⁶⁶ Sobre a aplicação do MAC nestes domínios políticos cf. algumas comunicações da CE bem como um vasto conjunto de estudos, alguns dos quais foram publicados no *Journal of European Public Policy* 2004.

³⁶⁷ Por esta razão, alguns autores enfatizam que não existe uma só, uniforme política de coordenação suave (Hemerijck e Berghman 2004b; Radaelli 2003). Um esquema comparativo que nos permite perceber algumas das diferenças e dos elementos comuns a algumas das áreas políticas que utilizam o MAC pode ser consultado em Radaelli (2003: 33).

³⁶⁸ Como refere Janine Goetschy (Goetschy 2006), os Tratados estabelecem não apenas quais as áreas em que a UE tem competências mas também as regras institucionais que afectam a capacidade de os decisores políticos adoptarem políticas sociais de uma forma relativamente eficaz.

- c) a vontade manifestada pelos Estados-membros no sentido de promover e participar em acções conjuntas;
- d) circunstâncias políticas e económicas específicas (e.g. o novo cenário económico e macroeconómico criado no contexto da UEM; o processo de alargamento da UE aos países do Leste europeu);
- e) a forma como os diversos actores envolvidos concebem e utilizam os mecanismos nele previstos³⁶⁹.

Neste sentido, os contornos dos próprios processos, o papel das instituições europeias e nacionais assumem, também eles, configurações distintas³⁷⁰. Sublinhamos também que o impacto das políticas que são desenvolvidas varia muito entre os Estados-membros por razões diversas, como refere um dos nossos entrevistados:

Primeiro porque a situação de partida é muito diferente, em segundo lugar porque a abordagem e a atitude dos Estados-membros vis-a-vis a CE e a UE de um modo geral é muito diferente e, por conseguinte, o impacto tem sido muito variado. (E18 Representante/Membro da UE em Bruxelas)

Independentemente da arquitectura que o MAC assume nos vários domínios de acção considerados (e.g. emprego, exclusão social, pensões)³⁷¹, as suas características primordiais subsistem, nomeadamente, 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 directrizes comuns. Estes, frequentemente, não partilham os mesmos interesses nem tão pouco se movem em realidades institucionais semelhantes.

Nesta mesma linha de pensamento, um dos nossos entrevistados salienta a necessidade de repensar os instrumentos contidos no MAC de modo a torná-lo mais eficaz:

Temos de pensar de novo nos seus procedimentos e nos seus objectivos. Por exemplo, penso que é muito difícil em algumas áreas dizer algo que seja,

³⁶⁹ A propósito de algumas destas questões ver um texto recente de De la Porte (2010).

³⁷⁰ Para além destes aspectos devemos também ter em atenção 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, especificamente, sobre o MAC no domínio social (e.g. inclusão social, pensões e saúde) o trabalho recente de Caroline de la Porte constitui uma referência importante (de la Porte 2010).

³⁷¹ Como sublinha Radaelli a emulação pelos melhores, a revisão pelos pares, a aprendizagem têm significados diferentes nas diferentes políticas (Radaelli 2003: 9). Este autor categoriza-as em três grupos distintos. Um primeiro conjunto de políticas (e.g. económicas, de emprego, exclusão social, pensões) que utilizam o MAC como método de trabalho principal. Um segundo grupo de políticas (e.g. inovação e IDT, educação, sociedade de informação, ambiente, saúde) relativamente ao qual os responsáveis políticos europeus manifestaram a intenção de usar o MAC mas o recurso aos instrumentos e às práticas do MAC era mínimo, designadamente, até ao início do novo milénio. Finalmente, num terceiro grupo incluem-se as políticas fiscais que recorrem, de forma inovadora, aos instrumentos e práticas do MAC sem que existisse nenhuma intenção deliberada em fazê-lo (Radaelli 2003: 31).

simultaneamente, válido para 27 Estados-membros e não apenas uma banalidade. Como é que ultrapassamos esse gap? Uma forma é, como fizemos com a flexisegurança, temos princípios comuns válidos para todos e depois caminhos seguidos por grupos de Estados-membros que partilham os mesmos desafios, onde estes se reconhecem, trocam experiências e aprendem uns com os outros. O que a Bulgária pode aprender com a Finlândia sobre qualquer que seja o assunto é sempre muito limitado. (E18 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

As características do MAC originam que, num contexto político e económico (mais adverso³⁷², 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 acção e objectivos a nível europeu para a resolução dos problemas de emprego, as alterações que acima identificámos mostram que serão vários os caminhos prosseguidos e que a estes estarão necessariamente ligados resultados distintos.

3. O lugar subordinado da política social europeia

Podemos assim, uma vez mais, comprovar que a dimensão económica tem sido 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 Wolfgang Streeck, “o projecto político da UE foi o do mercado interno e não o da Europa Social” (Streeck 1995a: 393). Se, inicialmente, 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”, subscrevemos a tese de Wolfgang Streeck de acordo com a qual estamos, antes, perante um novo regime de política social europeia que o autor designa por neovoluntarismo. Este pressupõe que “a

³⁷² Referimo-nos a factores como sejam: 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; agravamento das condições económicas na generalidade dos Estados-membros.

política social europeia se constitua, simultaneamente, em dois níveis, no nível supranacional e no nível nacional, e resulte das interações complexas que se entrecruzam entre ambos e dos sistemas nacionais situados na economia de mercado integrada da UE” (Streeck 1995b: 65)³⁷³. Esquemáticamente, Streeck 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, de não pôr em causa as escolhas nacionais e a soberania dos Estados e de ser aceitável aos olhos dos empresários europeus, ao mesmo tempo que tem o potencial de penetrar nos sistemas nacionais (Streeck 1995a). A sua concretização processa-se no interior de um sistema político com múltiplos níveis (*multi-level governance*), onde 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.

3.1. Os 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, designadamente, 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 nacional³⁷⁴). Naturalmente, esta diversidade reforçou-se com o alargamento da UE a vinte sete Estados-membros, com

³⁷³ Também Robert Geyer (Geyer 2000) defende que, actualmente, o modo de encarar a política social europeia deve centrar-se nas interações entre esta e as políticas sociais a nível nacional. Sobre os acontecimentos e/ou as circunstâncias políticas que determinaram o surgimento de uma nova leitura teórica e metodológica ver, em particular, o capítulo 9 da obra supra-citada.

³⁷⁴ Se pensarmos no papel dos sindicatos, a sua prioridade é concedida primordialmente à actuação no plano nacional. Neste sentido, salientam-se as diferenças que marcam a respectiva actuação e agenda política quando comparamos as diferentes realidades nacionais.

políticas sociais muito distintas entre si³⁷⁵, tal como é enfatizado por um dos representantes das instituições europeias que entrevistámos.

Por exemplo, um dos objectivos ou metas da Estratégia de Lisboa é aumentar a taxa de emprego das mulheres para 60%, o que é óptimo, e, por sinal, será um dos poucos objectivos alcançados, mas o que significa? A Suécia tem uma taxa de 72%, penso, e a Polónia menos de 40%, por isso qual é o significado de um objectivo comum? Certamente não é o mesmo num país como a Suécia, onde a igualdade de género já não é uma prioridade, basicamente por que é um objectivo já concretizado, enquanto na Polónia, em Espanha ou em Portugal, a principal fonte de capital humano inexplorado são as mulheres, por conseguinte estes são grande objectivos em termos de emprego, etc.. E, por isso, eu considero que o MAC tem várias limitações. (E18 Representante/Membro de órgão da UE em Bruxelas)

A propósito do alargamento da UE a leste, mas também a sul, Anthony Giddens (2007)³⁷⁶ enfatiza que a “identidade europeia” não pode mais ser a mesma e de que este é, sem dúvida, um dos maiores desafios que a Europa actualmente enfrenta. No que diz respeito, em concreto, à trajectória das políticas sociais assinalam-se impactos consideráveis, tal como explica um dos nossos entrevistados:

O alargamento era necessário, era necessário de muitos pontos de vista, desde logo por que se criou uma grande expectativa nesses Estados (...), mas para além disso, em termos de consolidação das economias, da democracia é um contributo, está a demorar, mas sobretudo em alguns Estados as coisas estão a melhorar, até já passaram Portugal em alguns indicadores. O que se passa é que a própria CE usa o argumento da entrada dos novos Estados-membros para dizer que não é o momento de fazer progressos sociais, temos de esperar que estes progridam ao nível dos outros, mas ao mesmo tempo usam esse diferencial para dizer os outros têm de baixar para estarem ao mesmo nível dos que chegaram. Portanto aquela famosa ideia que sempre nos foi vendida, da harmonização no progresso é mais uma cortina de fumo e as pessoas acreditaram porque precisavam acreditar em alguma coisa. (E19 Representante/Membro de organização sindical europeia)

Para além disso, devemos também ter em conta os diferentes regimes/relações industriais, os quais interferem nos resultados de uma governação em vários níveis. Wolfgang Streeck (1995a) enfatiza aquele que considera ser o elemento (mais) impeditivo do aprofundamento de uma política social supranacional: os Estados-Nação e as relações que se estabelecem entre eles. Apesar de estes terem vindo, progressivamente, a perder a capacidade de governar as suas economias e de impor as suas opções, eles permanecem as

³⁷⁵ 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.

³⁷⁶ Sobre esta questão consultar também Hemerijck e Berghman (2004b: 43).

organizações políticas mais importantes e o local privilegiado da identidade colectiva. Por conseguinte, os respectivos interesses³⁷⁷ 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, independentemente da vontade da maioria, um voto apenas poder prevenir uma tomada de decisão (Streeck 1996). De resto, assistimos hoje a uma 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) europeia³⁷⁸ ser determinada pela política económica e monetária desenvolvida por instituições como o BCE e o ECOFIN³⁷⁹, 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. Como ilustração desta ideia, recuperamos o tom marcadamente crítico e pessimista presente no testemunho de um dos nossos entrevistados:

Um dos sinais interessantes desde que lá está o novo Presidente da Comissão é que antes havia uma orientação, uma agenda de política social “social policy agenda” e passou a chamar-se agenda social e portanto deixou de haver uma política e isso é a melhor imagem da situação actual e portanto no tempo do Delors e até depois porque havia graves crises sociais tentaram-se arranjar um pouco cortinas de fumo dando a ideia de que havia uma grande preocupação social e se calhar no tempo do Delors até havia, mas que, como se vê agora, eram situações transitórias até à situação acalmar, o enorme número de desempregados baixar e tudo isso. E o que se vê, e agora com estas decisões do Tribunal sobre as relações laborais e que são também preocupantes, está na

³⁷⁷ Como enfatiza Wolfgang Streeck, (Streeck 1995a: 417) 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

³⁷⁸ O conceito é utilizado para, à semelhança do que faz Robert Salais, nos referirmos de forma abrangente às políticas sociais e de emprego definidas ao nível europeu (Salais 2005: 280).

³⁷⁹ Como recorda Mark Kleinman 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” (Kleinman 2002: 222).

altura de começar a retirar aquilo que ainda há uns anos foi dado à medida que era para calar um pouco a boca à medida que o mercado interno se foi construindo. (E19 Representante/Membro de organização sindical europeia).

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 poderão reflectir-se no agravamento e/ou no surgimento de novos problemas a nível local, regional e/ou sectorial. Esta tendência leva alguns autores a admitir o regresso da ameaça (antes não concretizada ou pelo menos comprovada) do “*dumping* social” (Hemerijck e Berghman 2004b; Silva 2010). De facto, a correcção das desigualdades e das falhas do mercado não tem sido contrabalançada pelos novos instrumentos de política macroeconómica (Hemerijck e Berghman 2004b). 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 destacamos 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 podemos, hoje, detectar um conjunto de referências conceptuais e de ideias comuns que se consubstanciam em práticas e políticas com características comuns (e.g. carácter regulador e não redistributivo como acontecia no passado).

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

Streeck (1996) apresenta-nos três tipos de constrangimentos³⁸⁰ que, na sua perspectiva, são particularmente relevantes para a política nacional na Europa actualmente:

1) *Obrigações na lei internacional para permitir a mobilidade do trabalho no espaço comunitário.* Diz-nos o autor que 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 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 actores situados em outros sistemas nacionais.* “Numa economia integrada governada por uma soberania fragmentada” os interesses nacionais dependem, em larga medida, “das acções e reacções de agentes externos” (e. g. multinacionais) (Streeck 1996: 84). 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 factores 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 (Streeck 1996: 85). Devem também

³⁸⁰ Outro tipo de influências podem ser encontradas também em Teague (2001).

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, Streeck (1996) sublinha que, nomeadamente no domínio do emprego, alguns dos instrumentos clássicos usados pelos Estados-membros com vista a alcançar o pleno emprego não podem agora 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.

Deste modo, constatamos que os Estados-membros estão actualmente limitados por constrangimentos legais internacionais e por mecanismos de integração económica diferentes dos do passado. Consideramos também que, 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). Neste capítulo, procurámos descrever a evolução da política social europeia, analisando em particular o tema do emprego. Nos capítulos 8 e 9, analisamos o modo a política social europeia (e.g. no domínio do emprego) se relaciona e/ou interage com um regime específico de Estado-Providência e mercado de trabalho, baseando-nos no caso português.

5. Conclusão

Os desenvolvimentos recentes das prioridades e políticas de emprego definidas a nível europeu mostram-nos 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 contribui, em nosso entender, 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. Complementarmente, têm emergido por parte dos vários Estados-membros estratégias e respostas diferentes. Estas revelam que, para além de alguns mecanismos e linhas de actuação 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, assinalamos como um dos grandes obstáculos: as dificuldades ao nível da participação e envolvimento de um vasto conjunto de actores cujo papel permanece confinado aos processos de consulta formais e/ou a exercícios informativos, e complementarmente, a não 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 dois elementos centrais que a Estratégia de Lisboa renovada desejava ver reforçados, constatamos que, até à data, a sua concretização permanece limitada. Nesta perspectiva, recordamos também os efeitos menos positivos que decorrem da integração, neste caso, dos PNE nos PNR. Conforme defendemos nesta segunda parte do trabalho, os Estados-membros têm agora (ainda) maior autonomia para fixarem as prioridades das suas agendas políticas.

Por conseguinte, o reforço do diálogo bilateral entre a CE e os Estados-membros, como forma de actuação política privilegiada, é acompanhado, em termos práticos, pela perda de especificidade e detalhe na formulação dos objectivos 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 acontece por razões de ordem institucional e também política. Neste sentido, estará em causa uma menor visibilidade da própria EEE (Zeitlin 2007a). Para além destes aspectos (menos positivos), a avaliação externa acerca da eficácia destes instrumentos e destas medidas, por parte nomeadamente de representantes das instituições comunitárias e/ou de actores que em torno delas gravitam (e.g. grupos de pressão, *think tanks*), de um modo geral, pode considerar-se mitigada. Tendo em conta os seus objectivos 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, reconhecemos que existem tendências comuns e um discurso (europeu) com contornos semelhantes, como comprova, por exemplo, o ênfase na activação 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 protecção social. Por outro lado, entendemos que as políticas continuam, primordialmente, a ser estruturadas e organizadas em termos institucionais no interior das fronteiras nacionais. Deste modo, podemos comprovar duas das nossas hipóteses de trabalho que consistiam em afirmar que:

- Hipótese 1 - *As políticas de emprego nacionais estão impregnadas de uma dimensão supranacional-europeia mas esta influência é condicionada/limitada por factores nacionais.*
- Hipótese 2 – *Para além da Europeização dos discursos, as transformações substanciais ao nível das políticas desencadeadas pela EEE revelam-se incipientes. Para além da coordenação cognitiva e normativa das políticas, os programas e as políticas (e.g. de emprego) permanecem uma determinante eminentemente nacional.*

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 actual vêm revelar que em países como Portugal, nomeadamente, podemos antes assistir 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).

Estas ideias serão aprofundadas na terceira e última parte do trabalho. Os três capítulos que a compõem permitir-nos-ão perceber em que medida países como Portugal, em que a distância (inicial) relativamente às orientações políticas definidas ao nível europeu é maior e que, para além disso, reúnem um conjunto de problemas estruturais e estruturantes (e.g. a

nível económico) que os colocam numa situação de maior fragilidade e dependência relativamente às influências e aos apoios provenientes do exterior (e.g. no caso da UE, sob a forma de fundos estruturais), as mudanças e/ou os efeitos verificados a nível interno são também mais pronunciados (*hipóteses* 4 a 6) (nem sempre no sentido da melhoria das condições de vida e de trabalho).

3ª PARTE: Os efeitos e as inter-ligações entre a EEE e as políticas de emprego nacionais

Cap. VII. Novos desafios para um modelo de Estado-Providência em mudança? A experiência portuguesa recente

Conforme mencionámos nos primeiros capítulos da tese, os impactos e as inter-relações que se estabelecem entre as políticas de emprego delineadas ao nível europeu e as políticas nacionais estão relacionados com as características do regime de Estado-Providência, as condições económicas e a configuração específica do mercado de trabalho nacional. Esta mesma ideia foi convertida em hipótese de trabalho e é sobre ela que procuramos, nos próximos capítulos, debruçar-nos.

Começamos por apresentar os traços distintivos do modelo de Estado-Providência dos países da Europa do Sul, no qual Portugal se inclui, e analisamos alguns dos desafios, externos e internos, que, com especial incidência desde a última década do século XX, implicam respostas específicas e adequadas às novas circunstâncias sociais, económicas e políticas por parte do sistema de protecção social nacional. Neste contexto, destacamos as mudanças que têm vindo a ocorrer no mercado de trabalho nacional (e.g. aumento do desemprego, precarização do emprego) evidenciando a interligação entre o mercado de trabalho e o sistema de protecção social. Partindo do pressuposto de que os efeitos da europeização das políticas sociais de um Estado-membro são mediados pela configuração específica que o sistema nacional de protecção social e o mercado de trabalho assumam, pretendemos recolocar, neste caso, a análise das políticas de emprego nacionais num contexto político e institucional mais alargado e, complementarmente, detectar os sinais de mudança no tipo de respostas dadas pelo Estado no combate ao desemprego, tema que completamos e aprofundamos nos capítulos subsequentes.

1. O modelo de Estados-Providência dos países da Europa do Sul

Na linha de investigação entreaberta por Esping-Andersen e os seus colegas da Escola de Estocolmo, em meados dos anos noventa, vários autores identificaram uma variedade de regimes de Estado-Providência nos países capitalistas avançados. Alguns desses autores acrescentaram aos três regimes originalmente identificados por Esping-Andersen – regime liberal, social-democrata e conservador – um quarto tipo “latino” (*Latin*

Rim) (Leibfried 1992)³⁸¹, “mediterrânico” (Trifiletti 1999) ou “da Europa do Sul” (Bonoli 1997; Ferrera 1996b; Guillen e Matsaganis 2000)³⁸².

Neste trabalho inspiramo-nos na proposta teórica desenvolvida por Maurizio Ferrera, autor que enfatiza os traços institucionais e políticos comuns aos países da Europa do Sul. Partindo de critérios distintos daqueles em que assentava o modelo dos “mundos do bem-estar” (*welfare*) (e.g. o nível de desmercadorização, o grau de estratificação social e a relação entre o Estado, o mercado e a família), Ferrera complementa a tipologia tríplica proposta por Esping-Andersen, comprovando empiricamente a existência de uma “família” composta pelos países da Europa do Sul (e.g. Portugal, Espanha, Grécia, Itália)³⁸³. Ferrera começa por reconhecer alguns dos traços distintivos dos Estados-Providência dos países da Europa do Sul identificados em estudos comparativos realizados nos anos noventa, como sejam: o carácter rudimentar dos seus sistemas de bem-estar (Leibfried 1992) e as influências do catolicismo na delimitação dos mesmos (Castles 1994), num contexto onde a família tradicional desempenha um papel central (Gough 1996). Porém, chama a atenção para os riscos que derivam da extrapolação destes atributos. Na sua perspectiva, alguns domínios de protecção social (e.g. pensões de reforma) estão longe de poder ser considerados rudimentares, pelo contrário, são dos mais generosos da UE. Deste modo, o autor contraria o argumento de que o modelo de Estado-Providência que existe nestes países constitui apenas uma versão pouco desenvolvida (e mais tardia) do regime corporativo (Ferrera 1996b)³⁸⁴. Em alternativa, os critérios utilizados por Maurizio Ferrera para distinguir os diferentes modelos de bem-estar são os seguintes:

- a) os riscos cobertos e as regras de elegibilidade;
- b) a estrutura dos benefícios;
- c) os mecanismos de financiamento;
- d) os arranjos organizacionais³⁸⁵.

³⁸¹ Uma crítica à utilização do conceito de “modelo latino” pode ser consultada em Kleinman (2002).

³⁸² Para uma análise crítica em torno das nuances, das potencialidades e dos limites, do contexto de surgimento e desenvolvimento do interesse teórico pelos estudos comparativos sobre o Estado-Providência (e.g. abordagem que sugere a existência de diferentes regimes, “tipos ideais” de Estados-Providência, proposta por Esping-Andersen), destacamos, entre muitos outros, os trabalhos de investigação seguintes: Abrahamson (1999); Arts e Gelissen (2002); Powell e Barrientos (2011). Especificamente sobre o “tipo”/regime que enquadra os países da Europa do Sul, Arcanjo (2006); Ferreira e Figueiredo (2005) e Andreotti e outros (2001) constituem referências bibliográficas importantes.

³⁸³ O autor chama a atenção para o facto de a expressão “Europa do Sul” não ter apenas uma conotação geográfica mas ter também uma dimensão político-económica (Ferrera 1997). Para uma reflexão mais pormenorizada sobre as conotações do conceito de “Europa do Sul”, a inclusão/exclusão de outros países (e.g. a Turquia, alguns dos países da Ex-Jugoslávia, França) e as especificidades dos respectivos tecidos sociais, o trabalho já citado de Pedro Adão e Silva (2002) constitui uma referência importante.

³⁸⁴ Esta perspectiva é corroborada por Flaquer (2000) e Guillen e Matsaganis (2000) e ainda por Karamessini (2007).

³⁸⁵ Como o próprio Ferrera (1997) reconhece, acrescentar um quarto tipo de Estado-Providência, o dos Estados-Providência do Sul, permite destacar alguns aspectos, geralmente negligenciados, relacionados com a evolução das políticas sociais (a qualidade do aparelho

Com base nestas dimensões, os países da Europa do Sul apresentam alguns traços institucionais comuns que o autor identifica como sendo os seguintes (Ferrera 1997):

- (1) Sistema de prestações sociais substitutivas de rendimentos altamente fragmentado e corporativista, caracterizado por picos de generosidade para certas categorias da população (e.g. funcionários públicos, quadros superiores, trabalhadores do sector privado com contratos de trabalho a tempo inteiro e com duração indeterminada) e ausência de protecção ou sub-protecção para outros;
- (2) Distribuição desequilibrada da protecção segundo os riscos clássicos (e.g. sobre-protecção do risco de velhice; sub-desenvolvimento das prestações familiares e dos serviços de apoio à família; sub-desenvolvimento das ajudas à habitação/alojamento);
- (3) Ruptura com tradições corporativistas no domínio da saúde e implementação (pelo menos parcialmente) de sistemas de saúde baseados em princípios universalistas;
- (4) Baixo grau de penetração do Estado no domínio da protecção social geral e uma relação peculiar (de promiscuidade) entre os sectores (e.g. actores e instituições) público e privado;
- (5) Apropriação particularística dos recursos do Estado-Providência, sob a forma de corrupção ou clientelismo político;
- (6) Ineficácia dos serviços de protecção social. Fraca produtividade dos funcionários devido, nomeadamente, ao fraco nível de qualificações e aos métodos dominantes de recrutamento e de organização do trabalho do aparelho administrativo;
- (7) Repartição desigual dos custos de financiamento da protecção social em função dos grupos profissionais, como resultado da disparidade das regras mas, sobretudo, da forte incidência da economia informal e da fraude fiscal.

Para Ferrera, embora estes sete atributos não esgotem as particularidades dos países da Europa do Sul em matéria de protecção social, no seu conjunto, eles representam uma configuração institucional particular, com uma lógica interna autónoma. A comprovação empírica deste “projecto de protecção social específico”, distinto dos de inspiração beveridgeana e bismarckiana, leva o autor a legitimar a existência de um “modelo da

estatal). Neste sentido, o seu contributo teórico consiste, designadamente, na delimitação de novas questões de pesquisa, na definição de classificações inovadoras.

Europa do Sul” (Ferrera 1997: 21)³⁸⁶. No ponto seguinte, identificamos as especificidades de um dos países pertencentes ao modelo, Portugal, o qual, do nosso ponto de vista, tem sido sub-analisado em estudos comparativos internacionais. Um recuo no tempo para podermos contextualizar as origens de um sistema moderno/capitalista de protecção social e conseguirmos identificar os pilares em que este foi edificado permite-nos compreender melhor as suas características específicas e as dificuldades actuais que atravessa.

Antes de prosseguirmos a nossa análise, reconhecemos que a categorização e/ou classificação dos sistemas de bem-estar (e.g. dos países de capitalismo avançado) com base em critérios (e.g. nível e tipo de intervenção do Estado, papel da família) considerados relevantes pelos autores que, na esteira de Esping-Andersen, se têm dedicado a este tipo de exercício analítico comporta alguns riscos. Para além das limitações que estão por detrás da realização de estudos com uma forte componente comparativa (e.g. comparabilidade dos indicadores e dos dados estatísticos disponíveis, conhecimento profundo das diferentes realidades nacionais), há um factor que se destaca e que tem a ver com a ideia de um certo “imobilismo” e/ou “estabilidade”. Em resultado das várias mudanças que têm vindo a afectar o papel do Estado na redução e/ou correcção das desigualdades sociais, na promoção do bem-estar dos cidadãos e, ao mesmo tempo, na regulação da economia (e.g. através da criação de emprego), podemos questionar em que medida a distinção, neste caso, de modelos e/ou regimes de Estado-Providência mantém a sua actualidade³⁸⁷.

Apesar de constatararmos que são muito rápidas e profundas as transformações a que temos vindo a assistir, admitimos que as formações políticas e institucionais nacionais continuam a ser importantes na delimitação das políticas públicas. Neste sentido, o recurso às tipologias pode ajudar-nos a organizar o nosso pensamento e a compreender o modo particular como os desafios e a diversificação e intensificação dos riscos produzem impactos específicos e originam reformas com contornos mais ou menos particulares, i.e., adaptados aos diferentes sistemas nacionais. Ao dizermos isto, não deixamos de sublinhar que o papel tradicionalmente exercido pelo Estado (nação) carece, hoje, de ser analisado num contexto mais vasto marcado pela intensificação da circulação de ideias, políticas,

³⁸⁶ Ao adoptarmos esta perspectiva teórica estamos conscientes de que ela não está isenta de controvérsia. Como reconhecem vários autores, a ideia de se autonomizar (e os critérios de classificação utilizados para o fazer) o grupo de países da Europa do Sul do grupo de países enquadrados no regime de Estado-Providência do tipo continental-corporativo (identificado por Esping-Andersen) não é consensual. Ver, entre outros, Fenger (2007) e Powell e Barrientos (2011).

³⁸⁷ Alguns autores consideram, inclusivamente, que caminhamos para uma convergência dos diferentes modelos em torno do modelo liberal, anglo-saxónico. Cf., entre outros, Salais (2004) e Greve (2006). Em contrapartida outros autores defendem que o alargamento da UE a novos Estados-membros a partir de 2004 carece da identificação de um outro tipo e/ou modelo de Estado-Providência (Fenger 2007; Powell e Barrientos 2011).

modelos de boas práticas, relações de aprendizagem (e.g. com os melhores) a uma escala transnacional e, como já referimos noutras partes do trabalho, por outras formas de governação e articulação com outras organizações.

Para além destes aspectos, reconhecemos também que existe uma grande controvérsia em torno dos critérios adoptados, da forma como estes são ou não mensuráveis, para distinguir os diferentes tipos de Estado-Providência (Castles 2009; Powell e Barrientos 2011).

2. As características político-institucionais específicas do Estado-Providência português

Como tem sido salientado repetidas vezes, à semelhança dos seus congéneres da Europa do Sul, o Estado-Providência desenvolveu-se em Portugal tardiamente e caracteriza-se por inúmeras desigualdades e ineficiências.

2.1. Origens e desenvolvimento

Tal como a literatura existente documenta (Carreira 1996; Guibentif 1997; Mozzicafreddo 1997; Pereirinha e Carolo 2009; Santos 1990; Santos 1999) as iniciativas no domínio das políticas sociais em Portugal antes da instauração de um regime democrático em Abril de 1974 são pouco desenvolvidas, i.e. a sua expressão e dimensão é reduzida e fragmentada. As razões para tal estão associadas, nomeadamente, ao tipo de regime autoritário que governou o país durante aproximadamente 50 anos³⁸⁸ e que condicionou e/ou limitou “a tendência de secularização, de modernização económica e de estabelecimento de instituições liberais-democráticas” (Silva 2002: 35).

Complementarmente, devemos também ter presente os efeitos da guerra colonial que durante aproximadamente treze anos mobilizou um elevado número de soldados portugueses e grande parte dos recursos orçamentais do país (Barreto 2000). Ainda assim, é possível identificar algumas iniciativas no domínio da protecção social, anteriores à

³⁸⁸ Referimo-nos ao regime político autoritário e corporativista, conhecido como “Estado Novo”, instaurado em Portugal em 1933 com a aprovação de uma nova Constituição, e derrubado em 1974 pela Revolução de 25 de Abril.

criação de um Estado-Providência³⁸⁹. Na sequência da Revolução de 1974, as expectativas em torno da adopção de uma nova Constituição, levaram os governos de transição portugueses a promover o socialismo como ideologia oficial e a introduzir uma série de políticas radicais de carácter social e económico, incluindo nacionalizações em massa. Como corolário destes processos, em particular os artigos 50.º a 72.º da Constituição de 1976³⁹⁰, “definiam os parâmetros de um Estado-Providência global em termos dos direitos sociais dos cidadãos”, constituindo um exemplo único em termos do relevo dado aos objectivos da política social (Esping-Andersen 1993: 598). Daqui resulta a ideia defendida por Esping-Andersen de que, em Portugal, a coincidência entre a fundação de um regime democrático e parlamentar e um governo de controle socialista, mais do que o crescimento económico propriamente dito, constituiu um elemento determinante para a configuração de um Estado-Providência³⁹¹.

De entre os programas e iniciativas desencadeados no domínio da protecção social depois de 1974 destacamos as inúmeras alterações, de ordem designadamente organizacional (e.g. criação de Centros Regionais de Segurança Social e reforço das estruturas centrais), no sentido de pôr em prática “uma segurança social unificada e descentralizada” (Guibentif 1997: 230). Salienta-se também o estabelecimento de um Serviço Nacional de Saúde (Lei nº 56/79, de 21 de Julho de 1979) e a institucionalização de vários direitos e/ou regalias sociais (e.g. pensão social, salário mínimo nacional, direito à greve, subsídio de desemprego). Deste modo, constata-se que, no domínio das relações laborais, tal como no da saúde, habitação, etc. foram instituídos direitos e previstas iniciativas que testemunham as tentativas empreendidas pelo Estado português no sentido de edificar um modelo de Estado-Providência avançado no período que se seguiu à Revolução de Abril de 1974 e que foram consignados, como vimos, na Constituição da República Portuguesa, aprovada em Abril de 1976. Tal aconteceu ao nível, quer da extensão dos riscos cobertos e da qualidade dos serviços, quer da participação de grupos de

³⁸⁹ Sobre o papel do Estado no domínio das políticas sociais durante este período cf. Carreira (1996) e Guibentif (1997). Sobre a existência de algumas medidas no domínio, especificamente, da cobertura do risco de desemprego anteriores à instauração de um regime democrático, Pereirinha e Carolo (2009; 2006) constituem referências bibliográficas importantes.

³⁹⁰ A nova Constituição, que entrou em vigor em 1976 e que ainda hoje vigora apesar de ter sofrido inúmeras revisões constitucionais, tem como um dos seus títulos “Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais”. Na opinião de Boaventura de Sousa Santos (1999), em particular a revisão constitucional de 1982 pôs fim aos traços revolucionários da Constituição de 1976, cancelando a irreversibilidade das nacionalizações e, por conseguinte, abrindo espaço para a privatização das indústrias nacionalizadas e dos bancos e para a reconstrução do capital privado português

³⁹¹ Num estudo comparativo sobre o modo como os processos de democratização em Portugal e em Espanha influenciaram a tendência distributiva dos orçamentos públicos nestes dois países, Esping-Andersen enfatiza que “o nível de desenvolvimento económico de Portugal no período de democratização era inferior ao limiar mágico em que na maior parte da Europa se assistiu a uma viragem no sentido do Estado-Providência”. Este facto poderia ter condicionado o surgimento daquele modelo político no nosso país, tendo em conta, designadamente, a menor percentagem de gastos sociais (Esping-Andersen 1993).

cidadãos na organização desses mesmos serviços. Porém, desde esta altura verifica-se que a implementação destes mecanismos de protecção social tem decorrido de forma deficiente em termos de cobertura do território nacional e das necessidades dos seus cidadãos, dos benefícios (modestos) esperados e dos desequilíbrios nos patamares de protecção atingidos (Hespanha 2001). Para tal contribuiu um conjunto de características históricas e de factores político-institucionais relacionados com:

- 1) a fraqueza das instituições do Estado, assentes em formas de administração clientares e não racional-burocráticas;
- 2) a consolidação conturbada e tardia de um pacto social entre capital e trabalho, sob a égide do Estado;
- 3) a proeminência dos partidos políticos como agregadores de interesses sociais;
- 4) um baixo nível de despesas com a protecção social, em comparação com os outros países da UE;
- 5) uma burocracia estatal que interiorizou os direitos sociais como benevolência estatal e não enquanto direitos de cidadania (Santos 1999).

Para além destes aspectos, sublinha-se também o peso dos constrangimentos financeiros no que concerne, em particular, o financiamento das despesas com a protecção social (Carreira 1996; Mozzicafreddo 1997). Em seguida, analisamos a evolução e composição das despesas sociais em percentagem do PIB e demonstramos que, apesar dos avanços registados em termos de aproximação à média dos países da UE, a resistência à convergência institucional permanece elevada. Sublinhamos que não é nossa intenção discutir, através do recurso a este tipo de indicadores, a questão teórica em torno da convergência ou divergência das políticas sociais nos países da UE mas antes perceber, no caso português, a trajectória dos gastos e, sobretudo, da composição das despesas com a protecção social e por esta via comprovar, através de dados estatísticos, alguns aspectos relacionados com o funcionamento do sistema de protecção social (e.g. desequilíbrio nos riscos sociais cobertos).

2.2. Evolução e composição das despesas com a protecção social

Olhando para a evolução das despesas com a protecção social em percentagem do PIB, constatamos que, entre os anos de 1998 e 2008, em Portugal, registou-se um aumento de 20.2%, em 1998, para 24.3%, em 2008³⁹². O crescimento do total das despesas com a protecção social em função do PIB fez com que a distância relativamente à média dos países da UE (e.g. UE 15 e EA) diminuísse, tal como podemos observar a partir da leitura do quadro seguinte. Tal não significa, no entanto, que estejamos a convergir, designadamente, com os Estados-membros da UE cujos níveis de despesa continuam a ser significativamente mais elevados (e.g. Suécia, Finlândia, França) apesar de estes registarem, nos últimos anos, um abrandamento ou mesmo uma ligeira diminuição do montante de despesas com a protecção social em percentagem do PIB³⁹³.

De resto, uma comparação entre os dois últimos anos em relação aos quais estão disponíveis os dados do Eurostat, 2006 e 2008, revelam, também no caso português, uma diminuição dos gastos com a protecção social em percentagem do PIB. Este é um dado que destacamos, sublinhando também que esta tendência não se registou nos outros Estados-Providência da Europa do Sul - Grécia, Espanha e Itália – onde, ao contrário do Portugal e ainda que de forma muito ligeira, se registou um aumento.

³⁹² Recorremos a dados do Eurostat, o organismo estatístico da UE que disponibiliza informação estatística sobre protecção social em todos os países da UE, de fácil acesso para os investigadores. Neste caso, reportamo-nos ao *European System of integrated Social Protection Statistics* (ESSPROS), o qual se desenvolveu no final dos anos 70 com o objectivo de criar um instrumento estatístico específico de observação da protecção social nos Estados-membros da então CEE.

³⁹³ Alguns estudos enfatizam a tendência para uma diminuição e/ou contenção das despesas com a protecção social em períodos em que ocorrem mudanças estruturais (e.g. choques económicos). Sobre esta questão os trabalhos de Amable et al. (Amable *et al.* 2006) e Greve (1996) constituem referências importantes. Em todo o caso, não podemos deixar de assinalar que em ambos os casos os dados estatísticos que os autores utilizam remontam aos anos noventa. De facto, nesta matéria, os investigadores lidam com o facto de as estatísticas (comparativas, europeias) disponíveis não serem absolutamente recentes. Por exemplo, no caso das estatísticas sobre protecção social disponibilizadas pelo Eurostat, os últimos dados disponíveis remontam ao ano de 2007, não nos permitindo portanto reflectir sobre as tendências e/ou trajectórias recentes.

Tabela 1 – Despesa total com a Protecção Social³⁹⁴ em % PIB, 1998-2008

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE (1)	27.0	26.9	26.5	26.7	27.0	27.3	27.2	27.1	26.9	26.2	26.7p
EA16			26.7	26.8	27.4	27.8	27.7	27.8	27.5	27.0	27.5p
BE	27.1	27.0	26.5	27.3	28.0	29.1	29.3	29.7	30.1	29.5	28.1
BG	:	:	:	:	:	:	:	16.0	15.0	15.1	15.5
CZ	18.5	19.2	19.5	19.5	20.2	20.2	19.3	19.1	18.7	18.6	18.0
DK	30.0	29.8	28.9	29.2	29.7	30.9	30.9	30.2	29.1	28.9	29.7
DE	28.8	29.2	29.3	29.4	30.0	30.3	29.6	29.7	28.7	27.7	28.0
EE	:	:	14.0	13.1	12.7	12.6	13.1	12.7	12.4	12.5	14.9
IE	12.0	14.6	14.1	15.0	17.3	17.8	18.2	18.2	18.2	18.9	22.0
EL	21.7	22.7	23.5	24.1	23.8	23.6	23.6	24.3	24.2	24.4	26.3
ES	20.2	19.8	20.3	20.0	20.3	20.4	20.7	21.1	20.9	21.0	22.1p
FR	30.1	29.9	29.5	29.6	30.4	30.9	31.3	31.4	31.1	30.5	31.0
IT	24.6	24.8	24.7	24.9	25.3	25.8	26.0	26.3	26.6	26.7	27.8p
CY	:	:	14.8	14.9	16.3	18.4	18.1	18.4	18.4	18.5	18.5
LV	16.1	17.2	15.3	14.3	13.9	13.8	12.9	12.4	12.2	11.0	12.7
LT	15.2	16.4	15.8	14.7	14.0	13.5	13.3	13.1	13.2	14.3	16.1
LU	21.2	20.5	19.6	20.9	21.6	22.1	22.2	21.7	20.4	19.3	20.3
HU	:	20.7	19.3	19.3	20.4	21.1	20.8	21.9	22.3	22.3	22.9
MT	17.5	17.3	16.9	17.8	17.8	18.2	18.6	18.4	18.1	18.1	18.5
NL	27.8	27.1	26.4	26.5	27.6	28.3	28.3	27.9	29.3	28.4	28.5
AT	28.3	28.7	28.4	28.8	29.2	29.7	29.3	28.8	28.5	28.0	28.4
PL	:	:	19.7	21.0	21.1	21.0	20.1	19.7	19.2	18.1	18.6
PT	20.9	21.4	21.7	22.7	23.7	24.1	24.7	25.4	25.4	24.8	24.4
RO	:	:	13.2	13.2	13.4	12.6	15.1	14.2	14.0	12.8	14.3
SI	24.8	24.8	24.2	24.5	24.4	23.7	23.4	23.0	22.8	21.4	21.4
SK	20.0	20.0	19.4	19.0	19.1	18.2	17.2	16.7	15.9	16.0	16.0
FI	27.0	26.2	25.1	24.9	25.6	26.5	26.6	26.7	26.2	25.4	26.2
SE	32.0	31.7	30.1	30.8	31.6	32.5	32.0	31.5	30.7	29.7	29.5
UK	26.7	26.2	26.4	26.8	25.7	25.7	25.9	26.3	26.4	25.3	26.3

Fonte: Eurostat³⁹⁵

: Dados não disponíveis; p: dados provisórios

EU 15 para 1997-1999; EU 25 para 2000-2004; EU 27 para 2005-2007.

EA 15 (e não EA 16)

Se analisarmos a evolução das despesas com a protecção social *per capita* em paridade do poder de compra³⁹⁶ (Tabela 2), verificamos que esta aumentou significativamente entre 1997 e 2008³⁹⁷. Porém, uma vez mais, podemos constatar que tal não se traduziu numa diminuição da distância relativamente à média dos países da UE³⁹⁸. Este indicador permite-nos compreender se os desenvolvimentos no domínio das políticas

³⁹⁴ De acordo com o ESSPROS Manual 2008 as despesas sociais (em inglês *social benefits*) são transferências para as famílias, em dinheiro ou em género, que visam aliviá-las de um certo número de riscos ou necessidades. Os riscos ou as necessidades de protecção social incluem as seguintes funções: 1) doença/cuidados de saúde; 2) deficiência; 3) velhice; 4) sobrevivência; 5) família/crianças; 6) desemprego; 7) habitação; 8) exclusão social. Sublinhe-se que as despesas com a educação são excluídas, excepto no caso das famílias pobres com crianças (Eurostat 2008: 8).

³⁹⁵ Cf. “Expenditure on social protection as % GDP, 1997-2008”. Disponível em http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics. Acedido a 04-04-2012.

³⁹⁶ Esta medida permite-nos neutralizar as diferenças de custo de vida existentes entre os diversos países, pelo que obtemos uma comparação mais fidedigna das despesas com a protecção social *per capita*.

³⁹⁷ Uma vez que recorremos aos dados do Eurostat, este é o último ano para o qual os dados estão disponíveis.

³⁹⁸ No ano de 2005, o valor mais elevado registou-se no Luxemburgo (PPS 12 946 *per capita*), embora, neste caso, tenhamos de ter em atenção que uma proporção significativa das despesas com a protecção social são pagas a indivíduos que residem fora do país. Um grupo de países onde se inclui a Suécia, Dinamarca, Holanda, Áustria, Bélgica e França registaram, nesse mesmo ano, valores compreendidos entre PPC 8000 e PPC 8500 *per capita* (Eurostat 2009).

sociais têm sido de ordem qualitativa e não meramente quantitativa³⁹⁹. No caso português, os dados estatísticos disponíveis comprovam a tese de muitos autores de que os desequilíbrios e/ou as desigualdades não diminuíram nos últimos anos⁴⁰⁰.

Tabela 2 – Despesa com a Protecção Social *per capita* em ppc, 1997-2008

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE27	:	:	:	5.034	5.265	5.502	5.648	5.870	6.102	6.325p	6.427p	6.603.5
UE15	5.140	5.297	5.533	5.892	6.140	6.386	6.530	6.765	7.024	7.260p	7.345p	7.510p
PT	2.510	2.718	2.976	3.230	3.477	3.730	3.822	3.989	4.385	4.584	4.668	4.791

Fonte: Eurostat⁴⁰¹
: Dados não disponíveis

Para além de analisarmos a evolução dos níveis de despesa com a protecção social, devemos também ter em atenção as prestações da protecção social desagregadas por função. Mais do que o indicador anterior, este último afecta o impacto do Estado-Providência no comportamento da economia e do emprego (Ferrera *et al.* 2000). Neste caso, recorreremos às estatísticas do INE, uma vez que nos reportamos unicamente à realidade nacional no sentido de percebermos a trajectória dos gastos com as diferentes funções de protecção social.

Como nos mostra a tabela 3 abaixo transcrita, as pensões de velhice - logo seguidas pelas rubricas doença/cuidados de saúde e invalidez - detém o maior peso no total das despesas em prestações da protecção social. Enquanto nestes dois últimos casos se assinala uma tendência no sentido da diminuição do respectivo peso no total das despesas no período de tempo considerado, a proporção das despesas com as pensões de velhice tende a aumentar⁴⁰². Também, o peso das despesas com o desemprego no total das prestações sociais mostra uma tendência de subida, visível sobretudo a partir de 2003, acompanhando, portanto, o aumento progressivo da taxa de desemprego (apesar de pequenas oscilações registadas nos últimos anos).

³⁹⁹ Ainda que os indicadores quantitativos possam, de facto, não revelar uma diminuição significativa da despesa no domínio da protecção social no período de tempo considerado, devemos ter em atenção o perfil distributivo dos benefícios sociais e o eventual aumento dos riscos (e.g. de cobertura).

⁴⁰⁰ Dados recentes divulgados pelo INE, com base no Inquérito às Condições de Vida, mostram que 17.9% dos habitantes em Portugal viviam em 2008 com menos de 414 euros por mês, após terem sido efectuadas as transferências sociais para as famílias. Antes de estas serem efectuadas, a taxa de risco de pobreza aumenta para 41.5%. Para uma comparação com outros países, consulte-se o documento do Eurostat (2010b: 324).

⁴⁰¹ Cf. "Expenditure on social protection per head of population. PPS". Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/printTable.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00100&printPreview=true>. Acedido a 04-02-2011.

⁴⁰² Dados recentes publicados pelo Eurostat comprovam esta tendência (Eurostat 2010b)

Tabela 3 – Proporção de despesas em prestações da protecção social (%), por funções de Protecção Social, 1998-2009

ANO	Doença/ cuidados de saúde	Invalidez	Velhice	Sobrevivência	Família/ crianças	Desemprego	Habituação	Exclusão social
2009	28.39	8.43	43.54	7.16	5.83	5.33	0.01	1.32
2008	27.97	9.25	44.24	7.28	5.51	4.53	0.01	1.21
2007	28.35	9.99	42.93	7.15	5.27	5.07	0.01	1.21
2006	29.15	9.90	42.15	7.00	5.13	5.51	0.02	1.14
2005	30.15	9.84	41.24	6.74	5.15	5.81	0.02	1.04
2004	30.49	10.38	40.09	7.05	5.31	5.68	0.02	0.98
2003	28.81	11.46	39.28	6.89	6.53	5.48	0.01	1.54
2002	30.90	11.66	38.55	6.86	6.52	3.92	0.01	1.59
2001	31.32	12.33	38.65	7.14	5.64	3.64	0.01	1.27
2000	32.01	12.70	37.60	7.11	5.41	3.71	0.01	1.44
1999	32.40	12.17	37.58	7.30	5.18	3.73	0.01	1.63
1998	31.96	12.67	36.83	7.31	5.20	4.69	0.02	1.32

Fonte: INE. Inquérito à Protecção Social - SEEPROS

Como sublinham vários autores (Amable *et al.* 2006; Castles 2009; Seeleib-Kaiser 2008), o aumento das despesas com a protecção social depende não só de critérios políticos de distribuição orçamental (os quais obviamente detêm um peso determinante), da conjuntura económica e política específica mas também do aumento das necessidades e/ou dos riscos sociais cobertos (e.g. envelhecimento da população, aumento do desemprego, agravamento da exclusão social)⁴⁰³. A conjugação de todos estes elementos é importante e a respectiva interpretação carece de ser complementada por uma análise que contemple, designadamente, as mudanças nos montantes e nas retribuições pagas, bem como as alterações nos critérios de atribuição das prestações da protecção social. Estas são dimensões de análise determinantes cujos reflexos e implicações analisamos de forma detalhada no caso do desemprego no capítulo 9 da dissertação.

Com base no que dissemos, salientamos que é importante analisar a decomposição – e não apenas o nível - das despesas com a protecção social, tendo em conta que, em Portugal nomeadamente, a distribuição da protecção social em termos de riscos sociais cobertos é marcadamente desigual⁴⁰⁴. Este é um traço distintivo do sistemas de protecção social dos países da Europa do Sul (Ferrera 1997), o qual está associado a desequilíbrios demográficos com consequências importantes para o seu funcionamento e estabilidade global. Estes desequilíbrios reflectem-se, por exemplo, em baixas taxas de natalidade e em desigualdades profundas no acesso e integração de diferentes gerações no mercado de

⁴⁰³ Esta tendência é comprovada em outros estudos. A título de exemplo, refira-se o trabalho de Daly (1997).

⁴⁰⁴ Devemos ter presente a ideia de que a estrutura do financiamento e da despesa tem um impacto mais significativo no que diz respeito ao comportamento da economia e do emprego, do que os níveis de financiamento propriamente ditos (Ferrera *et al.* 2000).

trabalho, tema que trataremos mais à frente. Um outro aspecto importante tem a ver com o impacto das medidas junto dos próprios beneficiários. A este respeito, o nível elevado de pobreza em Portugal e, sobretudo, o facto de o país apresentar um dos níveis de desigualdade social mais elevados entre os Estados-membros da UE, são, sem dúvida, dados preocupantes⁴⁰⁵.

2.3. Marcas e Implicações de um sistema de protecção social dualista

Um dos traços do modelo de Estado-Providência que existe em Portugal diz respeito, como vimos, à proporção desequilibrada das prestações sociais e às diferenças em função do grupo social e do grupo profissional e/ou de status. Como afirmámos anteriormente, nos países da Europa do Sul, existem esquemas de protecção social relativamente generosos (e.g. pensões de reforma e invalidez) que cobrem (embora não na totalidade) a população mais idosa, e assinala-se, em simultâneo, o subdesenvolvimento de determinados serviços, por exemplo, de apoio à infância (Abrahamson 2005; Guillen e Matsaganis 2000). A par desta assimetria, verifica-se que o modelo de Estado-Providência que existe em Portugal partilha com o modelo corporativo, de inspiração bismarckiana, o princípio de que os esquemas de protecção social baseiam-se essencialmente em transferências monetárias e de que as prestações sociais estão, por conseguinte, dependentes do *status* e/ou do grupo profissional, na medida em que o ónus recai sobre os empregadores e os trabalhadores (o total das contribuições sociais, neste caso, detém o maior peso das receitas de protecção social).

Uma análise mais profunda da realidade nacional mostra que, de um lado, existe um grupo de profissionais sobre-privilegiado (e.g. os sectores bem remunerados da força de trabalho, com relações salariais estáveis e duradouras, onde se incluem os funcionários públicos e os gestores de empresas), e, do outro lado, existe um vasto conjunto de trabalhadores e cidadãos, que se encontram no mercado irregular ou não-institucional de trabalho, que apenas têm acesso a níveis rudimentares de protecção social (e.g. trabalhadores da economia informal ou com carreiras contributivas reduzidas, jovens à

⁴⁰⁵ Para uma análise dos dados estatísticos sobre a pobreza e exclusão social em Portugal, ver os resultados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento realizado anualmente em Portugal, sob a responsabilidade do INE e, complementarmente, os dados compilados num Relatório recente do Eurostat (Eurostat 2010a). De entre os estudos que se debruçam sobre os temas da pobreza e da exclusão social e das desigualdades sociais em Portugal destacamos um estudo coordenado por Alfredo Bruto da Costa (2008) e outro, mais recente, coordenado por Renato Miguel do Carmo (2010)

procura do primeiro emprego, desempregados de longa duração). Enquanto os primeiros têm acesso a benefícios sociais generosos no âmbito da cobertura de certos riscos sociais (e.g. doença, maternidade, desemprego) e auferem pensões de reforma elevadas, os segundos não preenchem os critérios de acesso – total ou parcialmente - às prestações sociais (Ferrera 1996b). Recorde-se que este dualismo remonta ao regime corporativo instituído durante o período salazarista, o qual se baseava num sistema de segurança social altamente fragmentado que beneficiava os trabalhadores da economia formal e os funcionários do Estado (Santos 1999). Apesar de o número de beneficiários ter sido, progressivamente, alargado a outros grupos sociais (e.g. aos trabalhadores rurais, pequenos comerciantes, empregadas domésticas ainda no período final da ditadura e nos anos que se seguiram à Revolução de 1974), o nível dos benefícios sociais permaneceu relativamente baixo e a fragmentação ao nível das categorias sociais abrangidas acentuou-se.

Sublinhe-se que, nos últimos anos, alguns destes trabalhadores (e.g. funcionários públicos⁴⁰⁶), nomeadamente, aqueles que mais recentemente e/ou pela primeira vez integraram o mercado de trabalho, têm vindo a perder e/ou a ver-lhes negados certos benefícios sociais de que usufruíam anteriormente. Esta diferenciação no acesso dos diferentes grupos sociais e profissionais à protecção social está hoje em dia associada, na perspectiva de alguns autores (Esping-Andersen e Sarasa 2002; Pedroso *et al.* 2005), a potenciais clivagens geracionais e tem implicações ao nível da sustentabilidade dos custos do envelhecimento no futuro próximo.

Neste (novo) contexto, sublinhamos em particular os efeitos que o aumento do desemprego e a proliferação de empregos flexíveis e precários produzem, reforçando os dualismos no acesso à protecção social (Erhel e Zajdela 2004; Hemerijck e Eichhorst 2009). A desigual inserção no mercado de trabalho tem reflexos também ao nível do género. Em seguida, analisamos as implicações da divisão sexual do trabalho na separação/diferenciação dos papéis e na delimitação da posição de homens e mulheres no mercado de trabalho, e no que concerne a prestação de cuidados de bem-estar a crianças e idosos. Embora não desenvolvamos estas ideias de uma forma aprofundada⁴⁰⁷, parece-nos que esta é uma dimensão analítica importante tendo em conta as particularidades do caso

⁴⁰⁶ Consulte-se a Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

⁴⁰⁷ Neste âmbito sugerimos a leitura de alguns trabalhos recentes publicados por Ferreira (2010); Portugal (2006; 2008).

português no que diz respeito ao modo como se articulam os elementos centrais do “diamante” do bem-estar, i.e. o Estado, o mercado, a família e o terceiro-sector⁴⁰⁸.

2.4. A família e o papel da mulheres na provisão do bem-estar

Como sabemos, um dos traços distintivos do modelo de Estado-Providência dos países do Sul da Europa, onde Portugal se inclui, diz respeito ao papel da família (e, em particular, das mulheres) e de outros mecanismos e instituições de solidariedade social com origem na sociedade civil na provisão do bem-estar. A este respeito, recordamos que uma das críticas apontadas à tipologia tríptica de Estados-Providência inicialmente apresentada por Esping-Andersen⁴⁰⁹ consiste em enfatizar que, para além do papel exercido pelos mecanismos formais de segurança social, os quais se traduzem na capacidade desmercadorizadora dos Estados-Providência, estes interagem também com outros mecanismos de produção de bem-estar desencadeados, nomeadamente, pelas redes de solidariedade informal e pela família, aos quais Esping-Andersen terá prestado menor atenção⁴¹⁰. Sublinhe-se no entanto que, em trabalhos mais recentes, o autor reconhece o papel da família na provisão do bem-estar e considera a sua interacção com o Estado e o mercado, e, nesse sentido, complementa o conceito de desmercadorização com o conceito de “desfamiliarização”, o qual capta a capacidade (por via das políticas sociais e/ou da integração no mercado de trabalho) de retirar à família o ónus das responsabilidades de produção de bem-estar (Esping-Andersen 1999b).

Em Portugal, um dos autores que contribuiu para a teorização e conceptualização em torno do "Estado-Providência" e da "Sociedade-Providência" é Boaventura de Sousa Santos. Na sua perspectiva, a existência destas relações de solidariedade e/ou proximidade⁴¹¹ justifica que, apesar de o défice da providência estatal atingir níveis elevados em termos de qualidade e alcance, ela não se traduza em formas de ruptura social

⁴⁰⁸ A propósito da reconfiguração da chamada “economia mista do bem-estar”, i.e. dos diferentes intervenientes que, para além do Estado, assumem um papel importante no domínio das políticas sociais e do bem-estar (social) os trabalhos de Yeates (2007; 2008) constituem referências bibliográficas importantes.

⁴⁰⁹ Na obra *Social Foundations of Postindustrial Economies*, o próprio Esping-Andersen reconhece-a como uma das críticas apontadas à tipologia que apresentara no livro *Three Worlds of Welfare Capitalism*, e que podem resumir-se do seguinte modo: o facto de se privilegiar como critério as fontes de rendimento, a dualidade Estado-mercado e o modelo de referência ser o “homem ganha-pão” (Esping-Andersen 1999a: 46).

⁴¹⁰ Sobre o tema ver Gallie e Paugam (2000), Papadopoulos (2006) e Silva (2002).

⁴¹¹ A estas “redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade semelhante à da relação de dom estudada por Marcel Mauss”, Santos chama “Sociedade-Providência” (Santos 1993: 46).

e política tão graves quanto seria de esperar (Santos 1991; 1999). A sua origem pode explicar-se em parte por uma longa tradição de predomínio da pequena agricultura e de relações familiares assentes em laços de proximidade que se desenvolvem predominantemente no mundo rural, mas que frequentemente se estendem aos núcleos familiares urbanos. Devemos também ter em atenção o papel central da Igreja na preservação do familismo. As manifestações destes mecanismos podem assumir formas muito distintas em termos de alcance, duração, estabilidade e nível de formalização (Santos 1999). Santos socorre-se de um dos conceitos usados por Pierre Bourdieu, ao defender que a sociedade-providência constitui uma forma de “capital social”, cuja “valorização social e realização assume uma maior importância estratégica para os grupos sociais e famílias cujas trajectórias de vida são mais afectadas pelo déficite de protecção estatal” (Santos 1999: 17).

Recentemente, a família⁴¹² tem estado sujeita a algumas mudanças importantes que, por um lado, enfraquecem as formas tradicionais de apoio e auxílio familiar e, ao mesmo tempo, suscitam novas formas de intervenção, por parte de outros actores da sociedade civil (e.g. terceiro sector), perante riscos sociais acrescidos relacionados, designadamente, com o aumento da pobreza (e.g. infantil) e exclusão social, o envelhecimento da população, o crescimento do desemprego e das formas de emprego precário. Uma das alterações nas estruturas familiares advém da crescente participação das mulheres no mercado de trabalho, com reflexos importantes na prestação de cuidados de bem-estar a crianças e idosos⁴¹³. Outras mudanças que afectam os padrões familiares estão relacionadas com o aumento da incidência de famílias monoparentais e do número de casais sem filhos, das situações de divórcio, separação e recomposição familiar, as quais representam riscos adicionais para um modelo de protecção social que, como vimos, apoia-se de forma muito significativa nas responsabilidades da família na prossecução dos cuidados de bem-estar. Se pensarmos, concretamente, nos apoios concedidos pela família

⁴¹² Sobre as transformações e a reconfiguração do papel da família na produção de bem estar na sociedade portuguesa o trabalho de investigação prosseguido por Sílvia Portugal (2006) no âmbito da sua tese de doutoramento constitui uma referência bibliográfica importante. Destacamos também um outro trabalho recente que explora a inter-relação entre desigualdades sociais e diferentes formas de família (Wall *et al.* 2010).

⁴¹³ A este respeito, sublinhamos a elevada participação das mulheres portuguesas no mercado de trabalho em comparação com o que sucede nos outros países da Europa do Sul. Com efeito, a taxa de actividade feminina registada no nosso país aproxima-se da dos países com maior presença das mulheres no mercado de trabalho (e.g. Dinamarca, Suécia, Finlândia, Reino Unido e Áustria). Porém, não podemos deixar de referir que, muitas vezes, a sua integração ocorre “nos sectores mais precários do mercado de trabalho, sob a forma de contratos a prazo, auto-emprego e em pequenas empresas, que se caracterizam por oferecer salários mais baixos, tempo de trabalho mais irregular, menos segurança e poucas oportunidades de progressão através de formação profissional” (Cousins 2000 *apud* Silva 2002: 44).

nas situações de desemprego (e.g. dos jovens), compensando assim os défices de cobertura estatal existentes, e no aumento considerável do desemprego e das situações de emprego precário, designadamente, entre os jovens, verificado nos últimos anos constatamos que o facto de o ónus recair sobre as famílias⁴¹⁴ tem, obviamente, implicações sociais importantes.

Em jeito de síntese identificamos alguns dos custos sociais e psicológicos, implicados nestes mecanismos sociais, os quais, como vimos, tendem a agravar-se nas actuais circunstâncias:

1º - Existem desequilíbrios na distribuição da protecção social em função do nível sócio-educativo das famílias, que tendem a reproduzir as desigualdades sociais em lugar de as compensarem (Wall *et al.* 2001).

2º - Sobretudo para as mulheres e para os jovens, os custos sociais e pessoais podem ser bastante elevados. Duncan Gallie enfatiza os riscos psicológicos associados aos efeitos de dependência prolongada (e.g. prolongamento da estadia dos jovens na residência dos pais, incapacidade dos mesmos em organizar as suas vidas de forma independente) (Gallie 2004).

3º - Há indivíduos que “por não terem família, se vêem enredados na *safety net* da assistência social” (Rhodes 1997: 11).

Para além destes factores, sublinhamos também que o envolvimento de actores sociais não-estatais (e.g. a família, instituições privadas de solidariedade, instituições ligadas à igreja), pode contribuir para reforçar uma atitude de desresponsabilização por parte do Estado. Numa sociedade onde o Estado nunca desempenhou cabalmente as suas funções no domínio da protecção social, o facto de este delegar parte das suas responsabilidades para organizações da sociedade civil pode traduzir-se em riscos sociais acrescidos. Estes riscos sociais estão relacionados com os seguintes factores:

(1) o tipo de serviços prestado (existem diferenças entre as iniciativas e os domínios de actuação do estado e da sociedade civil);

⁴¹⁴ Sobre o papel da família e o respectivo peso na prossecução do bem-estar nos países da Europa do Sul (e.g. Portugal, Espanha, Grécia e Itália) consultar Flaquer (2000)

- (2) os destinatários abrangidos pelas acções (os princípios de legalidade, igualdade, legitimidade estão, em geral, ausentes das acções prosseguidas pelas instituições privadas, família, etc.);
- (3) a concentração espacial das iniciativas (as que são desencadeadas pela sociedade-providência tendem a criar uma rigidez espacial);
- (4) o facto de o ónus das acções prestadas recair sobre as mulheres.

Por conseguinte, devemos ser cautelosos na forma como interpretamos o papel destes actores e reconhecer que para além dos benefícios da sua acção devemos também ter em conta as desvantagens, os desequilíbrios e as desigualdades a ela associados.

A partir das ideias apresentadas, subscrevemos a tese de que o modelo de Estado-Providência do Sul, no qual Portugal se insere, não deve ser analisado como uma versão mais “atrasada” do modelo corporativo continental, mas antes como um modelo distinto, caracterizado por profundas desigualdades, ineficiências e inequidades (Kleinman 2002). Consideramos também que, tal como sucede com os demais Estados-Providência, também o Estado-Providência português vive actualmente um período importante de mudanças.

Na primeira parte do capítulo analisámos algumas das transformações que têm vindo a afectar duas das instituições que compõem os regimes de Estado-Providência actuais, o Estado e a família. No tópico seguinte, caracterizamos as alterações que afectam outro dos elementos centrais, o mercado de trabalho. Em concreto, pretendemos perceber, centrando-nos na análise do caso português, de que forma as transformações nos padrões de emprego, o processo de reestruturação dos principais sectores económicos e o aumento do desemprego afectam o acesso aos benefícios sociais por parte dos indivíduos/trabalhadores e, por conseguinte, condicionam a sua própria capacidade de manutenção de um nível de vida adequado. Complementarmente, assinalamos algumas alterações recentes no modo como a protecção social está organizada. Estas influenciam os comportamentos e as escolhas dos trabalhadores e dos empresários no domínio das relações laborais.

Antes de iniciarmos esta análise, procedemos ao diagnóstico de alguns dos principais problemas estruturais que caracterizam o mercado de trabalho nacional, os quais, em conjugação com os novos desafios acima apontados, colocam exigências acrescidas a um modelo de Estado-Providência caracterizado por inúmeras fragilidades e

desequilíbrios. Em complemento destas ideias, no capítulo 8 investigamos as estratégias prosseguidas pelo Estado português (e também por outros actores relevantes) para se adaptar a este novo contexto e, de certa forma garantir a sua sustentabilidade. Tomaremos como enfoque as medidas destinadas a reduzir o desemprego, a aumentar as taxas de emprego, a incentivar a entrada e permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho, a promover a empregabilidade as quais, em nosso entender, reflectem exemplarmente as inter-relações entre o nível nacional e europeu das políticas.

3. Caracterização de um mercado de trabalho em transformação

Vários autores têm enfatizado a interligação entre as reformas do Estado-Providência e os desenvolvimentos no mercado de trabalho⁴¹⁵. Os contornos da intervenção do Estado no domínio da protecção social têm implicações na evolução do emprego e desemprego. Em concreto, a integração dos trabalhadores no mercado de trabalho depende das condições políticas e institucionais de um determinado país. Isto é, os diferentes sistemas de protecção social incorporam diferentes sistemas de pensões, legislação específica em matéria de protecção laboral, e outras dessemelhanças que criam incentivos e desincentivos específicos em termos de integração dos trabalhadores no mercado de trabalho.

Complementarmente, a situação do mercado de trabalho, designadamente, o tipo de emprego (e.g. contrato permanente/contrato não permanente; emprego a tempo inteiro/emprego a tempo parcial) tem efeitos importantes no acesso dos indivíduos ao sistema de protecção social. Como referimos anteriormente, o sistema de protecção social nacional é particularmente generoso para determinados grupos sociais e penalizador para outros que apenas têm acesso a níveis rudimentares de protecção social ou não têm mesmo acesso a qualquer benefício⁴¹⁶. Nos últimos anos, temos assistido em Portugal a um aumento significativo da flexibilização e diversificação das formas de emprego, que se traduz no aumento da precariedade e em riscos de exclusão social e de pobreza acrescidos,

⁴¹⁵ Entre outros ver, entre outros: Esping-Andersen (1999b); Ferrera et al. (2000); Goul Andersen et al. (2002); Sarfati (2003); Sarfati e Bonoli (2002). Nesta sua obra em particular, Esping-Andersen defende que a crise actual reflecte mudanças importantes nas três instituições que integram os diferentes regimes de Estado-Providência: o Estado, o mercado de trabalho e também a família.

⁴¹⁶ Nestes casos, por exemplo, uma situação de desemprego é suportada em grande parte pela família (e.g. sobretudo no caso dos jovens e das mulheres) ou à custa da redução da oferta de emprego induzida (e.g. as mulheres casadas não são incentivadas a ter uma carreira profissional; a reforma antecipada é incentivada).

mesmo entre os trabalhadores que mantêm uma actividade profissional. Temos assistido também a um aumento massivo do desemprego o que, obviamente, tem repercussões importantes num regime de Estado-Providência em que os benefícios sociais estão ligados ao emprego, designadamente, masculino com uma configuração eminentemente contributiva (e não redistributiva). Neste capítulo, antes de analisarmos os respectivos contornos de forma mais desenvolvida, analisamos alguns dos problemas estruturais que caracterizam o mercado de trabalho português.

3.1. A persistência de velhos problemas

Quando reflectimos sobre o funcionamento do mercado de trabalho em Portugal podemos, hoje, questionar-nos se problemas que até há algum tempo atrás poderíamos considerar conjunturais (e.g. diminuição do volume de emprego, designadamente, do emprego estável, a tempo inteiro, com duração ilimitada e aumento dos empregos precários; aumento do desemprego, nomeadamente do desemprego de longa duração e com especial incidência no grupo dos jovens) continuarão, de facto, a sê-lo ou tornar-se-ão estruturais⁴¹⁷. Como sabemos, o aumento e a consolidação destes fenómenos tem vindo intensificar-se e a generalizar-se, nomeadamente, em vários dos Estados-membros da UE.

No caso português, a situação actual do emprego e do desemprego é particularmente preocupante na medida em que o país enfrenta dificuldades de ordem estrutural que carecem de ser ultrapassadas e que contribuem para o respectivo agravamento. Estas têm sido reconhecidas, de forma consensual, por académicos e também por elementos das elites⁴¹⁸ políticas e intelectuais como estando relacionadas designadamente, com os seguintes factores:

- 1) o baixo nível escolar e de qualificações dos trabalhadores portugueses e também dos empresários;

⁴¹⁷ Sobre esta questão, relembramos que, na sua tese de doutoramento que reporta aos anos oitenta, Maria João Rodrigues defendia que, em Portugal, as formas atípicas, precárias de emprego (e.g. contratos a prazo, trabalho independente ou por conta própria) tenderiam a substituir os empregos com uma configuração estável (Rodrigues 1996).

⁴¹⁸ Usamos o conceito no sentido que lhe é conferido por Pareto, i.e. pensamos nas elites enquanto importantes agentes de mudança social, na medida em que têm a capacidade – dado o seu posicionamento - de influenciar a própria sociedade. Admitindo que uma das características estruturais da sociedade portuguesa contemporânea consiste, de forma muito marcada, na reprodução das elites, percebemos que o modo como a mudança social é conduzida é fortemente determinado pelo papel que um grupo, neste caso restrito, de indivíduos desempenha. Reportamo-nos, especificamente, à “elite governante”, o sector da elite com poder abrangente.

- 2) uma formação profissional desadequada face às necessidades do mercado de trabalho;
- 3) a rigidez das leis laborais;
- 4) um modelo de desenvolvimento económico obsoleto em que a competitividade assenta, primordialmente, no baixo custo da mão-de-obra e em sectores de especialização produtiva em retracção;
- 5) o peso elevado da economia informal.

A persistência destas fragilidades leva-nos a admitir que o mercado de trabalho português se encontra numa situação particularmente frágil perante a intensidade dos novos desafios a que está sujeito. De entre estes assinalamos aqueles que consideramos mais pertinentes:

1. intensificação da concorrência e crescimento do comércio internacional;
2. circulação de bens e serviços à escala mundial;
3. peso crescente das empresas multinacionais;
4. crescimento dos serviços e das actividades de valor acrescentado (e.g. incorporam um elevado índice de conhecimento e tecnologia);
5. alterações significativas no papel regulador do Estado (e.g. na actividade económica).

Em concreto, a forte exposição (e impreparação, neste caso, de alguns sectores) da economia portuguesa à forte competitividade e concorrência internacional e a incapacidade demonstrada pelo Estado português para superar alguns dos constrangimentos acima apontados, em articulação com outros actores, exigem que Portugal re-encontre rapidamente formas alternativas de superar os constrangimentos e re-utilizar as suas vantagens competitivas. O contributo que nos pontos subsequentes pretendemos trazer consiste precisamente em compilar e analisar dados (e.g. estatísticos) que nos ajudam a compreender sob um ponto de vista sociológico alguns dos processos sociais actualmente em curso. Nesse sentido, debruçamo-nos, nos pontos seguintes, sobre algumas das fragilidades apontadas ao funcionamento e ao modo como está estruturado o mercado de trabalho nacional.

3.1.1. Baixos níveis de educação e formação desadequada

Um dos problemas estruturais recorrentemente identificado no que diz respeito ao modo de funcionamento e à capacidade de resistência aos novos desafios do mercado de trabalho nacional está associado, como sabemos, aos baixos níveis de habilitação da população portuguesa empregada.

Tabela 4 – População média empregada, por nível de escolaridade mais elevado completo, 1998-2010 (milhares)

	TOTAL	Nenhum	Básico 1º ciclo	Básico 2º ciclo	Básico 3º ciclo	Secundário e Pós-secundário	Superior
2010	4.978.2	199.5	1.179.6	836.4	1.028.5	904.4	829.8
2009	5.054.1	215.6	1.260.9	876.0	1.053.0	848.8	799.7
2008	5.197.8	253.4	1.379.6	959.7	1.036.7	791.8	776.6
2007	5.169.7	273.3	1.430.2	1.010.9	945.7	776.6	733.0
2006	5.159.5	278.3	1.464.9	997.1	927.8	777.3	714.1
2005	5.122.6	300.9	1.508.8	987.1	897.4	740.9	686.9
2004	5.122.8	322.5	1.545.0	1.011.0	870.1	697.9	676.3
2003	5.118.0	391.8	1.651.5	1.014.8	809.4	669.9	580.6
2002	5.137.3	418.8	1.727.5	1.029.6	810.9	643.3	507.1
2001	5.111.7	450.4	1.723.7	1.039.0	770.6	629.3	498.6
2000	5.020.9	464.1	1.738.7	1.031.0	715.3	599.5	472.3
1999	4.910.3	491.1	1.728.9	999.5	665.0	568.1	457.7
1998	4.843.8	472.0	1.789.8	977.7	649.8	521.4	433.1

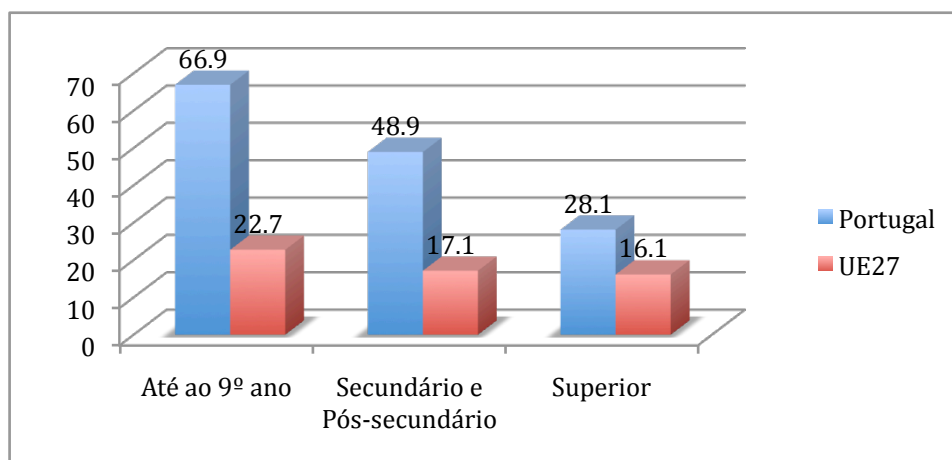
Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

A tabela 4 mostra-nos a evolução do nível de escolaridade mais elevado completo da população média empregada⁴¹⁹. Apesar dos progressos assinaláveis no aumento dos níveis de qualificação da população portuguesa (e.g. 3º ciclo do ensino básico, ensino secundário e pós-secundário e ensino superior) mantém-se a distância relativamente à média da UE27 como podemos observar com base no gráfico 1. Importa também referir que a situação de Portugal permanece particularmente negativa no que toca a alguns indicadores (e.g. abandono escolar precoce, níveis de aprendizagem ao longo da vida).

O gráfico 1 mostra-nos que, em 2009, o fosso entre a proporção da população média empregada portuguesa (15-74 anos) que apenas detém como nível máximo de escolarização o 9º ano e a média da UE27 continua a ser abissal, correspondendo a 66.9% e 22.7% respectivamente.

⁴¹⁹ Os dados estatísticos acima apresentados podem ser complementados por uma análise dos resultados dos Censos da População (1981, 1991, 2001) e da respectiva análise realizada por Alves e colegas (2010). Sublinhamos que os valores apresentados neste gráfico são ligeiramente diferentes dos que constam do gráfico 1, os quais, neste caso, apenas se referem à população média empregada com idades compreendidas entre os 15 e os 74 anos.

Gráfico 1 – Proporção da população média empregada (15-74 anos) e na UE27 por nível de escolaridade, 2009



Fonte: Labour Force Survey

De entre as debilidades do sistema de ensino português, em geral apontadas pelos investigadores, destacamos os aspectos seguintes:

- uma taxa de abandono escolar precoce relativamente elevada que, apesar da diminuição registada nos últimos anos, continua a ser significativa e apresenta alguma resistência à descida⁴²⁰;
- o número elevado de trabalhadores (perto de 200.000) que, em 2010, não possuíam nenhum nível de escolaridade completo, apesar da tendência decrescente registada ao longo dos últimos anos;
- a proporção da população portuguesa (25-64 anos) que completou um 3º ciclo de estudos é uma das mais baixas da UE (próxima de 15%)⁴²¹;
- o baixo nível de participação por parte da população portuguesa, com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos, em acções de educação e formação o qual, correspondia em 2008, a apenas 5.3%⁴²².

⁴²⁰ Em 2010, a taxa de abandono precoce de educação e formação correspondia a 28.7%, de acordo com os dados fornecidos pelo INE, mantendo-se a trajectória descendente que, com pequenas oscilações, se regista desde 1998. Este indicador era anteriormente designado por “abandono escolar precoce”. Sobre este tema, ver, nomeadamente, Carmo et al. (Carmo et al. 2010)

⁴²¹ Sobre estes temas, cf. os dados comparativos que são disponibilizados pelo Eurostat (2010d) Ao analisarmos ambos os indicadores devemos, no entanto, ter presente que eles apresentam uma ligeira diferença, o que deverá resultar da diferença também existente ao nível dos conceitos utilizados por um e outro organismo estatístico (INE e Eurostat). Cf. Carmo et al. (Carmo et al. 2010)

⁴²² Relativamente a este indicador o contraste com o que se passa, designadamente, nos países nórdicos é, de facto, extremamente impressionante já que os valores, para o mesmo ano, registados na Suécia e na Finlândia se situavam, respectivamente, nos 30% e 20%. Uma vez mais, cf. estudo organizado por Carmo (Carmo et al. 2010)supra-citado.

Dados recentes mostram que, apesar dos esforços empreendidos no sentido de uma aproximação aos outros Estados-membros da UE - como revelam os gastos com a educação (tabela 5) -, no caso português, o caminho a percorrer é ainda longo. No entanto, este é, por excelência, um domínio de acção onde o retorno dos investimentos realizados é visível somente no longo prazo. De facto, podemos verificar que a despesa pública total em educação no ano de 2008 em Portugal era superior à da média da UE27, apesar de se registar um decréscimo de 0.72 pontos percentuais entre os dois anos considerados, 2001 e 2008. No que diz respeito à despesa privada com a educação, esta registou uma evolução bastante (mais) significativa no mesmo intervalo de tempo, de 0.08 para 0.49, aproximando-se assim da média da UE27 e da EA15.

Tabela 5 – Despesas com educação, para todos os níveis de educação combinados, 2001⁴²³ e 2008, em ppc

	Despesa Pública (% PIB)		Despesa privada (% PIB)		Despesa com estabelecimentos de educação públicos e privados por aluno	
	2001	2008	2001	2008	2001	2008
UE27	4.99	5.07	0.60	0.75	5.081	6.459
UE15	4.98	4.97	:	:	5.665 e	6.911 e
PT	5.61	4.89	0.08	0.49	4.037	4.979

Fonte: Eurostat

e – estimativa; : dados não disponíveis

Deste modo, constatamos que Portugal não se encontra particularmente mal colocado no que toca às despesas com educação, em comparação com a média dos outros países da UE27 e EA15. Porém, esse investimento não se traduz numa melhoria significativa dos níveis de escolarização da população portuguesa (e.g. apesar dos avanços alcançados persistem as debilidades acima apontadas⁴²⁴). Também não produz efeitos positivos na diminuição das desigualdades sociais no acesso ao sistema de ensino o que, como sabemos, tem repercussões ao nível da integração dos indivíduos no mercado de trabalho⁴²⁵ (e.g. carreiras profissionais atractivas, prestigiadas; salários mais elevados) e na

⁴²³ Este é o primeiro ano para o qual podemos obter informação relativamente à UE27 para todos os indicadores considerados.

⁴²⁴ A respeito das debilidades da população portuguesa no que diz respeito aos níveis de formação e qualificação, cf., designadamente, um estudo de avaliação *ex-ante* do Programa Operacional Temático para o Potencial Humano coordenado por Roberto Carneiro, disponível na morada da internet seguinte: http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresentação/Estudos_Avaliação_Ex_Ante_POPH.pdf, consultada em 09-03-2011.

⁴²⁵ Sobre este tema, ver, designadamente, Abrantes (Abrantes 2010) e Alves e outros (2010).

sociedade em geral, da produtividade dos trabalhadores, enfim, da própria competitividade e crescimento da economia portuguesa.

Neste sentido, é necessário ter em atenção a realidade que existe para além dos dados estatísticos (e.g. aumento contínuo dos gastos com a educação), i.e. devemos olhar para o número de pessoas que frequentam os estabelecimentos de ensino e obtêm determinados níveis de educação e formação. Mas devemos também olhar para outros aspectos relacionados, designadamente, com o modo como a respectiva integração no mercado de trabalho se processa, qual a correspondência entre as qualificações obtidas e as necessidades e oportunidades de emprego e o tipo de empregos a que os indivíduos têm acesso⁴²⁶.

Conforme tem sido reconhecido pela própria CE, o nível de escolaridade influencia de forma significativa a probabilidade de obter um emprego e contribui, nomeadamente, para o aumento da produtividade (European Commission 2009)⁴²⁷.

Em Portugal, os baixos níveis de educação que ainda hoje persistem ajudam a explicar as assimetrias na distribuição de rendimentos e o aproveitamento apenas por um grupo restrito de trabalhadores (com maiores níveis de escolaridade) das novas oportunidades surgidas no mercado de trabalho ligadas ao progresso tecnológico por exemplo (Alves *et al.* 2010). Admitindo que está em curso um processo de transição de um “modelo extensivo à produção de elevado valor”, a questão das qualificações dos trabalhadores revela-se tanto mais determinante (Carneiro 2007: 37).

3.1.2. Estrutura salarial assente em baixos salários

Associada às baixas qualificações, surge também uma estrutura sectorial que apresenta sérias vulnerabilidades em termos do trinómio “crescimento sustentado, competitividade e emprego”. Esta assenta em actividades tradicionais, intensivas em mão-

⁴²⁶ Para uma análise mais detalhada de muitos aspectos relacionados, designadamente, com a relação entre capital escolar/nível de escolarização e a (forma de) integração no mercado de trabalho em Portugal, o trabalho organizado por Costa *et al.* (2007) e um texto recente de Freire (2009) constituem duas referências bibliográficas importantes. Sublinhamos que estas são questões pertinentes, designadamente, numa altura em que o desemprego entre os indivíduos com níveis de formação superior têm, como comprovamos mais à frente neste capítulo, aumentado em Portugal de forma muito significativa.

⁴²⁷ A propósito dos contributos do sistema educativo para o crescimento económico, veja-se o programa desenvolvido e implementado pela OCDE desde 1997, *Programme for International Student Assessment* (PISA), no âmbito do qual os governos dos Estados-membros monitorizam os respectivos sistemas educativos em termos de sucesso dos seus estudantes, numa base regular (em cada três anos) e num quadro comparativo em termos internacionais. A informação sobre o mesmo encontra-se no endereço da internet seguinte: http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html. Sobre as vantagens associadas ao programa no que diz respeito à disponibilização e comparação de informação acerca da qualidade dos sistemas educativos consultar, nomeadamente Pereira (2010).

de-obra, com baixos níveis de produtividade e de salários e onde as tecnologias da informação e comunicação (TIC) apresentam ainda um grau de disseminação relativamente baixo. Para entendermos este modelo de especialização produtiva, devemos olhar para as orientações económicas e políticas prosseguidas pelo Estado português para relançar a economia nacional em determinados momentos históricos conhecidos. É o caso, por exemplo, dos anos oitenta, quando, perante a forte recessão da economia portuguesa, o país teve de se submeter aos programas de ajustamento do FMI, de teor marcadamente neoliberal. De entre as estratégias então desenvolvidas, destaca-se, nomeadamente, a diminuição dos salários e a introdução de formas de emprego flexíveis (e.g. contratos de curta duração, trabalho temporário, subcontratação, trabalho no domicílio). Este tipo de abordagem foi reforçado com a adesão de Portugal à então CEE, em 1986. Se até há algum tempo atrás a aposta em actividades tradicionais de trabalho intensivo, caracterizadas por baixa produtividade e baixos salários, constituía a nossa principal vantagem competitiva, a crescente competição por parte, designadamente, dos novos países industrializados ou em desenvolvimento, onde os custos da mão-de-obra são inferiores e a inovação tecnológica é superior, veio criar dificuldades acrescidas a muitas das tradicionais, trabalho-intensivas indústrias portuguesas (e.g. têxtil, calçado, cerâmica).

Neste novo cenário, algumas grandes empresas multinacionais deslocalizaram a sua produção para esses espaços (e.g. China, Índia), o que conduziu ao desemprego de muitos trabalhadores portugueses. Com efeito, o processo de desindustrialização a que temos vindo a assistir tem consequências graves para a economia nacional também pelo facto de criar um excedente de mão-de-obra que dificilmente consegue ser (re)integrado em actividades produtivas ligadas aos serviços. As exigências de qualificação e especialização ao mais alto nível requisitadas por um novo tipo de indústrias e serviços fazem com que o risco de desemprego entre uma população fracamente escolarizada e com baixas qualificações, empregada nestes sectores mais tradicionais, se torne particularmente elevado. Ainda assim, não podemos deixar de referir, como comprova um estudo recente de Reis *et al.* (2010), que, designadamente, em certos sectores da economia, continua a ser “a necessidade quantitativa – mais do que a necessidade qualitativa – que tende a fundamentar os níveis de absorção de mão-de-obra pela economia”. O que leva estes autores também a defender que, “comparativamente Portugal apresenta-se, de facto, como um país de alta utilização do trabalho na economia” (Reis *et al.* 2010: 28).

Neste sentido, percebemos que a questão das qualificações, do tipo de especialização produtiva e ainda a dimensão das próprias empresas e suas características específicas, que analisamos no ponto seguinte, constituem aspectos estruturantes da economia portuguesa cujas vulnerabilidades dificultam a capacidade de o país enfrentar os novos desafios ligados, designadamente, ao reforço da competitividade e da concorrência económica à escala global.

3.1.3. Uma estrutura empresarial assente predominantemente em pequenas e muito pequenas empresas e com uma capacidade inovadora limitada

Outro factor de vulnerabilidade que ajuda a explicar as dificuldades adicionais, neste caso, em enfrentar as mudanças tecnológicas e a intensificação da competitividade a nível internacional prende-se com a existência de uma estrutura empresarial assente, maioritariamente, em pequenas e muitas pequenas empresas⁴²⁸. Muitas destas empresas são marcadas por um fraco potencial de adaptabilidade, inovação e sustentabilidade, recrutam trabalhadores pouco qualificados, aos quais não oferecem oportunidades de formação (Cadeiras 2003). Integram, na perspectiva dos autores de um estudo que avalia a criação e destruição de emprego no período 2000-2010 no contexto da avaliação intercalar da EEE em Portugal, “uma outra economia, constituída por uma parcela do tecido produtivo mais local ou nacional, onde a utilização relativa dos factores de produção é fortemente sensível ao preço e à abundância desses factores, na qual a criação líquida de emprego acompanha de perto a disponibilidade de mão-de-obra e as condições da sua oferta nos mercados de proximidade” (Carneiro 2005: 4). Esta distingue-se de uma economia “com acentuada exposição internacional e obrigada a competir num quadro cada vez mais global em que o conhecimento e a superioridade dos factores intangíveis se faz sentir, na qual a criação líquida de emprego, no curto prazo, é preterida em favor de aumentos constantes de produtividade e acréscimos de eficiência” (Carneiro 2005: 4). Em Portugal, estas “duas economias” coexistem e apresentam diferentes vulnerabilidades perante, designadamente, os efeitos da globalização económica.

⁴²⁸ Uma análise das dinâmicas e das especificidades da estrutura empresarial portuguesa, a partir de uma interpretação dos dados estatísticos compilados nos *Quadros de Pessoal* num período de vinte anos, pode ser consultada em Sarmento e Nunes (2010).

Ainda em relação às debilidades estruturais de muitas empresas portuguesas, importa sublinhar a ausência, em muitos casos, de competências e resistências por parte de alguns gestores em promover novos padrões de aprendizagem e eficiência de gestão empresarial⁴²⁹. Este factor ajuda a explicar, designadamente: o deficiente investimento em novas tecnologias de informação; a dificuldade em competir pelo lado da inovação⁴³⁰; a fraca aposta na internacionalização. A esta realidade empresarial está associada uma fraca produtividade e competitividade. No que diz respeito, nomeadamente, à produtividade, após um período de crescimento, regista-se desde o início do milénio o acentuar do decréscimo da produtividade do trabalho⁴³¹. Como demonstram Kovács e Chagas num estudo recente (2010) é também neste contexto que podemos encontrar sinais de que a estrutura económica, portuguesa neste caso, revela-se incapaz de absorver as qualificações de nível médio e elevado de que tanto necessita, o que deverá estar ligado, designadamente, à má e/ou sub-utilização das políticas de inovação (Kovács e Lopes 2010). Este fenómeno, pensamos, emerge no contexto já descrito anteriormente e conduz a algumas tendências que podemos registar no mercado de trabalho nacional actualmente. De entre estas destacamos o aumento do desemprego dos indivíduos com qualificações (mais) elevadas; o fenómeno conhecido como “fuga de cérebros”; a ocupação por pessoas mais qualificadas de empregos mal remunerados e pouco exigentes (e.g. do ponto de vista da formação) (Kovács e Lopes 2010: 19). Por conseguinte, como enfatizam as autoras, a articulação entre diferentes tipos e/ou dimensões das políticas públicas revela-se crucial. Falamos, designadamente, das políticas de educação e qualificação, políticas de inovação e I&D (do ponto de vista técnico mas também social e organizacional) e políticas económicas.

3.1.4. Uma legislação laboral rígida?

Apesar dos traços e problemas estruturais acima identificados, sublinhamos que,

⁴²⁹

⁴³⁰ A este respeito não podemos deixar de sublinhar os progressos assinaláveis, reconhecidos internacionalmente (e.g. através da melhoria da sua posição no *ranking European Innovation Scoreboard*), de Portugal no que toca o investimento em Investigação e Desenvolvimento (I&D). Ainda assim os lucros do investimento que o país realiza são pequenos (e.g. em comparação com os outros países). Sobre este tema e, em particular, sobre a situação de Portugal no contexto da UE, cf. (Kovács e Lopes 2010).

⁴³¹ Esta tendência deverá ser entendida no contexto mais global de degradação das condições do mercado de trabalho actualmente. Como sublinham as autoras supra-citadas, a questão da produtividade dos trabalhadores, designadamente, está associada à estabilidade no emprego o que, como sabemos, é um fenómeno decrescente e tendencialmente(?) estrutural no mercado de trabalho português.

designadamente, a taxa de emprego total e a taxa de emprego feminino têm-se mantido relativamente estáveis (no primeiro caso, na ordem dos 57% e, no segundo caso, com valores sempre próximos dos 50%). Para esta situação têm contribuído factores como a flexibilização do ajustamento dos salários e a expansão dos contratos de trabalho “atípicos” ou flexíveis, o que nos remete para um outro traço importante do mercado de trabalho nacional, associado a uma legislação laboral recorrentemente proclamada como particularmente “rígida” (e.g. legislação protectora do emprego)⁴³².

Contrariando esta tese, alguns autores defendem que, se tivermos em conta a discrepância entre o quadro legal e a prática das relações laborais⁴³³, o mercado de trabalho português deve ser visto, simultaneamente, como rígido e flexível⁴³⁴. Em concreto, a legislação sobre os limites ao despedimento de trabalhadores com contratos sem termo; as regras impostas à contratação temporária e a dificuldade em realizar despedimentos colectivos pode considerar-se rígida. Porém, na prática, vigora a flexibilidade informal. Podemos encontrar vários exemplos de práticas (e.g. despedimentos abusivos, não renovação de contratos de duração limitada) que contornam ou mesmo violam as leis laborais e/ou os direitos dos trabalhadores portugueses reconhecidos, designadamente, na Constituição da República Portuguesa (Capítulo III Artigos 53º a 57º) (Dornelas *et al.* 2006; Hespanha 1999; Lopes 2003). Se olharmos para o período que se seguiu à Revolução de Abril, reconhecemos que uma das práticas recorrentes por parte dos empresários para responder às mudanças e à abertura da economia portuguesa, em particular, à integração no espaço europeu, consistiu no recurso extensivo a contratos de trabalho de curta duração.

Desde essa altura, esta tem sido uma estratégia utilizada para aumentar a flexibilidade através do desenvolvimento de formas de emprego consideradas, em muitos casos, inseguras e precárias⁴³⁵. Desta forma, enfatizamos que a ideia de que o mercado de

⁴³² No estudo já citado de Maria João Rodrigues, a autora defende a ideia de que a generalização de formas precárias e exteriores de emprego, é uma estratégia utilizada, designadamente, pelos empregadores em tempos de crise, com o objectivo de “contornar as rigidezes jurídicas e institucionais relativas à utilização da mão-de-obra, travar os custos salariais transferindo o impacto das flutuações da actividade económica para um contingente móvel de mão-de-obra, reduzir os conflitos de trabalho e o poder de negociação dos assalariados”, tendências que assumem diferentes configurações nacionais (Rodrigues 1996). P. 183

⁴³³ Boaventura de Sousa Santos, referindo-se a esta discrepância e/ou inconsistência entre as regulações legais e institucionais, por um lado, e as práticas sociais, por outro, considera-a um dos mecanismos dominantes de regulação social (Santos 1991).

⁴³⁴ A este respeito diz-nos Cousins que “tal como em outros países da Europa do Sul, persistem níveis elevados de regulação do mercado de trabalho no que diz respeito aos horários de trabalho, à mobilidade laboral e aos despedimentos. Em contrapartida, a flexibilidade está ligada aos baixos salários, à fraca cobertura das medidas de protecção social em caso de desemprego, ao peso dos empregos atípicos e ao não cumprimento da legislação (Cousins 2000: 105).

⁴³⁵ Neste período, designadamente, a partir da década de oitenta, conforme já referimos, as formas flexíveis de emprego foram institucionalizadas (e.g. contratos a termo, trabalho temporário, sub-contratação, trabalho domiciliário) e os salários baixos foram definidos como uma prioridade com o objectivo de aumentar a competitividade económica (Lind e Moller 1999; Rodrigues 1996).

trabalho português é pouco flexível não pode ser generalizada, tendo em conta a discrepância entre regulações laborais rígidas e a sua implementação e também pelo facto de estas terem diferentes impactos em função do tipo de contrato de trabalho (e.g. trabalho temporário ou emprego permanente) e da dimensão das próprias empresas. Este último aspecto remete-nos para a estrutura dual do mercado de trabalho português: de um lado, temos alguns trabalhadores que usufruem de níveis elevados de protecção no emprego; do outro lado, estão os trabalhadores cuja protecção pelas regulações laborais é limitada (Pedroso *et al.* 2005; Lopes 2003). De resto, como sublinha Silva Lopes, esta dualidade ajuda a explicar por que razão a flexibilidade do mercado de trabalho nacional é superior à que existe, por exemplo, em Espanha e em outros países da UE, isto apesar da rigidez das regulações laborais (Lopes 2003). Devemos ainda ter em atenção, um fenómeno generalizado de mobilidade geográfica limitada que, por razões históricas, tem contribuído para reforçar a existência de discrepâncias regionais relativamente à situação no e do emprego.

3.1.5. O peso elevado da economia informal

Outro dos fenómenos que caracteriza o mercado de trabalho português está relacionado com a incidência do trabalho não-declarado e o peso significativo da economia informal⁴³⁶. Apesar de este ser um fenómeno particularmente difícil de quantificar⁴³⁷, um estudo recentemente publicado pelo Banco de Portugal estima que o peso do sector informal na economia nacional corresponda a 22.1% (Naumann e Simões 2007: 3). Ainda que, como sublinha Gallie (2004), o trabalho informal permita aos trabalhadores ter um rendimento que, em certa medida, pode até compensar a ausência de apoios concedidos pelo Estado em determinadas circunstâncias, ele está, frequentemente, associado a situações de trabalho desreguladas/não reguladas⁴³⁸ e a condições de trabalho precárias e

⁴³⁶ No primeiro caso, consideram-se as situações de trabalho informal em empresas formais (e.g. trabalho não declarado ou trabalho ilegal, como o dos imigrantes ilegais ou o trabalho infantil). No segundo caso, referimo-nos ao trabalho no sector informal da economia.

⁴³⁷ De entre as razões que explicam a complexidade e imprecisão inerente à quantificação da extensão da economia informal, “quer em termos do número de pessoas envolvidas nas actividades informais, quer no que respeita ao seu *output* económico”, designadamente em termos comparativos internacionais, Lopes enumera os seguintes factores: “não existem registos nem estatísticas em alguns tipos de actividades, os critérios de pertença e de classificação dos operadores informais são muito diversos e não conseguem captar todas as *nuances* que se manifestam, os métodos de cálculo são diferenciados” (Lopes 2008: 134).

⁴³⁸ A participação no mercado de trabalho por esta via dá lugar a situações desprotegidas de relação jurídica adequada ou delas desprotegidas de todo, o que implica, designadamente, a ausência de garantias de protecção social por parte do trabalhador (e.g. subsídio de desemprego, subsídio de doença).

até potencialmente perigosas. Para além disso, as oportunidades de formação (e aquisição de novas competências) por parte dos trabalhadores são, em geral, praticamente inexistentes contribuindo, assim, para que estes permaneçam nos sectores (mais) precários do mercado de trabalho. Além destes aspectos que, percebemos, são negativos do ponto de vista do trabalhador, o trabalho informal pode ter consequências negativas e/ou limitadoras para a competitividade da própria economia.

Olhando para o caso português, um país de industrialização tardia como é reconhecido por vários autores, percebemos que o Estado tem persistentemente protegido o papel produtivo desenvolvido por empresas de pequena dimensão e/ou familiares, contribuindo para o proteccionismo do mercado interno e promovendo uma atitude tolerante para com a evasão fiscal, fenómenos que limitam e/ou condicionam a abertura e a competitividade da nossa economia. Uma das consequências que decorre desta forma de intervenção do Estado tem a ver com o facto de os impostos recaírem, primordialmente, sobre os trabalhadores assalariados, criando-se incentivos à expansão do trabalho não declarado e à economia informal⁴³⁹. Estes elementos integram um determinado modelo de desenvolvimento capitalista, que apresenta semelhanças com o dos outros países da Europa do Sul (e.g. Grécia, Itália e Espanha), cujas características (e.g. o papel económico e social atribuído à família; a ausência de uma plena proletarização dos trabalhadores; a forte emigração; as debilidades das políticas sociais) contribuem para o agravamento das situações de precariedade e de segmentação que caracterizam o mercado de trabalho nacional (Peixoto 2008: 24).

Estes são problemas estruturais que afectam o mercado de trabalho, sublinhe-se mesmo em períodos de crescimento económico e de emprego⁴⁴⁰, e que representam riscos acrescidos no contexto actual de liberalização e intensificação da desregulação e competição dos mercados a nível global. Portugal é, como demonstrámos, um dos países, que neste novo contexto, se encontra numa situação particularmente débil e sensível face às flutuações globais e sectoriais no emprego. A par destas transformações podemos identificar outras mudanças sociais e económicas que colocam desafios acrescidos ao mercado de trabalho nacional. Estas, apesar de não serem muito distintas das que afectam

⁴³⁹ Sobre este tema ver (Carneiro 2005)..

⁴⁴⁰ Na nossa perspectiva, foi esta a situação que se verificou durante os primeiros anos de implementação da EEE (entre 1998 e 2001). O facto de as fragilidades do nosso sistema económico terem persistido e muitos dos problemas estruturais identificados (e.g. níveis baixos de qualificação, elevado peso da economia informal) não terem sido enfrentados contribuiu para a intensidade dos efeitos da crise económica e financeira, sobretudo, desde 2009.

outros mercados de trabalho europeus, implicam, para um regime de Estado-Providência caracterizado por inúmeros desequilíbrios e fraquezas, problemas adicionais e originam que os efeitos negativos que lhes estão associados sejam mais pronunciados e/ou intensos. No ponto seguinte, analisamos algumas das transformações recentes que têm ocorrido a nível internacional e também nacional com impactos significativos no mercado de trabalho e, de forma interligada, no sistema de protecção social existente em Portugal.

4. O Estado-Providência e o mercado de trabalho português. Transformações recentes

O Estado-Providência português - tal como sucede com os Estados-Providência que existem, de um modo geral, nos países de capitalismo avançado - tem sido confrontado com desafios externos acrescidos que provêm, nomeadamente, da intensificação dos fenómenos de globalização económica e política e que têm efeitos no papel exercido pelo Estado (e.g. na regulação do mercado de trabalho). Para além dos desafios externos, assinalam-se também mudanças importantes a nível interno ligadas ao aumento do desemprego e ao crescimento de formas de emprego precárias, e que provocam, entre outras consequências, o agravamento das dificuldades financeiras do Estado-Providência. Recordamos que uma parte substancial do financiamento do sistema de protecção social português está ancorado nas contribuições provenientes do trabalho. Tendo em conta que o emprego, caracterizado por uma relação contratual estável, tem vindo a ser substituído por contratos de trabalho/empregos temporários, a tempo parcial, de curta duração, flexíveis percebemos, desde logo, que as contribuições sociais dos trabalhadores e das empresas deverão apresentar uma tendência decrescente. Para além desta tendência, regista-se, com maior intensidade desde 2008, um aumento muito significativo do desemprego bem como uma retracção no crescimento do emprego, fenómenos que se têm agravado no contexto de crise económica que Portugal atravessa e que, do ponto de vista das instituições de protecção social existentes, representam desafios acrescidos (e.g. aumento do número de pedidos de subsídio de desemprego, aumento do número de famílias pobres). A par de mudanças no mercado de trabalho que estão relacionadas, especificamente, com o aumento de novas formas de emprego, a generalização dos empregos precários, o aumento do desemprego e ainda com a redução (ainda que ligeira) da percentagem de população

economicamente activa no total da população activa (sobretudo no caso dos homens), assinalam-se outros desafios internos que colocam pressões acrescidas aos sistemas de protecção social. De entre estes fenómenos destacamos, por exemplo, o envelhecimento da população, associado a taxas de fertilidade muito baixas e a um prolongamento da esperança média de vida. Registamos também alterações nas estruturas familiares (e.g. diversificação dos modelos de família), em parte, associadas à entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho.

4.1 Os contornos e os efeitos dos novos desafios externos e internos

4.1.1. Desafios externos

O contexto em que os Estados-Providência e os mercados de trabalho operam sofreu alterações profundas sobretudo desde a última década do século XX. De entre os fenómenos com implicações determinantes no que diz respeito ao funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de protecção social, destacamos os processos de globalização⁴⁴¹, nas suas múltiplas dimensões, nomeadamente, económica e política. Em termos económicos, a globalização está associada a fenómenos como a intensificação das relações sociais à escala mundial (Giddens 2004), a integração internacional dos mercados do ponto de vista do capital, bens e serviços, podendo ser medida através da análise dos respectivos fluxos (Beyeler 2003). Do ponto de vista político, assistimos à intervenção crescente de organizações internacionais (e.g. OCDE, UE, Nações Unidas, FMI, BM, OMC) e de outros actores não estatais (e.g. movimentos sociais, ONGs) à escala mundial/supranacional – e, em simultâneo, de movimentos, actores e/ou instituições que intervêm ao nível local/regional (e.g. famílias, comunidades, autarquias, movimentos sociais) – que, embora não substituam os actores e interesses domésticos de cada Estado

⁴⁴¹ A análise em torno do conceito, das implicações, das dimensões do(s) fenómeno(s) de globalização tem merecido a atenção de inúmeros especialistas e originado um vastíssimo acervo de publicações. Neste trabalho, não é nossa intenção explorar estas questões em profundidade. De entre os autores que, para nós, constituem referências importantes no âmbito da discussão em torno, designadamente, da novidade dos fenómenos de globalização e das suas diferentes dimensões, destacamos os trabalhos de Giddens (Giddens 1999a) e Beck (Beck 1998) e, em Portugal designadamente, os trabalhos de Santos (Santos 2001a). Uma síntese dos diferentes conceitos de globalização pode ser consultada em Held e McGrew (2000). Para uma análise acerca dos desafios que a globalização acarreta para o Estado-Providência os trabalhos de Esping-Andersen (1996), (Palier e Viossat 2001b) Rhodes (1996) e Scharpf (1997a) constituem referências bibliográficas importantes.

individualmente considerado, assumem um papel central (Yeates 2007; 2008). Neste sentido, enfatiza-se a dimensão político-institucional, frequentemente esquecida, da globalização (Beyeler 2003; Santos 2001a).

O crescimento da competição entre bens e serviços à escala mundial e a crescente mobilidade do capital, ancorada na diminuição das barreiras económicas e financeiras ao nível nacional e no desenvolvimento de novas tecnologias, são fenómenos com impactos significativos ao nível dos mercados de trabalho e dos sistemas de protecção social nacionais⁴⁴². Como enfatiza Mark Kleinman (2002), à forte competição a que estão sujeitos os mercados dos diferentes países poderá estar associado o surgimento de outros sectores de actividade e o declínio de sectores “mais tradicionais”. Isto representa, do ponto de vista dos trabalhadores e dos accionistas e/ou investidores destes sectores, riscos (acrescidos) de perda de salário e/ou do investimento, diminuição do emprego, aumento do desemprego. Na perspectiva do autor, no contexto especificamente dos países da UE, temos assistido a um reforço das desigualdades sociais, designadamente, ao agravamento do fosso entre os “insiders” e os “outsiders” no mercado de trabalho e a um aumento do desemprego. Depois de o desemprego ter diminuído na generalidade dos países europeus e de as taxas de emprego terem aumentado – sublinhe-se, sem que tivessem sido alcançadas as metas quantitativas definidas na Estratégia de Lisboa - , podemos registar uma degradação do emprego e um aumento massivo do desemprego, num contexto económico que se afigura particularmente difícil. O caso português merece especial atenção, tendo em conta a evolução extremamente negativa registada no que toca a estes indicadores em particular. Retomaremos este tópico mais à frente.

De momento, defendemos que o elevado grau de abertura da economia portuguesa torna-a, sobretudo os seus (sub)sectores mais frágeis, particularmente vulnerável perante o reforço da competitividade e da concorrência a nível internacional. No novo contexto internacional em que nos situamos, são necessários investimentos massivos em novas tecnologias e um aumento da produtividade para aumentar a competitividade dos sectores, das empresas e dos países (Peter Taylor-Goody 2001). Por esta razão, percebemos que, sobretudo, para alguns sectores menos modernizados da economia portuguesa, estão em causa exigências dificilmente concretizáveis e compatíveis com a aposta nos tradicionais

⁴⁴² Sobre este tópico ver, nomeadamente, Taylor-Goody (2001) e também, a respeito das inter-relações entre os fenómenos de globalização (e.g. económica) e o Estado-Providência, (Vobruba 2003).

factores de competitividade (e.g. baixo custo da mão-de-obra, produção intensiva)⁴⁴³. Isto apesar de o país, considerado até há pouco tempo atrás como um dos “mais fracos inovadores da UE devido aos baixos níveis de investimento em investigação e desenvolvimento” (Cadeiras 2003: 2), com um nível de divulgação de ICT particularmente baixo em comparação com a média da UE se encontrar actualmente num processo de recuperação (*catching up*), juntamente, aliás, com muitos dos novos Estados-membros da UE (e.g. Eslovénia, Hungria, Lituânia, Malta, República Checa) (European Commission 2006). Daqui se depreende que, apesar de o espaço nacional continuar a ser importante, este tende, progressivamente, a ser substituído pelo emergente “espaço global”, onde a competição assume um lugar central. Enfatizamos também a ideia de que as transformações que têm vindo a ocorrer nos países de capitalismo avançado e que estão, como vimos, ligadas a processos (e.g. liberalização económica) que são transversais aos vários países, produzem efeitos mais ou menos intensos e negativos consoante as condições internas previamente existentes e/ou a capacidade de antecipação/reacção rápida (e.g. económica, política e social) aos novos desafios (Yeates 2005).

Do ponto de vista da acção política, assinalam-se também alterações importantes. Num contexto internacional marcado por um desenvolvimento tecnológico sem precedentes e pela intensificação da concorrência internacional, os governos nacionais concedem prioridade à competitividade e à estabilidade monetária e, designadamente aqueles que têm sistemas de protecção social mais generosos, vêem-se compelidos a reduzir os respectivos custos e nível de cobertura, de modo a garantir condições vantajosas às empresas capitalistas dotadas de maior mobilidade (Hemerijck 2005; Kleinman 2002; Sykes e Alcock 1998; Peter Taylor-Goody 2001). Complementarmente, e ao contrário do que sucede com o capital, o poder e as formas de organização do trabalho enfraquecem, o que tem implicações na prevenção do “*dumping social*” e da diminuição dos padrões e/ou do nível de protecção social (Hemerijck 2005; Kleinman 2002). Ao mesmo tempo que os Estados nacionais, entre eles o Estado português, vêem comprometida a sua margem de autonomia e capacidade de intervenção no domínio das políticas macroeconómicas (Greve 2006), assistimos à emergência e/ou reforço do poder de actores não nacionais, sejam eles,

⁴⁴³ Sendo uma das marcas da sociedade e economia portuguesas a sua elevada heterogeneidade social, assistimos a um impacto desigual e contraditório nos vários segmentos da sociedade. Os sectores menos modernizados ou que dispõem de uma menor capacidade de resistir ou negociar perante os efeitos da globalização são também aqueles que sofrem as suas consequências mais destrutivas e mais rapidamente (Hespanha 1997).

como vimos, empresas multinacionais, organizações económicas e financeiras (e.g. BM, FMI, OCDE), instituições supranacionais ou regionais (e.g. NU, UE) (Deacon 2008; Yeates 2008). Este aspecto chama a nossa atenção para uma outra dimensão da globalização, político-institucional, que frequentemente é esquecida ou remetida para segundo plano face aos processos e/ou impactos económicos. Em concreto, os processos de integração política podem ser encarados como uma reacção à perda de controlo nacional sobre as fronteiras e os limites económicos, enfatizando-se a necessidade de mais governação à escala internacional⁴⁴⁴.

De entre os processos de regulação que produzem impactos consideráveis nos sistemas de bem-estar dos países capitalistas avançados, envolvendo decisões políticas que constroem/influenciam as políticas dos Estados nacionais, destacam-se aqueles que emanam de algumas organizações internacionais, como é o caso, em particular, da UE. Como sabemos, o processo de integração económica conduzido no seio desta organização impôs aos Estados-membros um conjunto de critérios particularmente rigorosos tendo em vista a criação de uma União Económica e Monetária (UEM) (e.g. reduzir a inflação, manter os défices públicos abaixo dos 3% do PIB e a dívida pública abaixo de 60%, estabilização das taxas de câmbio) (Hemerijck e Eichhorst 2009). Se, por um lado, isto contribuiu para criar um ambiente económico relativamente estável, por outro lado, criou dificuldades adicionais aos governos nacionais no que concerne “a gestão da economia nacional, a regulação dos processos de produção, o financiamento das transferências sociais e dos serviços públicos” (Hemerijck 2005: 7)⁴⁴⁵.

No caso português, o cumprimento dos critérios de convergência acima assinalados revela-se particularmente difícil tendo em conta o elevado peso da dívida pública e perante o aumento previsível das despesas com a protecção social, por exemplo. Por outro lado, quando se encara a possibilidade, em resposta a este problema, de aumentar os impostos, de modo a garantir e/ou reforçar a sustentabilidade do sistema, deparamo-nos com um outro traço típico dos países da Europa do Sul, associado ao elevado peso da economia

⁴⁴⁴ Neste caso, destacar-se-ia o papel da inovação tecnológica na determinação de (novas) respostas, à escala global, no sentido de permitir aos Estados nacionais responder aos novos desafios decorrentes da intensificação das trocas de bens, serviços e capital (Beyeler 2003).

⁴⁴⁵ Neste contexto, recordamos que a adesão à moeda única dependia do respeito dos critérios de convergência económica inscritos no Tratado de Maastricht. Uma vez aceites estes critérios, os Estados-membros deixam de poder utilizar as despesas sociais com o objectivo de relançar a actividade económica através do aumento do poder de compra, tal como sucedia no passado. Neste novo contexto, as políticas sociais surgem como custos, cujo aumento deve ser controlado no sentido de respeitar os critérios de Maastricht e do PEC e de manter a competitividade dos produtos nacionais (dada a impossibilidade de alterar as taxas de câmbio).

informal (Carreira 1996; Dornelas 2010; Peixoto 2008). Na realidade, Portugal é um dos Estados-membros da UE onde o cumprimento dos critérios do Pacto Estabilidade e Crescimento (PEC) se tem revelado difícil, implicando o recurso a estratégias onde se inclui uma reforma da administração pública⁴⁴⁶, a suspensão da contratação de novos trabalhadores no sector público e/ou a não renovação dos contratos a termo fixo, o reforço da mobilidade dos funcionários públicos e a avaliação de desempenho⁴⁴⁷. Sublinhe-se que esta preocupação e este tipo de medidas foram assumidas como uma prioridade política, primeiro, pelo governo de coligação (PSD-CDS_PP) que assumiu funções em 2002 (o que foi alvo, na altura, de profundas críticas por parte do partido socialista então na oposição) (Cadeiras 2003) e, mais recentemente pelo governo de maioria socialista, re-eleito em 2009 sem maioria absoluta numa conjuntura económica particularmente difícil.

Deste modo, enfatizamos que a integração económica europeia tem implicações significativas para o sistema de protecção social nacional ao nível da redução das despesas e, tal como demonstramos no capítulo seguinte, no que diz respeito à substituição de medidas passivas por medidas activas no domínio do mercado de trabalho (Palier 2004). Sublinhamos também que este tipo de pressões vêm complementar as que advêm do processo de globalização económica já referido e, em particular, do aumento da concorrência num mercado (tendencialmente) livre, onde as variações entre os custos do trabalho são consideráveis (Kleinman 2002).

Adicionalmente devemos considerar a interacção entre estas influências externas e, como sublinha Peter Taylor-Goody (2001), as alterações nos discursos dominantes relativamente ao papel exercido pelo Estado no domínio da protecção social.

Uma dessas alterações tem a ver com o abandono da ideia (keynesiana) de que a melhor via para promover o crescimento e o emprego é através da acção do Estado (Palier 2004). Em reforço da ideia de que o Estado perdeu uma certa margem de autonomia, generalizou-se, entre os partidos social-democratas de vários países, a ideia de que “o imperativo da competitividade deve prevalecer sobre a preocupação tradicional com a redistribuição” no

⁴⁴⁶ Destaca-se, designadamente, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). A análise dos efeitos desta medida no que diz respeito ao controlo das despesas com pessoal pode ser consultada num documento do Ministério das Finanças e da Administração Pública (Ministério das Finanças e da Administração Pública 2010: 17).

⁴⁴⁷ O agravamento da situação económica e financeira do país, em particular, desde o início do ano de 2010 conduziu ao reforço destas políticas e à implementação de iniciativas novas como seja o aumento do IVA e do IRS; a diminuição das isenções fiscais nas despesas de saúde e educação; o congelamento salarial dos funcionários públicos e a diminuição dos salários, designadamente, dos gestores e detentores de cargos políticos; programas especiais para pagamento/regularização de dívidas à segurança social por parte das empresas.

âmbito de uma orientação liberal que tende a influenciar o desenvolvimento das políticas sociais (Peter Taylor-Goody 2001: 19).

Outra mudança importante ao nível dos discursos consiste na consolidação de uma abordagem individualista que sublinha a necessidade de alterar o comportamento, a motivação e as atitudes dos indivíduos, em particular, a responsabilidade individual pela integração (e sobrevivência) no mercado de trabalho (Seeleib-Kaiser 2008; Serrano Pascual 2007; Peter Taylor-Goody 2001).

Finalmente, uma terceira alteração está ligada ao agravamento das desigualdades sociais e traduz-se no surgimento de novas divisões entre classes sociais o que representa dificuldades acrescidas, em particular, para países como Portugal cujo Estado-Providência se caracteriza, como relembremos na primeira parte do capítulo, por inúmeras fragilidades e contradições internas. Retomamos as palavras de Peter Taylor-Goody:

De um modo geral, o ênfase no papel do Estado, na protecção social e na coesão social, dirigido para a preservação dos interesses de uma classe trabalhadora predominantemente masculina numa economia política baseada no modelo de produção fordista, que servia de base aos Estados-Providência tradicionais, está em declínio, na mesma altura em que os Estados-Providência enfrentam novos desafios (Peter Taylor-Goody 2001: 20).

Para além destes desafios de carácter eminentemente externo, devemos também ter presente o impacto dos mecanismos e das mudanças ocorridas a nível interno, alguns dos quais analisamos em seguida, centrando-nos nas especificidades do caso português.

4.1.2. Desafios internos

Como sublinham vários autores (Ferrera *et al.* 2000; Giddens 2007; Goul Andersen e Halvorsen 2002a; Kleinman 2002; Palier e Viossat 2001a; Seeleib-Kaiser 2008; Peter Taylor-Goody 2001; P. (ed.) Taylor-Goody 2001), alguns dos problemas que actualmente enfrentam os Estados-Providência são de ordem interna e estão relacionados, nomeadamente, com:

- (1) mudanças sócio-demográficas (e.g. envelhecimento da população, alterações nas estruturas familiares e na composição da população activa);

(2) avanços tecnológicos e reconfiguração dos sectores de actividade (e.g. declínio dos sectores agrícola e industrial; crescimento do sector terciário; automatização da produção);

(3) transformações no mercado de trabalho (e.g. diversificação das formas de trabalho e/ou emprego; aumento do desemprego).

Tendo em consideração o objecto de estudo privilegiado neste trabalho, a inter-relação entre as políticas nacionais e europeias no domínio do emprego, centramos a nossa atenção nas mudanças que afectam, em particular, o mercado de trabalho relacionadas, designadamente, com o aumento significativo do desemprego, a diversificação e precarização das formas de emprego e as alterações na composição da população activa e nos sectores de actividade económica.

4.1.2.1 O aumento massivo do desemprego e o novo perfil dos desempregados em Portugal

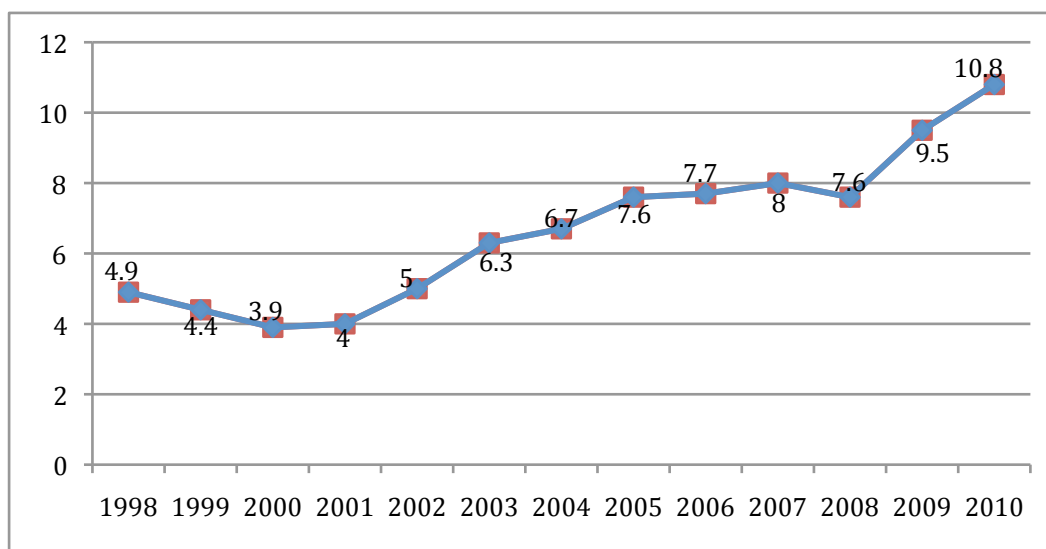
Na viragem do século XXI, vários estudos económicos e sociológicos⁴⁴⁸ sobre a situação do mercado de trabalho e as estatísticas de emprego e desemprego nos países da UE destacavam o bom desempenho de Portugal, em comparação, designadamente, com os restantes países da Europa do Sul (Espanha, Grécia e Itália). O autor de um desses estudos, Pedro Adão e Silva (2002), defendia então que o comportamento do mercado de trabalho português contrariava a tendência dominante nos outros países da Europa do Sul (Grécia, Itália e Espanha), ao apresentar uma das mais baixas taxas de desemprego dos Estados-membros da UE e, simultaneamente, uma taxa de emprego elevada:

Enquanto Espanha, Grécia e Itália têm maus desempenhos no que toca quer à taxa de emprego, quer à taxa de desemprego, o mesmo já não se pode dizer de Portugal. Aqueles três países, no que mais uma vez pode ser considerado como uma versão extrema da síndrome «corporativa», apresentam níveis de emprego baixos e taxas de desemprego altas, com particular intensidade durante o período recessivo do início da década de 90. Portugal, pelo contrário, tem uma performance mais positiva a este nível – taxas de desemprego persistentemente baixas e taxas de emprego acima da média europeia e sendo mesmo as mais altas quando considerado o emprego feminino a tempo inteiro (Silva 2002: 43).

⁴⁴⁸ Cf., entre outros autores, Bermeo (1999); (2000); Lopes (2003) e Silva (2002).

Desde 2002, porém, o desemprego cresceu em Portugal de forma muito expressiva, como podemos observar no gráfico seguinte. Tal facto está associado, pensamos, a algumas debilidades do nosso mercado de trabalho e, simultaneamente, aos novos constrangimentos externos e internos que Portugal enfrenta. Sublinhem-se os valores particularmente elevados que o desemprego assumiu, designadamente, desde o despoletar da crise económica e financeira em 2008.

Gráfico 2 – Evolução da taxa de desemprego em Portugal, 1998-2010



Fonte: INE, *Inquérito ao Emprego*

Como podemos ver no gráfico 2, entre 1998 e 2000 a taxa de desemprego decresceu, situando-se em 2000 no valor mais baixo no período de tempo considerado, 3.9% de acordo com dados do INE. Desde essa altura, a taxa de desemprego aumentou consecutivamente até se situar, no ano de 2010, em 10.8%, o valor mais elevado da década e um dos mais altos entre os países da UE. Sublinhe-se que a par do aumento significativo do desemprego registou-se uma desaceleração do crescimento económico e um aumento do défice público que, já no ano de 2002, excedera o limite de 3% imposto pelas instituições europeias no contexto da UEM, mas que, sobretudo, desde 2009 assumiu proporções consideráveis (9.4% do PIB em 2009). A conjuntura internacional desfavorável que tem marcado a economia mundial e, em particular, o espaço europeu, e que se agravou com a recente crise económica e financeira, reflecte-se de forma muito evidente no comportamento (negativo) da economia portuguesa dada a sua forte dependência,

nomeadamente, do mercado europeu⁴⁴⁹ e tendo em conta os sectores que têm sido particularmente afectados (e.g. indústria, construção e comércio de retalho).

Ao analisarmos a evolução recente da taxa de desemprego em Portugal devemos ter em atenção, primeiro, que esta análise carece de uma re-interpretação das estatísticas oficiais e, segundo, devemos olhar com especial atenção para as variações na sua distribuição no que diz respeito, designadamente, às diferenças entre homens e mulheres, grupos etários e regiões. Nos pontos seguintes analisamos estes dados em profundidade. Antes, porém, sublinhamos algumas ideias que nos parecem importantes quando examinamos a evolução do desemprego registado ao longo de um determinado período de tempo.

Um dos autores que se debruçou sobre as variações do desemprego e que analisou as razões pelas quais a saliência política do desemprego tem variado de forma substancial entre regiões e/ou países em diferentes momentos históricos, é Phineas Baxandall (2001; 2002; 2004). Uma das suas conclusões é a de que o modo como é concebido o desemprego depende do modelo de emprego prevalecente e das estratégias políticas designadas para o preservar.

Olhando para a situação portuguesa, o desemprego assumiu nos anos mais recentes uma proeminência ao nível do discurso e das prioridades da agenda política. Isto sucede num momento em que assistimos a um aumento massivo do desemprego e, simultaneamente, a transformações importantes nas relações de trabalho e emprego, que conduzem à fragmentação das categorias clássicas de classificação dos trabalhadores face à sua situação perante o emprego (e.g. empregados, desempregados, inactivos). Estas mudanças reflectem alterações ao nível das convenções estandardizadas (e.g. modo como é contabilizado o desemprego), dos critérios administrativos usados na determinação de quem preenche as condições necessárias para poder usufruir dos benefícios sociais (e.g. subsídios de desemprego). Sob um ponto de vista sociológico, identificar estatisticamente quem são e quantos são os desempregados revela-se, hoje, uma tarefa particularmente complexa, que tem repercussões importantes na análise dos objectivos e dos efeitos das políticas públicas. Vejamos, então, quais as implicações que subjazem às categorias estandardizadas de “emprego” e “desemprego” e de que modo podemos re-interpretar a realidade que está por detrás dos números oficiais.

⁴⁴⁹ Sobre este tema, ver Carneiro (2005) e Dornelas (2006).

Neste trabalho, usamos os dados provenientes dos dois principais organismos públicos responsáveis por produzir e divulgar informação estatística sobre desemprego em Portugal: o Instituto Nacional de Estatística (INE) e o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), sublinhando a complementaridade da informação que ambos produzem. O INE realiza trimestralmente o “Inquérito ao Emprego”, um inquérito trimestral por amostragem que permite analisar o comportamento do emprego e desemprego em Portugal⁴⁵⁰, fornece dados trimestrais e anuais e cobre todo o território nacional⁴⁵¹. A definição de “desempregado” que é usada actualmente é a seguinte:

Indivíduo, com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, se encontrava simultaneamente nas situações seguintes: a) não tinha trabalho remunerado nem qualquer outro; b) estava disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não; c) tinha procurado um trabalho, isto é, tinha feito diligências no período especificado (período de referência ou nas três semanas anteriores) para encontrar um emprego remunerado ou não.

Consideram-se como diligências: a) contacto com um centro de emprego público ou agências privadas de colocações; b) contacto com empregadores; c) contactos pessoais ou com associações sindicais; d) colocação, resposta ou análise de anúncios; e) realização de provas ou entrevistas para selecção; f) procura de terrenos, imóveis ou equipamentos; g) solicitação de licenças ou recursos financeiros para a criação de empresa própria.

O critério de disponibilidade para aceitar um emprego é fundamentado no seguinte: a) no desejo de trabalhar; b) na vontade de ter actualmente um emprego remunerado ou uma actividade por conta própria caso consiga obter os recursos necessários; c) na possibilidade de começar a trabalhar no período de referência ou pelo menos nas duas semanas seguintes.

Inclui o indivíduo que, embora tendo um emprego, só vai começar a trabalhar em data posterior à do período de referência (nos próximos três meses) (“Desempregado”.

Disponível em <http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/conceitos.aspx?ID=PT#D>. Acedido a 10-05-2010).

⁴⁵⁰ Desde 1974, ano em que foi criado, existem até 2010 quatro séries temporais, que apresentam diferenças, nomeadamente, quanto à dimensão e rotatividade da amostra, os métodos de calibragem, o questionário, etc.. A série que utilizamos teve início em 1998 e “foi recalibrada para incorporar os resultados obtidos a partir do Recenseamento da População em 2001 (Censos 2001). Com esta série completou-se o processo de harmonização com os restantes Inquéritos ao Emprego da União Europeia” (Correia e Lima 2006: 37). As diferenças entre as séries levam autores como Maria de Lurdes Rodrigues a defender que os dados do inquérito ao emprego da Série 92 (1992-1997), por exemplo, não podem ser comparados com os da série posterior, Série 98 (a partir de 1998) e que para medir determinados indicadores (e.g. emprego qualificado) os dados recolhidos antes de 1998 contém erros, pelo que não devem ser utilizados (Rodrigues 2002: 152).

⁴⁵¹ Como recordam Maria José Correia e Francisco Lima “as estimativas obtidas através do Inquérito ao Emprego são comparáveis internacionalmente, uma vez que o inquérito segue as regras e as orientações dos regulamentos comunitários e dos conceitos da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Tendo sido criado em 1974, o Inquérito ao Emprego, a partir de 1983, passou a aproximar-se dos congéneres europeus (na denominação inglesa, *Labour Force Survey*) e em 1998 completou a sua harmonização por força do Regulamento do Conselho da União Europeia nº 577/98, sendo de resposta obrigatória (está inserido no Sistema Estatístico Nacional)” (Correia e Lima 2006: 37). A propósito do modo como é realizado o Inquérito ao Emprego do INE, não podemos deixar de referir que, em Maio de 2011, teve início uma nova série de dados que reflecte o novo modo de recolha de informação em vigor desde Janeiro de 2011, o CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*), i.e. a base de informação disponibilizada pelas famílias passará a ser feita através de recolha telefónica. Esta alteração no procedimento, para além das justificações invocadas pelo INE para a sua introdução, gerou alguma contestação por parte, designadamente, de alguns membros dos partidos políticos da oposição (e.g. PSD, CDS-PP, PCP, BE). As principais razões apontadas prendem-se, designadamente, com o facto de deixar de ser viável a comparação com as estimativas provenientes de dados anteriores (e.g. desde o 1º trimestre de 1998 até ao 4º trimestre de 2010).

Com base nesta definição, sublinhamos algumas ideias que nos parecem centrais, nomeadamente:

- (1) o carácter cumulativo das três condições necessárias para se ser considerado oficialmente desempregado, implicando o não cumprimento de uma das condições a não inclusão na categoria;
- (2) o facto de um indivíduo ter um trabalho ainda que não remunerado (e.g. com o objectivo de ocupar o tempo livre de que dispõe ou de poder vir a usufruir de um emprego) implicar que este não seja considerado oficialmente desempregado;
- (3) o facto de um indivíduo não estar disponível para realizar um trabalho não remunerado implicar que este não seja considerado oficialmente “desempregado”;
- (4) o facto de um indivíduo não ter efectuado diligências no período de referência ou nas três semanas anteriores ao Inquérito do INE para encontrar um emprego, mas, por exemplo, o tenha feito um mês antes, implicar que este não seja considerado oficialmente desempregado;
- (5) a possibilidade de um desempregado que não realize esforços no sentido de ver alterada a sua situação seja categorizado numa situação de “desemprego voluntário”.

Na nossa perspectiva, este é um conceito bastante restrito que implica que muitos indivíduos não sejam contabilizados como estando oficialmente desempregados⁴⁵². Podemos, em alternativa, incluir outros indivíduos que, apesar de não preencherem os critérios estatísticos requeridos, de facto, encontram-se desempregados e são contabilizados estatisticamente em outras categorias (e.g. subemprego visível⁴⁵³, inactivos desencorajados⁴⁵⁴, inactivos disponíveis⁴⁵⁵)⁴⁵⁶. Antes de analisarmos o efeito da inclusão

⁴⁵² Como referia, em tom marcadamente crítico, um dos nossos entrevistados “Quando uma pessoa que trabalha três horas ou duas horas por semana deixa de fazer parte das estatísticas, pois é preciso promover isso para o nosso desemprego oficial baixar” (E19 Membro de organização sindical europeia).

⁴⁵³ Na conceptualização do INE esta categoria corresponde ao “Conjunto de indivíduos com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, tinham um trabalho com duração habitual de trabalho inferior à duração normal do posto de trabalho e que declararam pretender trabalhar mais horas” (“Subemprego visível”. Disponível em <http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/conceitos.aspx?ID=PT#D>. Acedido a 11-05-2010). Sobretudo neste caso, admitimos que não será consensual a proposta de acrescentar o respectivo número ao total de desempregados. No entanto, tendo em conta algumas das especificidades do mercado de trabalho nacional, pensamos que a realização de trabalhos de curta duração, em alternativa a uma situação de emprego, que deverá estar subjacente a esta categoria merece ser destacada quando reflectimos sobre a evolução e a dimensão do desemprego.

⁴⁵⁴ Na definição do INE, um inactivo desencorajado é um “indivíduo com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, não tem trabalho remunerado nem qualquer outro, pretende trabalhar, está ou não disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não, mas que não fez diligências no período de referência para encontrar trabalho, com os seguintes motivos para o desencorajamento: considera não ter idade apropriada, considera não ter instrução suficiente, não sabe como procurar, acha que não vale a pena procurar ou acha que não há empregos disponíveis” (“Inactivo desencorajado”. Disponível em <http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/conceitos.aspx?ID=PT#D>. Acedido a 11-05-2010).

destas categorias na taxa de desemprego, sublinhamos que, se para se ser considerado oficialmente “desempregado”, é necessário preencher todas as condições anteriormente identificadas, ainda de acordo também com a terminologia do INE, para um indivíduo ser considerado “empregado” basta que preencha (apenas) uma das condições seguintes:

Indivíduo com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, se encontrava numa das seguintes situações: a) tinha efectuado trabalho de pelo menos uma hora, mediante pagamento de uma remuneração ou com vista a um benefício ou ganho familiar em dinheiro ou em géneros; b) tinha um emprego, não estava ao serviço, mas tinha uma ligação formal com o seu emprego; c) tinha uma empresa, mas não estava temporariamente ao trabalho por uma razão específica; d) estava em situação de pré-reforma, mas encontrava-se a trabalhar no período de referência” (INE, Metainformação_Conceitos Estatísticos_“Emprego”).

Com base nesta definição estatística, constatamos que são considerados “empregados” os indivíduos que apenas trabalharam durante um curto período de tempo.

Vejamos agora os dados fornecidos pelo IEFP. Neste caso, a recolha de dados obedece a uma metodologia distinta, tem uma periodicidade diferente, abrange uma população com algumas diferenças e baseia-se numa terminologia específica. No caso do IEFP, podemos dizer que estamos perante a expressão “administrativa” do desemprego, sendo este contabilizado “a partir da inscrição nos Centros de Emprego, obedecendo a um conjunto de regras gerais e expressando os pedidos de emprego voluntários por parte do indivíduo; consiste numa contagem das pessoas à procura de emprego que se inscreveram nos Centros de Emprego” (Conselho Superior de Estatística 1996).

Para o IEFP, “desempregado” é “o candidato inscrito num Centro de Emprego, que não tem trabalho, procura um emprego como trabalhador por conta de outrem, está imediatamente disponível e tem capacidade para o trabalho”⁴⁵⁷. Vejamos em concreto quais as situações que estão incluídas no “desemprego registado”⁴⁵⁸:

- a) - Candidatos que se encontravam anteriormente na situação de inactivos (e.g. estudantes, pessoas que se ocupavam de tarefas domésticas);

⁴⁵⁵ O conceito de inactivo disponível é definido pelo INE do seguinte modo: “Indivíduo com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, não tem trabalho remunerado nem qualquer outro, pretende trabalhar, está disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não, mas que não fez diligências no período de referência para encontrar trabalho (“Inactivo disponível”. Disponível em <http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/conceitos.aspx?ID=PT#D>. Acedido a 11-05-2010).

⁴⁵⁶ Um dos autores que, como nós, considera a população que não é contabilizada como estando empregada nem desempregada, mas que deve ser analisada quando estudamos os dados do desemprego, é Bengt Furaker. Olhando para a realidade sueca, o autor interpreta os dados relativos à população inactiva (e.g. trabalhadores domésticos, estudantes, outros) e, sublinha que, quando se analisa o “desemprego escondido” deve olhar-se, nomeadamente, para duas outras categorias: os “trabalhadores a tempo parcial involuntários” e os “trabalhadores desencorajados” (Furaker 2002: 130).

⁴⁵⁷ Cf. “Glossário”. Disponível em http://www.iefp.pt/estatisticas/Documents/GLOSSARIO_VERSAOFINAL.pdf. Acedido a 11-05-2010.

⁴⁵⁸ Cf. fonte acima citada.

- b) - Reformados que procuram trabalho, tendo capacidade para o seu desempenho;
- c) - Pensionistas por invalidez ou outras pessoas portadoras de uma incapacidade que desejam trabalhar, desde que não se encontrem afectadas por incapacidade absoluta para o trabalho.

Desta categoria estão excluídos:

- a) - Trabalhadores temporariamente suspensos ou com redução da jornada de trabalho (causas naturais, técnicas ou económicas), com ou sem remuneração, mas que mantêm um vínculo à empresa, ainda que se encontrem a receber uma prestação equiparada às prestações de desemprego;
- b) - Candidatos que apresentam indisponibilidade justificada para o trabalho (transferidos para a categoria “Indisponível Temporariamente”);
- c) - Candidatos que iniciam um Programa Ocupacional ou equivalente (transferidos para a categoria de “Ocupados”);
- d) - Candidatos que iniciam a frequência de Medidas/Programas de Emprego ou acções de formação profissional, à excepção dos Programas Ocupacionais ou equivalentes (inscrição anulada);
- e) - Candidatos que iniciam actividade por conta própria apoiados no âmbito dos programas de criação de empresas do IEFP (inscrição anulada).

Tal como em relação aos dados do INE, devemos ser cautelosos na interpretação que fazemos dos dados do IEFP. Um dos elementos que devemos ter em conta prende-se com o facto de muitos indivíduos desempregados simplesmente não se inscreverem nos Centros de Emprego. Isto sucede, designadamente, pelo facto de ter terminado o tempo de duração da prestação social de que usufruíam ou porque a ela não têm direito/acesso⁴⁵⁹. Como sabemos, na sociedade portuguesa existem algumas categorias profissionais (e.g. trabalhadores independentes⁴⁶⁰; administradores, directores e gerentes de empresas) que não têm acesso a nenhuma prestação de desemprego (e.g. subsídio de desemprego,

⁴⁵⁹ Para além das alterações que podemos registar ao nível do funcionamento do Serviço Público de Emprego (SPE), tema que desenvolvemos no capítulo 9, pensamos que, em Portugal, muitos desempregados encaram as vantagens obtidas no contacto com os Centros de Emprego como sendo bastante limitadas. Um estudo realizado por Mário Lages, publicado no início do milénio, contém informações relevantes sobre os desempregados que não recorrem aos serviços oficiais (Lages 2001). É também no capítulo 9 que analisamos os dados relativos aos beneficiários das prestações sociais de desemprego, o que nos permite completar a nossa caracterização do modo como o Estado-Português intervém no mercado de trabalho.

⁴⁶⁰ Neste caso, cf. alterações recentes.

subsídio social de desemprego, subsídio de desemprego parcial), o que implica uma subestimação no número real de desempregados. Para além disso, há também muitos indivíduos que, pelo tipo de emprego que têm, não preenchem as condições necessárias para poderem beneficiar dos apoios sociais concedidos aos desempregados⁴⁶¹.

Retomemos a ideia de que, apesar de nos fornecerem informação complementar sobre a procura e a oferta de emprego, os dados sobre o desemprego fornecidos pelo IEFP devem ser interpretados tendo em conta alguns pressupostos importantes. Em primeiro lugar sublinhamos que existe uma diferença, que tem vindo a aumentar, entre os valores do desemprego registado no final do ano e o número de registos de desempregados ao longo do ano⁴⁶². Estes últimos são superiores aos primeiros, por razões que se prendem com a re-integração no mercado de trabalho (e.g. auto-colocação), desistência, eliminação de desempregados que não responderam às notificações dos serviços ou outras não explicitadas nas estatísticas e nos relatórios publicados pelo IEFP. Em segundo lugar devemos ter em atenção as alterações nos procedimentos administrativos que nos últimos anos têm sido realizadas pelo SPE, como seja o cancelamento dos registos ou a retirada dos ficheiros que têm repercussões sobre os dados do desemprego.

Esta é, em si mesma uma questão polémica, sobre a qual podemos registar diferentes reacções por parte de representantes de entidades com responsabilidades a este nível. A título ilustrativo, recuemos ao final dos anos noventa, e confrontemos os argumentos invocados pelo Presidente do IEFP e por representantes dos parceiros sociais para explicar o cancelamento dos registos. O primeiro sublinhava que “a dinâmica económica da época, terá permitido a muitos desempregados encontrarem soluções profissionais”, enquanto que, para os representantes dos parceiros sociais, “os Centros de Emprego seguem uma política que, com medidas como a sucessão de convocatórias para apresentação, acabam por levar a uma exclusão dos mais velhos. Os desempregados de longa duração são normalmente empurrados para que em termos estatísticos deixem de constar dos ficheiros” (Rocha 2006). Mais recentemente, lembramos que os indivíduos que se encontram a frequentar cursos de formação profissional⁴⁶³, que aceitam empregos de curtíssima duração e/ou empregos subsidiados não são contabilizados como desempregados. Para além destas

⁴⁶¹ Sobre este tópico, ver capítulo 9.

⁴⁶² Ambos os dados podem ser consultados nos relatórios anuais produzidos pelo Gabinete de Estudos e Avaliação (GEA) do IEFP.

⁴⁶³ O facto de os “candidatos que iniciam a frequência de Medidas/Programas de Emprego ou acções de formação profissional, à excepção dos Programas Ocupacionais ou equivalentes (inscrição anulada)” estarem excluídos dos cálculos do desemprego registado é um tema controverso (Halvorsen 2004: 5).

exclusões, desde a publicação do Decreto-Lei que reviu o regime jurídico de protecção no desemprego - Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro – foram reforçados os critérios e o controlo das condições de acesso e manutenção do subsídio de desemprego junto dos beneficiários que recebem prestações sociais⁴⁶⁴. Estas novas exigências têm repercussões no que diz respeito à caducidade da inscrição dos desempregados nos Centros de Emprego⁴⁶⁵, bem como no respectivo acesso às prestações de desemprego e reflectem-se nas estatísticas que são disponibilizadas.

A tabela 6, mostra que o número de desempregados inscrito ao longo do ano é, significativamente, superior ao dos desempregados registados no final do ano, uma tendência que persiste no período de tempo considerado⁴⁶⁶.

Tabela 6 – Desemprego Registrado. Situação no final do ano e Movimento ao longo do ano, 2008-2010 (milhares)⁴⁶⁷

Desemprego registado	2008	2009	2010
Situação no fim do ano	402.545	504.775	519.888
Movimento ao longo do ano	586.664	690.308	642.866

Fonte: IEFP. Situação do Mercado de Emprego. Relatório Anual 2010.

Registamos também a tendência de crescimento do volume de desempregados inscritos ao longo do ano que se regista entre os anos de 2008 e 2009, verificando-se um decréscimo em 2010, apesar de o valor se manter elevado (642.866 indivíduos). A par do aumento do tempo de duração da procura de emprego, estes são sinais da deterioração das condições do mercado de trabalho nacional, que se têm vindo a agravar no contexto da grave crise económica e financeira internacional (e nacional).

⁴⁶⁴ De entre esses critérios, destacamos: a obrigação de apresentação quinzenal dos desempregados; o dever de procura activa de emprego; a clarificação do conceito de emprego conveniente e das situações em que são admitidas as recusas e ofertas de emprego.

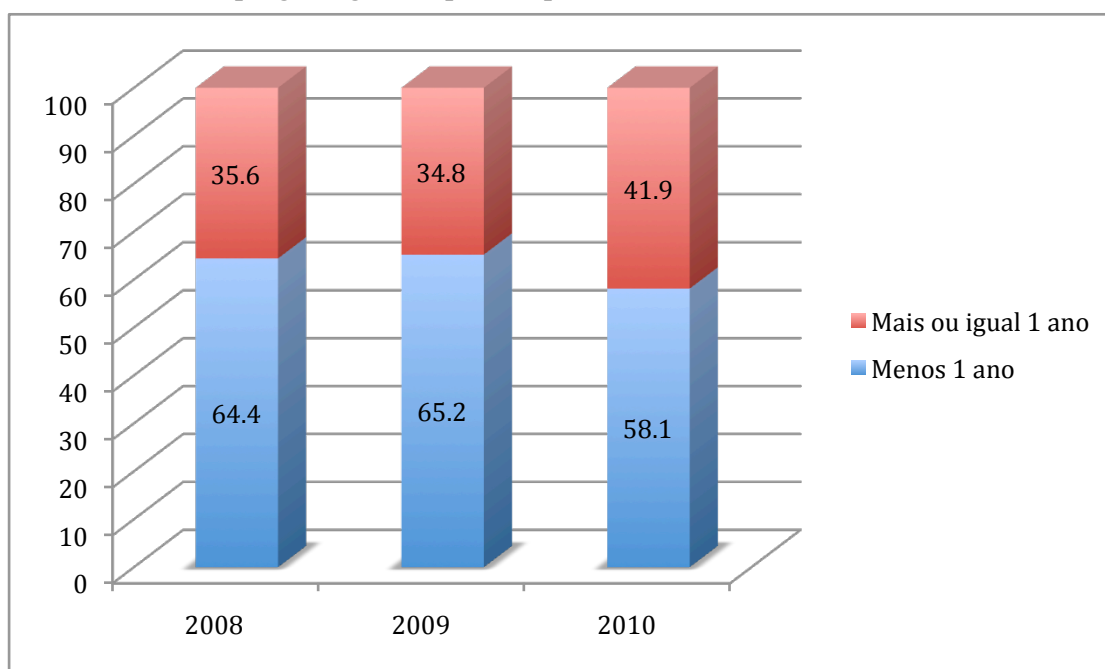
⁴⁶⁵ Em 2005, registou-se uma alteração ao nível dos procedimentos administrativos que consistiu no cruzamento dos dados do desemprego registado do IEFP e dos dados da Segurança Social relativos aos indivíduos que beneficiam de subsídio de desemprego. Em concreto, a alteração dos procedimentos administrativos passou a implicar que se verifique se os desempregados que se inscrevem nos Centros de Emprego estão efectivamente desempregados, sendo estes depois chamados aos Centros de Emprego no sentido de confirmarem a sua situação face ao emprego. Este novo procedimento implicou que fossem retirados das estatísticas do desemprego indivíduos desempregados que passaram a ser classificados como “empregados que desejam mudar de emprego”. Complementarmente, assinalamos a descoincidência entre a soma do total de desempregados registados mensalmente e os dados fornecidos anualmente, a qual tem levado alguns sindicalistas, designadamente, da CGTP a questionar as razões que poderão estar por trás destas diferenças.

⁴⁶⁶ Se tivermos em conta o número relativamente reduzido de colocações de desempregados (e.g. em 2010 foram efectuadas 62.430 colocações, das quais 56.776 respeitantes a desempregados à procura de novo emprego) podemos questionar o que sucedeu aos restantes registos de desemprego. A propósito das diferenças nos números apresentados pelo IEFP cf. alguns textos publicados por um economista, membro do Gabinete de Estudos da CGTP, Eugénio Rosa disponíveis na seguinte morada da internet <http://www.eugeniorosa.com>.

⁴⁶⁷ Optamos, neste caso, pela comparação dos dados relativos aos últimos anos considerados no último relatório anual disponível (Relatório Anual - 2010) sobre a situação do mercado de trabalho, critério que utilizaremos também nas tabelas e gráficos seguintes, tendo em conta que abrangem a fase final de implementação da EEE e coincidem, neste caso, com o aumento massivo do desemprego em Portugal.

Como nos mostra o gráfico 3, no ano de 2010, 301.984 (58.1%) desempregados estavam inscritos há menos de um ano e os restantes 217.904 (41.9%) há um ano ou mais, sendo considerados desempregados de longa duração (DLD). Em comparação com o ano anterior, regista-se um aumento significativo, designadamente, do número de DLD, de 34.8% para 41.9%, contrariando a tendência registada em 2008 e 2009.

Gráfico 3 – Desemprego Registrado por tempo de inscrição, 2008-2010



Fonte: IEFP. Situação do Mercado de Emprego. Relatório Anual 2010

Como referimos antes, quanto maior é o tempo de duração do desemprego mais negativos são os seus efeitos do ponto de vista social, económico e também psicológico. Estes efeitos negativos são agravados, como se destaca num estudo recente sobre a pobreza em Portugal, pelas restrições e/ou limitações dos mecanismos de protecção social existentes (e.g. subsídio de desemprego)⁴⁶⁸. Devemos também ter presente que o governo português, à semelhança de iniciativas semelhantes implementadas em outros Estados-membros da UE para promover o chamado “envelhecimento activo”, aprovou recentemente legislação que visa desincentivar os trabalhadores mais idosos a retirarem-se

⁴⁶⁸ A propósito da relação entre a eficácia das transferências sociais e a vulnerabilidade à pobreza, o estudo recente sobre a pobreza em Portugal coordenado por Bruto da Costa constitui uma referência importante (Alfredo Bruto (coord.) Costa 2008).

precocemente do mercado de trabalho⁴⁶⁹. Este tipo de iniciativas poderá ter efeitos sobre o desemprego na medida em que o número de adultos inscritos como desempregados há mais de um ano é superior ao número de jovens. Admitimos, portanto, que a sua (re)integração no mercado de trabalho e/ou (re)inserção em iniciativas de formação, requalificação será mais condicionada ou menos eficaz, sobretudo se tivermos em conta o tipo de profissão e o grau de escolarização que possuíam antes de ficar desempregados, pelo que esta situação tenderá a agravar-se (e a prolongar-se no tempo).

Outro dado que importa analisar tem a ver com a situação específica daqueles que se inscrevem nos Centros de Emprego como desempregados.

Tabela 7 – Desempregados inscritos por motivo de inscrição. Movimento ao longo do ano, 2008-2010

Desemprego registado	2008		2009		2010	
	N	%	N	%	N	%
TOTAL	586.664	100.0	690.308	100.0	642.866	100.0
Ex-inactivos	92.140	15.7	97.262	14.1	108.399	16.9
Despediu-se	42.393	7.2	41.330	6.0	35.827	5.6
Despedido	104.741	17.9	126.924	18.4	106.426	16.6
Despedimento por mútuo acordo	12.921	2.2	20.118	2.9	15.446	2.4
Fim de trabalho não permanente	224.567	38.3	275.583	39.9	253.664	39.5
Ex-trabalhador por conta própria	7.803	1.3	9.959	1.4	8.368	1.3
Outros	102.099	17.4	119.132	17.3	114.736	17.8

Fonte: IEFP. Situação do Mercado de Emprego. Relatório Anual 2010

Como podemos constatar a partir da análise da tabela 7, o principal motivo de inscrição dos desempregados nos Centros de Emprego é, claramente, o “fim de trabalho não permanente” que, no ano de 2010 representava 39.5%. De entre os restantes motivos de inscrição, sobressai, com alguma expressividade, o grupo dos “ex-inactivos” (16,9%) e o dos “despedidos” (16.6%).

Sublinhamos também que os desempregados que se inscrevem nos Centros de Emprego

⁴⁶⁹ O Decreto-Lei n.º 125/2005, de 3 de Agosto, vem suspender as regras que permitem a antecipação da idade de reforma para os 55 anos no quadro das medidas de flexibilização da antecipação da idade de reforma (Decreto-Lei n.º 9/1999, de 8 de Janeiro) e revoga o regime de antecipação da idade de acesso à pensão por velhice a partir dos 58 anos, previsto no Decreto-Lei n.º 84/2003, de 24 de Abril.

para procurar um novo emprego provém, maioritariamente, do sector dos serviços⁴⁷⁰.

Alguns autores interrogam-se sobre qual será a melhor fonte estatística para medir o desemprego: o desemprego registado (IEFP) ou o inquérito ao emprego (INE)? Um desses autores, Knut Halvorsen (2004) defende que ambos são válidos para nos dar a conhecer a trajectória/em que sentido evolui o mercado de trabalho. Sobre esta questão devemos ter presente a ideia de que o desemprego resulta de uma construção social, i.e. é uma categoria socialmente construída, que a definição de “desempregado” nem sempre é coincidente e está sujeita a alterações introduzidas pelos responsáveis das instituições que compilam, tratam e divulgam as estatísticas do desemprego. Existem alguns grupos sociais e/ou categorias de indivíduos (e.g. mulheres, domésticas, imigrantes, indivíduos que frequentam acções de formação) que, embora estando desempregados e/ou não tendo um emprego, de facto, não são contabilizados como tal. Isto tem como consequência a sub-contabilização dos desempregados. Para podermos ter uma leitura mais completa e próxima da realidade, o autor supra-citado sugere que se analisem o tipo de empregos (e.g. contratos de trabalho a termo representam riscos diferentes dos associados a empregos de duração ilimitada), as taxas de inactividade, o número de indivíduos que frequentam acções de formação. No ponto subsequente do capítulo debruçamo-nos sobre alguns aspectos relacionados com as taxas de inactividade. Quanto à proporção de desempregados que frequenta acções de formação este é um tema que abordaremos no capítulo 9. Finalmente, as questões relacionadas com as mudanças no modelo de emprego e/ou a generalização de outras formas de emprego (e.g. de duração limitada) merecem a nossa reflexão no ponto 4.1.2.2. deste capítulo.

Desemprego ou Inactividade? O desemprego “escondido”

Em Portugal, tal como acontece em outros países da UE, existem indivíduos que não estando formalmente nem empregados nem desempregados e, por conseguinte, não fazendo parte da população activa⁴⁷¹, poderão, efectivamente, ser classificados como

⁴⁷⁰ Consultar Relatórios Anuais, disponíveis na morada do IEFP da internet <http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/RelatoriosAnuais/Paginas/Home.aspx>.

⁴⁷¹ De acordo com a definição usada pelo INE, população activa é o “conjunto de indivíduos com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, constituíam a mão-de-obra disponível para a produção de bens e serviços que entram no circuito económico (empregados e desempregados)” (“População Activa”. Disponível em: <http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/conceitos.aspx?ID=PT#P>. Acedido a 25-11-2008).

inactivos⁴⁷²? Atente-se nos exemplos seguintes: domésticas; pessoas doentes e/ou incapacitadas para o trabalho; indivíduos que se encontram em processos de formação/qualificação (e.g. estudantes), que usufruem de licenças sabáticas, que usufruem de licenças parentais; trabalhadores que se reformam antecipadamente; trabalhadores da economia informal; presos. Estes são grupos de indivíduos com características muito diferentes entre si, cujos motivos para a não participação (em alguns casos temporária) no mercado de trabalho são distintos, estando associados a questões relacionadas, nomeadamente, com a divisão tradicional de papéis entre homens e mulheres, o desvio social, os azares da vida (*misfortune*) e com (alterações nas) políticas de emprego e/ou de combate ao desemprego (e.g. incentivos à participação em programas de formação profissional).

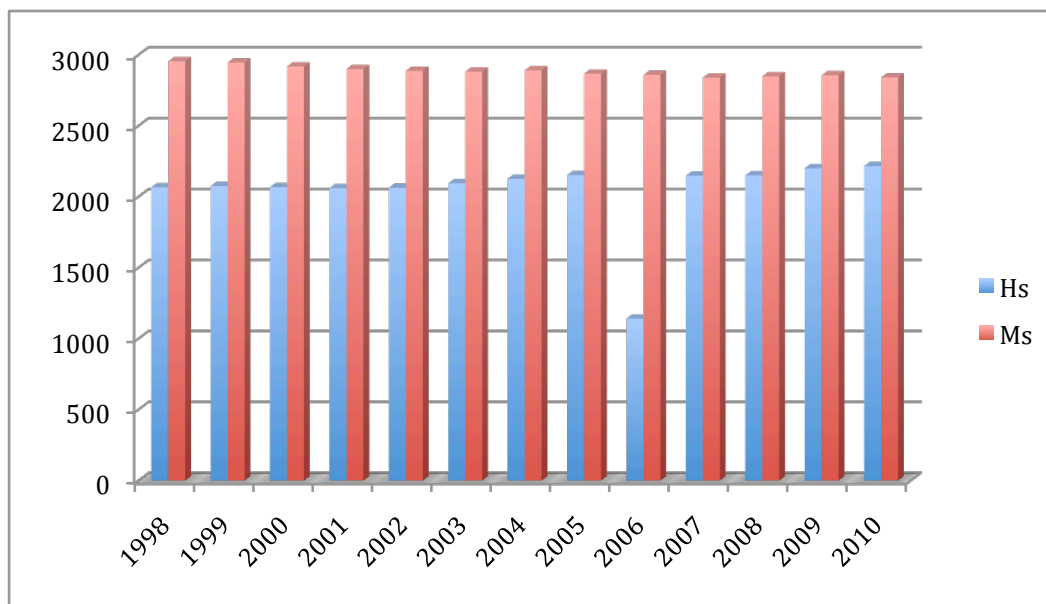
Como refere Heiner Ganbmann (2000) quanto mais vasto for este conjunto de indivíduos, mais somos levados a questionar até que ponto as taxas de desemprego subestimam a extensão do “não-emprego” indesejado e indesejável. Complementarmente, devemos considerar também os indivíduos que, como vimos no ponto anterior, não preenchem os critérios definidos para poderem ser contabilizados como “desempregados”, nomeadamente, os que não estão activamente à procura de emprego ou que não estão disponíveis para aceitar determinadas ofertas de emprego (e.g. por questões de mobilidade) e/ou formação⁴⁷³.

No caso português, como podemos comprovar com base no gráfico 4, regista-se um aumento da população inactiva desde 2007, ainda que no período de tempo considerado (1998-2010) o total da população inactiva não tenha sofrido alterações muito significativas.

⁴⁷² Mais uma vez, de acordo com os conceitos estatísticos usados pelo INE estamos a falar do “Conjunto de indivíduos, qualquer que seja a sua idade que, no período de referência, não podiam ser considerados economicamente activos, isto é, não estavam empregados, nem desempregado” (“População Inactiva”. Disponível em: <http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/conceitos.aspx?ID=PT#P>. Acedido a 13-05-2010).

⁴⁷³ Sobre esta questão, ver o trabalho de Centeno e colegas (2010).

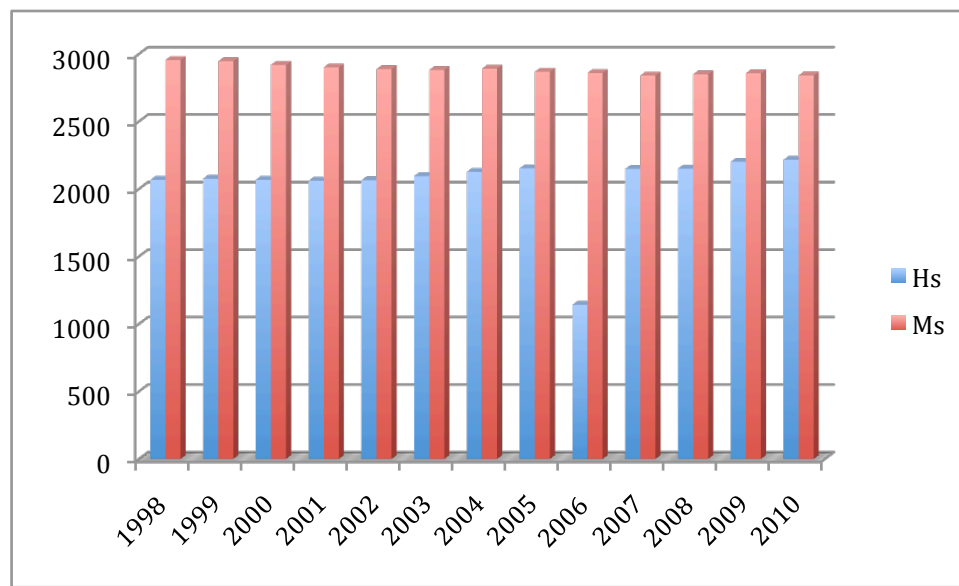
Gráfico 4 – População inactiva, 1998-2010 (milhares)



Fonte: INE. Inquérito ao Emprego

Se desagregarmos os dados por sexo (gráfico 5) assinalam-se algumas tendências que nos parecem relevantes. Em primeiro lugar, apesar de o número de mulheres inactivas continuar a ser superior ao dos homens, esta diferença atenuou-se nos últimos anos. Complementarmente, se compararmos a trajectória no caso dos homens e das mulheres verificamos que, no primeiro caso, assiste-se a um aumento, quase contínuo, da população inactiva entre 1998 e 2010. Em sentido inverso, o número de mulheres inactivas regista, em igual período, uma diminuição (com pequenas oscilações).

Gráfico 5 – População inactiva, por sexo, 1998-2010 (milhares)



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Outros dados que destacamos advêm da análise da população inactiva de acordo com a condição perante o trabalho, i.e. a respectiva distribuição pelas categorias “estudantes”, “domésticos”, “reformados” e “outros inactivos” e a respectiva evolução. Como podemos observar a partir da análise da tabela 8, no ano de 2010 os reformados constituíam o maior grupo de inactivos em Portugal, logo seguidos pelos estudantes.

Tabela 8 – População inactiva por condição perante o trabalho, 1998-2010 (milhares)

Ano	TOTAL	Estudantes	Domésticos	Reformados	Outros inactivos
2010	5 074.5	1 763.5	495.2	1 854.1	961.7
2009	5 060.5	1 776.0	500.9	1 836.5	947.0
2008	5 017.2	1 731.3	534.9	1 792.5	958.4
2007	4 986.9	1 692.8	558.3	1 713.3	1 022.5
2006	5 000.0	1 726.3	574.9	1 690.9	1 008.7
2005	5 004.2	1 704.5	609.3	1 665.2	1 025.3
2004	5 012.1	1 696.0	620.0	1 637.5	1 058.8
2003	4 994.8	1 703.6	680.9	1 574.6	1 035.7
2002	4 967.9	1 669.5	647.0	1 602.1	1 049.4
2001	4 958.2	1 643.5	658.9	1 569.4	1 086.4
2000	4 985.3	1 711.1	678.8	1 534.2	1 061.2
1999	5 032.6	1 700.6	693.3	1 544.6	1 094.0
1998	5 027.9	1 719.9	740.8	1 482.3	1 084.8

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Se, uma vez mais, analisarmos as diferenças entre sexos (Tabela 9), constatamos que diminuiu o número de mulheres maioritariamente ocupadas no trabalho doméstico no

período de tempo considerado (1998-2010)⁴⁷⁴. Regista-se também um aumento de mais ou menos contínuo desde 2001, para ambos os sexos, do número de inactivos estudantes, isto apesar de se assinalar uma diminuição em ambos os grupos quando comparados os dados do 4º trimestre de 2009 com os relativos a 2010. Outro dado que realçamos é o facto de, no grupo dos homens, a condição perante o trabalho com o peso maior correspondia, no 4º trimestre de 2010, à categoria “estudante”, enquanto no caso das mulheres é o grupo das reformadas que detém o maior peso entre a população inactiva. Finalmente, sublinha-se o decréscimo da actividade doméstica como condição perante o trabalho no caso das mulheres, de 735.500 em 1998 para 493.000 em 2010 e também no caso dos homens, de 5.300 para apenas 2.300, respectivamente. Esta é, de resto, a condição em que o contraste entre homens e mulheres é mais pronunciado.

Tabela 9 – População inactiva por sexo e condição perante o trabalho, 1998-2010, 4º trimestre (milhares)

Ano	Estudantes		Domésticos		Reformados		Outros inactivos	
	Hs	Ms	Hs	Ms	Hs	Ms	Hs	Ms
2010	887.1	876.4	2.3	493.0	844.8	1009.3	482.6	479.1
2009	895.9	880.1	2.6	498.3	830.5	1006.0	481.6	465.4
2008	862.2	869.1	3.9	531.0	812.0	980.5	479.5	478.9
2007	842.3	850.6	3.3	555.0	788.8	924.5	517.3	505.3
2006	859.5	866.8	2.4	572.5	779.2	911.7	503.5	505.2
2005	852.8	851.8	3.3	605.9	776.2	889.0	514.8	510.5
2004	837.7	858.2	5.3	614.7	757.1	880.3	535.2	523.6
2003	846.0	857.6	4.7	676.2	721.6	853.0	526.9	508.9
2002	827.3	842.2	3.8	643.1	717.2	884.9	536.9	512.5
2001	804.8	838.7	2.4	656.5	708.9	860.5	545.9	540.5
2000	835.2	875.8	4.0	674.8	699.4	834.8	526.0	535.2
1999	827.0	873.6	4.2	689.1	696.9	847.8	552.4	541.6
1998	853.3	866.6	5.3	735.5	676.8	805.6	539.5	545.3

Fonte: INE. Inquérito ao Emprego

Para além de considerarmos os dados que nos permitem interpretar a evolução da população inactiva, analisemos também a evolução das três outras categorias - inactivos desencorajados, inactivos disponíveis e subemprego visível - que, como referimos antes, nos podem devolver uma visão mais aproximada do número e da percentagem total de desempregados. A partir dos dados que são disponibilizados pelo INE, ao número de

⁴⁷⁴ Refira-se que nas estatísticas do INE, “trabalhador doméstico”, é uma das categorias incluídas no conceito de “trabalhador domiciliário”. É considerado um “trabalhador domiciliário”: “uma pessoa que aceita trabalhar para uma determinada empresa, ou fornecer uma certa quantidade de bens ou serviços a uma determinada empresa, mediante a prévia celebração com esta de um acordo ou contrato, mas cujo local de trabalho se situa fora da mesma” [“Conceitos”, Disponível em: <http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/conceitos.aspx?ID=PT#P>. Acedido a 25-11-2008].

desempregados, somamos os inactivos desencorajados, os inactivos disponíveis e o subemprego visível. Obtemos, deste modo, um valor bastante mais elevado de desempregados, o qual corresponderia, no quarto trimestre de 2010, a 803.000 indivíduos. Teríamos, também, para o mesmo período uma taxa de desemprego⁴⁷⁵ não de 11.1% mas antes de 14.4%.

Tabela 10 - Subemprego visível, população inactiva disponível, população inactiva desencorajada e população desempregada, 1998-2010, 4º trimestre (milhares)

ANO	Subemprego visível	População inactiva disponível	População inactiva desencorajada	População desempregada	Total
2010	71.0	78.9	33.8	619.0	802.7
2009	67.2	73.5	33.0	563.3	737.0
2008	66.1	70.5	28.7	437.6	602.9
2007	68.5	66.4	24.8	439.5	599.2
2006	68.5	86.9	31.1	458.6	645.1
2005	59.6	72.5	32.6	447.3	612.0
2004	63.2	72.4	27.3	389.7	552.6
2003	53.6	81.4	30.2	355.6	520.8
2002	51.3	87.2	22.2	329.6	490.3
2001	40.7	83.8	25.4	220.5	370.4
2000	43.0	69.7	25.0	195.1	332.8
1999	54.7	76.9	35.6	215.2	382.4
1998	51.2	76.8	31.9	244.5	404.4

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

Acrescente-se que, para além da situação de desemprego propriamente dita, devemos também ter em atenção as consequências negativas para a vida dos indivíduos que estão, frequentemente, associadas a formas de emprego precário (e.g. contratos a termo certo, trabalho a tempo parcial involuntário, trabalhadores pobres), um tema do qual nos ocupamos no ponto seguinte. Do que dissemos até aqui, sublinhamos duas ideias que nos parecem centrais. A primeira consiste em afirmar que a taxa de desemprego e o volume de desempregados apenas retratam a situação de um conjunto de indivíduos que, num determinado momento histórico, preenchem os critérios que se convencionou determinarem a condição de “desempregado”, deixando de lado outros que, de facto,

⁴⁷⁵ Recordamos, de acordo com os critérios do INE, que a taxa de desemprego “permite definir o peso da população desempregada sobre o total da população activa” e obtém-se com base na fórmula seguinte: T.D. (%) = (População desempregada / População activa) x 100 (“Taxa de Desemprego”. Disponível em http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/Detail.aspx?cnc_cod=2757&cnc_ini=24-05-1994. Acedido a 11-05-2010). Assim, sendo os cálculos que efectuámos são os seguintes: 619.000 (população desempregada)/5567.7 (população activa)*100=11.1% e, no caso, de somarmos também as outras três categorias 803.000 (população desempregada, subemprego visível, inactivos disponíveis e inactivos desempregados)/5567.7*100=14.4%.

também se encontram nesta situação⁴⁷⁶. A segunda ideia que realçamos tem a ver, precisamente, com o facto de esta condição e/ou situação não ser equivalente/constante ao longo da história (recente), mas, pelo contrário, ser determinada por circunstâncias sociais, económicas, políticas distintas e por decisões de ordem política.

Quem são os desempregados em Portugal?

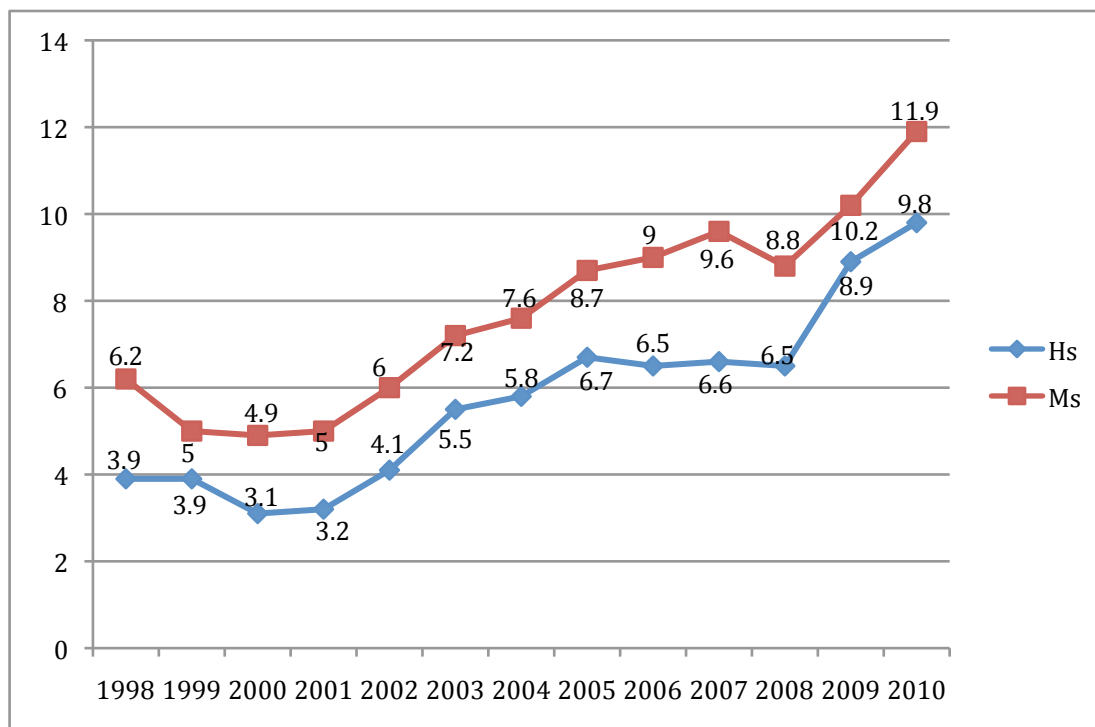
Para além das questões relacionadas com a forma como interpretamos os dados estatísticos - que, como explicitámos, podem conduzir-nos a uma leitura diferente da realidade social (e.g. da dimensão, neste caso, do problema do desemprego), -sabermos quem são os desempregados, (e.g. sexo, idade), como se distribuem geograficamente e o tempo de duração da situação de desemprego em que se encontram são, pensamos, aspectos importantes, muito em particular quando pretendemos avaliar o impacto e/ou os efeitos das políticas públicas de emprego⁴⁷⁷.

A leitura do gráfico 6 mostra-nos que, em Portugal, a taxa de desemprego feminino tem sido, desde 1998, sempre superior à taxa de desemprego dos homens. Registamos também o aumento consecutivo, desde o ano 2000, da taxa de desemprego das mulheres, com excepção de 2008, ano em que se registou uma diminuição ligeira. Neste último período, mais concretamente entre 2007 e 2008, assinala-se também um decréscimo da taxa de desemprego masculino. Porém, a diminuição é, apesar de tudo, mais significativa no caso das mulheres cuja taxa de desemprego diminuiu de 9.6%, em 2007, para 8.8%, em 2008, enquanto nos homens a diminuição registada foi, apenas, de 6.6% para 6.5%. Olhando para os dados anuais mais recentes disponíveis, sublinhamos que, em 2009, a taxa de desemprego feminino aumentou significativamente, passando a situar-se nos dois dígitos (10.2%).

⁴⁷⁶ Sobre esta questão cf. o esquema de Goul Andersen e Jensen o qual, baseado nas definições de “emprego” e “desemprego” da OIT, retrata bem a situação ambígua de vários grupos de indivíduos, bem as dificuldades da respectiva categorização (Goul Andersen e Jensen 2002b: 46).

⁴⁷⁷ Mais concretamente, este tipo de análise pode permite-nos retirar algumas conclusões, no âmbito da implementação em Portugal da EEE, sobre 1) a inter-relação entre os grupos sociais considerados prioritários e os planos de acção e/ou iniciativas específicas previstos e/ou implementados (e.g. mulheres, jovens, DLD, imigrantes); 2) o tipo de enfoque a privilegiar e/ou a capacidade de adequar os programas e as medidas às necessidades específicas de cada território (e.g. local/regional). Destas questões nos ocupamos no capítulo seguinte da dissertação.

Gráfico 6 – Evolução da Taxa de Desemprego, por sexo, 1998-2010



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Ao analisarmos a evolução da taxa de desemprego por grupo etário (Tabela 11) verificamos que o aumento mais significativo do desemprego ocorreu na faixa etária dos 15-24 anos, tanto para os homens como para as mulheres. No espaço de sensivelmente uma década (1998 e 2010), este aumento foi, respectivamente, de 8.2% para 21.2% na taxa de desemprego dos homens e de 12.9% para 23.7% na taxa de desemprego das mulheres.

Sublinhe-se que este aumento - mais pronunciado no caso das mulheres, como se constata - está associado a dois tipos de fenómenos. Em primeiro lugar, destacam-se as dificuldades específicas deste grupo etário relacionadas com a transição entre o sistema de ensino e o mercado de trabalho (e.g. défices de contacto com o mundo do trabalho, de escolarização ou qualificação profissional) agravadas, em alguns casos, pelo desfasamento entre as respectivas qualificações e as necessidades das empresas. Em segundo lugar, destacamos o défice de postos de trabalho disponíveis o qual afecta também, de forma muito significativa, esta população. O desemprego dos jovens numa situação em que estes não integraram ainda o mercado de trabalho determina que não tenham acesso aos mecanismos de protecção social existentes (e.g. subsídio de desemprego). Isto faz

aumentar o seu nível/rácio de dependência, uma situação bastante comum, designadamente, nos países da Europa do Sul.

A par do aumento do desemprego jovem, assinala-se a diminuição da população activa neste grupo etário, o que deverá estar relacionado com a entrada mais tardia dos jovens no mercado do trabalho devido ao prolongamento do seu percurso escolar (e.g. aumento progressivo do número de jovens que termina o ensino secundário e redução da taxa de abandono escolar precoce) e a factores demográficos (e.g. diminuição do peso deste grupo na população total). Estamos perante uma tendência que se verifica também em outros Estados-membros da UE.

O segundo grupo mais afectado pelo desemprego é o dos 25-34 anos. A taxa de desemprego deste grupo etário registou um aumento muito significativo de 7.3%, em 1998 para 15.2%, em 2010 no caso das mulheres, e de 4.0% para 10.5% no caso dos homens. Sublinhe-se também o aumento continuado da taxa de desemprego das mulheres entre os 55-64 anos, de 2.9% em 1998 para 7.5% em 2010, sendo este, ainda assim, o grupo etário que detém o menor peso no total da taxa de desemprego tanto em 1998 como no ano de 2010, o que deverá estar relacionado com a entrada na idade de reforma.

Tabela 11 – Taxa de desemprego por sexo e grupo etário, 1998-2010⁴⁷⁸

ANO	15-24		25-34		35-44		45-54		55-64		65 e mais	
	Hs	Ms	Hs	Ms	Hs	Ms	Hs	Ms	Hs	Ms	Hs	Ms
2010	21.2	23.7	10.5	15.2	8.1	11.7	9.5	9.4	10.0	7.5	0.3	0.9
2009	18.7	21.6	9.4	12.6	7.9	9.1	8.2	8.3	8.3	7.0	0.4	0.4
2008	13.3	20.2	6.7	11.0	6.0	7.5	5.2	7.1	7.2	5.8	*	*
2007	13.5	20.3	7.3	12.4	5.2	8.4	5.8	7.5	7.1	5.8	*	*
2006	14.5	18.4	6.9	11.5	5.0	7.8	5.5	7.2	7.3	5.2	*	*
2005	13.6	19.1	7.3	10.6	5.2	8.0	6.0	6.2	6.9	5.3	*	*
2004	13.5	17.6	6.0	8.5	4.4	6.8	4.9	5.5	5.9	5.1	*	*
2003	12.4	17.0	6.4	8.8	4.0	6.4	4.2	4.4	4.7	3.7	*	*
2002	9.8	13.9	4.3	7.2	3.0	5.2	3.2	3.8	3.7	3.6	*	*
2001	7.2	12.1	3.0	5.3	2.4	4.2	2.5	3.7	3.2	3.1	*	*
2000	6.2	11.6	2.7	5.7	2.8	3.6	2.6	3.7	3.6	2.6	*	*
1999	7.2	10.8	3.9	5.9	3.1	4.5	3.5	3.4	4.0	1.9	*	*
1998	8.2	12.9	4.0	7.3	2.8	5.1	3.4	4.1	3.6	2.9	*	*

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Se considerarmos o nível de escolaridade mais elevado completo (Tabela 12) verificamos que, entre o 4º trimestre de 2009 e o 4º trimestre de 2010⁴⁷⁹, a taxa de

⁴⁷⁸ No momento da nossa consulta de dados que coincide com o início de 2010, apenas estão disponíveis dados anuais relativos a 2009.

⁴⁷⁹ Neste caso, o INE já disponibiliza, à data da consulta de dados estatísticos que efectuámos, dados relativos ao 4º trimestre de 2010, os quais, portanto, utilizamos.

desemprego aumentou em todos os níveis de escolaridade, com exceção do nível básico – 2º ciclo em que ocorreu uma ligeira diminuição. Destacamos também o aumento bastante considerável da percentagem de desempregados com o nível superior como nível de escolaridade mais elevado completo (de 6.4% em 2009 para 8.2% em 2010), isto apesar de este ser o grupo que apresenta a taxa de desemprego mais baixa e de ser também aquele em que, juntamente com o nível de escolaridade secundário e pós-secundário, o aumento da taxa de desemprego registado entre 1998 e 2010 é menor (Tabela 12). Em 2010, destaca-se também o aumento impressionante da percentagem de desempregados sem nenhum nível de escolaridade face aos anos anteriores (de apenas 2.4% em 1998 para 10.3% em 2010).

Tabela 12 – Taxa de desemprego por nível de escolaridade mais elevado completo, 1998-2010, 4º trimestre

ANO	TOTAL	Nenhum	Básico 1º ciclo	Básico 2º ciclo	Básico 3º ciclo	Secundário e pós-secundário	Superior
2010	11.1	10.3	10.3	11.4	13.5	11.8	8.2
2009	10.1	6.9	9.9	12.1	12.1	9.9	6.4
2008	7.8	5.7	6.9	7.7	9.8	8.2	6.7
2007	7.8	5.7	6.7	8.1	9.2	8.0	8.1
2006	8.2	5.6	7.4	9.0	9.6	8.7	7.2
2005	8.0	5.2	7.5	8.4	9.0	9.2	7.2
2004	7.1	4.1	6.2	8.0	9.1	7.2	5.8
2003	6.5	3.1	5.4	7.3	8.1	7.5	6.6
2002	6.1	3.3	5.2	6.5	8.6	6.8	5.6
2001	4.1	2.0	3.4	4.9	5.5	4.5	3.9
2000	3.7	1.5	3.4	3.7	5.3	4.7	3.1
1999	4.2	2.3	3.5	4.6	6.2	4.6	4.0
1998	4.8	2.4	4.1	5.5	5.9	7.4	3.4

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Na tabela seguinte (Tabela 13) compara-se a situação específica dos homens e das mulheres. Constatamos que também entre as mulheres com nível superior de habilitações, a taxa de desemprego aumentou de 6.0% em 2009 para 9.0% em 2010 enquanto, no mesmo período, os homens com o mesmo nível de habilitações viram aumentar muito ligeiramente a taxa de desemprego, de 6.9% para 7.0%. Se considerarmos os restantes níveis de escolarização, verificamos que, em 2010, o grupo dos homens que apresentava uma taxa de desemprego mais elevada era o dos indivíduos sem nenhum nível de escolaridade completo, correspondendo a 15.2% no quarto trimestre de 2010. Em sentido oposto este era o grupo que, no caso das mulheres, apresentava o valor mais baixo, de apenas 5.5%. Para estas, a taxa de desemprego era mais elevada para as que possuíam como nível de escolaridade mais elevado o 3º ciclo do ensino básico.

Tabela 13 – Taxa de desemprego por sexo e nível de escolaridade mais elevado completo, 1998-2010, 4º trimestre

ANO	Nenhum		Básico 1º ciclo		Básico 2º ciclo		Básico 3º ciclo		Secundário e pós-secundário		Superior	
	Hs	Ms	Hs	Ms	Hs	Ms	Hs	Ms	Hs	Ms	Hs	Ms
2010	15.2	5.5§	10.0	10.7	10.0	13.4	11.4	16.2	9.5	14.1	7.0	9.0
2009	9.9	4.5§	10.3	9.4	10.2	14.8	10.4	14.2	7.9	11.8	6.9	6.0
2008	8.7	3.3§	6.8	7.1	6.6	9.4	7.6	12.6	6.6	10.0	5.3	7.7
2007	5.6§	5.7	5.8	8.0	6.5	10.6	7.1	11.9	6.5	9.5	5.0	10.2
2006	5.2§	5.9	6.5	8.7	7.6	10.8	7.5	12.5	8.3	9.0	5.3	8.6
2005	6.0	4.6	6.6	8.6	6.2	11.6	8.4	9.9	7.9	10.5	6.6	7.5
2004	4.6§	3.6§	5.8	6.8	6.2	10.6	8.5	10.0	6.1	8.4	5.1	6.2
2003	4.1§	2.3§	4.3	7.0	6.5	8.3	7.2	9.5	6.1	9.0	5.8	7.1
2002	3.3§	3.3	4.1	6.7	5.5	7.9	6.5	11.3	5.1	8.5	4.4	6.3
2001	1.7§	2.3§	2.9	4.2	4.1	6.1	3.6	8.1	4.3	4.7	2.7§	4.6
2000	0.7§	2.1§	2.9	4.1	2.3	5.8	4.2	6.7	3.4	6.0	2.8§	3.4
1999	2.6§	2.0§	3.3	3.9	3.5	6.2	5.6	7.1	3.5	5.7	3.4§	4.3
1998	2.4§	2.5§	3.2	5.4	4.1	7.6	5.0	7.2	5.7	9.1	2.7§	3.9

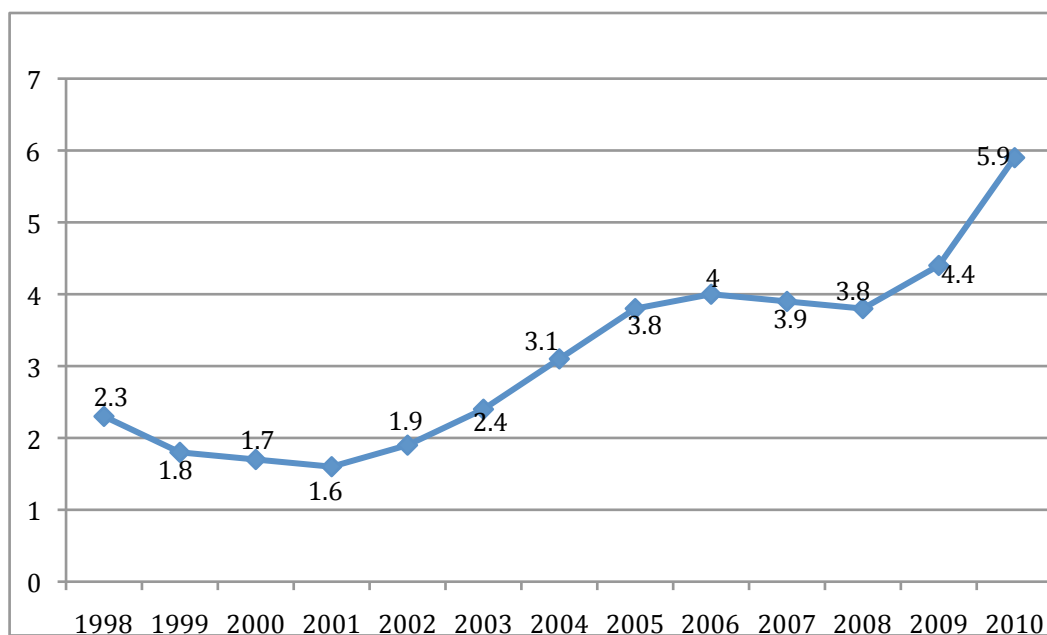
Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

§: Desvio do padrão de qualidade/Coefficiente de variação elevado

Nos anos mais recentes, podemos apontar duas tendências no que diz respeito à distribuição da taxa de desemprego para ambos os sexos. A primeira é a de que a taxa de desemprego é mais elevada, de um modo geral, nos grupos que apresentam níveis de escolarização baixos (ensino básico 1º, 2º e 3º ciclos) e a segunda consiste no aumento da percentagem de desempregados com níveis de escolaridade completos mais elevados (e.g. secundário e pós-secundário e superior). Se tivermos em conta os défices estruturais de educação e formação dos trabalhadores portugueses estes são dados preocupantes que reflectem a diminuição da criação de empregos, mesmo para os indivíduos mais qualificados, num período de acentuada desaceleração da economia e de crise financeira como é aquele que atravessamos actualmente. Para além disso, estamos de novo perante um fenómeno que consiste na desadequação da formação às necessidades e exigências do mercado de trabalho e das empresas.

Outro aspecto relevante quando analisamos o fenómeno do desemprego tem a ver com a sua duração. O gráfico 7 completa a informação disponibilizada pelo IEFEP a respeito da duração do desemprego.

Gráfico 7 – Taxa média de desempregados de longa duração, 1998-2010



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

A análise do gráfico 7 mostra-nos que a taxa média de DLD⁴⁸⁰ aumentou de 2.3% em 1998 para 5.9% em 2010. É a partir de 2004, sobretudo, que se regista uma forte aceleração do DLD. Este é, sem dúvida, um dos aspectos mais preocupantes da evolução recente do mercado de trabalho em Portugal. Uma das explicações clássicas que alguns economistas apontam para o crescimento da proporção de DLD, prende-se com a falta de rotatividade e mobilidade da força de trabalho nacional (Blanchard e Portugal 1998)⁴⁸¹. A elevada duração do desemprego que se verifica em Portugal limita as possibilidades de os desempregados transitarem para um emprego pois, como sabemos, à medida que o desemprego se prolonga no tempo mais difícil é também o regresso ao mercado de trabalho. Sabemos também que os riscos de pobreza e exclusão aumentam, designadamente, entre os agregados familiares em idade activa cujos membros são DLD (International Labour Organization 2010; Machin e Manning 1998).

⁴⁸⁰ Para o INE a taxa de desemprego de longa duração “permite definir o peso da população desempregada à procura de emprego há 12 ou mais meses sobre o total da população activa” (“Taxa de Desemprego de Longa Duração”. Disponível em http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/Detail.aspx?cnc_cod=2757&cnc_ini=24-05-1994. Acedido a 24-05-2010).

⁴⁸¹ Estes autores em concreto analisam, comparativamente, a evolução do desemprego em Portugal e nos EUA desde os anos oitenta, salientando as respectivas diferenças e defendem o argumento de que a elevada rigidez do mercado de trabalho nacional (e.g. estadia prolongada no desemprego, o reduzido fluxo de entrada e saída no desemprego) deve-se ao elevado grau de protecção do emprego (e.g. empregos com contrato permanente; restrições ao nível dos despedimentos) existente na legislação portuguesa (Blanchard e Portugal 1998). A propósito das causas e consequência da proporção elevada que o DLD representa, designadamente, nos países da UE Machin e Manning constituem uma referência bibliográfica importante (Machin e Manning 1998).

Na análise do desemprego devemos também ter em conta as diferenças regionais. Apesar do tamanho reduzido do território nacional, este é marcado por diferenças assinaláveis no que diz respeito à concentração geográfica dos desempregados. Em 2010, as regiões do país onde o desemprego era mais elevado era o Algarve (14.8%), do Porto (12.7%), logo seguido por Lisboa (12.3%). Sublinhamos o aumento significativo da taxa de desemprego registado nos dois últimos anos, 2009 e 2010, na região do Algarve, de 11.8 para 14.8%⁴⁸².

Os dados que apresentámos mostram-nos como devemos ser cautelosos na interpretação das estatísticas do desemprego. Sob um ponto de vista sociológico a exclusão de muitos indivíduos da categoria de “desempregados” tem implicações sociais, e deve ser acautelada, nomeadamente, quando analisamos a configuração e também os efeitos (esperados?) das políticas que, neste caso, se destinam a colmatar e/ou a minorar as consequências negativas do desemprego. Para além desta ideia, a análise dos dados estatísticos disponíveis mostra um aumento significativo do desemprego para determinados grupos sociais (e.g. as mulheres, os jovens, os trabalhadores mais idosos, os imigrantes) e o prolongamento da duração do desemprego. Estas tendências vão ao encontro da ideia de que o nosso mercado de trabalho encontra-se, hoje, numa situação particularmente vulnerável. Esta tende a agravar-se devido, também, à fragilização das relações laborais e à generalização de um sentimento de insegurança no mercado de trabalho (e.g. diversificação das formas de emprego, aumento dos empregos precários, aumento do número de “trabalhadores pobres”) que afecta não só os desempregados como todos aqueles que dispõem (ainda) de um trabalho. Analisemos as respectivas implicações.

4.1.2.2. Os riscos da flexibilidade do emprego em Portugal. A precarização dos vínculos laborais

A par do aumento do desemprego regista-se, como dissémos, uma outra mudança fundamental e estrutural no mercado de trabalho nacional, a qual consiste na diversificação e flexibilização das formas de emprego⁴⁸³. Esta tendência merece uma análise atenta no

⁴⁸² Esta tendência é descrita também no Relatório Anual do Emprego do IIEFP relativo ao ano de 2010 que já antes consultámos (GEA-IIEFP 2011).

⁴⁸³ Recordamos a ideia que defendemos e explorámos, com maior detalhe, no capítulo 1, de que ao longo das últimas décadas o trabalho sofreu transformações profundas que resultam de uma diminuição da quantidade de empregos disponíveis e também de uma diversificação crescente das formas de emprego da mão-de-obra.

caso português na medida em que, por um lado, o regime de Estado-Providência existente continua a caracterizar-se, como demonstrámos, por inúmeras fragilidade. Por outro lado, as pressões no sentido da flexibilização do mercado de trabalho comportam alguns riscos.

Na nossa perspectiva, o mercado de trabalho nacional está organizado de uma forma segmentada ou, recorrendo a outra designação corrente usada por alguns autores (Alves *et al.* 2010; Peixoto 2008; Rebelo 2005), apresenta uma característica dual. Nele existe um segmento, o chamado “mercado primário” cujas principais características são a estabilidade das condições de emprego, bons salários, perspectivas de carreira (através de um mercado interno de trabalho desenvolvido nas organizações), protecção social e bom estatuto social⁴⁸⁴. Co-existe um mercado secundário “composto por empregos com insegurança contratual, baixos salários, fracas oportunidades de promoção, ausência de protecção social e baixo estatuto social” (Peixoto 2008: 21)⁴⁸⁵.

A segmentação do mercado de trabalho está associada a diferentes situações do ponto de vista da legislação laboral, da precariedade do emprego e dos próprios benefícios sociais. Actualmente, este é um fenómeno que atinge com especial intensidade as gerações mais jovens, inclusive as mais qualificadas⁴⁸⁶. Como enfatizam Alves e colegas, estas “não têm acesso aos empregos melhores e mais estáveis. Cerca de 90 por cento dos novos empregos são criados sob contratos a termo e a sua grande maioria não é seguida de contratos permanentes, sendo que grande parte são ocupados por trabalhadores jovens” (Alves *et al.* 2010: 34). Assim se constitui numa “mão-de-obra flexível” que veio engrossar o segmento do mercado de trabalho secundário. Porém, maior flexibilidade por parte das empresas e dos trabalhadores não deve conseguir-se apenas graças à (generalização da) precariedade das condições de trabalho (Rebelo 2005), nem tão pouco as formas de (des)regulação do mercado de trabalho devem ter contornos idênticos nos vários países (e.g. da UE) (Kovács e Lopes 2010). Como enfatizam Kovács e Lopes “maior estabilidade de emprego, uma das dimensões essenciais da qualidade de emprego, assume uma importância central do ponto de vista do aumento da produtividade e da capacidade inovadora das empresas” (Kovács e Lopes 2010: 26). Ora, não tem sido esta a

⁴⁸⁴ Como refere João Peixoto: “na prática, são as organizações públicas e algumas empresas privadas, sobretudo as de maior dimensão, quem apresenta estas características” (Peixoto 2008: 21).

⁴⁸⁵ Como refere Maria João Rodrigues esta será a “versão minimalista” da abordagem em termos de segmentação. Uma outra versão “compreensiva” permite, na perspectiva da autora, construir uma tipologia mais “extensiva” do mercado de trabalho. Sobre as diferenças entre ambas consultar o estudo realizado, nos anos oitenta, por Maria João Rodrigues (1996) no âmbito da sua tese de doutoramento em Ciência Económica

⁴⁸⁶ Cf. O seguinte relatório da CE (European Commission 2010).

via privilegiada, pelo contrário assinala-se uma tendência para a generalização dos empregos com um vínculo instável e por conseguinte precários em comparação, designadamente, com o modelo (mais) tradicional de contrato de trabalho permanente, o que por sua vez tem repercussões na qualidade de vida e nas condições de trabalho dos indivíduos (Letourneux 1998)⁴⁸⁷.

Esta tendência, que podemos detectar em muitos Estados-membros da UE, deve ser entendida num contexto social, político e económico mais alargado em que emergem novos desafios ligados à internacionalização da economia e aos efeitos do aumento da competição nos mercados mundiais e ao desenvolvimento de uma sociedade do conhecimento. Nesta o conhecimento científico e tecnológico assumem especial importância. Estes fenómenos têm, como sabemos, impactos significativos ao nível do funcionamento e da organização das empresas e na diversificação das formas de emprego e requerem por parte das entidades governamentais e também dos diferentes sujeitos que intervêm no mundo empresarial uma capacidade rápida de adaptação. Neste sentido, temos vindo a assistir, em Portugal a fenómenos como seja:

- 1) o crescimento e diversificação das formas de trabalho e emprego (em muitos casos precárias);
- 2) o surgimento de novas formas de organização do trabalho (e.g. teletrabalho, trabalho temporário, trabalho independente, empresas virtuais);
- 3) a criação de novas ocupações relacionadas com o sector dos serviços;
- 4) o desaparecimento de formas de emprego tradicionais⁴⁸⁸.

Nas palavras de Sara Falcão Casaca, uma das autoras que, em Portugal investigou este fenómeno, a par das formas mais tradicionais de emprego:

Assiste-se cada vez mais à expansão de uma multiplicidade de formas de emprego cujo denominador comum é a flexibilidade - seja em termos contratuais, de tempo de trabalho, de espaço e estatutos (emprego a tempo parcial, trabalho no domicílio e teletrabalho, emprego por conta própria, emprego temporário, *outsourcing*/subcontratação, trabalho *on-call*, entre outras) (Casaca 2005: 14).

⁴⁸⁷ Neste estudo, a autora aborda não apenas a dimensão quantitativa associada à precariedade no emprego (e.g. número de trabalhadores com contratos precários) mas também a dimensão qualitativa, i.e., as implicações que, do ponto de vista dos trabalhadores, esta situação acarreta no que diz respeito às suas condições de trabalho e também ao seu modo de vida.

⁴⁸⁸ Para um enquadramento destas tendências a uma escala (mais) global (e.g. evolução do emprego nos países do G7), cf., nomeadamente, (Castells 1999b)

Na mesma linha defendida pela autora e também por Ilona Kovács (Kovács e Falcão Casaca 2001; Kovács, 2004), neste trabalho, empregamos o conceito de “formas flexíveis de emprego” e sublinhamos a ideia de que não se trata de um fenómeno novo nem unidimensional pois “tal equivaleria a ignorar as singularidades da sociedade portuguesa, as especificidades dos sectores e das empresas, assim como a aceitar acriticamente a tendência unidimensional e inequívoca da flexibilização laboral” (Casaca 2005: 15).

Neste sentido, enfatizamos que, em Portugal concretamente, algumas destas formas de emprego já existiam anteriormente, tendo sido agora reconfiguradas e/ou generalizadas⁴⁸⁹ e sublinhamos também a ideia de que nem todas as formas flexíveis de trabalho se traduzem em vivências precárias (Casaca 2005). Com efeito, existe uma grande variedade de tipos de emprego flexíveis e dentro destes existem também grupos heterogéneos⁴⁹⁰. Paraphrasing Kovács “flexibilidade não é sinónimo de precariedade”, ainda que possamos reconhecer que “uma parte substancial das formas flexíveis de emprego é precária” (Kovács 2008: 148)⁴⁹¹. Com base nas estatísticas disponíveis analisemos a evolução recente de algumas das modalidades de emprego acima identificadas.

Os contratos de duração determinada

De entre os contratos de trabalho que comportam uma dimensão temporal fixa destacam-se os contratos com termo⁴⁹² os quais incluem “todo o tipo de actividades que não tem um carácter permanente, com um fim previamente determinado” (Vaz 1997: 20). O Código do Trabalho aprovado em 2009 (Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro) determina, nos artigos 139º a 146º: a admissibilidade de contrato de trabalho a termo resolutivo (artigo 140º); a forma e o conteúdo deste tipo de contrato (artigo 141º); os casos especiais de

⁴⁸⁹ A propósito da generalização, por exemplo, dos contratos a termo, Maria João Rodrigues no estudo acima citado referia que: “o recurso à forma jurídica do contrato a prazo, introduzida em 1976, alargou-se rapidamente até se tornar, não a excepção – como a lei previa – mas a regra ao nível das formas de recrutamento (...) O contrato a prazo impõe-se portanto, não só como forma predominante do emprego precário, mas também, e sobretudo, como a forma dominante de contratação” (Rodrigues 1996: 180). Esta ideia mostra-nos que, em Portugal, o recurso a este tipo de contratos não é uma prática recente e que as formas de emprego flexíveis (e.g. contratos a termo) são, pelo contrário, muito difundidas.

⁴⁹⁰ Sobre este tema, ver, nomeadamente, a tipologia desenvolvida por Ilona Kovács que retrata a heterogeneidade dos trabalhadores em situação de emprego flexível (Kovács 2004a; 2008).

⁴⁹¹ A propósito da preocupação em torno da qualidade dos empregos criados sublinhada, designadamente, na EEE e na Estratégia de Lisboa e da respectiva transposição e/ou inter-relação com as (novas) formas de empregos que têm sido reforçadas em muitos países da UE nos últimos anos (e.g. trabalho temporário, trabalho a tempo parcial, auto-emprego) o trabalho recente de Leschke e Watt (Leschke e Watt 2008) constitui uma referência bibliográfica importante.

⁴⁹² Ao longo da última década os contratos a termo têm aumentado, designadamente, para os trabalhadores com baixa antiguidade. Sobre o tema recomenda-se a leitura do documento seguinte (Comissão do Livro Branco das Relações Laborais 2007).

contrato de trabalho de muito curta duração (artigo 142º); a sucessão de contrato de trabalho (artigo 143º); a duração e a renovação do mesmo (artigos 148º e 149º). De acordo com esta Lei “o contrato de trabalho a termo resolutivo só pode ser celebrado para satisfação de necessidade temporária na empresa e pelo período estritamente necessário à satisfação dessa necessidade” (Assembleia da República 2009: 955)⁴⁹³.

Tabela 14 – População empregada por conta de outrem por contrato de trabalho, 1998-2010, 4º trimestre (milhares)

ANO	TOTAL	Contrato sem termo	Contrato com termo	Outras situações
2010	3.833.4	2.970.4	719.0	144.0
2009	3.827.1	2.957.5	714.5	155.1
2008	3.953.1	3.070.4	723.1	159.7
2007	3.909.0	3.012.9	712.7	183.3
2006	3.897.6	3.068.9	635.7	193.0
2005	3.843.1	3.095.6	582.0	165.5
2004	3.807.0	3.069.2	566.9	170.8
2003	3.743.7	2.987.0	568.2	188.6
2002	3.741.2	2.937.4	605.4	198.4
2001	3.737.8	2.948.1	590.1	199.6
2000	3.675.2	2.938.5	511.3	225.3
1999	3.572.8	2.894.0	472.3	206.5
1998	3.496.5	2.882.2	430.6	183.7

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

A análise da tabela 14, mostra-nos duas tendências no que toca à evolução do número de trabalhadores por conta de outrem com contratos com e sem termo. A primeira tendência consiste na diminuição do número de contratos sem termo, que se tem registado de forma mais ou menos contínua desde 2004. A outra tendência que registamos prende-se com a subida do número dos contratados com termo, progressivamente, desde 1998. Sobretudo neste último caso, a comparação com o ano inicial considerado para efeitos de análise (1998) é impressionante, de 430.600 para 719.000.

Ao identificarmos estas tendências devemos ter em atenção que o recurso aos contratos a termo tem hoje uma configuração distinta da do passado, conforme explica Ilona Kóvacs:

Até há alguns anos atrás, o recurso a contratos de duração determinada funcionava como uma fase de experimentação, uma espécie de processo de “pré-recrutamento” de trabalhadores efectivos. Hoje, este tipo de contrato deixou de significar o acesso a um

⁴⁹³ Recordamos que, relativamente ao anterior Código do Trabalho (Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto), introduziram-se restrições a este tipo de contratos. Em concreto, determinou-se a respectiva renovação de seis para um limite máximo de três anos. De modo a evitar o uso abusivo desta forma de contratação, definiu-se o agravamento da taxa social única (para 5%) a pagar pelas empresas quando estivessem em causa contratos deste tipo, ao mesmo tempo que se reduziram os encargos com os trabalhadores do quadro (taxa de 1%).

emprego estável; resulta sim, muitas vezes, na manutenção de uma situação precária. Inicialmente este tipo de relação contratual cobria maioritariamente mão-de-obra pouco qualificada. Contudo, indicadores recentes mostram que o nível das qualificações dos trabalhadores com contrato de duração determinada tende a aumentar (Kovács 2004a: 37)⁴⁹⁴.

Sublinhe-se que o crescimento dos contratos com termo tem implicações negativas, em termos de precarização das condições de trabalho mas também no que diz respeito aos riscos de pobreza (Antunes 2008). Sobretudo quando estão em causa profissões pouco qualificadas, os riscos envolvidos podem assumir uma dimensão importante (e.g. menor grau de protecção no caso de desemprego). Um outro dado que nos parece importante salientar prende-se com o facto de, numa conjuntura económica difícil como é aquela que Portugal atravessa actualmente, os contratos com duração determinada poderem permitir às empresas satisfazer as suas necessidades de mão-de-obra com menos custos (e.g. custos de resolução de contratos, custos de contratação). As empresas podem, em alternativa, simplesmente diminuir a contratação de trabalhadores abrangidos por este tipo de contratos o que contribui, em ambos os casos, para um (re)ajustamento mais flexível face aos novos constrangimentos⁴⁹⁵.

O trabalho temporário

O trabalho temporário é outra forma flexível de emprego que tem vindo a aumentar nos últimos anos. Este pode assumir a forma de um contrato de trabalho a termo celebrado entre uma empresa de trabalho temporário e um trabalhador que obriga o trabalhador, cuja contratação e retribuição estão a cargo da empresa de trabalho temporário, a prestar a sua actividade a utilizadores, mantendo-se a ela vinculado⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ Para podermos apreender o teor das mudanças que ocorreram na legislação relembramos que a legislação de 1976 estabelecia um período probatório de duração máxima de 6 meses de adaptação dos trabalhadores, o qual podia ser renovado até um limite de duas vezes, findo o qual o contrato se tornava permanente. Em 1989, o Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro (sobre cessação do contrato de trabalho e do contrato a termo) introduziu uma alteração legislativa, permitindo que os contratos a termo fixo fossem usados nos casos de: (a) substituição temporária de um trabalhador doente, (b) aumento temporário de actividade, (c) desempenho de tarefas por um período de tempo limitado e (d) flutuação da actividade em geral. O Código do Trabalho de 2003 permitiu que o tempo de duração deste tipo de contratos aumentasse de um limite máximo de 36 meses, no limite de duas renovações, para 6 anos, no limite de três renovações (artigo 139º do Código do Trabalho). Finalmente, o último Código de Trabalho (2009) reviu esta última configuração tal como referimos acima.

⁴⁹⁵ A ideia de que, nomeadamente, os contratos a termo têm um comportamento pró-cíclico é defendida por vários autores. Entre eles destacamos as referências bibliográficas seguintes (Comissão do Livro Branco das Relações Laborais 2007; Vaz 1997).

⁴⁹⁶ Cf. Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro.

Sublinhe-se que para além do trabalho temporário associado às empresas de trabalho temporário, existem outras situações em que os trabalhadores são chamados, por exemplo, a desempenhar actividades com um forte pendor sazonal ou substituem outros trabalhadores ausentes por motivos diversos dos respectivos empregos (e.g. usufruto de licença parental).

Em comparação com os outros países da UE, Portugal apresenta um dos valores mais elevados de emprego com contrato de duração temporária. De acordo com dados do Inquérito ao Emprego (*Labour Force Survey*) do Eurostat, no 2º trimestre de 2010, a proporção de trabalhadores temporários correspondia a 17.7%, enquanto a média da UE27 era de 14.0%⁴⁹⁷.

Sublinhamos que muitos trabalhadores portugueses adoptam esta modalidade de emprego como (a única) alternativa a situações de desemprego. Para além deste aspecto, devemos também ter em conta que se trata, em muitos casos, de empregos mal remunerados e precários e que uma grande parte das empresas de trabalho temporário recruta trabalhadores com fracas qualificações (Hespanha 1999). Isto apesar de esta forma de recrutamento envolver também, cada vez mais, trabalhadores mais qualificados.

O trabalho a tempo parcial

Outra forma de emprego que usualmente se destaca de entre as formas flexíveis de emprego é o trabalho a tempo parcial. Nesta forma de contratação o trabalhador presta um número de horas inferior ao dos trabalhadores a tempo completo e, por conseguinte, a variável de ajustamento reside, neste caso, no tempo de trabalho⁴⁹⁸.

Como podemos comprovar com base na tabela 15, o trabalho a tempo parcial registou, nos últimos anos uma retracção (de 622.700 de trabalhadores, em 2007 para 570.600 em 2010). O mesmo aconteceu com o número de trabalhadores com contratos de trabalho a tempo completo (de 4.578.200, em 2007 para 4 465.800 milhares, em 2010).

Por outro lado, se compararmos os dados de 1998 com os de 2010 verificamos que a diferença entre o número de trabalhadores que trabalham a tempo completo (mais

⁴⁹⁷ Cf. “Temporary employees as a percentage of the total number of employees for a given sex and age group (%)”. Disponível em http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsg_etpga&lang=en. Acedido a 11-10-2010.

⁴⁹⁸ Consultar o diploma legal supra-citado.

44.900) e a dos trabalhadores com contratos a tempo parcial (mais 40.800) é muito próxima, e revela, em ambos os casos, um ligeiro aumento.

Tabela 15 – População empregada por regime de duração de trabalho, 1998-2010, 4º trimestre (milhares)

ANO	TOTAL			Tempo Completo			Tempo Parcial		
	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M
2010	4.948.7	2.637.9	2.310.8	4.378.2	2.423.5	1.954.7	570.6	214.4	356.2
2009	5.023.5	2.662.8	2.360.7	4.424.2	2.448.0	1.976.3	599.3	214.9	384.4
2008	5.176.3	2.784.4	2.391.9	4.573.4	2.583.8	1.989.6	602.9	200.6	402.3
2007	5.188.2	2.800.9	2.387.3	4.565.5	2.583.2	1.982.3	622.7	217.8	405.0
2006	5.142.8	2.779.9	2.362.9	4.547.8	2.564.9	1.982.9	595.0	215.0	380.0
2005	5.133.8	2.770.6	2.363.3	4.574.4	2.584.2	1.990.3	559.4	186.4	373.0
2004	5.133.9	2.778.0	2.355.9	4.543.4	2.575.7	1.967.7	590.5	202.3	388.2
2003	5.118.3	2.795.5	2.322.8	4.533.7	2.595.6	1.938.1	584.7	199.9	384.7
2002	5.095.5	2.790.8	2.304.7	4.522.2	2.592.9	1.929.2	573.3	197.8	375.5
2001	5.138.5	2.819.4	2.319.2	4.575.9	2.633.0	1.942.8	562.7	186.3	376.4
2000	5.061.2	2.790.9	2.270.3	4.511.9	2.607.6	1.904.3	549.3	183.4	366.0
1999	4.930.6	2.720.1	2.210.6	4.377.4	2.539.8	1.837.6	553.2	180.2	373.0
1998	4.8630	2.699.7	2.163.3	4.333.3	2.535.4	1.797.9	529.8	164.3	365.4

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

A análise das diferenças entre homens e mulheres permite-nos verificar que, enquanto que o número de homens com contratos de trabalho a tempo parcial diminuiu ligeiramente, de 217.800, em 2007, para 214.400, em 2010, no caso das mulheres a diminuição, para o mesmo período, é bastante mais pronunciada, de 405.000 para 356.200. Por outro lado, se olharmos para as diferenças entre os valores registados entre os anos de 1998 e 2010, constatamos que o peso deste regime de duração do trabalho aumentou no caso dos homens (de 164.300, em 1998 para 214.400, em 2010) e diminuiu, embora muito ligeiramente, no caso das mulheres (de 365.400, em 1998 para 356.200, em 2010).

Outra tendência que importa registar diz respeito aos contratados a tempo completo. Neste caso, regista-se também uma evolução em sentido oposto para os homens e para as mulheres. O número de homens com contrato de trabalho a tempo completo diminuiu de 2.535.400, em 1998 para 2.423.500, em 2010. Em igual período o número de mulheres com contratos a tempo completo passou de 1.797.900 para 1.954.700. Outra das tendências que registamos, quando comparamos a situação dos homens e das mulheres, é a de que o peso do trabalho a tempo parcial no emprego total é superior para estas e que o

número de mulheres que trabalha a tempo completo é ainda bastante inferior ao dos homens.

Para além destas trajectórias específicas, recordamos que o trabalho a tempo parcial é um fenómeno comum aos países desenvolvidos, que tem sido encorajado pelos diversos governos “numa tentativa de diminuir as elevadas taxas de desemprego” (Kovács 2004b: 56). Sobretudo, em momentos de crise económica grave, o recurso a este regime de contratação é (mais) usado como forma de “amortecer os efeitos do choque” (European Commission 2010: 41). Porém, como demonstram os dados estatísticos apresentados, Portugal não segue esta tendência apresentando taxas bastante inferiores às registadas, nomeadamente, nos países nórdicos (e.g. Suécia, Dinamarca), no Reino Unido e na Holanda onde esta forma de trabalho está mais difundida⁴⁹⁹. Este fenómeno está relacionado, como defendem vários investigadores, com os baixos níveis salariais, um factor que leva os trabalhadores portugueses a necessitar de trabalhar a tempo inteiro por razões eminentemente económicas. Em contrapartida, pela mesma razão, Portugal apresenta uma proporção elevada de pessoas empregadas com um segundo emprego, a qual correspondia no ano de 2008, segundo dados do Eurostat, a 6.5% do emprego total, sendo a média da UE27 de 3.8% e da Zona Euro de 3.4% (Eurostat 2010c: 291).

Se admitirmos que, em Portugal⁵⁰⁰, são sobretudo os trabalhadores menos qualificados e com baixos níveis educacionais os que mais trabalham a tempo parcial, reconhecemos que esta forma de trabalho está, em geral, associada a situações de maior vulnerabilidade e risco de exclusão social, na medida em que os níveis de cobertura da segurança social são inferiores, os riscos de insegurança são mais elevados, a remuneração é (mais) baixa e o tipo de tarefas desempenhado não carece de qualificações e responsabilidades elevadas (Gonçalves 2000; Hespanha 1999). Também no caso português, devemos ter em atenção a forte incidência nesta forma de contratação das situações involuntárias, i.e., dos trabalhadores que, apesar de apenas trabalharem a tempo parcial/um número reduzido de horas, desejariam ter um trabalho a tempo inteiro.

⁴⁹⁹ Para uma comparação entre os vários países, cf. o documento da CE (European Commission 2010).

⁵⁰⁰ Sobre esta questão, Hedva Sarfati chama a atenção para os efeitos positivos (e.g. estabilidade do emprego) que esta forma de emprego representa para as mulheres no Reino Unido, o que nos leva a sublinhar o peso das especificidades nacionais (Sarfati 2002: 33).

O auto-emprego

Outra forma de trabalho flexível é o trabalho por conta própria, também designado “trabalho independente” ou “auto-emprego”⁵⁰¹. Um dos aspectos que importa ressaltar prende-se com o facto de esta ser uma modalidade de trabalho que se desdobra em condições e perfis laborais muito heterogéneos. De entre estes salientamos a situação dos trabalhadores pouco qualificados ou que se encontram numa situação de vínculo contratual precário. Neste caso, “o trabalho independente serve essencialmente para transferir a gestão do trabalho e os riscos para os trabalhadores” naquelas circunstâncias. Em particular, destaca-se a situação dos “chamados falsos independentes que são forçados a aceitar essa situação num contexto de precariedade laboral quando os empresários externalizam certos postos de trabalho” (Kovács 2004b: 54).

Existem também trabalhadores autónomos, com níveis de qualificação elevados, cujo trabalho e competências são valorizados, que, em alguns casos, optam deliberadamente por ser “trabalhadores independentes” (Figueiredo 2003: 172).

Deste modo, reconhece-se que esta é uma categoria que reúne uma multiplicidade de situações, designadamente: pequenos empresários, artesãos; trabalhadores independentes altamente qualificados; “falsos trabalhadores independentes”⁵⁰².

Apesar da difusão desta forma de trabalho e das vantagens que, como vimos, ela acarreta para alguns trabalhadores, não podemos esquecer que para um vasto número de indivíduos, ela representa uma situação laboral de falsa independência e autonomia⁵⁰³, estando (ou podendo estar) associada a uma ausência ou fraqueza de protecção sindical e social, e, por conseguinte, a riscos elevados de precariedade⁵⁰⁴. Como dizia André Gorz (1997)⁵⁰⁵ ao pretender desmistificar a figura pós-fordista do trabalhador independente na

⁵⁰¹ Vários autores (Freire 1995; Kovács 2004a; Pedroso *et al.* 2005; Rebelo 2003) e/ou organismos internacionais (e.g. OCDE, Eurostat) utilizam designações diferentes e apresentam entendimentos distintos relativamente a esta forma de trabalho-emprego.

⁵⁰² Pedro Hespanha (1999) é um dos autores que abordou esta categoria profissional. No caso específico dos “falsos trabalhadores independentes”, o autor refere-se a trabalhadores que são obrigados a declararem-se como “trabalhadores independentes” apesar de terem um trabalho regular, sob a direcção de empresas que recusam integrá-los como trabalhadores por conta de outrem, com o objectivo de fugir ao pagamento das contribuições regulares para a segurança social a que estariam legalmente obrigadas (Hespanha 1999: 73).

⁵⁰³ É o caso, designadamente, (a) dos trabalhadores sub-contratados nos sub-sectores do têxtil e do vestuário e calçado que têm uma autonomia reduzida face às empresas que os sub-contratam; (b) de trabalhadores veiculados a um sistema de exclusividade ou de *franchising* para outras empresas; (c) dos “falsos trabalhadores independentes”; (d) dos trabalhadores para quem esta forma de trabalho é a única alternativa possível de inserção no mercado de trabalho que lhes pode garantir a subsistência (Hespanha 1999: 74).

⁵⁰⁴ Alguns indicadores da insegurança e precariedade a que estão sujeitos alguns trabalhadores por conta própria são identificados por Hespanha (1999). Para uma análise mais exaustiva consultar, entre outros autores, Rebelo (2003; 2005) e Supiot (1999).

⁵⁰⁵ Num estudo recente coordenado por Dornelas (2010), os trabalhadores por conta própria são referenciados como um dos grupos de pessoas com “padrões de relacionamento laboral fragilizado” em que a probabilidade de praticarem trabalho não declarado é elevada.

maior parte das vezes, este trabalhador trabalha a preços e em condições que os assalariados julgam inaceitáveis. Estas são aliás algumas das razões que estão na origem da proliferação do trabalho por conta própria, designadamente, num período de crise económica e de reconversão industrial como é aquele que Portugal atravessa, em que as empresas optam por certo tipo de estratégias (e.g. diminuição do volume de pessoal – *downsizing*; externalização de actividades consideradas periféricas e respectiva aquisição no exterior – *outsourcing*; subcontratação de trabalho, flexibilização dos horários de trabalho) com o objectivo, designadamente, de “contornar as rigidezes jurídicas e institucionais relativas à utilização da mão-de-obra, travar os custos salariais transferindo o impacto das flutuações da actividade económica para um contingente móvel de mão-de-obra, reduzir os conflitos de trabalho e o poder de negociação dos assalariados” (Rodrigues 1996: 183).

Segundo os dados do INE (tabela 16), o número de trabalhadores empregados por conta própria, como isolados e como empregadores, decresceu no período de tempo considerado, i.e. entre 1998 e 2010 (de 930.400 para 804.900 trabalhadores por conta própria isolados e de 292.000 para 259.600 trabalhadores por conta própria empregadores)⁵⁰⁶. Ainda assim, sublinhamos que Portugal apresenta uma das mais elevadas taxas de trabalho por conta própria entre os países da UE27. No ano de 2009, esta correspondia, a 22.8% em Portugal contra apenas 14.9% na UE27.

Tabela 16 – População empregada por situação na profissão, 1998-2009, 4º trimestre (milhares)

ANO	TOTAL	Trabalhador por conta de outrém	Trabalhador por conta própria/isolado	Trabalhador por conta própria/Empregador	Trabalhador familiar não remunerado	Outra situação
2010	4.948.8	3.833.4	804.9	259.6	50.7	0
2009	5.023.5	3.827.1	877.6	270.9	47.2	0.7§
2008	5.176.3	3.953.1	902.0	282.0	38.4	0.9§
2007	5.188.2	3.909.0	898.0	297.0	56.8	27.4
2006	5.142.8	3.897.6	880.1	277.4	59.1	28.6
2005	5.133.8	3.843.1	899.0	287.2	73.5	31.1
2004	5.133.9	3.807.0	899.1	322.9	79.3	25.6
2003	5.118.3	3.743.7	937.8	332.0	80.2	24.6
2002	5.095.5	3.741.2	934.9	306.3	90.4	22.7
2001	5.138.5	3.737.8	954.6	327.5	97.1	21.4
2000	5.061.2	3.675.2	877.4	294.1	127.5	87.1
1999	4.930.6	3.572.8	891.0	302.7	116.9	47.2
1998	4.863.0	3.496.5	930.4	292.0	100.5	43.6

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

§: Desvio do padrão de qualidade/Coefficiente de variação elevado

⁵⁰⁶ A. Cf. (Dornelas 2010).P. 35

Note-se também a diferença considerável existente entre ambas as situações. Neste caso, a condição de trabalhador por conta própria isolado tem um peso bastante maior do que a dos trabalhadores por conta própria que empregam outros trabalhadores (e.g. em 2010 estes eram, respectivamente, de 804.900 e de 259.600 indivíduos), o que vai ao encontro das ideias que acima apresentámos.

Apesar do ligeiro decréscimo no número de trabalhadores por conta própria nos anos mais recentes, lembramos que alguns estudos realizados na viragem do milénio sobre o tema, revelavam que as iniciativas de criação do próprio emprego eram particularmente valorizadas social e politicamente na sociedade portuguesa (Cabral 2000; Figueiredo 2003; Hespanha 1999). Refira-se também que, no contexto da implementação em Portugal da EEE, o governo português adoptou um conjunto de medidas especificamente dirigidas a esta forma de emprego com o objectivo, designadamente, de combater o falso trabalho independente e, sobretudo na 1ª fase da EEE, integrar nos quadros permanentes da Administração Pública trabalhadores com “recibos verdes” (Figueiredo 2003: 173). Foram também criados, no contexto da EEE, mecanismos de simplificação administrativa para a criação de empresas⁵⁰⁷ (Capucha *et al.* 2003). Ou seja, esta é uma forma de emprego que tem, de facto, alguma expressão na sociedade portuguesa e que, como vimos, comporta algumas especificidades.

Tal como sucede com as outras modalidades de trabalho flexível acima analisadas, esta forma de emprego pode comportar custos sociais e económicos elevados para os trabalhadores, os quais se traduzem designadamente:

- a) na exclusão de benefícios no domínio da protecção social (e.g. subsídio de desemprego, pensões, direito a férias);
- b) na desvalorização da sua actividade profissional associada, nomeadamente, a níveis baixos de remuneração e, geralmente, a um número excessivo de dias e horas de trabalho;
- c) numa inserção precária no mercado de trabalho (e.g. instabilidade do emprego, ameaça de desemprego);

⁵⁰⁷ Desde o início do novo milénio, designadamente, foram implementadas algumas iniciativas de origem governamental destinadas a apoiar a criação do próprio emprego e foi facilitado o acesso ao crédito e financiamento bancário às pequenas empresas.

d) em fracas possibilidades de aprendizagem e, por conseguinte, de progresso profissional (Kovács 2002; 2004b)⁵⁰⁸.

Reforçamos também a ideia de que, em alguns casos, o incentivo a esta forma de emprego é revelador de estratégias políticas e empresariais destinadas a atenuar os efeitos da reestruturação do mercado de trabalho, a flexibilizar e a agilizar os processos produtivos, a (re)criar condições favoráveis em termos competitivos, e, eventualmente, a diminuir o impacto de situações de desemprego que, deste modo, não são contabilizadas estatisticamente⁵⁰⁹.

De um modo geral, sublinhamos que os impactos que estas formas flexíveis de emprego no que diz respeito à precariedade das condições de trabalho variam em função de factores associados, especificamente, à ocupação profissional, idade e sexo (Leschke e Watt 2008; Letourneux 1998).

A pluriactividade e os baixos salários

Uma das características que sobressai também do mercado de trabalho português diz respeito aos baixos salários auferidos pelos trabalhadores, sobretudo, pelos que detêm baixas qualificações e/ou níveis de escolarização (Tabela 17). Apesar da tendência para a diminuição da desigualdade de rendimentos que se verifica, sobretudo, desde 2005, em Portugal, ela mantém-se de entre as mais elevadas da UE, tal como comprova o coeficiente de Gini (33.7%, em 2009)⁵¹⁰. Note-se também que o risco de pobreza dos trabalhadores portugueses é dos mais elevados de entre os países da UE⁵¹¹.

Existe ainda outro tipo de desigualdade no que diz respeito aos rendimentos que tende a manter-se, apesar das alterações que têm vindo a registar-se nos últimos anos. Referimo-nos às desigualdades salariais entre homens e mulheres (Tabela 17).

⁵⁰⁸ Em concreto, sobre os riscos não financeiros do trabalho não declarado que, muitas vezes, é a configuração que assumem as formas de emprego acima descritas ver Dronelas (2010).

⁵⁰⁹ A este respeito ver Blanchard e Portugal (1998).

⁵¹⁰ Este é o valor provisório correspondente ao ano de 2009, de acordo com as estatísticas do INE. Recordamos que este é “um indicador de desigualdade na distribuição do rendimento que visa sintetizar num único valor a assimetria dessa distribuição. Assume valores entre 0 (quando todos os indivíduos têm igual rendimento) e 100 (quando todo o rendimento se concentra num único indivíduo)” (“Coeficiente de Gini”. Disponível em <http://metaweb.ine.pt/sim/variaveis/pesquisasimples.aspx?ID=PT#C>. Acedido a 21-03-2012). Sobre as disparidades de riqueza na sociedade portuguesa em comparação, nomeadamente, com os outros Estados-membros da UE consultar (Carmo 2010)

⁵¹¹ Sobre este tema, ver, entre outros, os trabalhos de Antunes (2008); Carmo e colaboradores (2010); Costa (2008a) e Silveirinha (2008) constituem referências bibliográficas importantes.

Tabela 17 – Rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem, por sexo e profissão, 1998 e 2010, 4º trimestre (euros)

Profissão	HM		Hs		Ms	
	1998	2010	1998	2010	1998	2010
TOTAL	516	785	561	849	463	721
Membros das forças armadas	699	962	721	975	417	838
Quadros superiores da administração pública, dirigentes e quadros superiores de empresas	1.364	1.780	1.460	1.859	1.067	1.631
Especialistas das profissões intelectuais e científicas	1.041	1.389	1.193	1.437	933	1.358
Técnicos e profissionais de nível intermédio	769	1.051	792	1.064	749	1.037
Pessoal administrativo e similares	574	777	617	879	544	713
Pessoal dos serviços e vendedores	420	607	510	733	367	555
Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura e pescas	337	564	341	606	329	430
Operários, artífices e trabalhadores similares	420	650	461	695	317	509
Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem	450	672	485	720	340	518
Trabalhadores não qualificados	324	525	387	625	283	478

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Os baixos rendimentos dos trabalhadores portugueses são, em parte, compensados pelo recurso a outro tipo de estratégias como seja a pluriactividade⁵¹² ligada, no caso de alguns trabalhadores (e.g. operários construção civil) à pequena agricultura familiar de subsistência, uma prática enraizada numa certa “cultura camponesa” que se interpenetra com a prática de actividades industriais e terciárias. Trata-se, em muitos casos, da obtenção de recursos que vêm complementar os rendimentos familiares obtidos por via do trabalho, sendo que este, muitas vezes, tem uma configuração precária, clandestina. Outra estratégia usada por alguns trabalhadores portugueses, designadamente, aqueles que apenas trabalham de forma inconstante, a tempo parcial e numa situação contratual precária consiste, é a conciliação de mais do que um emprego, no mesmo ou em diferentes sectores de actividade.

⁵¹² Este é um fenómeno que foi amplamente estudado por alguns investigadores portugueses na década de noventa do século passado e que “remete para a participação dos activos de um mesmo grupo familiar em diversos tipos de actividade produtiva: agricultura de subsistência, indústria e, cada vez mais, serviços” (Queiróz, 2003: 27). De entre os vários trabalhos publicados salientamos os seguintes: Hespanha (1990) e Queiróz (1999).

4.1.2.3. Alterações na composição da população activa e nos sectores de actividade

Outra mudança importante que se verifica no mercado de trabalho nacional, tal como de resto sucedeu na generalidade dos países de capitalismo avançado, ainda que com ritmos e intensidades diferentes, consiste na modificação do perfil sectorial do emprego⁵¹³. Com base na análise da tabela 18, entre 1998 e 2009, podemos detectar as tendências seguintes:

- a) um acréscimo significativo do emprego no sector dos serviços;
- b) uma diminuição da população empregada no sector da agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca (também designado sector primário) o qual, ainda assim, continua a apresentar valores mais elevados do que a média da UE⁵¹⁴;
- c) uma redução do emprego na generalidade das actividades da indústria transformadora (e.g. indústria têxtil).

Tabela 18 - População empregada por sector de actividade económica⁵¹⁵ 1998-2009, 4º trimestre (milhares)

ANO	TOTAL	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	Indústria, construção, energia e água	Serviços
2010	4.978.2	x	x	x
2009	5.054.1*	564.8*	1.425.7*	3.063.6*
2008	5.197.8	595.6 581.2*	1.520.8 1.525.1*	3.081.4 3.091.5*
2007	5.169.7	601.4	1.577.8	2.990.5
2006	5.159.5	603.8	1.577.2	2.978.4
2005	5.122.6	606.2	1.566.6	2.949.8
2004	5.122.8	618.1	1.596.0	2.908.6
2003	5.118.0	642.1	1.652.8	2.823.1
2002	5.137.3	636.9	1.727.7	2.772.7
2001	5111.7	652.6	1.728.8	2.730.3
2000	5020.9	635.4	1.733.7	2.651.7
1999	4.910.3	621.9	1.689.1	2.598.5
1998	4.843.8	651.8	1.701.1	2.490.9

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

*CAE Rev. 3

x: informação não disponível

⁵¹³ Sobre este tema ver, entre muitos outros: Castells (1999c); Esping-Andersen (1999b) e Sarfati (2002).

⁵¹⁴ De acordo com os dados fornecidos pela CE na sua publicação anual *Employment in Europe*, no ano de 2009, a percentagem do emprego na agricultura, indústria e serviços (em % do emprego total) era, nos 27 Estados-membros da UE, respectivamente de 5.6%, 24.1% e 70.4% e, em Portugal o peso destes sectores no emprego total correspondia a 10.9%, 26.9% e 62.2%, números que são reveladores, designadamente, do peso considerável que o emprego no sector agrícola ainda detém no nosso país (European Commission 2010).

⁵¹⁵ Neste caso, reunimos a informação relativa à Classificação Portuguesa das Actividades Económicas (CAE) Rev. 2.1 e Rev. 3. Sobre a respectiva transição e harmonização com as classificações das organizações internacionais (e.g. UE) consultar o Decreto-Lei n.º 381/2007.

Complementarmente, podemos verificar (tabela 19), que as profissões em que se regista um aumento do número de pessoas empregadas entre 1998 e 2010 são os especialistas das profissões intelectuais e científicas (de 299.000 para 492.000) e os técnicos e profissionais de nível intermédio (de 370.600 para 478.100). Regista-se um aumento também no pessoal administrativo e similares (de 440.300 para 450.900) e no pessoal dos serviços e vendedores (de 640500 para 792.200). Acresce que o número de trabalhadores não qualificados, após a diminuição registada nos anos anteriores, sofreu um ligeiro aumento em 2010 (para 620.300) o que, de certo modo, vem comprovar a ideia de que a imagem dual do mercado de trabalho português se mantém.

Tabela 19 - População empregada, por profissão 1998-2010, 4º trimestre (milhares)

ANO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2010	25.5	298.0	492.0	478.1	450.9	795.2	522.5	896.7	401.9	620.3
2009	29.3	333.4	476.9	477.8	477.6	798.5	552.3	915.1	400.6	592.6
2008	31.1	321.7	464.6	480.5	482.0	789.8	565.7	1.006.3	390.3	665.9
2007	35.0	344.5	442.6	453.0	479.7	767.1	562.2	1.020.8	402.8	662.1
2006	29.8	397.2	448.5	452.7	492.9	742.8	559.2	1.014.9	410.9	610.5
2005	28.5	468.5	438.7	439.6	506.7	695.7	560.0	955.8	409.3	619.7
2004	35.8	458.8	434.5	423.2	516.1	676.5	561.7	966.8	419.8	629.6
2003	34.3*	427.6*	371.5*	386.4*	506.3*	678.7*	586.5*	1.037.2*	439.2*	650.3*
2002	29.8*	375.9*	350.5*	378.8*	491.6*	701.4*	578.3*	1.089.2*	441.3*	700.5*
2001	35.5*	348.5*	362.8*	379.1*	494.9*	690.9*	590.4*	1.103.4*	424.4*	681.8*
2000	32.6*	339.7*	335.5*	379.8*	492.8*	655.0*	559.8*	1.092.5*	435.2*	698.1*
1999	35.9*	360.7*	332.3*	363.8*	455.7*	666.5*	534.4*	1.095.4*	406.4*	649.5*
1998	36.9*	353.3*	299.0*	370.6*	440.3*	640.5*	560.5*	1.105.2*	415.8*	621.7*

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Legenda:

1 - Membros das forças armadas; 2 - Quadros superiores da administração pública, dirigentes e quadros superiores de empresas; 3 - Especialistas das profissões intelectuais e científicas; 4 – Técnicos e profissionais de nível intermédio; 5 - Pessoal administrativo e similares; 6 - Pessoal dos serviços e vendedores; 7 – Agricultura e trabalhadores qualificados da agricultura e pescas; 8 - Operários, artífices e trabalhadores similares; 9 - Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores de montagem; 10 - Trabalhadores não qualificados.

Estas tendências, designadamente, a diminuição do peso dos sectores agrícola e industrial e o crescimento do sector dos serviços afectam, de forma determinante, a inter-relação entre o mercado de trabalho e o sistema de protecção social. Vejamos de que modo. O declínio do sector industrial poderá estar associado a um aumento de desemprego e/ou do sub-emprego em empregos mal remunerados e inseguros no sector dos serviços – designados “*junk jobs*” – apelando, assim, ao reforço dos mecanismos de protecção social (Peter Taylor-Goody 2001: 21). No caso português, assistimos, com especial incidência

desde o início do século XXI, à diminuição significativa do emprego em sub-sectores como o têxtil e o calçado, uma tendência que está associada, aos fenómenos de globalização económica, ao reforço da concorrência internacional e ao forte desenvolvimento tecnológico que colocam, uma economia - como é a economia portuguesa - tradicionalmente assente em mão-de-obra barata e pouco qualificada e, ao mesmo tempo, fortemente aberta e dependente do exterior, desafios acrescidos. Apesar de um número reduzido de empresas, que desenvolvem a sua actividade económica nestes sectores tradicionais, ter conseguido modernizar-se e ver reforçada a sua capacidade competitiva em mercados internacionais particularmente exigentes (e.g. vejam-se alguns exemplos de sucesso, designadamente, na indústria do calçado e do mobiliário), em geral, assistimos a uma perda de competitividade acelerada, ao aumento do desemprego massivo e ao reforço dos empregos precários e mal remunerados. Neste sentido, estamos perante o fenómeno de dualização ou segmentação que caracteriza o mercado de trabalho português e de que já demos conta mais acima.

Sobre este tema sublinhamos que a terciarização das economias, implica, sobretudo em determinado tipo de actividades (e.g. relacionadas com a educação, a prestação de cuidados de saúde, o entretenimento e o lazer) uma diminuição do crescimento dos ganhos de produtividade. Como sublinham Hedva Sarfati e Giuliano Bonoli, em certas áreas de actividade, o aumento da produtividade no trabalho (e.g. maior rapidez e eficácia) pode representar perdas substanciais ao nível da qualidade do(s) serviço(s) prestado(s) (Hedva Sarfati e Giuliano Bonoli 2002). Esta é uma situação que contrasta com aquela que existia nas sociedades industriais, em que, nomeadamente, os ganhos de produtividade alcançados por via da mecanização, estandardização e simplificação do processo produtivo estavam directamente ligados ao aumento dos salários dos trabalhadores.

A este respeito, recuperamos um trecho da reflexão de Santos e outros (2008) que, na nossa perspectiva, sintetiza bem o que está em causa no processo de consolidação de uma sociedade terciária:

A grande evolução registada refere-se à incorporação do cliente no processo de trabalho e o seu impacto ao nível da aplicação de competências e saberes. Assim, o trabalho na arena dos serviços organiza um processo de aplicação de competências a partir da identificação das necessidades do outro (cliente) no desenvolvimento de actividades conducentes à sua satisfação pelo processo de criação da tecnologia. Agora é exigido aos indivíduos a capacidade de iniciativa, de adaptação ao contexto e de definição e organização do próprio trabalho, numa lógica de co-produção de produtos-serviços, afastando-se, deste modo, da característica essencial do processo industrial,

onde as operações eram codificadas e encadeadas, reproduzidas e orientadas para a produção de unidades estandardizadas. Mais do que produzir um bem material, o trabalho deve produzir uma qualidade de serviço (Santos *et al.* 2008: 125).

Em Portugal, existe ainda um significativo potencial de criação de emprego no sector dos serviços, tal como tem sido enfatizado em algumas recomendações dirigidas pelo Conselho Europeu a Portugal no contexto da implementação da EEE. Falamos, em termos mais concretos, de empregos de baixo ou médio valor acrescentado na área dos novos serviços a pessoas e famílias (e.g. nos domínios da saúde, assistência, apoio aos idosos, cultura, ambiente, lazer). Mas falamos também da “expansão de novos serviços com alto conteúdo de conhecimento e de aplicações tecnológicas, resultante da terciarização da indústria e do surgimento de um novo terciário (sobretudo ligado a indústrias e serviços de informação e de comunicação)” (Carneiro 2000: 11). Estes assumirão, predominantemente, a forma de serviços a empresas em domínios como “*outsourcing*, conteúdos, informação, multimédia, comunicação, marketing interactivo, comércio electrónico e economia digital, gestão de redes, processamento de dados, software, ligação entre mercados, serviços ao cliente e pós-vendas” (Carneiro 2000: 12).

Acresce o potencial de crescimento e modernização de serviços tradicionais, como é o caso da banca e do comércio, por exemplo, graças à utilização de tecnologias de informação e incorporação de competências de gestão do conhecimento. Sobretudo nestes últimos casos, a aposta na educação e qualificação dos trabalhadores, o reconhecimento de que o conhecimento de novas tecnologias representa uma mais-valia, a multiplicação de competências pessoais revelam-se estratégias essenciais na re-adequação/re-construção dos percursos profissionais e, por conseguinte também, na reorganização das próprias empresas de modo a torná-las mais competitivas.

A estas alterações nos sectores de actividade estão associadas algumas das tendências que acima identificámos, designadamente, a generalização dos empregos flexíveis. O facto de grande parte dos empregos criados/a criar estarem concentrados no sector dos serviços tem implicações ao nível do próprio sistema de protecção social conforme referimos. Ao contrário do que se verificava no período do pós-guerra, durante aquele que é considerado o período de expansão por excelência do Estado-Providência, assistimos, hoje, a uma diminuição e/ou a uma limitação do aumento dos recursos disponíveis para financiar as despesas sociais, ligada, como vimos, a uma diminuição dos

ganhos de produtividade e a uma desaceleração do crescimento económico (Hedva Sarfati e Giuliano Bonoli 2002: 3). Por conseguinte, está em causa, para além das dificuldades decorrentes da diminuição das receitas, um aumento das necessidades sociais, fruto do agravamento das condições económicas e financeiras (Palier e Viossat 2001a: 11). Sublinhe-se que os respectivos efeitos são particularmente negativos, designadamente, para alguns dos sectores dos serviços que, como explicámos, incorporam menos ganhos de produtividade, utilizam mão-de-obra menos qualificada, funcionam e/ou dirigem-se para uma escala local e/ou nacional, cujos trabalhadores podem mais facilmente, por estas razões, ser incluídos na categoria dos “trabalhadores pobres” (*working poor*)⁵¹⁶.

4.2. A diversificação dos riscos sociais. Novas pressões sobre o sistema de protecção social

Vários autores têm demonstrado, perante as transformações que têm vindo a ocorrer, nomeadamente, nas sociedades pós-industriais, que a estrutura do risco está em profunda transformação, que os riscos sociais e laborais se intensificaram e complexificaram (Barbier 2010; Bonoli 2009; Esping-Andersen 1999b; Palier e Viossat 2001b).

Como vimos de entre os desafios⁵¹⁷ que se colocam actualmente ao modelo de Estado-Providência existente em Portugal, assumem especial relevância, nomeadamente, o aumento significativo do desemprego, a diversificação e, em geral, a precarização das formas de emprego e as alterações na composição da população activa e nos sectores de actividade.

Em particular, no que diz respeito às relações laborais, estas apresentam hoje em dia características (e.g. flexibilidade, incerteza, individualização) que, do ponto de vista dos trabalhadores, são penalizadoras, sobretudo para aqueles que, como vimos, dispõem de mecanismos de integração e negociação mais frágeis. Referimo-nos, designadamente, ao risco de desemprego (e.g. de longa duração), à diminuição dos respectivos rendimentos, ao aumento da insegurança, riscos que constituem traços estruturais dos mercados de trabalho

⁵¹⁶ Sobre a bifurcação no que diz respeito à criação de emprego nas economias baseadas nos serviços, entre, de um lado sectores que requerem qualificações elevadas e oferecem salários altos e, do outro lado, actividades mal remuneradas e que requerem trabalho pouco qualificado, Bonoli (2009) constitui uma referência bibliográfica importante.

⁵¹⁷ Neste caso, identificamos alguns dos desafios que derivam, designadamente, dos disfuncionamentos do mercado de trabalho. Mas, como sabemos, há também novos riscos sociais e desafios que os regimes de Estado-Providência, em geral, enfrentam e que resultam, por exemplo, do envelhecimento demográfico. Este tema é desenvolvido, entre outros autores, por (Esping-Andersen 1999b)

actualmente (Bonoli 2009: 35). Se, para alguns trabalhadores altamente qualificados, as novas possibilidades que a reorganização das empresas lhes oferece, sobretudo em períodos de crescimento da economia, revelam-se particularmente atractivas⁵¹⁸, para outros (a maioria), as formas flexíveis e, frequentemente, precárias de emprego representam riscos acrescidos (e.g. do ponto de vista financeiro, da estabilidade no emprego, da progressão e reconhecimento profissional) e levam também “ao enfraquecimento da noção do interesse colectivo e da empresa como uma unidade com sentido e significado para aqueles que nela trabalham” (Castells 1997 *apud* Kovács 2002: 122)⁵¹⁹.

Deste ponto de vista, constatamos que, ao mesmo tempo, que aumentam as expectativas das empresas em se tornarem lucrativas num mercado cada vez mais competitivo e concorrencial, os trabalhadores – que constituem um dos elos fundamentais e estratégicos do respectivo sucesso – têm visto fragilizada a sua condição e, em muitos casos, negada a possibilidade de obter contrapartidas que garantam a sua satisfação pessoal e, por conseguinte, também a sua produtividade e capacidade de, eficazmente, se entregarem a um projecto comum (e.g. salários atractivos, vínculo laboral estável, integração social). Para além disso, a atipicidade dos horários e a instabilidade dos regimes laborais “não só tornam ainda mais difícil conciliar a actividade profissional com a vida familiar (trabalho nocturno, aos fins-de-semana ou longe de casa, etc.), como facilitaram condições de abuso e violência psicológica nos segmentos mais precários, em especial nas situações de ilegalidade e de sub-emprego” (Pedroso *et al.* 2005: 41). Esta é, digamos, a outra face da difusão das formas flexíveis de emprego a que as empresas recorrem, cada vez mais, com um objectivo muito claro de, no curto prazo, reduzir custos. No longo prazo, porém, este tipo de estratégia pode revelar-se penalizador para as próprias empresas, na medida em que, ao recrutarem e/ou utilizarem uma mão-de-obra maioritariamente instável, mal remunerada, etc., dificilmente conseguem assegurar a mobilização de recursos humanos motivados, qualificados, capazes de contribuir para o aumento da produtividade e inovação nos procedimentos e nos produtos⁵²⁰.

⁵¹⁸ Como refere Kovács “os especialistas altamente qualificados tendem a ser muito procurados, têm uma forte capacidade de negociação e não estão muito interessados na segurança do emprego”. Sobretudo para estes, “as formas flexíveis de trabalho e emprego comportam novas potencialidades, tais como, maior controlo sobre o tempo pelos indivíduos, melhor conciliação do trabalho com a vida familiar e do emprego com o ciclo de vida” (Kovács 2002: 124).

⁵¹⁹ O texto original de Castells cujo excerto foi extraído e traduzido por Ilona Kovács é o seguinte (Castells 1997).

⁵²⁰ Acresce um outro fenómeno que tem vindo a assumir dimensões consideráveis no nosso país relacionado com a “fuga de cérebros”. Sobre este tema ver, designadamente, um texto recente de Kovács e Chagas (Kovács e Lopes 2010).

Sublinhe-se que as consequências negativas que acima referimos afectam os trabalhadores individualmente mas também a sociedade no seu conjunto, na medida em que esta está organizada no pressuposto de que as pessoas têm, como refere Ilona Kovács, um emprego seguro⁵²¹ (Kovács 2002: 130). Interessantemente, os efeitos potencialmente negativos do recrutamento de uma “mão-de-obra temporária cuja integração raramente está assegurada” foram apontados há mais de um século por um dos autores fundadores da Escola Francesa de Sociologia, Émile Durkheim (Paugam 2007: 5). Ao referir-se às formas patológicas da divisão social do trabalho, Durkheim chamou a atenção para os riscos que advém do trabalho irregular e intermitente e que se manifestam, designadamente, sob a forma de descoordenação, incoerência, desordem, em suma, de solidariedade fraca ou imperfeita (Durkheim 2007). Este é, sem dúvida, um debate académico estimulante e actual que constitui um desafio, nomeadamente, para os sociólogos na medida em que estes são chamados a repensar o valor e a centralidade do trabalho e a analisar as mudanças na relação com o emprego enquanto elemento primordial de integração social. Neste trabalho, sem perder de vista estas questões, olhamos, sobretudo, para as implicações e/ou repercussões que estas mudanças acarretam para as políticas públicas que têm sido desencadeadas para promover a (re)inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho e combater ou reduzir as consequências negativas do desemprego. Com esse objectivo, no capítulo subsequente, analisamos as principais mudanças que podemos detectar nas políticas de emprego nacionais e as interrelações e influências que se estabelecem com as políticas de emprego emanadas da UE (e.g. no âmbito da EEE).

5. Conclusão

Com base nas ideias que apresentámos sobre os novos desafios com que, em particular, o mercado de trabalho nacional está hoje confrontado, sublinhamos que estes representam para o Estado-Providência riscos e dificuldades acrescidas. Como explicitámos neste capítulo, o modelo de Estado-Providência que existe em Portugal caracteriza-se por dualismos e desigualdades profundas sendo particularmente limitadas, no domínio da protecção social, as capacidades de resposta, designadamente, ao aumento

⁵²¹ Sobre esta questão, ver capítulo 1 deste trabalho. Do nosso ponto de vista, uma boa síntese de ideias sobre os impactos negativos do desemprego pode ser consultada em Baxandall (Baxandall 2001; 2002).

massivo do desemprego. O facto de Portugal não ter ainda sido capaz de ultrapassar problemas estruturais de ordem interna (e.g. baixas qualificações, peso elevado da economia informal, desigualdades e insuficiências do sistema de protecção social), a par (1) da introdução de reformas no mercado de trabalho que aprofundam os desequilíbrios entre flexibilidade e segurança; (2) da deterioração da situação de emprego e (3) de um cenário macroeconómico profundamente negativo (e.g. redução dos ritmos de crescimento da criação de riqueza e da produtividade), consolidam as disparidades e as fraquezas do Estado-Providência.

Num contexto em que se conjugam, a par dos factores internos, factores externos extremamente exigentes (e.g. globalização sem precedentes da economia à escala mundial; constrangimentos no domínio da política fiscal decorrentes da adesão à zona euro) as dificuldades manifestadas por Portugal no sentido do reajustamento do seu modelo económico têm-se agravado, conduzindo à periferalização da economia e da sociedade portuguesa ou, na expressão francesa, ao agravamento do síndrome de uma sociedade “à deux vitesses”. Neste sentido, consideramos que, não só o modelo português de Estado-Providência está sujeito a novos desafios e mudanças importantes, como estes, em conjugação com as escolhas políticas que têm sido postas em prática por determinados actores (decisores políticos, mas também representantes do sector económico, representantes dos empresários e dos trabalhadores) estrategicamente colocados, implicam, cada vez mais, que o Estado apenas garanta um mínimo de protecção social aos cidadãos mais necessitados. Ou seja, está em causa o recuo e/ou retracção do Estado-Providência. Isto tem implicações a diversos níveis:

- (1) nos cortes nas despesas sociais;
- (2) na diminuição da generosidade de alguns benefícios sociais (e.g. subsídio de desemprego, pensões de reforma);
- (3) na limitação/restricção dos direitos sociais;
- (4) na deterioração dos resultados alcançados por exemplo no combate à pobreza e na diminuição das desigualdades sociais.

Tendo em conta as fraquezas já antes apontadas e o peso dos novos desafios urge, sem dúvida, repensar os princípios, os objectivos, em suma, qual deverá o caminho a seguir relativamente ao papel do Estado enquanto garante (primordial?) do bem-estar

social. Sendo esta uma tarefa eminentemente política ela deve também reflectir os ensinamentos que provém da pesquisa científica, onde a Sociologia, designadamente, assume um papel determinante.

As ideias apresentadas neste primeiro capítulo daquela que é a terceira parte do nosso trabalho, vão ao encontro de uma das hipóteses de pesquisa a qual recordamos:

Hipótese 4 - *A influência das políticas desenvolvidas ao nível europeu no domínio do emprego (e.g. EEE) varia em função dos diferentes contextos nacionais, designadamente:*

- a) das características político-institucionais específicas do regime de Estado-Providência nacional;*
- b) das condições económicas específicas (e.g. o tamanho e o grau de abertura das economias);*
- c) da configuração específica do mercado de trabalho (e.g. conceitos, instrumentos e instituições existentes).*

Os dados apresentados ilustram a ideia de que a intervenção do Estado-Providência em Portugal, designadamente, no mercado de trabalho apresenta inúmeras fragilidades, interferindo e gerando factores de risco acrescidos na experiência do desemprego. Complementarmente, algumas das mudanças em curso no mercado de trabalho colocam ao modelo de Estado-Providência desafios acrescidos que este, no caso português, não tem sido capaz de antecipar, planeando e edificando uma estratégia coerente e de longo prazo. Uma vez analisadas (algumas das) condições internas do país debruçamo-nos, nos dois capítulos subsequentes, de forma mais aprofundada, sobre a reconfiguração das políticas de emprego nacionais como reflexo das influências e das interacções entre estas e a EEE, indo, deste modo, ao encontro de outras das nossas hipóteses de trabalho (*hipóteses 5 e 6*).

Capítulo VIII. As influências da Estratégia Europeia de Emprego nas políticas de emprego em Portugal

Neste capítulo e no capítulo subsequente, analisamos em profundidade as influências da EEE nas políticas de emprego nacionais. Conforme explicitámos no capítulo II do trabalho, analisar os efeitos e as influências da EEE coloca ao investigador problemas metodológicos complexos que este deve procurar, se não solucionar, pelo menos atenuar através do recurso à combinação de técnicas de investigação distintas e da adopção de alguns cuidados metodológicos⁵²². É pois esta a estratégia que usamos, tendo em conta o quadro teórico que definimos (e.g. o institucionalismo sociológico) e cujas ferramentas analíticas consideramos essenciais para compreender o modo como a EEE e o MAC funcionam “no terreno”. As dimensões de análise que abordamos, e que nos permitem reorganizar a informação empírica que recolhemos, são as seguintes:

- 1) Que alterações na forma e no conteúdo das políticas (e.g. novas medidas e instrumentos; novas prioridades da acção governativa; mudanças ao nível dos discursos) podemos detectar?
- 2) Que mudanças podemos identificar no modo de pensar as políticas, i.e., que influências de ordem cognitiva provém da EEE?
- 3) Quais os efeitos no papel dos actores envolvidos na elaboração e execução das políticas (e.g. actores governamentais; parceiros sociais; representantes do serviço público de emprego) e nas formas de cooperação, coordenação, consulta que entre eles se processam?
- 4) De que forma estes actores incorporam nas suas práticas e nos seus discursos a EEE?
- 5) Quais os resultados alcançados no que diz respeito, designadamente, à criação de empregos, à qualidade dos empregos criados, à requalificação dos trabalhadores/desempregados, à (re)integração no mercado de trabalho de grupos mais desprotegidos e/ou em situação de maior vulnerabilidade social⁵²³.

⁵²² A propósito de algumas recomendações concretas neste domínio Zeitlin (2009) constitui uma referência bibliográfica importante.

⁵²³ Este tópico é, de todos, aquele que menos desenvolvemos neste trabalho. Sobretudo, fazemos referência a alguns estudos que têm sido publicados relativamente a algumas destas questões e/ou a iniciativas concretas a elas associadas. Em todo o caso, parece-nos que esta é uma dimensão importante que deve ser integrada numa avaliação mais completa dos resultados de implementação em Portugal da EEE e dos efeitos que as alterações nas políticas de emprego nacionais produziram em termos, nomeadamente, do tipo de empregos criados.

Na resposta a estas questões tomamos como ponto de partida o pressuposto de que estamos perante um processo que ocorre por duas vias que se conjugam:

a) os impactos/efeitos do nível europeu no nível nacional;

b) as influências do nível nacional no modo como as orientações, os recursos, os indicadores, etc. europeus são traduzidos e re-desenhados internamente.

1. As especificidades da implementação da Estratégia Europeia de Emprego em Portugal

A EEE é, como vimos, uma estratégia eminentemente política cuja originalidade consistiu na adopção do MAC. Este representa um novo instrumento/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 objectivos e indicadores definidos à escala europeia. Parafraseando uma das nossas entrevistadas, as directrizes devem ser entendidas do seguinte modo:

As directrizes são a base, os princípios que guiam o Estado-membro para guiar as suas políticas, o seu plano de reformas. (E17 e2 Membro de órgão da UE)

As políticas concretas prosseguidas dependem das condições internas específicas de cada país (e.g. das especificidades das respectivas instituições e problemas) e da vontade de certos actores (e.g. decisores políticos) em privilegiar linhas de actuação específicas face a uma determinada conjuntura política e económica. Como testemunha outro entrevistado:

Não é possível fazer uma estratégia concertada, é impossível, porque as realidades dos Estados-membros são completamente diferenciadas. É evidente que há aquele pacote global de soluções mas depois a aplicação em cada Estado-membro é em função das circunstâncias. (E29 Membro de organização sindical nacional)

Nos relatórios anuais que são produzidos por cada Estado-membro são identificados dados específicos acerca da situação nacional tal como as maiores fragilidades que caracterizam os diversos mercados de trabalho. Tendo em conta a evolução destes factores e em função também dos conteúdos das directrizes decididos a nível europeu, são então definidas prioridades que vão sofrendo alterações ao longo dos anos, tal como podemos constatar através da análise do caso português.

1.1. O Plano Nacional de Emprego

Em Portugal, a EEE foi operacionalizada através do Plano Nacional de Emprego (PNE)⁵²⁴. 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). Uma das nossas entrevistadas sublinha, precisamente, as vantagens associadas à possibilidade de adaptar as orientações definidas a nível europeu às especificidades nacionais:

Eu penso que para países pequenos, sobretudo para países pequenos, a estratégia tem dado um contributo positivo. Em que termos? No fundo há um conjunto de orientações que são definidas a nível europeu, igual para todos os Estados-membros mas depois cada um tem a capacidade de poder adaptar à sua situação concreta e isso, eu penso que, é importante. (E32 Membro do governo ou da administração central)

Até ao ano de revisão da EEE em 2002, os sucessivos PNE definiram três grandes linhas estratégicas em termos de intervenção:

- A) Actuação preventiva face aos fenómenos do desemprego junto dos activos empregados e dos jovens em fase de transição para a vida activa;
- B) Actuação precoce de combate aos problemas de desemprego, por forma a minimizar o risco de desemprego de longa duração;
- C) Actuação facilitadora da inserção social dos sectores expostos ao desemprego de longa duração, na óptica da combinação da melhoria da protecção social com o estímulo ao regresso ao mercado de trabalho (Centeno 2003: 3).

O PNE definido para o período seguinte, 2003-2006, reflecte já 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 actuação privilegiadas centram-se na promoção da empregabilidade e na resposta a algumas das debilidades estruturais do mercado de trabalho (e.g. as baixas qualificações dos trabalhadores e dos empresários; a baixa produtividade; a forte

⁵²⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/98, de 6 de Maio. Portugal foi um dos poucos Estados-membros que apresentou autonomamente o PNE até ao ano de 2010 (PNE 2008-2010), no sentido de dar visibilidade à questão do emprego, embora não fosse obrigado a fazê-lo a partir do ano de 2005, quando as questões em torno da qualificação, do emprego e da coesão social foram integradas no PNR/PNACE.

incidência do trabalho ilegal; as dificuldades de integração no mercado de trabalho de alguns grupos sociais). Apesar das melhorias alcançadas no que diz respeito, designadamente, à melhoria significativa do nível de habilitações da população (e.g. jovem) portuguesa, persistem 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 acções de educação e formação). Este tipo de problemas ganha visibilidade acrescida numa altura em que a situação de emprego (de novo) se degrada – com a diminuição do crescimento do emprego e o aumento do desemprego - e em que o crescimento económico desacelera.

Neste contexto, o governo português decidiu implementar um Programa de Emprego e Protecção Social (PEPS)⁵²⁵, com os seguintes objectivos:

- 1) Reforçar os incentivos à criação de novos postos de trabalho e à mobilidade;
- 2) Aumentar a empregabilidade;
- 3) Reforçar os mecanismos de incentivo à formação profissional;
- 4) Consagrar mecanismos de incentivo à conversão de contratos a termo em contratos sem termo;
- 5) Combater a desigualdade existente na contratação de certas categorias de trabalhadores;
- 6) Simplificar os procedimentos por forma a permitir um melhor e mais fácil acesso às medidas de política de emprego e de formação profissional.

O programa integrou um conjunto de medidas temporárias, de natureza excepcional, de emprego e de protecção social, dirigido especificamente aos trabalhadores em situação de desemprego.

Deste modo pretendeu-se completar as linhas mais gerais de actuação previstas no âmbito da concretização dos objectivos da EEE, com medidas de âmbito mais específico e localizado no tempo (MSST 2003).

⁵²⁵ O programa foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 84/2003, de 24 de Abril. As medidas temporárias de protecção social nele previstas foram complementadas por medidas temporárias (com a duração prevista de 18 meses) de emprego e formação profissional consagradas no Decreto-Lei n.º 168/2003, de 29 de Julho. Recordamos que, neste período, foi também aprovado o Código do Trabalho (Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto).

1.2. A integração do Plano Nacional de Emprego no Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego

Desde 2005, o PNE passou a estar articulado com outros programas sectoriais de carácter transversal, nomeadamente, o Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC) e o Plano Tecnológico (PT) no âmbito do chamado Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE). O primeiro PNR, relativo ao período 2005-2008, designava-se “Estratégia de Lisboa – Portugal de Novo; Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego” (PNACE 2005/2008) e foi apresentado por Portugal em Outubro desse mesmo ano. Esta designação resulta da adopção, pelo governo português, de um conjunto de objectivos políticos de que fazem parte os elementos seguintes:

- 1) estabelecer uma agenda de acção transformadora e reformista;
- 2) reforçar a ligação emocional e racional de Portugal à Estratégia de Lisboa e assegurar a concretização bem sucedida da mesma;
- 3) enfatizar a oportunidade de recomeço e o novo impulso de modernização que a aplicação da Estratégia de Lisboa constitui para Portugal (Zorrinho 2005: 37).

Podemos considerar que, na totalidade, este seria um plano de reformas particularmente ambicioso, que incluía 125 medidas, organizadas em sete domínios de acção política concretos que passamos a identificar:

- 1) crescimento económico e sustentabilidade das contas públicas;
- 2) governação e administração pública;
- 3) competitividade e empreendedorismo;
- 4) investigação, desenvolvimento e inovação;
- 5) coesão territorial e sustentabilidade ambiental;
- 6) eficiência dos mercados;
- 7) qualificação, emprego e coesão social.

Citando o (à época) coordenador da Estratégia de Lisboa em Portugal, Carlos Zorrinho, com o PNACE pretendia-se “dar um novo impulso de modernização ao País, com incidência especial no crescimento económico e na consolidação das contas públicas, na melhoria da qualificação dos portugueses e da competitividade da economia e no

reforço da coesão social e da sustentabilidade ambiental” (Presidência do Conselho de Ministros 2005: 1).

Sublinhe-se que apesar da apresentação de metas e objectivos bastante ambiciosos⁵²⁶ a primeira avaliação que foi feita pela CE ao plano português foi bastante crítica. De entre os aspectos negativos apontados sublinhamos duas ideias que nos parecem importantes: a) a generalidade das medidas foi apresentada com pouca informação e b) são escassos os objectivos quantificados explícitos. No relatório de avaliação realizado no final do primeiro ano de execução (2005), a CE salientava já algumas mudanças importantes ao nível da implementação de medidas macroeconómicas que deverão permitir uma melhor sustentabilidade das finanças públicas, bem como contribuir para dinamizar o crescimento económico. No entanto, permanecem algumas críticas no que diz respeito, especificamente, às políticas de emprego e à reforma da administração pública. Uma das áreas onde Portugal é chamado a realizar medidas (mais) concretas é a da flexisegurança.

A necessidade de tornar mais flexível o mercado de trabalho (e.g. a nível das relações contratuais, das condições e horários de trabalho) viria a ser progressivamente implementada, sem que fosse, no entanto, atribuída 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, o “Plano Nacional de Reformas 2008-2010”, o qual passa a estar organizado em torno de seis domínios de reforma:

- 1) melhoria da qualidade das finanças públicas e continuação da modernização da administração pública;
- 2) criação de um ambiente mais favorável para os negócios, em especial para as PME (e.g. através da canalização de recursos disponíveis no QREN);
- 3) mais I&D e melhores sistemas de inovação;
- 4) combater as alterações climáticas, apostar nas energias renováveis e na eficiência energética;
- 5) mais mobilidade positiva através das qualificações, do emprego e da coesão social;

⁵²⁶ Estes objectivos deveriam ir ao encontro das preocupações e recomendações da própria CE em matéria de política económica e política de emprego para Portugal.

6) promover um território inteligente, através, designadamente, da fixação de populações qualificadas e realização de investimentos em sectores de elevado valor acrescentado⁵²⁷.

Neste caso, estamos perante um documento em que são actualizados objectivos que provêm de medidas do plano anterior e em que, simultaneamente, se introduz um conjunto de novas medidas consideradas pertinentes (e.g. no domínio das preocupações ambientais e do controlo das finanças públicas, eleita como grande prioridade da acção governativa). Estas últimas foram delineadas tendo em conta o balanço de algumas iniciativas anteriores e também a necessidade de enfrentar novos desafios. Estes viriam a ser, em grande parte, determinados pela crise económica e financeira que afectou de forma premente os países da UE. Em Portugal, esta crise teve implicações negativas, designadamente, na (in)sustentabilidade das finanças públicas, no crescimento económico e trouxe consigo dificuldades de criação de emprego (e.g. qualificado). Reconhece-se que as preocupações com a dimensão social e, muito especificamente, a concepção do emprego como um domínio de acção em si próprio/superior tal como era defendida por Allan Larsson (2001), perdem centralidade, são remetidas para um “terceiro domínio” de actuação, o menos desenvolvido de todos.

Como afirmámos anteriormente, o PNACE constitui uma resposta de Portugal às novas linhas de orientação da Estratégia de Lisboa e constitui uma referência de enquadramento para as diversas políticas governamentais de âmbito macroeconómico, microeconómico e de qualificação e emprego. Neste sentido, o PNACE enquadra em particular: 1) o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), na dimensão macroeconómica, 2) o Plano Tecnológico (PT)⁵²⁸, na dimensão de competitividade e qualificação, e 3) o Plano Nacional de Emprego (PNE), na dimensão emprego. Para além destes programas, o PNACE incorpora ainda contributos decorrentes de pareceres emitidos pelos parceiros sociais e dos programas abrangidos pelo MAC (Presidência do Conselho de Ministros 2005).

⁵²⁷ Cf. “Estratégia de Lisboa”. Disponível em <http://www.estrategiadelisboa.pt/InnerPage.aspx?idCat=675&idMasterCat=672&idLang=1&idContent=2431&idLayout=3&site=>. Acedido a 25/01/2010).

⁵²⁸ O programa transversal para a competitividade e o crescimento intitulado “Plano Tecnológico” foi aprovado pelo Conselho de Ministros no âmbito do PNACE 2005-2008 e é considerado “o plano mais emblemático da implementação da Estratégia de Lisboa em Portugal, pois concentra as respostas em matéria de conhecimento, tecnologia e inovação” (Disponível em <http://www.planotecnologico.pt/pt/estrategiadelisboa/perguntas-frequentes/lista.aspx#10>. Acedido a 25/01/2010).

O modo como foram elaborados e os conteúdos dos dois PNR apresentados por Portugal apresentam algumas especificidades que destacamos:

1. A articulação entre os diferentes domínios de actuação é vagamente enunciada, sendo atribuída menor centralidade às questões do emprego e da coesão social.
2. De um modo geral, destaca-se o carácter generalista com que as ideias são apresentadas. Neste sentido, constatamos, por exemplo, a ausência de metas e objectivos específicos.
3. Os apoios financeiros ao vasto conjunto de medidas anunciadas não são explicitados⁵²⁹.

Por exemplo, no caso dos instrumentos e medidas previstos no âmbito da qualificação, emprego e coesão social, apenas se considera que aqueles “encontram-se em sintonia com o previsto no âmbito do QREN, nomeadamente no POPH, para o período 2007-2013 e serão potenciados por um clima macroeconómico saudável e pela dinâmica micro económica, nomeadamente pela dinâmica empresarial” (Presidência do Conselho de Ministros 2010). Ora, dada a dimensão e a quantidade de medidas previstas, o facto de não existir uma dotação financeira própria leva-nos, desde logo, a duvidar sobre as possibilidades da sua concretização. Por outro lado, a degradação da situação económica e financeira do país neste período implica que, mesmo quando é possível o recurso a fundos comunitários, os apoios do Estado português revelam-se mais difíceis, obstaculizando, de facto, a concretização das políticas enunciadas.

2. Alterações na configuração das políticas de emprego nacionais: continuidades e mudanças

Como vimos no capítulo anterior, desde o início do novo milénio temos assistido a um aumento contínuo da taxa de desemprego em Portugal e a uma precarização das relações e condições de trabalho. O desemprego massivo, de longa duração constitui, actualmente, um desafio para os governantes portugueses que, em particular, nos últimos anos têm desenvolvido um conjunto de políticas destinadas a minorar os impactos

⁵²⁹ Veja-se a diferença, por exemplo, com o PNR finlandês que contém um ponto específico sobre o modo como os fundos estruturais serão utilizados para implementar o plano de reformas.

negativos do desemprego, mas, 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, especificamente, na EEE.

No período que coincide com a implementação da EEE, registam-se alterações ao nível do conteúdo, dos objectivos e também da forma de implementação das políticas. Se, por um lado, estas mudanças refletem momentos específicos da vida política e económica nacional (e.g. períodos eleitorais específicos; partidos políticos no governo e respetivas agendas políticas) elas resultam, por outro lado, da interação crescente entre as instituições nacionais e europeias no âmbito das políticas de emprego. As alterações ao nível dos objectivos e dos conteúdos das políticas de emprego prosseguidas em Portugal ao longo da EEE são analisadas com maior detalhe no ponto seguinte deste capítulo. Começamos por destacar a centralidade atribuída ao desenvolvimento de políticas activas de emprego.

2.1. Mudanças nos objectivos e nos conteúdos das políticas

De entre as transformações mais significativas que podemos detetar nas políticas de emprego nacionais assinalamos os aspectos seguintes:

- a) Reforço das políticas activas de emprego;
- b) Reforço dos incentivos para que os indivíduos (re)integrem rapidamente o mercado de trabalho (*make work pay*)⁵³⁰;
- c) Reforço da formação/qualificação e das medidas destinadas a promover a aprendizagem ao longo da vida;
- d) Desenvolvimento de políticas orientadas para alguns grupos sociais em particular (e.g. as mulheres, jovens, trabalhadores de mais idade, deficientes, minorias étnicas);
- e) Incentivo à flexibilidade (e.g. das relações contratuais).

Vejamos, de forma mais concreta, de que modo foram implementados estes objectivos e quais as respectivas implicações para o desenvolvimento das políticas de emprego nacionais.

⁵³⁰ Estes dois primeiros objectivos são destacados por Claude Barbier como sendo, de facto, prioritários no âmbito da EEE, tendo em conta que esta surge como uma iniciativa política a nível europeu num contexto de uma “presumível crise financeira dos sistemas de protecção social”, em que é necessário responder aos desenvolvimentos demográficos, ao reforço da competição externa e à emergência de uma “Sociedade do conhecimento” (Barbier 2005: 51).

2.1.1. A activação das políticas de emprego como uma tendência dominante

Uma das orientações centrais da EEE consiste em incentivar a participação dos trabalhadores no mercado de trabalho, promovendo a sua empregabilidade através de uma abordagem preventiva e “activa”⁵³¹ em detrimento das (tradicionalis) “políticas passivas” (e.g. compensações em caso de desemprego; pensões de reforma antecipadas). Como recordam, entre outros autores, Ferrera e Sacchi (2005) o ênfase na prevenção e nas políticas activas⁵³² de emprego inspira-se em paradigmas e valores dominantes nas políticas anglo-saxónicas e do Norte da Europa. A centralidade atribuída a estas políticas representa 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 2005b). Vejamos, em concreto, as suas implicações no caso português.

A primeira ideia que importa referir é a de que, em Portugal, as políticas activas de emprego são um elemento relativamente recente, em comparação com outros países da UE⁵³³. A implementação da EEE, em concreto, veio influenciar o discurso oficial e político em torno da necessidade de reforçar as políticas activas de emprego e estabelecer metas específicas. Contrariamente às políticas anteriormente existentes, estas passaram a incorporar uma série de objectivos e prioridades estratégicas. Para além disso, definiram-se metas quantificadas e foi possível dotar as políticas de uma certa coerência interna (Hespanha 2007). No entanto, ao nível dos resultados obtidos podemos considerar que “o impacto da activação é inferior ao que seria esperado com base nas declarações dos políticos e nas intenções expressas nos documentos oficiais” (Hespanha 2007: 237). Na opinião de um dos nossos entrevistados, assistimos, em Portugal, nos anos mais recentes à perda de centralidade das políticas activas de emprego:

Nós temos um exemplo concreto do que se passa em Portugal nos últimos anos, e aqui não estou a falar do governo a, b ou c. Ou do responsável a, b ou c, que é, por trás de toda a linguagem da EEE e por trás de todas aquelas directrizes e metas, as medidas políticas activas de emprego quase desapareceram. Se me perguntar quais

⁵³¹ Para uma sistematização de ideias a respeito da introdução e disseminação do conceito e dos princípios teóricos subjacentes às políticas activas de emprego consultar Barbier (2005).

⁵³² Para além destes dois aspectos, os autores destacam a preocupação em torno do funcionamento (mais) eficiente dos serviços públicos de emprego.

⁵³³ De entre as iniciativas, anteriores à EEE, que combinavam medidas compensatórias com um certo grau de activação, destacam-se os programas ocupacionais, existentes desde 1985 que visavam “através do envolvimento dos desempregados em actividades 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, nomeadamente, Centeno (2003); Hespanha (2007); Hespanha et al (2002); Hespanha e Matos (1999).

foram as últimas que foram adoptadas, eu acho que, no caso português, desde que foram postos em prática aqueles programas integrados, para resolver problemas regionais, da Beira Interior, da Península de Setúbal, do Vale do Ave, não apareceu mais medida nenhuma. E, repito, a sensação que eu tenho é que é um problema que extravaza largamente o nosso país. (E31 Perito português)

Outro aspecto a ter em atenção é o facto de, para além da importância que a fixação e quantificação de metas representa no caso português, frequentemente, estas serem delimitadas em função dos objetivos definidos para o período seguinte e, neste sentido, o respectivo cumprimento estar, à partida, previamente assegurado. O entrevistado supra-citado defende, de forma clara, esta mesma ideia:

Essa não é uma especificidade portuguesa. Toda a gente manipula. É por isso que eu me confesso um bocadinho adversário do chamado realismo estatístico (...) sabemos que na maior parte dos casos se define qual é o resultado da arqueologia e depois qual é o melhor método estatístico para o comprovar. (E31 Perito português)

Como referem, a propósito ainda desta questão, os autores de um dos estudos sobre Portugal que resultaram do processo de avaliação do impacto da EEE em 2002, é reconhecido o cumprimento antecipado de algumas das metas definidas por razões relacionadas com os momentos (sobrepósitos) do próprio processo de implementação das políticas:

Esta sobreposição, em que planeamento e avaliação de períodos diferentes se sobrepõem, faz com que alguns actores do processo reconheçam a existência de alguma tendência para a fixação de metas que se sabe à partida já estarem alcançadas ou o condicionamento da actividade corrente pelos objetivos que se sabe serem supervenientes (Centeno 2003: 17).

Em reforço desta ideia, admite-se também que o enfoque na delimitação de metas concretas possa levar a que as intervenções sejam 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). Esta ideia é também defendida pelo entrevistado supra-citado:

(...) A questão de encontrar uma resposta em x meses para um DLD ou um jovem deve ser um objetivo, mas não uma meta, o problema é que nós confundimos os objetivos com as metas. O dar uma resposta em seis meses é um imperativo social, não é um imperativo estatístico, mas ele é tratado como um imperativo estatístico e não social. E depois há ainda outra coisa que é todos querem “ficar bem na fotografia”. Ao dar uma resposta, eu quero lá saber se a resposta que foi dada ao Sr. X que é DLD é boa ou má. De um ponto de vista estatístico, ele está aqui e no mês x e é isso que me interessa. E nós vemos que a taxa de recorrência dos DLD e

dos jovens desempregados é enorme. Eu diria que estamos quase sempre a falar dos mesmos (E31 Perito português).

Neste sentido, devemos efectivamente questionar a eficácia, de um ponto de vista qualitativo, e não meramente quantitativo, dos resultados obtidos. As estatísticas melhoraram mas a realidade permaneceu quase igual.

No caso português, sublinhamos que a promoção de políticas activas de emprego, juntamente com outros dois temas considerados estratégicos que entretanto se lhe juntaram – a reforma do quadro normativo das relações laborais e a reforma das políticas de protecção social⁵³⁴ -, foram preocupações que 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 protecção social em Portugal”⁵³⁵. Em concreto, as medidas previstas neste documento no domínio da protecção social e das políticas activas de emprego visam:

- Apoiar a conversão de trabalho independente em contrato sem termo para os trabalhadores em geral.
- Apoiar a contratação sem termo de jovens, apoiar a conversão de trabalho independente ou contratos a termo em contratos sem termo e facilitar a transição para a vida activa.
- Facilitar a transição desemprego-emprego, prevenir e combater o Desemprego de Longa Duração (DLD).
- Apoiar a entrada no mercado de trabalho de activos com mais de 55 anos.
- Apoiar a entrada no mercado de trabalho 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 activação está ligada ao processo de ajustamento das medidas e iniciativas políticas nacionais às metas e objectivos definidos na EEE.

Sublinhe-se também que o ênfase colocado na activação 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

⁵³⁴ A articulação entre estes temas surge como resposta a uma recomendação feita 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.

⁵³⁵ Este Acordo foi assinado entre o governo e os parceiros sociais, com excepção da CGTP-IN a 25 de Junho de 2008.

formação num curto espaço de tempo⁵³⁶, i.e. criando condições para uma melhor empregabilidade. A este respeito uma dirigente sindical nacional que entrevistámos sublinha a importância atribuída ao acompanhamento dos jovens desempregados:

A aposta no acompanhamento dos desempregados jovens é para nós uma questão prioritária com respostas diferenciadas consoante os grupos. Não é por acaso que a UGT já anteriormente... eu creio que foi já no Acordo Económico e Social de 91, estava estabelecido que seria recomendável que o Governo deveria avançar para a concessão de um ano de estágios, de formação prática aos jovens que saíssem cedo do mercado de emprego, não estamos com isto a dizer antes da escolaridade obrigatória, não, após a conclusão da escolaridade obrigatória, se o jovem decidir sair para o mercado de trabalho tem que haver um acompanhamento mais, em que seja dada ao jovem uma formação mais prática, e não apenas teórica. Nesse aspecto também toda a importância que atribuímos a alguns instrumentos que têm vindo a ser desenvolvidos, nalguns casos com bastante sucesso no âmbito de cursos profissionais e daqueles cursos secundários com uma vertente profissionalizante. Para os jovens qualificados, o problema obviamente é diferente. Não será por falta de qualificações que eles não ingressam no mercado de trabalho, por vezes não é por falta de emprego, continua a haver um desajustamento entre a procura e a oferta de trabalho.
(E2 Membro de organização sindical nacional)

Deste modo é realçada a ideia de, sobretudo nos primeiros anos de implementação em Portugal da EEE, os jovens eram, claramente, 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 objectivo alargou-se a outros grupos sociais considerados mais vulneráveis, de que fazem parte, designadamente, as mulheres, os trabalhadores mais idosos, os deficientes ou os imigrantes.

2.1.2. A abordagem preventiva e a promoção da empregabilidade dos trabalhadores jovens e dos DLD

O ênfase atribuído ao desenvolvimento de políticas activas de emprego, para além das implicações de ordem ideológica e também política que lhes estão inerentes, 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

⁵³⁶ O objectivo de intervir precocemente junto dos desempregados manteve-se ao longo dos vários PNE. Esta prioridade é destacada pela responsável pela coordenação do PNE do seguinte modo: “a qualificação e o emprego da população constituem prioridades centrais da acção governativa e elementos marcantes de uma estratégia de actuação integrada, assente num conjunto alargado de intervenções que procuram contribuir, não só para a reparação de situações de desigualdade no acesso e inserção no mercado de trabalho, mas sobretudo na prevenção e na intervenção precoce, promovendo um emprego mais sustentado e com maior qualidade, aumentando a capacidade competitiva e, simultaneamente, os níveis de coesão social” (GEP-MTSS 2010).

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.

Neste sentido, um dos objectivos previstos na EEE que Portugal adoptou como sendo prioritário, designadamente nos primeiros PNE, consistia em assegurar o cumprimento e a eficácia das políticas preventivas, activas e/ou de aprendizagem ao longo da vida. De forma mais específica, os PNE apresentados entre 1998 e 2007 estabeleceram que:

- 1) a todos os jovens deveria ser oferecida uma nova oportunidade antes de perfazerem seis meses de desemprego;
- 2) deveria ser oferecida uma nova oportunidade a todos os adultos desempregados antes de completarem 12 meses de desemprego⁵³⁷.

Por conseguinte, os jovens e os adultos desempregados foram os dois primeiros grupos considerados prioritários no que diz respeito à promoção de medidas que incentivam a empregabilidade. Este objectivo traduziu-se nas duas primeiras directrizes para o emprego integradas nos PNE visando, em concreto, oferecer uma (nova) oportunidade de emprego num período inferior a seis meses no caso dos jovens e num espaço de tempo inferior a doze meses no caso dos adultos, de modo a evitar o influxo em DLD (Centeno 2003). Em alternativa a uma (nova) oportunidade de emprego, seria proposta uma experiência de aprendizagem, de requalificação profissional, que favorecesse a sua empregabilidade.

Com este objectivo foram criados dois programas específicos: o Inserjovem, destinado a desempregados com menos de 25 anos, antes de atingirem 6 meses de inscrição no IIEFP e o programa Reage para os indivíduos com mais de 25 anos. Recordamos que a ambas as medidas está associado um Plano Pessoal de Emprego (PPE)⁵³⁸. Este “consiste na realização de um projecto de inserção sócio-profissional 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). Conforme explica uma das nossas entrevistadas:

⁵³⁷ Recordamos a proximidade com as políticas do “New Deal” desenvolvidas por Tony Blair, no Reino Unido, no final dos anos noventa do século passado, junto destes dois grupos em particular (e.g. jovens com idade inferior a 25 anos e DLD com mais de 25 anos). Um dos seus objectivos 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).

⁵³⁸ A resposta obrigatória por parte do SPE no âmbito das iniciativas INSERJOVEM e REAGE inclui um processo que integra as seguintes etapas: sinalização, diagnóstico, PPE, convenção, oferta de emprego (Centeno 2003).

Isto introduziu uma dinâmica de trabalho diferente ao nível dos Centros de Emprego, que intervém mais a nível local. A metodologia Inserjovem e Reage e os Planos Pessoais de Emprego, aquilo começou a ser feito de forma mais sistemática. A pessoa já não vai ao Centro de Emprego ter uma entrevista, solta, esporádica, mas já tem um percurso definido. Aquilo tem uma lógica diferente. Eu penso que são sobretudo esses aspectos que devemos valorizar. (E32 Membro da administração central)

Como refere a entrevistada supra-citada, é esperado que os Centros de Emprego disponibilizem um acompanhamento individualizado e mais personalizado a cada desempregado. Esta ideia é corroborada por um director de um Centro de Emprego que entrevistámos para quem os procedimentos e a metodologia de acção da instituição se alteraram de forma significativa:

Penso que deve ser mantido, pelo menos na filosofia e na metodologia que está, na metodologia tirando a parte administrativa, principalmente essa, a parte burocrática, a metodologia penso que deve ser para continuar porque a filosofia que está subjacente é ambiciosa, nem sempre concretizável, mas na sua maior, na maior parte dos casos sim, os jovens terem uma resposta antes dos 6 meses e os adultos antes de um ano, às vezes nem as respostas são as mais desejáveis e é aí que eu digo, mas penso que se mudou muito ao nível do Instituto, obviamente que se contou com uma conjuntura económica muito favorável, mas noutras situações isto também daria os seus frutos, obviamente se calhar deixámos de ser tão simpáticos para as pessoas, se calhar há pessoas que estavam aqui inscritas por mil e uma razão e que deixaram de o estar por esse facto. Mas penso, penso não tenho a certeza que no global foi deveras positivo a implementação do Plano Nacional de Emprego. (E5 Membro do governo ou da administração central)

Em termos de avaliação das iniciativas, dados disponibilizados pelo GEP-MTSS mostram a existência de uma melhoria na redução da percentagem de desempregados “que não foi alvo de qualquer serviço de aconselhamento intensivo ou de apoio à procura de emprego” (GEP-MTSS 2010: 31) sobretudo no caso dos adultos (Tabela 20).

Tabela 20 – Iniciativas Inserjovem e Reage 2005-2007 – serviços preventivos jovens e adultos (%)

ANO		2005	2006	2007	
Serviços Preventivos	Jovens	Total	8.2	5.6	5.8
		Hs	7.9	5.2	5.0
		Ms	8.4	6.0	6.4
	Adultos	Total	8.5	7.6	3.3
		Hs	9.1	7.7	3.0
		Ms	8.1	7.5	3.6

Fonte: IEFP. Adaptado de (GEP-MTSS 2010: 32)

Complementarmente, assinalam-se melhorias na evolução da proporção de desempregados (e.g. jovens e adultos) sem nenhuma resposta, “sob forma de colocação no mercado de trabalho, formação, experiência de trabalho ou outra medida de apoio à melhoria da empregabilidade, pelo SPE” (GEP-MTSS 2010: 31), tal como podemos observar a partir da leitura da tabela 21. Esta é mais significativa, uma vez mais, no caso dos adultos⁵³⁹.

Tabela 21 – Iniciativas Inserjovem e Reage 2005-2007 – nova oportunidade⁵⁴⁰ jovens e adultos (%)

		ANO	2005	2006	2007
Nova Oportunidade	Jovens	Total	23.4	21.7	20.4
		Hs	22.4	19.7	17.7
		Ms	24.1	23.1	22.3
	Adultos	Total	23.2	21.9	18.5
		Hs	25.4	22.9	18.8
		Ms	21.7	21.1	18.3

Fonte: IIEFP. Adaptado de GEP-MTSS (2010: 32)

No âmbito desta análise acerca da evolução dos resultados de ambos os programas⁵⁴¹, realçamos alguns aspectos positivos que podem, na nossa perspectiva, ser atribuídos às iniciativas Inserjovem e Reage, em termos formais, i.e. ao nível da concepção das políticas. Salientamos os aspectos seguintes:

- a) a intervenção preventiva, no sentido de delinear respostas antes de os jovens e os adultos desempregados inscritos nos Centros de Emprego se encontrarem numa situação de DLD;
- b) a realização de um diagnóstico individualizado que tenha em conta a situação individual de cada desempregado, de modo a permitir dar-lhe as respostas que melhor se adequem à sua (re)integração⁵⁴²;
- c) o ênfase numa abordagem individualizada, no sentido em que cada candidato deverá prosseguir um determinado percurso, de forma acompanhada;

⁵³⁹ Resultados mais detalhados da implementação destas iniciativas e, nomeadamente, da diferença em termos de impacto junto dos jovens e dos adultos podem ser consultados em Centeno (2008).

⁵⁴⁰ Esta pode assumir a forma de emprego, aprendizagem, formação complementar ou outra medida que favoreça a empregabilidade.

⁵⁴¹ Para uma análise mais completa das iniciativas específicas que foram criadas promover a (re)integração no mercado de trabalho de desempregados abrangidos pelas metodologias Inserjovem e Reage, ver Centeno (2008).

⁵⁴² Cf. críticas de Denis Castra (2003) a esta metodologia.

- d) a prossecução de uma metodologia integrada de modo a que não existam interrupções entre as diferentes fases da intervenção técnica associada a cada plano e/ou “itinerário individual”;
- e) um acompanhamento sustentado e completo e o desenvolvimento de “perfis de integração” de modo a promover a integração adequada no mercado de trabalho tendo em conta, designadamente, as características pessoais e profissionais de cada grupo⁵⁴³.

A reorientação das políticas nacionais de emprego no sentido de privilegiarem 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 novo de sublinhar que o modo como estas orientações são efectivamente aplicadas (e.g. implicações do ponto de vista do funcionamento dos serviços, da preparação técnica dos responsáveis) e a análise dos resultados das medidas destinadas a prevenir o DLD e a tornar mais eficaz a integração no mercado de trabalho dos jovens e dos adultos desempregados carece, todavia, de um estudo empírico aprofundado que contemple não apenas os resultados em termos quantitativos mas também qualitativos. A propósito desta questão, atente-se na opinião crítica de um dos nossos entrevistados relativamente à orientação eminentemente quantitativa privilegiada na EEE:

Eu acho que a própria concepção da EEE é uma concepção muito discutível e acho que a opção pela fixação de metas, de uma abordagem que eu diria excessivamente científica da questão do emprego leva a que, quer a Comissão Europeia, quer os Estados-membros - mas eu acho que a responsabilidade da Comissão Europeia é maior do que a dos Estados-membros nessa matéria - se focalize essencialmente no cumprimento de metas que são meramente indicativas e não tanto nos resultados das políticas e hoje em dia assiste-se a esse fenómeno, em Portugal e na generalidade dos Estados-membros, em que se trabalha pura e simplesmente para fins estatísticos, em que se privilegia a quantidade e não a qualidade. (E31 Perito português)

⁵⁴³ Estas ideias estão contidas num documento em que se analisam algumas das características das iniciativas Inserjovem e Reage no contexto do exercício de revisão pelos pares – que é, como sabemos, um dos instrumentos previstos no âmbito da aplicação à EEE do MAC - que teve lugar em Lisboa no ano de 2001, designado “The peer review meeting on “Inserjovem and Reage initiatives: a preventive action”, e no qual estiveram presentes cinco Estados-membros (Grécia, Itália, Luxemburgo, Holanda e Reino Unido).

Nesta linha de ideias é, de facto, importante conhecermos o grau de satisfação dos beneficiários destas 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, designadamente, no caso dos indivíduos em situação de maior risco de exclusão (e.g. imigrantes, pessoas com deficiência); a qualidade dos empregos criados (e.g. do ponto de vista da protecção social oferecida, das condições contratuais, da estabilidade do emprego)⁵⁴⁴. Os resultados de alguns estudos já desenvolvidos revelam a necessidade de, a este respeito, assumirmos uma postura cautelosa⁵⁴⁵. Quanto ao nosso próprio trabalho, o testemunho de alguns dos nossos entrevistados vai ao encontro destas mesmas ideias. Complementarmente, a análise da situação do mercado de trabalho em Portugal nos últimos anos, revela uma evolução negativa que vem comprovar a ineficácia das medidas adoptadas.

Ainda no que diz respeito à promoção da empregabilidade, designadamente, dos trabalhadores em idade activa, destaca-se o Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS)⁵⁴⁶. A articulação entre os objectivos deste programa (à semelhança de outros programas operacionais) e os dos PNE e PNR deverá permitir melhorar as condições de financiamento europeu às políticas de emprego nacionais. Apesar das “boas intenções” não podemos deixar de reconhecer que, nos últimos anos, com o agravamento progressivo da situação económica e financeira do país, a capacidade de resposta às necessidades específicas destes grupos (em particular dos DLD) diminuiu.

2.1.3. A aposta na formação-qualificação. A aprendizagem ao longo da vida

A questão da educação e da formação ao longo da vida é, como reconhecem vários autores (Casey 2004b), uma das componentes essenciais de um novo modelo económico assente no conhecimento, em que a capacidade de aprender constantemente é um factor essencial e determinante, designadamente, para mobilizar todos os indivíduos para o

⁵⁴⁴ A propósito de algumas destas questões Centeno (2003), constitui uma referência bibliográfica importante.

⁵⁴⁵ Sobre esta dimensão de análise ver o autor supra-citado (Centeno 2003).

⁵⁴⁶ Cf. “Programa Operacional Emprego Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS)” http://www.qca.pt/pos/download/compl_2000/poefds.pdf. Consultado em 16-12-2011. Sublinhamos o número relativamente elevado de planos que, no âmbito da EEE e em áreas próximas, se desenvolveram. Este facto, em concreto, “pode conduzir a sobreposições que, sendo inevitáveis, acabam por funcionar como inibidoras da clara responsabilização e como fortemente dificultadoras da legitimidade e inteligibilidade das medidas pela sociedade e pelos próprios actores” (Centeno 2003: 20).

mercado de trabalho⁵⁴⁷. A capacidade de adquirir novas competências e de desenvolver novas capacidades é considerada um factor determinante para garantir a empregabilidade de quem já tem um emprego e proporcionar, a quem está fora do mercado de trabalho, o respectivo (re)ingresso. Deste ponto de vista, pretende-se “equipar”/dotar os indivíduos de “ferramentas” e habilidades (em constante renovação) para o desempenho do seu trabalho⁵⁴⁸. É precisamente através do acesso ao emprego que se espera que os indivíduos possam, inclusivamente, aceder aos mecanismos de protecção social.

Vejamos, de que modo estas ideias se reproduzem e têm impacto no caso português. Uma das fragilidades da sociedade portuguesa e dos trabalhadores portugueses, muito em particular, têm sido as baixas qualificações (dos trabalhadores e também dos empresários). Mesmo durante os períodos de crescimento económico, em geral, acompanhados por níveis baixos de desemprego, este é um problema estrutural que carece de ser ultrapassado, como reconhecia, na fase inicial da EEE, o director de um Centro de Emprego que entrevistámos:

A melhoria da qualidade do emprego passa sem sombra de dúvidas pelas qualificações, tanto que se apelou nos seminários, nas conferências que em qualquer indústria o nosso principal problema, porque já utilizamos tecnologia de ponta como os outros parceiros tão bom ou melhor que os nossos parceiros mas continuamos com uma baixa produtividade per capita, o.k. vamos apostar nisto. Como é que isto se tem que fazer? Tem que se fazer congregando esforços e havendo alguém, uma instituição que assuma a responsabilidade da formação porque estou consciente que a maior parte das empresas não tem estrutura montada para dar por si só formação e às vezes tem que se deixar um bocadinho de lado o receio da transmissão de conhecimentos, de métodos de trabalho, etc., etc. para se congregarem no sentido de um objectivo que é comum que é a melhoria das competências e das qualificações das pessoas. (E5 Membro do governo e da administração central)

Ao défice de formação e qualificação associa-se outra debilidade do mercado de trabalho que se traduz na existência de uma estrutura sectorial assente em actividades tradicionais, intensivas em mão-de-obra e com níveis de produtividade muito baixos. Tendo em conta estes aspectos, e, como procuraremos demonstrar, por influência dos discursos e das ideias veiculados a nível europeu podemos, nos vários PNE e, mais recentemente, nos PNR, identificar um conjunto de objectivos muito específicos como seja:

- 1) diminuir o nível de iliteracia e abandono precoce do sistema escolar;

⁵⁴⁷ Sobre esta questão ver, entre outros, Coley (2009).

⁵⁴⁸ Estas são ideias destacadas num documento recente da CE (2009).

- 2) aumentar o nível de escolaridade;
- 3) aumentar a formação profissional
- 4) facilitar o acesso dos adultos à aprendizagem ao longo da vida.

Relativamente a estes indicadores definiram-se, inclusivamente, metas concretas, como seja tornar o 12º ano como patamar mínimo de escolaridade obrigatório. Neste contexto, é conferida também uma grande centralidade à questão da aprendizagem ao longo da vida (ALV), tal como reconhece um dos nossos entrevistados.

Um caso claro dos impactos da EEE nas políticas de emprego nacionais é a força que foi dada às questões da formação ao longo de vida. Nós estamos numa geração que é totalmente diferente da geração anterior. Antigamente as pessoas tinham um curso, havia o tempo para estudar e depois para trabalhar. Hoje não é assim. Hoje, o tempo para estudar é ao longo de toda a vida e portanto a formação ao longo da vida é um aspecto importante. (...) E todos os programas que são financiados pela CE têm muito a ver com a necessidade de as pessoas terem uma formação ao longo da vida (E30 Membro de órgão da UE)

Sublinha-se a ligação entre a eleição da ALV como uma área prioritária de intervenção e a reestruturação das linhas de financiamento comunitário. Um dos responsáveis pela implementação em Portugal do POPH que entrevistámos enfatiza algumas ideias que nos parecem relevantes e que comprovam a concentração dos investimentos, eminentemente, no capital humano em Portugal:

O capital humano corresponde a 70, 75% dos recursos humanos. Se nós incluirmos todas as medidas, formação avançada, formação inicial e aprendizagem ao longo da vida, o dinheiro está ali. E mesmo a Madeira e os Açores, que têm Programas Operacionais independentes, concentraram os recursos em medidas desta natureza. Portanto, eu acho que esta foi a grande viragem, isto em termos de política, em termos de gestão o facto de haver menos programas torna muito mais fácil corrigir e ou re-orientar em caso de necessidade. (E17e1 Membro de órgão da UE)

Esta ideia é reforçada pela equipa coordenada por Roberto Carneiro (2007) num estudo de avaliação do POPH:

Ao contrário do observado no último período de programação, no qual as componentes de educação, emprego, formação e desenvolvimento social evoluíram durante largos períodos sem clarificação das agendas políticas de suporte, o POPH é fortemente marcado pela agenda política governamental de promoção da qualificação dos portugueses (Carneiro 2007: 3).

A prioridade concedida às questões da formação e da qualificação ganha maior relevo num contexto de intensificação da concorrência à escala global. Portugal, em

concreto, é um dos países da UE onde os efeitos das reestruturações e das deslocalizações de empresas produzem consequências bastante negativas devido, em larga medida, ao défice e desadequação das qualificações (e.g. certificadas) dos trabalhadores (e.g. mais idosos). Neste sentido, o governo português tem procurado que as políticas activas de emprego e também a estratégia de ALV⁵⁴⁹ tenham maior incidência junto dos indivíduos que apresentam maiores debilidades em termos de qualificações profissionais. Como defendem alguns autores, é necessário que, para estes em particular, sejam criadas oportunidades de emprego adequadas às suas circunstâncias. Ferrera e outros (2000), por exemplo, sugerem mesmo que se aumente o número de empregos pouco qualificados, cujos salários baixos sejam compensados por uma reforma dos sistemas de segurança social e fiscais, de modo a evitar um número muito elevado de trabalhadores não empregáveis.

Em todo o caso, é preciso não esquecer que, para além dos problemas relacionados com o défice de formação e de qualificação dos trabalhadores, os baixos níveis de qualificação de muitos empresários são outro factor determinante. Este aspecto explica, desde logo, por que razão é tão difícil valorizar e compreender o interesse e as vantagens que a formação contínua, a especialização (e.g. em áreas estratégicas), a ALV representam para a melhoria da competitividade e o reforço da capacidade inovadora das empresas.

Para mim um dos grandes problemas destas propostas agora em discussão na área laboral é que não enveredam nada por aí. Fala-se lá nuns paragrafzitos sobre a qualificação e a formação mas nós sabemos muito bem que essas leis de obrigatoriedade, de dar 130 horas ou lá o que é, por ano, não estão a ser cumpridas, é menos de 4% das empresas que cumpre isso, e continua-se a insistir um pouco na mesma tecla, aliás agora até há mais flexibilidade, porque já não é obrigatório dar num ano, pode-se acumular e dar nos 2 ou 3 anos seguintes, etc. mas nada se diz aos incentivos que o Estado pode dar às boas práticas de gestão, às empresas que efectivamente cumprem a legislação, às empresas que efectivamente têm uma cultura de responsabilidade social, às empresas que têm políticas sociais próprias. Devia haver mais estímulos, de facto, nesse sentido. Devia haver também objectivos que não apontassem única e exclusivamente para os trabalhadores mas também para os responsáveis das empresas, que são os líderes. O líder está no topo, é responsável por tudo o que se passa cá em baixo e portanto quando não há sentido de liderança não se pode esperar que sejam os trabalhadores a resolver as coisas individualmente e por si próprios. (E24 Perito português)

Como refere, a este respeito, outra das peritas que entrevistámos, à preocupação com a qualificação dos trabalhadores devem associar-se outras preocupações:

⁵⁴⁹ Para além do estudo supra-citado consulte-se também o estudo de avaliação das políticas de aprendizagem ao longo da vida coordenado, neste caso, por António Oliveira das Neves (2005).

Não faz sentido criar uma oferta de trabalhadores qualificada, quando não temos uns procuradores de trabalhadores qualificados, digamos assim, ou seja, tem que haver uma relação dinâmica nestas coisas. Não pode ser só o ensino a responder às necessidades do mercado de trabalho, também tem que haver alguma inovação, da parte das empresas para procurarem o tipo de trabalhadores. Foi sempre uma lei, na economia... a oferta não cria a sua própria procura. Ou seja, não é o facto de haver trabalhadores qualificados que vai criar a procura de trabalhadores qualificados, porque só há trabalhadores qualificados se houver estímulo para eles existirem. E que trabalhadores qualificados? Em que áreas? O problema é que se centra muito a qualificação só do lado do empregado e não do empregador. (E23 Perita portuguesa)

Apesar de reconhecer os esforços desenvolvidos pelo governo português no sentido de apoiar a formação profissional e a ALV, outro dos peritos que entrevistámos assume também uma posição céptica quanto aos resultados já alcançados:

Onde eu tenho uma posição muito mais crítica é no acesso à formação ao longo da vida. Acho que os progressos são claramente insuficientes e... provavelmente estamos a falar do maior estrangulamento estratégico do mercado de trabalho em Portugal. Claro que há aqui a montante das políticas de emprego, das acções promotoras da empregabilidade, há aqui um problema terrível que é a herança do corporativismo e da ditadura. Nós chegámos à democracia com níveis de escolarização tão baixos com dois dígitos e trinta por cento, não é, que isso tem uma consequência terrível sobretudo porque, como seria de esperar, não deixa os empresários imunes, isto é, o nível de escolarização dos empresários é aquele que era previsível que fosse, isto é, e o empresário – retrato robot – tiver 50 anos, saiu da escola há 30 ou 40 anos com os níveis de escolarização que eram típicos nessa altura, entre 4 e 7 anos de escolaridade. Isto tem implicações e não vale a pena iludir este facto. É difícilimo convencer uma pessoa dessas que precisa de jogar na qualificação porque se há uma coisa que caracteriza a sua biografia é o sucesso sem qualificação. Quer dizer, ele não só não tem qualificação como tem um contra-argumento que é a sua própria biografia. Isto são contextos extremamente adversos. Isto não é a maioria do PIB mas é a maioria do emprego e a esmagadora maioria das empresas. Claro que quando vamos estudar as empresas criadas nos últimos 5 anos, o panorama é diferente, para já não são só homens, são homens e mulheres e não são sub-escolarizados são super qualificados... mas isto não o stock, o stock está lá. Há duas soluções, a solução que não serve, é o tempo, e estamos a falar de 20 ou 30 anos ou, para não ser daqui a 20 ou 30 anos, de taxas de destruição e criação de emprego e empresas deploráveis o que me reconduz ao mesmo ponto de que estava a falar há bocado: significa uma estratégia diferente de regulação do mercado de trabalho protegendo mais as pessoas do que os postos de trabalho (...) o nosso problema fundamental nas políticas de empregabilidade chama-se escala, o nosso problema é um problema que Maria de Lurdes Rodrigues identificou muito bem chamado 2,5 milhões de indivíduos sem escolaridade suficiente. Ora bem, à escala de 2,5 milhões de pessoas não há sistema de formação profissional que aguarde ou isso significa que se faz por intermédio do sistema dito educativo ou não se faz. A essa escala, 2,5 milhões não há sistema de formação que nos valha. Isto são necessidades básicas da educação (E28 Perito português)

Como sublinha ainda o entrevistado supra-citado, este é um tema sobre o qual os diferentes interlocutores (e.g. governo e parceiros sociais) têm uma visão consensual, embora apresentem soluções divergentes:

Aqui as retóricas são mais consensuais do que é costume. Isto é, se for formalista posso dizer que os parceiros sociais e o governo, sucessivas gerações de acordos, convergem no diagnóstico, já não convergem nas soluções e os acordos são obtidos diluindo a clareza das conclusões. Eu acho que são razoavelmente inúteis porque não atacam o fundo da questão. (E28 Perito português)

Sobretudo se analisarmos o impacto das medidas relacionadas com a participação dos trabalhadores em acções de educação e formação junto das instituições do sector privado, percebemos que os resultados são modestos tendo em conta os princípios, os comportamentos e as práticas instalados⁵⁵⁰. Uma das medidas emblemáticas criadas pelo governo português em 2005 e que tem gerado alguma controvérsia por parte de membros de diferentes partidos políticos e de representantes de determinados sectores da sociedade civil⁵⁵¹ é a iniciativa Novas Oportunidades, que pretende 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).

Caixa 6 - A Iniciativa Novas Oportunidades

A iniciativa Novas Oportunidades foi apresentada publicamente em Dezembro de 2005 pelo governo português e resulta de uma estratégia de acção conjunta entre o MTSS e o Ministério da Educação, tendo como principal objectivo “alargar o referencial mínimo de formação até ao 12º ano de escolaridade para jovens e adultos”⁵⁵².

“A Iniciativa Novas Oportunidades constitui a aposta estratégica por parte do Governo, para responder às necessidades de qualificação dos jovens e dos trabalhadores portugueses de modo a que (re)ingressassem na vida activa com as capacitações indispensáveis que lhes permitam mais facilmente aceder e permanecer no mercado de trabalho ou, se assim o desejarem ou as circunstâncias o exigirem, transitar com maior facilidade para um novo posto de trabalho” (GEP-MTSS 2010: 59).

A medida “pretende atingir todos os escalões etários e formas de aprendizagem em meio formal, não formal e informal, potenciando em simultâneo, competências adquiridas e níveis de empregabilidade dos indivíduos em todos os momentos da sua vida activa” (GEP-MTSS 2010: 64).

“A superação do défice de qualificações situa-se claramente no desenvolvimento da agenda das Novas Oportunidades e no lema da dupla certificação (escolar e profissional) dos que precocemente abandonaram a escola ou dos que não encontram na mesma um espaço de valorização do seu percurso social” (Carneiro 2007: 4).

⁵⁵⁰ Sobre este tema cf. Carmo *et al.* (2010).

⁵⁵¹ À semelhança, refira-se, do que sucedeu no início do novo milénio com um outro programa de política social particularmente controverso, o Rendimento Mínimo Garantido (RMG). Sobre a controvérsia gerada em torno do RMG Hespanha (2007) e Pacheco (2009) constituem duas referências a ter em atenção.

⁵⁵² Cf. o sítio da internet que disponibiliza um vasto conjunto de informação sobre a iniciativa: <http://www.novasoportunidades.gov.pt>. Especificamente sobre os resultados dos programas destinados, designadamente, aos jovens e à população adulta os Relatórios de Acompanhamento do PNE (e.g. Relatório de Acompanhamento 2008) constituem uma importante fonte de informação. Para além disso, poderão ainda consultar-se os resultados da avaliação externa da iniciativa Novas Oportunidades conduzida em parceria pela Agência Nacional para as Qualificações (ANQ) e investigadores da Universidade Católica Portuguesa (UCP).

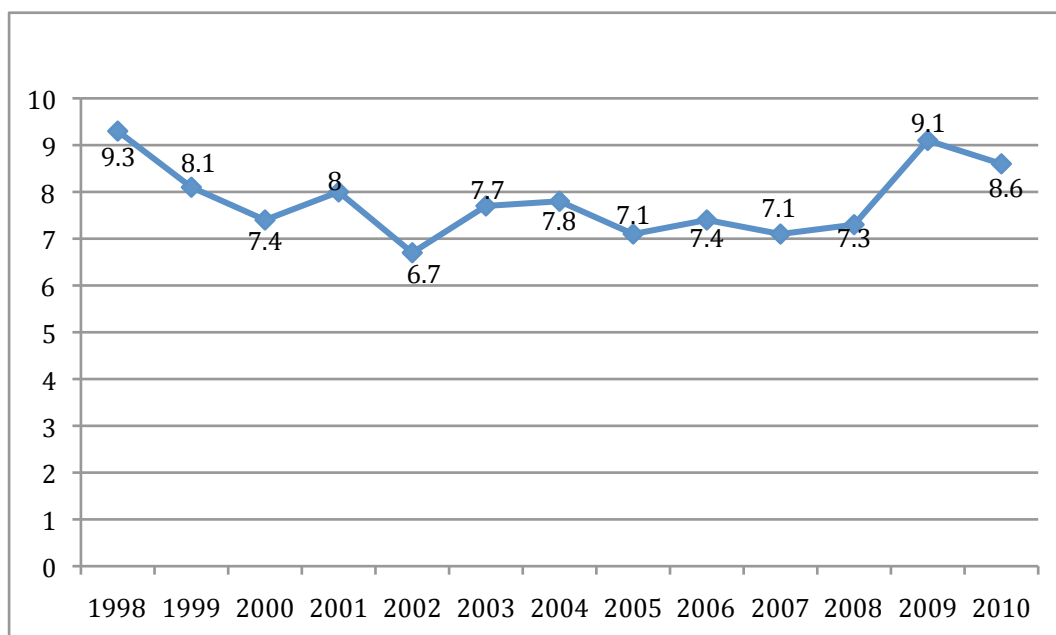
Há alguns aspectos relacionados com a prossecução deste tipo de medidas que, em nosso entender, devem ser salientados. A primeira ideia que sublinhamos é a de que este é, por excelência, um domínio onde os resultados apenas são visíveis no médio-longo prazo. Uma segunda ideia consiste em reconhecer que, para além da delimitação do aumento dos níveis de educação e formação como uma prioridade da acção política, importa também ter em atenção 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. Uma das peritas que entrevistámos enfatiza algumas das dificuldades que emergem no que diz respeito às políticas de formação:

As políticas de formação numa visão mais lacta perdem-se, digamos, são postas em causa, são questionadas, não muitas vezes pelos princípios, porque se há exemplo em que os princípios são sempre louváveis é a formação profissional, certo?! Mas, a formação profissional raramente atribui as raramente atribui as garantias de uma profissão, raramente garante a inserção duradoura no mercado de trabalho. Portanto, os princípios são bons, é garantir uma inserção duradoura no mercado de trabalho, garantir a profissão de alguém. Obviamente, ninguém pode pôr em causa esses princípios. Mas, depois, eu acho que estas coisas são tratadas como marginais e não como fundamentais. A política de emprego na criação de emprego só marginalmente é que pode apoiar, mas na formação profissional é onde ela de facto podia ser determinante e eu acho que ainda não se percebeu que é uma política importante, não só em Portugal, como na restante UE. (E23 Perita portuguesa)

Um terceiro aspecto importante prende-se com o crescimento da taxa de desemprego junto dos trabalhadores com qualificações mais elevadas⁵⁵³. Este é um dado aparentemente contraditório, tendo em conta os objectivos e as prioridades que visam promover a melhoria dos níveis de qualificação da população portuguesa. Porém, o facto de o nosso modelo (e patamar) de desenvolvimento, de um modo geral, se manter afastado do padrão de especialização, assente como sabemos no investimento em I&D, que a Estratégia de Lisboa concretamente pretendeu disseminar, permite-nos compreender (em parte pelo menos) por que razão continua a ser mais fácil absorver mão-de-obra menos qualificada. Complementarmente, apesar das mudanças (graduais) que têm ocorrido, constatamos que, em particular, a proporção da população desempregada que participa em actividades de educação e formação continua a ser bastante reduzida, como comprova o gráfico x.

⁵⁵³ Atente-se nos resultados de um estudo recente coordenado por Carlos Manuel Gonçalves (2009).

Gráfico 8 - Proporção da população desempregada que participa em actividades de educação e formação (%), 1998-2010



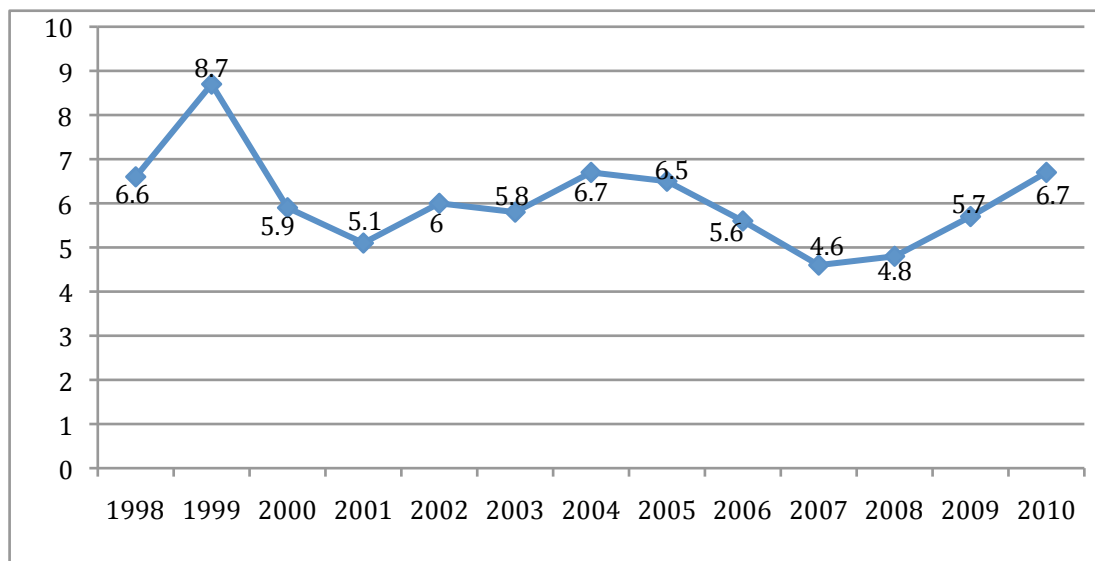
Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

A leitura do gráfico 8 mostra-nos que a proporção de indivíduos desempregados que participa em actividades de educação e formação, depois de ter aumentado entre 2006 e 2009, registou uma diminuição no ano de 2010, para 8.6%. Para além disso, assinala-se que o valor mais elevado, alcançado em 2009, correspondente a 9.1% é inferior aos 9.3% registados em 1998.

Se, em complemento destes dados, olharmos também para a proporção de DLD que participa neste tipo de actividades (gráfico 9) – apenas 6.6% em 2010, após o pico alcançado em 2009, de 8.7% - constatamos que os valores são substancialmente inferiores, o que nos leva a questionar até que ponto a aposta na educação e formação é prioritária, designadamente, para os indivíduos em situação de maior vulnerabilidade como são os desempregados e/ou a admitir que, em termos práticos, a eficácia das medidas é reduzida. Neste sentido, constata-se que a centralidade atribuída a estas questões falhou, revelou-se demasiado genérica e não contemplou, no caso português, as reais necessidades do mercado de trabalho⁵⁵⁴.

⁵⁵⁴ Recordamos que as dificuldades em determinar um equilíbrio entre o tipo de formação oferecida e as necessidades do mercado de trabalho estiveram na origem de uma iniciativa promovida pela CE, em 2008, intitulada *New Skills for New Jobs*.

Gráfico 9 - Proporção da população desempregada de longa duração que participa em actividades de educação e formação (%), 1998-2010



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

O conjunto de dados e a respectiva evolução levam-nos a reconhecer a discrepância a que fizemos referência em outras partes do trabalho entre, de um lado, a formulação das políticas (e.g. os objectivos, os princípios de acção delimitados) e, do outro lado, a sua efectivação e/ou implementação eficaz. A formulação de políticas públicas para universos teóricos, sem terem 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.

2.1.4. Programas específicos destinados a promover a integração no mercado de trabalho de grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade

Uma das ideias que salientámos a propósito das prioridades contidas na EEE tem a ver com a promoção do emprego de alguns grupos sociais em particular, de que se destacam, nomeadamente, os jovens, os DLD, as mulheres, os imigrantes⁵⁵⁵. Em Portugal, verificamos que alguns indivíduos cuja integração no mercado de trabalho é, à partida, mais difícil foram objecto de iniciativas específicas⁵⁵⁶. É o caso dos desempregados

⁵⁵⁵ Sobre esta questão, Barbier (2001) constitui uma referência bibliográfica importante.

⁵⁵⁶ Concretamente, em Portugal, à semelhança do que sucedeu em outros Estados-membros, foram concedidas reduções temporárias nos encargos com a segurança social para fazer face aos impactos negativos da crise no emprego e na coesão social, designadamente, quando

imigrantes (e.g. Programa de Integração para Desempregados Imigrantes), dos deficientes (e.g. Programa de Formação Profissional e Emprego de Pessoas com Deficiência) e das pessoas com especiais dificuldades de inserção no mercado de trabalho (e.g. Programa Mercado de Trabalho Inclusivo).

Estamos perante uma orientação das políticas de emprego nacionais que, neste caso, vai ao encontro das prioridades estabelecidas na EEE e também na Estratégia de Emprego da OCDE, que se traduz na máxima: “qualquer emprego é melhor do que a inactivade”. Ou seja, defende-se a integração (a qualquer custo) no mercado de trabalho como objectivo político central, apesar dos riscos que isso possa representar em termos de diminuição dos salários e de eventual deterioração das condições de trabalho e de emprego. A trajectória *de facto* e não *de juris* da flexibilização das condições laborais é uma trajectória com mais de uma década e os resultados reais não correspondem aos que eram teoricamente apontáveis como expectáveis.

2.2. Os riscos da flexibilidade sem segurança

De entre os temas que a EEE contribuiu para disseminar destaca-se a questão da flexisegurança (*flexicurity*). Sobre este tema, destaca-se a definição de quatro grandes linhas orientadoras comuns definidas pela CE, no ano de 2007, que todos os Estados-membros deveriam prosseguir no sentido de conceber e aplicar políticas de flexisegurança:

- 1) Disposições contratuais flexíveis e fiáveis, tendo em conta a modernização das legislações laborais, dos acordos colectivos e da organização do trabalho;
- 2) Estratégias globais de aprendizagem ao longo da vida de modo a garantir a constante adaptabilidade e empregabilidade dos trabalhadores, em especial os mais vulneráveis;
- 3) Políticas activas de emprego que, com eficácia, ajudem as pessoas a lidar com a rapidez da mudança, reduzam os ciclos de desemprego e facilitem as transições para novos empregos;
- 4) Sistemas de segurança social modernos, que assegurem apoios adequados ao rendimento, fomentem o emprego e facilitem a mobilidade no mercado de trabalho.

estava em causa a contratação de desempregados em situação mais vulnerável (e.g. DLD, desempregados com idade superior a 55 anos, pessoas com deficiência, imigrantes). Cf. CE (2010).

Manuel Castells 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 (Castells 2004). Estas diferenças estão ligadas ao modo como o Estado intervém na regulação do mercado de trabalho, reflectem as condições específicas que caracterizam um dado regime de Estado-Providência. O testemunho de um dos nossos entrevistados enfatiza o peso que a diversidade de regimes de Estado-Providência representa no que diz respeito aos contornos específicos e aos efeitos associados à generalização da “ideologia da flexibilidade”⁵⁵⁷:

O modelo nórdico é totalmente diferente do modelo latino. A realidade da flexigurança existe lá, aqui não existe. Um apoio muito forte àqueles que estão desempregados, quase como um apoio pessoal e muito personalizado. Chega-se ao requinte de alguém quando está empregado pedir um tempo sabático para poder melhorar as suas qualificações para encontrar melhor emprego e é apoiado pelo Estado nesse tipo de situações. É um sistema muito sofisticado, o nosso sistema é muito diferente, e isso também tem a ver com a qualificação de base das pessoas. O Sul da Europa começou há pouco tempo. Temos hoje uma população com muito baixas qualificações. Num mundo que está em rápidas transformações há muita dificuldade de as pessoas no Sul da Europa, e em países como Portugal, mudarem de emprego. As pessoas sentem-se receosas, o risco da mudança é muito elevado aqui, enquanto nesses países aceitam muito mais facilmente mudar e mudar faz parte do seu dia-a-dia. (...) Quando se fala em flexibilidade não se pode pedir a quem tem pouca formação que seja flexível, normalmente as pessoas são rígidas porque têm medo (E30 Membro de órgão da UE).

Neste sentido, reencontramos a ideia de que algumas das linhas orientadoras e dos objectivos 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:

À primeira vista este debate em torno da flexisegurança (flexicurity) foi uma disrupção porque tivemos demonstrações durante a presidência portuguesa, etc. mas, na prática, colocou, de facto o tema em cima da mesa. Foi indispensável, primeiro, discutir isto e, segundo, discutir de uma forma compreensiva em vez de através de uma abordagem do tipo preto e branco. Portanto este é, na minha opinião, um bom exemplo de que em Portugal a EEE teve um impacto positivo ou pelo menos um impacto (E18 Membro de órgão da UE)

⁵⁵⁷ Neste caso, o conceito é apresentado por Sara Falcão Casaca (2005) que mostra como este é um conceito impreciso, que extravasou a linguagem académica e circula como um dos elementos dominantes da perspectiva neoliberal acerca do funcionamento do mercado de trabalho.

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 analisamos 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 pretende estabelecer entre flexibilidade e segurança? E quais as componentes da flexibilidade que são efectivamente valorizadas e implementadas?

- a) A flexibilidade dos despedimentos?
- b) A flexibilidade em termos de organização e tempo de trabalho?
- c) A flexibilidade de horários?
- d) A flexibilidade nas formas de contratação?

Como diz Kóvacs, 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 (Kóvacs, 2004b). Sobretudo nos anos mais recentes, verificamos que todas estas dimensões da flexibilidade estão presentes e têm sido reforçadas. Em concreto, assistimos a um 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 ainda os resultados esperados (no contexto da EEE), beneficiando, em geral, mais os interesses dos empresários do que as necessidades dos próprios trabalhadores (Ferreira, 2009). Num estudo recente, Dornelas sublinha que Portugal foi o país da OCDE onde, “desde 2003 se registou o maior decréscimo na rigidez da legislação laboral” (Dornelas, 2010: 176). Esta diminuição regista-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 colectivos.

Um aspecto importante relacionado com esta temática tem a ver com o facto de, em Portugal, a maior mobilidade e flexibilidade do emprego não ser contrabalançada pelo reforço da protecção social nem por políticas eficazes de activação dos desempregados.

Em sentido oposto, assinala-se a experiência de países como a Dinamarca⁵⁵⁸ ou a Suécia, onde o diálogo social está fortemente institucionalizado e os níveis de protecção social são particularmente elevados⁵⁵⁹.

Apesar de tudo, não podemos deixar de registar algumas alterações importantes no que diz respeito à promoção da “segurança”, como seja, designadamente:

- a) a redução do tempo máximo de espera pelo subsídio de desemprego;
- b) alterações ao regime de formação profissional;
- c) programas que visam requalificar a população activa (e.g. Programa Novas Oportunidades).

Isto acontece ao mesmo tempo que a componente da flexibilidade é promovida através da gestão flexível dos tempos de trabalho; da diminuição das categorias profissionais; do incentivo à mobilidade dos funcionários públicos⁵⁶⁰.

Do ponto de vista dos parceiros sociais portugueses, este é um tema que tem sido amplamente debatido e sobre qual não existem consensos. A posição defendida pelos sindicatos consiste 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 flexisegurança (o da flexibilidade), traduzido, em concreto, numa maior liberdade de despedimento. Para explicar esta impossibilidade, os sindicalistas portugueses sublinham a inexistência, em Portugal, de uma cultura de concertação social como a que existe nos países nórdicos, entre os membros do governo e os representantes dos trabalhadores e dos empresários⁵⁶¹.

⁵⁵⁸ Recordamos que as origens da flexisegurança remontam às propostas de um ex-sindicalista, líder do partido social-democrata e ex-ministro dinamarquês, Poul Nyrup Rasmussen no sentido de resolver os problemas de desemprego e “alcançar a paz social com os sindicatos” na Dinamarca. Estas consistiam em combinar, simultaneamente, três elementos (o chamado “triângulo dourado”): investimento na formação, apoio social no desemprego e medidas de desregulamentação nas leis laborais. A estratégia defendida consistia em reforçar a liberdade para despedir e contratar (*flexibilidade*) e, ao mesmo tempo, garantir apoios sociais generosos em caso de despedimento, e investir em formação (e.g. políticas activas de formação) (*segurança*).

⁵⁵⁹ Cf. Barbier (2006).

⁵⁶⁰ De entre os instrumentos importantes que vieram consagrar estes objectivos na legislação destaca-se: 1) o Código do Trabalho de 2003 (Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto), que, na altura, mereceu uma forte oposição por parte dos sindicatos; 2) a revisão do Código do Trabalho em 2008 (Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro), subscrita, apesar das divergências manifestadas, designadamente pelas organizações patronais e 3) a Reforma da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro).

⁵⁶¹ A propósito das diferenças existentes ao nível do diálogo social em diferentes países (e.g. Suécia, Dinamarca) Barbier (2006) constitui uma referência bibliográfica importante.

De momento, reconhecemos que a conciliação entre o reforço da flexibilidade, necessária para fazer face às exigências da nova economia global, e a salvaguarda dos direitos dos trabalhadores pode estar fortemente comprometida⁵⁶².

No caso português devemos, efectivamente, ter em atenção a fraca tradição ou eficácia ao nível da negociação colectiva. Ao mesmo tempo, assinala-se também a existência de formas de reinvidicação 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 sobretudo 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 flexibilidade⁵⁶³.

3. Transformações nos procedimentos e no(s) modo(s) de governação

Uma das ideias centrais associadas à EEE e ao novo MAC a ela associado tem a ver com a generalização de uma forma de governação que visa promover o envolvimento de diversos actores localizados em diferentes níveis de intervenção. Em particular a partir da revisão da EEE que ocorreu em 2003, reforçou-se a ideia de que a participação e o envolvimento dos parlamentos nacionais, e de um vasto conjunto de actores relevantes ao nível nacional, regional e local, deve ser incentivado. Para além disso, sublinhamos as alterações que tiveram lugar ao nível dos procedimentos e modos de governação. i.e., na forma como as políticas são elaboradas e como se re-organizam os processos de implementação das mesmas.

Um primeiro aspecto diz respeito à sistematização e re-organização das políticas (e.g. clarificação dos objectivos; produção de relatórios anuais; delimitação de indicadores). Outra questão relevante diz respeito à territorialização das mesmas. Um terceiro factor consiste na transversalização das políticas de emprego. Por último, sublinhamos a influência que provém de práticas inovadoras (e.g troca de experiências,

⁵⁶² Um cenário alternativo é proposto por Kovács e Lopes (2010) consubstanciado no modelo da sociedade humanista, centrada no desenvolvimento integral e na promoção da cidadania activa, em que o trabalho adquire outras dimensões e significados (*humanised work centred society*), i.e. o modelo “da sociedade de trabalho renovada”.

⁵⁶³ Estas questões são abordadas no Livro Verde das Relações Laborais Dornelas (2006). Sobre este tema ver também os trabalhos recentes de Dornelas (2007; 2010).

boas práticas) e da aplicação de instrumentos de diálogo privilegiados entre os representantes de instituições nacionais e europeias.

Nos pontos seguintes, explicitamos o modo como estes aspectos surgem interligados com muitas das alterações identificadas nos pontos anteriores (e.g. mudanças nos objectivos das políticas, na forma de implementação das iniciativas).

3.1. A sistematização e re-organização das políticas

Um dos efeitos que decorre da implementação da EEE tem a ver com a institucionalização de um elemento reflexivo no que diz respeito à implementação das políticas de emprego dos vários países. A este respeito, Janine Goetschy (2003) considera que, com o surgimento da EEE, as políticas nacionais de emprego tinham entrado numa fase reflexiva, em que podiam beneficiar de exercícios de avaliação e de comparação internacional.

Para além de incorporarem uma dimensão europeia, as políticas nacionais apresentam-se, agora, com uma determinada estrutura e coerência interna e adoptam uma perspectiva de médio e longo termo (Wessels, 2004). Sobre esta questão, Jean-Claude Barbier (2004b) chama a atenção para o facto de os representantes das administrações nacionais, assim como outros actores sociais e políticos relevantes (e.g. os parceiros sociais), serem chamados a rever e/ou a reajustar a sua forma de trabalho em virtude da sua participação e envolvimento nas dinâmicas - espaciais e temporais - e nas lógicas de funcionamento próprias, neste caso, da EEE (e.g. redacção de relatórios, organização de seminários, delimitação de indicadores, elaboração e negociação de recomendações) (Barbier 2004b). Neste sentido, reconhece-se que está em causa uma nova forma de elaboração, implementação e avaliação das políticas. Como sublinha um entrevistado:

Por aquilo que eu observo, de um ponto de vista geral, as políticas europeias são indutoras de planos nacionais, de compromissos, de um conjunto de definição de medidas de acompanhamento e, desse ponto de vista, é positivo. (E25 Membro-dirigente de organização sindical nacional)

No caso de Portugal, do ponto de vista da (re)organização das políticas podemos considerar que houve alterações importantes. Outra entrevistada subscreve esta ideia:

Nós passámos a ter uma arquitectura das políticas de emprego desde então. Havia coisas dispersas, não é. Houve sempre políticas sociais, políticas de emprego mas

dispersas, um pouco ao sabor digamos da política macroeconómica, da ideologia dos governos. Todos nós sabemos o que fomos ouvindo desde 1986, com a formação profissional. E portanto houve sempre coisas dispersas. Mas uma arquitectura organizada, um modelo de políticas de emprego surge a partir dali. Esta é logo uma primeira influência. Obviamente depois por questões logísticas, de apresentações de PNE regularmente e de apresentação de relatórios. (E23 Perita portuguesa)

A elaboração dos vários PNE⁵⁶⁴ contribuiu especificamente para:

1. A realização de um diagnóstico sistemático e aprofundado dos problemas do mercado de trabalho, permitindo ajustar/adequar as políticas de emprego ao conjunto das debilidades detectadas.
2. A introdução de uma nova metodologia de intervenção assente na definição de metas e compromissos monitorizáveis, ou seja, passíveis de avaliação pública e política.
3. Aumentar a coerência das medidas de política e dos programas, anteriormente dispersos.
4. Responsabilizar e envolver um vasto leque de actores públicos e privados.

Devemos considerar, desde logo, que os exercícios anuais de avaliação e monitorização inter-pares a nível europeu produziram efeitos no âmbito, designadamente, da reorganização do calendário da agenda política nacional; da utilização de mecanismos de *benchmarking* para a formulação das políticas e dos seus instrumentos. Conforme era sublinhado num dos relatórios nacionais produzidos no âmbito da avaliação do impacto da EEE em Portugal em 2002, no caso português, destaca-se:

O papel que o PNE teve na sistematização das políticas com impacto na esfera do emprego e qualificação, disponibilizando, por esta via, um instrumento de escrutínio das mesmas de grande valor (que vai para além da avaliação dos seus resultados) (Centeno 2003: 157).

Isto implicou, do ponto de vista dos organismos da administração pública directamente envolvidos nestes processos (e.g. produção regular de relatórios), um esforço acrescido:

Podemos dizer que há alguns momentos é que este é um processo um pouco burocrático, que implica muitos documentos escritos, muitas justificações, pronto, é um trabalho pesado para as administrações no fundo. As pessoas queixam-se um pouco de que há muitos relatórios de implementação e indicadores e depois nunca

⁵⁶⁴ É relevante também o relatório de avaliação nacional do impacto da EEE coordenado por Capucha (2003).

se consegue chegar a acordo ou é muito difícil chegar a acordo. Este é um dos aspectos que eu acho mais pesados na estratégia, digamos assim. (E32 Membro do governo ou da administração central)

Outra área onde são visíveis algumas mudanças ao nível das políticas de emprego e formação em Portugal tem a ver com o ênfase na constituição de parcerias locais e regionais, tema que abordamos no ponto seguinte.

3.2. Os efeitos da territorialização da Estratégia Europeia de Emprego em Portugal

O desenvolvimento da dimensão territorial das políticas de emprego foi considerada uma prioridade ao nível europeu, partindo do pressuposto de que a promoção do emprego e o combate ao desemprego ganham eficácia quando as políticas de emprego são desenvolvidas ao nível regional e local, na medida em que se torna possível, nomeadamente:

- a) uma resposta mais adaptada aos problemas concretos;
- b) um melhor aproveitamento dos recursos;
- c) uma melhor coordenação das iniciativas;
- d) uma maior co-responsabilização dos actores públicos e privados que podem contribuir para a promoção de emprego.

Em Portugal, subsistem assimetrias territoriais importantes, com efeitos, nomeadamente, ao nível da concentração relativa do emprego e do desemprego. Neste sentido, alguns intervenientes políticos nacionais atribuem uma especial atenção à dimensão local e regional no desenvolvimento integrado das políticas económicas e sociais e realçam a necessidade de tornar mais eficientes as medidas previstas. A par destas razões, o reconhecimento por parte do Governo português de que seria impossível lançar, desde o início, o PNE de forma a cobrir todo o país levou a que fossem seleccionados territórios específicos para a implementação das medidas previstas. Isto aconteceu no período de tempo compreendido entre 1998 e 2000. As áreas geográficas seleccionadas coincidiram com as Redes Regionais para o Emprego (RRE)⁵⁶⁵ e os Pactos Territoriais

⁵⁶⁵ As RRE foram implementadas nas seguintes regiões do país: Alto Lima; Alto Tâmega; Baixo Mondego; Litoral Alentejano; Guadiana Algarvio; Margens do Gualiana; Península de Setúbal; Região Oeste; Serra da Estrela. O respectivo lançamento destinava-se a

para o Emprego (PTE)⁵⁶⁶ que já existiam anteriormente e integraram também, a partir de 1999, os Planos Regionais de Emprego (PRE)⁵⁶⁷.

Nestas “zonas-piloto” foram definidos e, em alguns casos, implementados instrumentos e iniciativas com contornos distintos destinados a promover o emprego (e.g. na economia social e local), tendo em conta a especificidade dos problemas e potenciando as parcerias já existentes⁵⁶⁸. Foram seleccionados como locais privilegiados que terão permitido, por exemplo, ao serviço público de emprego testar o re-ajustamento da sua forma de actuação (ao nível do próprio atendimento dos Centros de Emprego) às novas exigências dos indivíduos à procura de emprego (MTSS 1999: 41). Também os parceiros sociais e outros actores locais e regionais procuraram, nestas regiões em concreto, reforçar formas de cooperação. Nesse sentido, constituíram fóruns de diálogo destinados, designadamente, a identificar domínios de acção prioritários tendo em conta as especificidades de cada território. Como refere uma entrevistada, os resultados do trabalho em parceira/em rede são distintos a nível nacional:

Eu acho que há casos que resultaram e há casos que, embora as redes possam ter desaparecido, mas, ficou a parceria no local. Isto verifica-se a nível do Algarve, é o feed-back que nós temos, a nível do Algarve conseguiu-se envolver um conjunto de parceiros que, embora já não reünam na chamada Rede ou no chamado Pacto, nós sabemos que conseguem ainda manter entre si uma certa dinâmica. Na zona de Peniche também houve um caso, foi outra zona que continuou com alguma dinâmica. Há outros casos em que essa dinâmica se perdeu. (E32 Membro do governo ou da administração central)

Para nós, existem duas questões importantes relacionadas com esta dimensão territorial das políticas de emprego e com o consequente desenvolvimento de parcerias locais. A primeira tem a ver com algumas debilidades do tecido associativo e institucional local e regional. A segunda está mais directamente relacionada com os desequilíbrios

promover uma “intervenção concertada em zonas dotadas de identidade socioeconómica, no sentido de resolver problemas de emprego e qualificação, consensualmente consideradas como prioritárias” (Lima e Rego, 2001: 257).

⁵⁶⁶ Foram três os PTE desenvolvidos em Portugal: o PTE da Marinha Grande; o PTE do Norte Alentejo e o PTE do Vale do Sousa. De forma generalista, o objectivo dos PTE consistia em promover a reconversão económica de zonas industriais em declínio, através da criação e/ou consolidação de parcerias já existentes e do desenvolvimento de projectos inovadores. Sobre o caso concreto do PTE da Marinha Grande, cf. Valadas (2003).

⁵⁶⁷ Os Planos Regionais para o Emprego (PRE) “são uma inovação, uma especificidade portuguesa (...) visam, não só cumprir o PNE, como adaptar algumas medidas à realidade regional e prever novos instrumentos ou metodologias concebidas de raiz, tendo em conta esta mesma realidade, de modo a complementar o PNE ou a torná-lo mais eficiente” (Lima e Rego 2001: 257). A título de exemplo, refira-se o caso do PNE do Alentejo. Esta é uma região que apresenta, no contexto português, uma situação de desemprego elevada e persistente. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/99, de 9 de Fevereiro foi criado um plano regional que deveria permitir adequar ao Alentejo os objectivos nacionais do PNE, minorando os impactos sociais negativos do desemprego na região e/ou combatendo e incidência do fenómeno.

⁵⁶⁸ A criação destas iniciativas remonta ao desafio lançado na Cimeira de Florença para que os Estados-membros seleccionassem um conjunto de regiões ou cidades onde fosse possível desenvolver acções-piloto destinadas a promover o emprego a nível regional/local. Este é, de resto, um dos momentos que integra o percurso histórico da EEE, que descrevemos nos capítulos III e IV da dissertação de uma forma mais detalhada.

regionais e locais que, como refere um dos nossos entrevistados, poderão não estar devidamente acautelados no modo como estão estruturados os financiamentos comunitários. No caso português, estes são determinantes para a resolução dos problemas à escala regional, pelo que os critérios de selecção das regiões e dos projectos a eleger para financiamento são, de facto, relevantes.

Objectivamente, hoje, há uma nova densidade de problemas sociais que não têm nada a ver com as aldeiazinhas abandonadas, o grosso dos problemas sociais – claro não subestimemos, eu conheço bem, a minha aldeia hoje é um lar de terceira idade em espaço aberto – está centrado dentro nos grandes espaços urbanos, na periferia deles que estão afastados do acesso aos fundos comunitários, nomeadamente, do FSE, do FEDER porque são regiões ricas em termos de PIB. A utilização do FSE não pode estar condicionada apenas, digo que esteja condicionada também, mas não apenas à riqueza da região (...) passámos do oito para o oitenta ou do oitenta para o oito no caso de Lisboa. O desprover de Lisboa de fundos estruturais exige um esforço nacional acrescido para responder aqueles que são desafios sociais hoje também significativos. Porque não nos podemos esquecer de que um terço dos portugueses estão na grande Lisboa, quer queiramos quer não, 80% estão no litoral a 50 km da costa. Isto é uma realidade e é aí que muitos dos problemas sociais estão centrados. (E29 Dirigente de organização sindical nacional)

Para além destes aspectos, assinala-se uma regressão na intervenção territorializada, visível sobretudo desde o PNE de 2003.

3.3. A transversalização das políticas de emprego

De entre os efeitos atribuídos à implementação da EEE em muitos Estados-membros destaca-se a melhoria da coordenação horizontal e a integração inter-sectorial de áreas políticas inter-dependentes, através, designadamente, do funcionamento de grupos interministeriais e/ou de novas equipas formais de coordenação (de la Porte 2008; de la Porte e Pochet 2005).

Em Portugal, como veremos com maior detalhe no capítulo subsequente, cabe ao MTSS (e, em particular, ao GEP) assegurar a prossecução das diferentes fases de implementação da EEE. No que diz respeito à articulação com outras estruturas e/ou instituições, podemos detectar alguns sinais de cooperação a nível horizontal entre diferentes Ministérios e/ou entre diferentes secções, designadamente, do MTSS (e.g.

segurança social e emprego e formação profissional⁵⁶⁹). Sobre este tema, diz-nos Capucha (2003) que há sinais de aproximação entre áreas tradicionalmente afastadas:

Muito embora as aproximações mais significativas se tenham operado no âmbito das políticas sociais (por razões de enquadramento de tutela ministerial) e das políticas de educação (por razões de continuidade e contiguidade técnica), o facto é que se têm verificado desenvolvimentos muito importantes e interessantes em áreas tradicionalmente difíceis como a aproximação com as políticas fiscais e económicas (Capucha, 2003: 8).

Neste sentido, realça-se, a par do envolvimento dos responsáveis pelas políticas de emprego e educação, uma maior interligação com outras políticas, geralmente, mais distantes, como sejam as políticas fiscais e económicas e ainda a política científica e a política industrial⁵⁷⁰ (Capucha, 2003). Esta ideia é partilhada por um entrevistado:

Quando ouvimos os responsáveis políticos falar da questão do emprego do país, que é a primeira, a segunda, a terceira prioridade de política hoje, metemos neste baralho, neste elenco de coisas, coisas tão diversas como o apoio à dinamização de investimento privado, como o investimento público, como a política de reduções ou benefícios fiscais, a política de redução das taxas contributivas para a Segurança Social até às medidas de apoio à criação de emprego, até às linhas de crédito para permitir às empresas que se financiem junto da Banca, até depois às políticas activas de emprego que são no fundo o core business dos Serviços Públicos de Emprego, como é o IEFP, e que vão desde os programas de estágio para permitir e potenciar a inserção de jovens no mercado de trabalho, até às medidas orientadas para públicos mais fragilizados como são as medidas, até agora chamadas Programas Ocupacionais e que foram recentemente re-baptizadas e re-configuradas como Contractos de Empresa-Inserção. (E33 Membro do governo ou da administração central)

Deste modo, reconhece-se a importância da coordenação entre as políticas de emprego e, nomeadamente, as políticas económicas de apoio ao investimento, à re-organização empresarial e as políticas fiscais⁵⁷¹. Complementarmente, sublinha-se também que, o enfoque – mais tradicional - nas dinâmicas de criação de emprego – surge agora associado a outras prioridades como seja a qualificação do emprego⁵⁷². Esta constitui, sem dúvida, uma área prioritária de actuação tendo em conta as fragilidades do mercado de

⁵⁶⁹ A relação entre os serviços de emprego e os da segurança social em particular tem sido reforçada, designadamente, no âmbito da prevenção de situações de fraude no acesso e na atribuição do subsídio de desemprego, tendo-se reforçado e agilizado os canais de comunicação e a partilha de informação entre os mesmos.

⁵⁷⁰ A título de exemplo, refiram-se os novos desafios decorrentes do aprofundamento de uma Sociedade do Conhecimento, relacionados, especificamente, com a facilitação do acesso e/ou o acesso pleno às tecnologias de informação e comunicação.

⁵⁷¹ A ligação entre estas e as políticas de emprego permanece, todavia, muito limitada, tal como reconhece Capucha (2003).

⁵⁷² O reconhecimento da necessidade de uma maior aproximação entre os universos da educação, da formação e do emprego levou, inclusivamente, à criação, em 2007, da Agência Nacional para a Qualificação (ANQ) (Decreto-Lei nº 276-C/2007 de 31-07-2007, publicado no DR n.º 146, Série I, de 31 de Julho de 2007. Suplemento 3). A ANQ é um “instituto público integrado na administração indirecta do Estado, sob a tutela dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social e da Educação, com autonomia administrativa, financeira e pedagógica no prosseguimento das suas atribuições” (“A ANQ. Quem somos?” Disponível em: <http://www.anq.gov.pt/default.aspx>. Consultado a 15-02-2012).

trabalho português, cuja concretização carece de uma nova abordagem supra/intersectorial, de uma nova forma, global, de planeamento. Atendendo ao tradicional afastamento entre, de um lado, a oferta e a procura de qualificações e empregos, um dos nossos entrevistados sublinha a necessidade de uma atuação concertada e adequada às circunstâncias específicas do mercado de trabalho no âmbito, especificamente, das políticas de formação:

Uma componente grande do desemprego decorre do desajustamento entre a oferta e a procura e esse é um problema que continua a não ser atacado. Em Portugal, mas também em muitos países da UE, nós temos muita oferta de emprego não satisfeita e temos claramente excesso de procura em áreas que estão... e aí, pouco ou nada se faz (...). E a EEE também pouco ou nada acrescenta nessa matéria. Um dos exercícios que há anos e anos se anda a tentar fazer, esse levantamento nacional chame-mos-lhe assim, iria mais longe até, um levantamento europeu, de quais são os constrangimentos, onde é que faltam... isso nunca foi feito o diagnóstico das necessidades. Passaram-se sete, oito anos e estamos mais ou menos na mesma, a não ser que o número de desajustamentos entre a oferta e a procura vai aumentando. E como a reação das políticas públicas é cada vez mais tardia (...). (E31 Perito português)

Deste ponto de vista, existem outros domínios de intervenção (e.g. formação e educação) considerados essenciais para resolver e/ou dar uma resposta mais eficaz aos problemas de emprego e/ou desemprego. Sobre este tema, retomamos as reflexões de um representante do IEFP a nível nacional:

Há aí sectores tradicionais que estão aí outra vez porque se modernizaram mas um sector tradicional para se transformar num sector moderno necessita de injectar know-how, e isso é com qualificação e é a qualificação não só de quadros licenciados mas é também um nível intermédio de gente capaz e não é gente com a 4ª classe e o 6º ou o 9º ano que tem capacidade, por exemplo, de trabalhar com o computador usado na carga e descarga de um contentor (E33 Membro do governo ou da administração central)

Apesar dos esforços e intenções assinalados, prevalece a ideia de que o PNE é um conjunto de medidas desenvolvidas, eminentemente, por uma equipa de pessoas ligada ao MTSS⁵⁷³ cuja atuação está orientada para o cumprimento, em larga medida de um conjunto de metas europeias. Como refere, o entrevistado supra-citado:

Os recursos humanos estão muito concentrados estão muito virados para esse trabalho, eu diria que quase de manipulação estatística, manipulação não no sentido pejorativo mas no sentido de tratamento estatístico. Continuamos a limitar-

⁵⁷³ Esta conclusão vai ao encontro de uma das ideias destacadas em outros trabalhos de acordo com a qual, na sua maioria, o trabalho é realizado por organismos administrativos e pequenos grupos constituídos, primordialmente, por funcionários públicos e por algumas figuras políticas (Casey, 2005).

nos a tirar radiografias à realidades, mas a não conseguir interagir com ela. (E31 Perito português)

Pelas razões invocadas, o balanço que podemos fazer em relação à transversalização da EEE é mitigado. Na nossa perspetiva esta é uma questão que tem sofrido oscilações ao longo do tempo devido a vários fatores, designadamente: a equipa governativa em funções; os efeitos e/ou implicações decorrentes das re-estruturações ministeriais (e.g. fusão de ministérios); a situação económica em que o país se encontra.

4. O cumprimento das metas quantitativas definidas na Estratégia Europeia de Emprego

Avaliar em que medida a EEE exerce efeitos positivos na situação do mercado de trabalho nacional é, como demonstrámos antes, uma tarefa difícil. Empiricamente “é quase impossível isolarmos os efeitos de medidas particulares num fenómeno tão complexo como é o mercado de trabalho” (Zohlnhöfer 2007: 15).

Analisar a evolução dos indicadores relacionados com o emprego e o desemprego é, por conseguinte, um exercício que comporta riscos e limitações. Ainda assim, consideramos importante perceber, em primeiro lugar, se as metas quantitativas definidas no âmbito da EEE foram ou não alcançadas no caso português e, em segundo lugar, avaliar, de um ponto de vista quantitativo, o modo como evoluiu, no período de tempo que coincidiu com a duração da EEE, a situação da população empregada e desempregada. Nesse sentido, estabelecemos como referência as metas da Agenda de Lisboa definidas para o ano de 2010 e analisamos a situação específica de Portugal em três diferentes momentos: no início da EEE (que coincide com uma nova série de dados do Inquérito ao Emprego 1998-2010); em 2005, ano de revisão da Estratégia de Lisboa e para o qual foram definidas metas intermédias da EEE e, em 2010, último ano de implementação da EEE.

Quadro 2 – Indicadores Emprego e Desemprego, 1998-2010

INDICADORES	1998	2005	2010	Metas de Lisboa (2010)*
EMPREGO				
Taxa de emprego	57.4	57.5	55.2	70%
Taxa de emprego feminino	48.6	50.8	49.6	60%
Taxa de emprego masculino	67.0	64.8	61.2	N.D.
Taxa de emprego trabalhadores 55-64 anos	49.7	50.5	49.2	50%
Total população empregada por conta de outrém (N/milhares)**	3.496.5	3.843.1	3.833.4	N.D.
População empregada por conta de outrém, com contrato sem termo (N/milhares)**	2.882.2	3.095.6	2.970.4	N.D.
DESEMPREGO				
Taxa de desemprego	4.9	7.6	10.7	N.D.
Taxa de desemprego feminino	6.2	8.7	11.9	N.D.
Taxa de desemprego masculino	3.9	6.7	9.8	N.D.
Taxa média de Desemprego de Longa Duração	2.3	3.8	5.9	N.D.
Taxa de desemprego 15-24 anos	10.4	16.1	22.4	N.D.

* Metas a alcançar definidas na Agenda de Lisboa, até ao ano de 2010⁵⁷⁴

** Dados relativos ao 4º trimestre de cada um dos anos considerados

N.D. - Não definido

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

No que toca os indicadores de emprego, observa-se uma ligeira melhoria da situação portuguesa se compararmos a taxa de emprego total e a taxa de emprego feminino nos anos de 1998 e 2005. No ano de 2010, verificamos que Portugal situação aquém das metas definidas na Estratégia de Lisboa, obtendo uma taxa de emprego de apenas 55.2%, uma taxa de emprego feminino de 49.6% e uma taxa de emprego dos trabalhadores entre 55 e 64 anos de 49.2%. Esta última é a que mais se aproxima da meta de 50% estabelecida a nível europeu. Por seu lado, os dados do desemprego mostram uma tendência marcadamente negativa, sobretudo no que diz respeito ao desemprego da população mais jovem e também à taxa média de DLD.

Sublinhe-se que, apesar de não termos assistido a uma melhoria da situação do mercado de trabalho nacional, assinalam-se – como vimos – algumas mudanças importantes ao nível das políticas e das formas de actuação política, sobretudo no que diz respeito à respectiva re-organização e /ou re-orientação. No entanto, atendendo aos efeitos que decorrem da re-orientação das políticas de emprego a nível nacional, constatamos que estas se revelam particularmente frágeis do ponto de vista da resolução de alguns dos

⁵⁷⁴ A estas metas juntam-se cinco grandes objectivos no domínio da educação: 1) reduzir a percentagem de indivíduos que abandonam precocemente o sistema escolar para não mais de 10%; 2) reduzir os maus resultados dos alunos na leitura em, pelo menos, 20%; 3) garantir que pelo menos 85% dos jovens completem o ensino secundário; 4) aumentar o número de indivíduos com formação superior no domínio da matemática, ciência e tecnologia em pelo menos 15% e diminuir as diferenças de género nestas matérias; 5) garantir que 12.5% dos adultos (25-64) participam em programas/iniciativas de aprendizagem ao longo da vida.

problemas estruturais da economia e da sociedade portuguesa (e.g. baixos níveis educacionais e eficiência reduzida do sistema educativo; níveis de produtividade fracos) o que contribui para reforçar a periferalização da economia portuguesa e, conseqüentemente, tem implicações muito negativas ao nível da criação de empregos (de qualidade). Esta ideia é referida por uma dirigente sindical que entrevistámos:

Aquilo a que temos assistido nos últimos anos é, de facto, a uma melhoria do indicador taxa de emprego, mas a uma forte degradação do indicador, qualidade de emprego. O cresceu à custa de empregos precários, contratos a prazo, sazonais e outras formas de contratação. Para nós a EEE não é só quantidade. (E2 Dirigente de organização sindical nacional)

A propósito da definição de metas quantitativas, e em concreto do exercício de construção dos dados estatísticos (a nível nacional e europeu) que tem vindo a ser desenvolvido e privilegiado em termos de actuação, atente-se no testemunho de um perito português que entrevistámos:

Formalmente é fácil conseguir, lá está um dos exemplos do que eu chamo o realismo estatístico. Eu consigo facilmente cumprir prazos médios de seis meses e prazos médios de doze meses tirando do sistema, por simples manipulação, os dados que fazem com que a média suba, introduzindo alguns que fazem com que a média baixe. Há não muito tempo, houve uma intervenção de natureza administrativa que permitiu arranjar médias ótimas, que é começar a enviar dois postais de controle mensais, o risco de quebra aumenta, se ao segundo postal de controle não há resposta, abate e assim estamos bem do ponto de vista estatístico. (E31 Perito português)

Ainda assim, não podemos deixar de reconhecer a importância de se definirem metas e indicadores (e.g. europeus). Para um país como Portugal este facto tem implicações ao nível da organização e compilação da informação e da actuação, como vimos, do SPE. Para além disso, devemos também ter presente a (pré)existência de um legado cognitivo europeu e a valorização positiva da Europa (Silva 2009) que leva a que, ao nível simbólico e político, as orientações europeias em matéria de política de emprego se revelem importantes. Esta mesma ideia é sublinhada por outro entrevistado com responsabilidades governativas na CE:

Eu acho que Portugal é um daqueles países em que a UE é uma referência importante e portanto o que acontece a nível da UE tem um impacto em Portugal por definição. O meu segundo ponto é o de que a capacidade ministerial e o ponto de partida de Portugal não é muito elevado e, por conseguinte, ter objectivos europeus, metas, directrizes, ter um processo europeu, na minha opinião, ajudou bastante a estabelecer prioridades e processos semelhantes em Portugal. Eu não estou certo de que Portugal tivesse este enfoque, por exemplo, nos desafios da produtividade, em termos de competências, qualificações, aprendizagem ao longo da vida, etc.. Foi exactamente no

enquadramento da EEE (...) Eu acho que, em Portugal, a estratégia ajudou a criar uma estratégia nacional e talvez um bom exemplo disto seja a flexisegurança. Portugal abordou este assunto com bastante apreensão mas, ao mesmo tempo, é óbvio que, em Portugal, era necessária uma modernização do mercado de trabalho e eu penso que teria sido difícil ter este debate a nível nacional, incluindo nos Parlamentos nacionais, sem a dimensão europeia, a política europeia. (E18 Membro de órgão da UE)

No caso português, para além das questões de ordem simbólica, deve também realçar-se a relação de dependência económica e política que coloca o país numa situação de menor autonomia relativamente às decisões e iniciativas que são desenvolvidas a nível europeu.

5. Os impactos 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 objectivos 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 que são dirigidas a cada Estado-membro, podem ser bastante diferentes e a respectiva análise suscita dificuldades de ordem metodológica⁵⁷⁵.

5.1. Os resultados modestos da troca de boas práticas

Uma das práticas que foi incentivada no contexto da aplicação do MAC às políticas de emprego diz respeito, concretamente, à troca de ideias, sugestões, observações, em suma de conhecimento(s) (Ballester 2009; Nedergaard 2005).

Nesta matéria, os resultados do estudo empírico que realizámos vão ao encontro das conclusões que outros autores retiraram das suas próprias pesquisas (Ballester 2009; Casey 2005). Percebemos, assim, que a troca de boas práticas e os efeitos que derivam da

⁵⁷⁵ A propósito destes desafios metodológicos, cf. Nedergaard (2005) e Zeitlin (2005).

participação em fóruns de discussão e troca de ideias são apropriados e potenciados, sobretudo, por alguns actores que pertencem a um grupo circunscrito de técnicos e peritos nacionais. Alguns dos intervenientes cujo papel é considerado essencial para o desenvolvimento da EEE, como é o caso dos parceiros sociais, dos representantes do governo ao nível local e da sociedade civil, não são, de facto, envolvidos nestes processos de aprendizagem, formalmente instituídos.

Uma das nossas entrevistadas que participa, na qualidade de representante nacional no Comité de Emprego, regularmente, neste tipo de reuniões e eventos reconhece o interesse nos exercícios de revisão pelos pares, nas iniciativas que visam apresentar “boas práticas”. Neste sentido, destaca a importância que os significados e as transformações que a aprendizagem com os outros potencia⁵⁷⁶.

Outra questão que eu também acho que tem muita importância é a aprendizagem mútua. Eu tenho hipótese de ver outros casos, ver como fizeram para não cometer no fundo os mesmos erros e eu acho que isso é uma vantagem também para os diferentes Estados-membros. Acho que é um processo muito interessante e que tem sido potenciado nomeadamente pela Comissão Europeia. (E32 Membro do governo ou da administração central)

O processo de revisão pelos pares pode, efectivamente, contribuir para testar opiniões, apresentar ideias, obter reacções críticas às iniciativas políticas propostas e/ou existentes num determinado Estado-membro. Deste ponto de vista, podemos admitir que esta constitui uma experiência de aprendizagem à qual estão associadas (novas) oportunidades de trocar conhecimentos (Casey, 2005). Estas poderão despoletar novas ideias e, eventualmente, ser (pelo menos) parcialmente incorporados em novas (propostas de) medidas adoptadas noutros países. Atente-se nas vantagens apontadas pela entrevistada supra-citada que resultaram da sua participação numa das iniciativas desenvolvidas na Holanda em que Portugal foi convidado a participar, neste caso, como país observador:

Eu participei num caso, na Holanda, uma medida para os jovens. Eu achei este processo particularmente interessante porque consegue ver como é que funciona, consegue ver, de um ponto de vista teórico, como é que foi concebido e porque é que foi concebido. Depois, consegue ver como é que aquilo, de facto, funciona na prática (...) Para além disso, conseguimos ouvir as opiniões, umas mais académicas, os peritos independentes normalmente estão ligados a Universidades e têm uma visão que consegue enquadrar de um ponto de vista teórico a questão e, ao mesmo tempo, conseguimos ver como é que aquilo é apreendido pelos diferentes Estados-membros e que casos semelhantes é que existem. Eu penso que isto, depois quando

⁵⁷⁶ Sublinhamos que esta é uma visão partilhada pelos participantes neste tipo de exercício em outros Estados-membros. Sobre esta questão ver, entre outros o estudo coordenado por Wessels (2004) no âmbito do projecto europeu GOVECOR.

estamos cá a tentar solucionar alguns problemas isto dá-nos pistas. Olha este funcionou desta maneira, será que cá podemos tentar alguma adaptação ou não?
(E32 Membro do governo ou da administração central)

Apesar destes 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 protecção 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 colectivas, direito do trabalho, regras de acesso à protecção social), noutros ainda existem limitações de ordem administrativa e financeira (Barbier 2010; Casey 2005).

Podemos também questionar se, para além ou em vez de se salientarem (apenas) os casos bem sucedidos, se apresentarem as experiências que correm menos bem, de modo a que o testemunho e/ou a análise dos pares possa ajudar a perceber as razões pelas quais as medidas não foram bem sucedidas e, eventualmente, a delinear estratégias alternativas.

5.2. Os impactos das Recomendações

À semelhança do que sucede com outros países da Europa do Sul⁵⁷⁷, a distância que separa a realidade nacional do que é prescrito nas directrizes leva a que o número de recomendações dirigidas a Portugal seja particularmente elevado, tal como a necessidade de realização de mudanças (de la Porte 2003)⁵⁷⁸. No caso português essa necessidade é particularmente forte:

As insuficiências reconhecidas a nível nacional são tantas, que investir em qualquer uma obrigatoriamente vai de encontro às prioridades comunitárias. Qualquer prioridade nacional. (E17e1 Membro de órgão da UE)

⁵⁷⁷ Uma análise mais detalhada sobre as recomendações feitas a Portugal, Espanha, Itália e Grécia sobre prevenção e activação das políticas de emprego, pode ser consultada em Silva (2009).

⁵⁷⁸ Para além desta explicação, o modo como cada país vai respondendo e adoptando as directrizes europeias determina o conteúdo e também o número de recomendações que lhe são dirigidas. Ou seja, é tido em atenção o esforço que é colocado na reformulação das políticas e/ou dos procedimentos, bem como nos resultados alcançados, o que depende, naturalmente, de um vasto conjunto de factores (e.g. pressões políticas a nível interno; relevância previamente atribuída ao/s tema/s; envolvimento dos actores estrategicamente colocados; condições institucionais específicas; estágio mais ou menos avançado dos processos de reforma/de reformulação da actuação dos SPE).

Sublinhe-se que o número de recomendações dirigido a Portugal tem sido relativamente estável ao longo do tempo – entre três e quatro.

Quadro 3 - Recomendações dirigidas a Portugal pela CE no âmbito da implementação da EEE (2000-2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Melhorar a qualidade e a eficácia do sistema de ensino e da formação	*	*	*	*					*
Melhoria dos níveis de habilitações dos jovens							*	*	*
Sistema de qualificações adaptado às necessidades do mercado de trabalho (e.g. criação de um quadro nacional de qualificações)							*	*	*
Investir mais e de forma mais eficaz em capital humano e na aprendizagem ao longo da vida		*	*	*	*	*			
Combater o abandono escolar precoce		*		*	*	*			*
Reforçar a relevância do ensino superior para o mercado de trabalho (e.g. indústria)					*	*			*
Consolidação das relações entre investigação e indústria								*	
Promover o diálogo social, reforçar a concertação e a criação de parcerias	*	*	*	*					
Criação de compromissos entre os parceiros sociais (e.g. nas áreas da modernização da organização do trabalho)	*	*	*		*	*			
Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas				*	*	*			
Promover o equilíbrio entre flexibilidade e segurança	*			*					
Reduzir os encargos administrativos sobre as empresas		*							
Incentivar a criação de empregos (e.g. no sector dos serviços) e, em particular, de postos de trabalho de qualificação média e superior	*	*			*	*			
Intensificação das medidas activas						*			
Promover ações que corrijam as desigualdades entre homens e mulheres				*	*	*			
Prosseguir esforços no sentido da conciliação da vida profissional e familiar		*	*	*		*			
Intensificar esforços para integração de certos grupos específicos (e.g. imigrantes) no mercado de trabalho					*	*			
Promover o envelhecimento ativo (e.g. eliminando os incentivos à reforma antecipada, reforçando o acesso à formação, proporcionando condições de trabalho adequadas)					*	*			
Modernização da protecção do emprego							*	*	*
Reduzir os níveis elevados de segmentação do mercado de trabalho					*	*	*	*	*
Reorientação das despesas públicas para utilizações mais propícias ao crescimento potencial							*	*	*
Controlo rigoroso das despesas públicas em termos globais							*	*	*
Correcção dos desequilíbrios orçamentais							*		*

Fonte: “European Employment Strategy. National Employment Reports. Portugal”. Disponível em <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>. Consultado a 02-12-2011.

De um modo geral, podemos constatar que as recomendações incidem sobre os mesmos temas. Apesar disso, assinalam-se algumas mudanças no conteúdo mais específico das recomendações, sobretudo desde a revisão da Estratégia de Lisboa em 2005. Referimo-nos ao carácter mais generalista que estas passaram a ter desde a integração das directrizes para o emprego nos PNR. Esta alteração vem no mesmo sentido da subalternização das questões sociais (e.g. no domínio do emprego) aos objectivos económicos que orientam o projecto de construção de uma união económica e monetária⁵⁷⁹. No caso português, deve mencionar-se o surgimento, pela primeira vez neste período, de recomendações relacionadas, explicitamente, com o controle das despesas públicas.

Tendo em conta os dados do quadro 3, 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 da procura/do mercado de trabalho. Nos anos mais recentes, as recomendações em torno desta questão intensificaram-se.

Uma das nossas entrevistadas que, em 2008, era responsável pela formulação das recomendações dirigidas a Portugal pela CE, evidencia a centralidade que, no caso português, assumem os temas da educação e da segmentação do mercado de trabalho:

Nos últimos anos já com a Estratégia de Lisboa revista, tem havido duas recomendações, uma especificamente sobre as questões da educação, uma que tem a ver com o abandono escolar precoce e os níveis de sucesso escolar e uma outra sobre a segmentação do mercado de trabalho (E17e2 Membro de órgão da UE).

Note-se que são ambas recomendações de teor muito abrangente. A primeira aponta para as debilidades do sistema de ensino. Tal como refere a nossa entrevistada, enfatiza-se a necessidade de re-estruturar e re-aproximar a oferta formativa às necessidades do mercado de trabalho:

(...) a relevância da formação no seu todo, a formação vocacional para as necessidades do nosso mercado de trabalho. Portanto em termos do catálogo nacional de qualificações esta é uma medida que está a ser adoptada porque foi criada uma Agência Nacional para as Qualificações, a ANQ que tem por missão precisamente fazer este link, portanto adoptar o catálogo que já existe e fazer esta ligação. E portanto parte desta recomendação está a ser introduzida agora isto são reformas que levam muito tempo, são reformas de fundo (E17 e2 Membro de órgão da UE).

⁵⁷⁹ Estas ideias foram debatidas no capítulo IV da dissertação.

De entre as medidas específicas prosseguidas pelo Estado português no sentido de alterar os défices de educação e formação da população portuguesa destaca-se a iniciativa “Novas Oportunidades”, de que já demos conta mais acima:

Portugal tem tentado responder, até agora com o programa Novas Oportunidades, no caso daquela medida dirigida aos sistemas de educação e formação de uma forma geral, que uns anos vai mais para a prevenção do abandono escolar precoce, outras vezes vai mais para a qualificação, pronto sistemas de informação e educação. Portugal tem tentado resolver esses problemas mas, o que é facto é que nós partimos de uma situação que não tem nada a ver com a dos nossos parceiros europeus. Logo à partida isso dificulta e nós temos feito um esforço imenso, temos tido progressos, mas vai demorar uns anos e a CE tem consciência disso, penso eu. (E32 Membro do governo ou da administração central)

Outro domínio de intervenção estratégico, no caso português, está associado à elevada segmentação do mercado de trabalho. Algumas das medidas previstas neste âmbito são apoiadas pelos fundos comunitários, conforme sublinha um entrevistado:

A grande segmentação do mercado de trabalho em Portugal, como sabe, é uma das mais elevadas se não a mais elevada da Europa, portanto é a nossa segunda recomendação, digamos assim. Não quer dizer que tenha de se traduzir... também a segmentação pode ser analisada de muitos aspectos e nós enquadrámos a segmentação do mercado de trabalho no contexto da flexisegurança e a flexisegurança tem quatro grandes princípios, alguns deles não estão directamente ligados a questões de financiamento, ou a questões de possível intervenção dos fundos, do FSE, agora há outros, como seja, haver medidas activas, active labour market policy, e a estratégia de aprendizagem ao longo da vida, agora isso aí, já é largamente financiado pelos fundos, é uma das prioridades que está no POPH e portanto tem toda essa coerência mas, se calhar, há outras áreas a que o Estado-membro dedica atenção mas que não estão, nem têm que ser financiadas a nível europeu. (E17e2 Membro de órgão da UE)

Conforme salienta outra das nossas entrevistadas, em Portugal, a questão da segmentação do mercado de trabalho tem uma forte ligação com o tipo de empregos/condições contratuais a que estão vinculados muitos trabalhadores portugueses:

Outra questão que tem sido muito apontada a Portugal, ao nível das recomendações, é a segmentação do mercado de trabalho e apontam muito isso ligado à percentagem de contratos atípicos que nós temos, que eles chamam contratos temporários, mas que no fundo não são os temporários no sentido das empresas de trabalho temporário mas são os trabalhos a prazo, etc.. Portanto, se nós analisarmos, Portugal é o terceiro Estado-membro mas depois se formos ver as recomendações, tem Portugal e tem Espanha, a Polónia que tem o valor mais elevado não tem nenhuma recomendação nessa área, com uma agravante, é que Portugal tem tido uma taxa de desemprego mais reduzida e uma taxa de emprego mais elevada do que a Polónia que tem uma taxa de emprego baixa e uma taxa de desemprego elevada. Portanto, podemos dizer que os impactos da segmentação neste mercado seriam ainda maiores do que no nosso caso. (E32 Membro do governo ou da administração central)

Apesar das limitações e da grande margem de autonomia que é 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 leva, de alguma forma, à existência de um controlo e supervisão supra-nacional e implica a mobilização de um conjunto de actores, quer ao nível nacional, quer europeu. A comparação entre Estados-membros - ao permitir evidenciar os aspectos mais negativos existentes num determinado país - pode contribuir para lhes conferir uma maior centralidade e/ou visibilidade na agenda política nacional e, desse modo, despoletar um conjunto de acções que devem ser concertadas. Ainda assim, é frequente existirem desfasamentos entre a agenda política nacional e as prioridades assumidas no contexto europeu, os quais 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 em geral, das prioridades e dos objectivos políticos assumidos pelos responsáveis governamentais nacionais perante as instâncias comunitárias. Isto implica 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, uma vez mais, recordamos que não existem sanções no caso de não adopção das recomendações e/ou cumprimento das metas (pré)estabelecidas.

6. Conclusão

Com base nas ideias apresentadas neste capítulo podemos concluir que, ao longo dos últimos dez anos, detectam-se mudanças significativas em determinadas dimensões das políticas de emprego prosseguidas em Portugal.

De entre as alterações importantes que registamos destaca-se o ênfase na activação 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

conhecimento⁵⁸⁰. Está em causa - como vimos noutra parte deste texto⁵⁸¹ - 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”⁵⁸². Neste contexto defendemos que o objectivo das políticas de emprego desenvolvidas em Portugal actualmente não é o “pleno emprego” mas sim a “plena actividade”. Isto implica que, para um indivíduo desempregado poder beneficiar de medidas de protecção social tem de comprovar, obrigatoriamente, a sua vontade e disponibilidade para reencontrar uma actividade (qualquer que ela seja).

Neste sentido, também os responsáveis políticos portugueses têm adoptado como princípios orientadores da acção governativa e como pilares essenciais de um novo tipo de discurso técnico-político:

- a) os princípios da responsabilização e individualização do risco;
- b) a implementação de estratégias de contenção orçamental (e.g. diminuição dos gastos com a protecção social);
- c) a articulação entre flexibilidade⁵⁸³, competitividade e crescimento económico.

Está em causa um reajustamento da actuação do Estado, o qual procura, cada vez mais, reduzir e re-equilibrar os custos com a protecção social. Nesse sentido, destaca-se, como vimos, o reforço das condições que limitam (e.g. no tempo) e/ou condicionam o acesso a determinadas prestações sociais (e.g. atribuição do subsídio de desemprego).

A estas novas prioridades, junta-se, como vimos neste capítulo, uma outra linha de actuação privilegiada que consiste em tornar mais flexíveis as condições de trabalho, no âmbito da qual se procura redefinir o equilíbrio das políticas activas de emprego e de

⁵⁸⁰ Como sublinha Klosse (2005), apesar de este ser um objectivo 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, designadamente, 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.

⁵⁸¹ Ver, em particular, capítulo I.

⁵⁸² Uma certa concepção de emprego estável, a que estavam associados direitos sociais devidamente reconhecidos (sobretudo para alguns trabalhadores), cada vez mais, está a ser ultrapassada por uma forma de encarar o trabalho tornado agora “obrigatório”, generalizado, para todos independentemente das condições (precárias) em que é exercido.

⁵⁸³ 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).

protecção social, enquanto elementos essenciais de resposta ao combate à precariedade e à segmentação do mercado de trabalho nacional (Presidência do Conselho de Ministros 2008)⁵⁸⁴. Porém, as debilidades que atravessam o mercado de trabalho nacional no que diz respeito, nomeadamente, ao aumento das formas de trabalho precário, à redução da protecção social (tradicionalmente incipiente e segmentada), à intensificação e diversificação das transições entre postos de trabalho, relações contratuais, inactividade 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. Parece-nos, portanto, que é cada vez mais profundo o fosso entre os trabalhadores a quem foram no passado-recente oferecidas condições de emprego e de protecção social estáveis e generosas (sobretudo para algumas categorias profissionais) e os trabalhadores que mais recentemente integraram (ou que ainda não conseguiram fazer) o mercado de trabalho (e.g. os jovens), deficientemente cobertos por medidas de protecção social.

Note-se que a activação das políticas e a flexisegurança são, precisamente, as duas medidas emblemáticas que acompanham as reformas da protecção social desde o início da EEE⁵⁸⁵. No caso português, para além das alterações que podemos verificar do ponto de vista dos princípios orientadores das políticas, das ideias e dos discursos que os acompanham⁵⁸⁶, as melhorias esperadas no que concerne a criação de empregos, a resposta aos problemas causados pelo desemprego e a redução e/ou melhoria da situação de pobreza (e.g. entre os indivíduos que trabalham) não se concretizaram. A esta constatação estão ligados, na nossa perspectiva, dois tipos de factores 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

⁵⁸⁴ No ano de 2006, teve início um processo de reforma do quadro normativo das relações laborais, de modo a torná-lo, simultaneamente, mais flexível e mais seguro e adequado às necessidades da economia e do mercado de trabalho. Este teve por base, nomeadamente, o 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 que está 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 protecção social que foi estabelecido entre o governo e os parceiros sociais em Junho de 2008 e no qual se estabeleceram alguns princípios de acção 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), a qual estabelece um novo sistema de compensação em diversas modalidades de cessação do contrato de trabalho, aplicável apenas aos novos contratos de trabalho.

⁵⁸⁵ Cf. CE (2009). De um ponto de vista mais teórico, o trabalho de Jean-Claude Barbier (2010), constitui uma referência bibliográfica importante.

⁵⁸⁶ Estes traduzem-se em alterações no modo de funcionamento e organização das instituições responsáveis pela implementação das políticas.

(precárias) da sua realização. Este tipo de orientação das políticas não transporta consigo, ao contrário do que poderíamos esperar, a expectativa de melhoria efectiva 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 factores que comprometem a eficácia das medidas são de ordem mais prática. Estão directamente relacionados com a forma como as políticas são implementadas, o funcionamento dos serviços, a transposição dos objectivos para o nível nacional em resultado dos programas eleitorais, das escolhas ideológicas, das capacidades de organização, liderança e visão estratégica de actores 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 as marcas de uma ideologia marcadamente neoliberal que não deixa indiferente a generalidade dos Estados-membros, não penetram da mesma forma em todos os sistemas nacionais. As especificidades internas (e.g. culturais, sociais, políticas, institucionais) encarregam-se, tal como defende o sociólogo francês Jean-Claude Barbier (2008; 2010), de filtrar os respectivos efeitos e influências.

Capítulo IX. Os actores e as instituições. Continuidades e descontinuidades no caso português

Este capítulo, para além de ser o último da dissertação, é também o terceiro e último capítulo da III parte do trabalho, aquele onde completamos e podemos explorar a interligação entre as ideias apresentadas nos dois capítulos anteriores. Com esse objectivo, analisamos as influências que decorrem da implementação em Portugal da EEE, no que diz respeito ao papel dos diferentes actores envolvidos na preparação e implementação dos vários PNE e, mais recentemente, do PNR (2005/2008 e 2008/2010). A análise do modo como os diferentes actores, governamentais e não governamentais, públicos e privados, concebem a EEE, utilizam os instrumentos que ela contém (e.g. MAC), seleccionam e implementam os objectivos definidos ao nível nacional e, inclusivamente, reconfiguram a sua própria forma de agir é essencial tendo em conta a perspectiva teórica que preside ao nosso trabalho, o institucionalismo sociológico. Da respectiva análise, nos ocupamos na primeira parte deste capítulo.

Considerando o papel atribuído às instituições e também aos actores que nelas e entre elas se movimentam, na segunda parte do capítulo, retomamos as características centrais do modelo de intervenção do Estado na protecção social concedida aos desempregados. Partindo destas características identificamos as principais mudanças que é possível detectar no regime sub-protector que caracteriza Portugal (Gallie e Paugam 2000), em resultado, designadamente, das influências das (novas) orientações que provêm da EEE.

As ideias apresentadas conduzem-nos, na parte final do capítulo, à elaboração de algumas reflexões sobre os efeitos específicos que o “paradigma da activação” das políticas de emprego representa no caso português.

1. Os actores envolvidos na implementação da EEE em Portugal

Um dos objectivos associados à EEE consiste em promover o envolvimento e a participação de um vasto leque de actores. Não obstante, uma das críticas que lhe é frequentemente apontada é a de que, de facto, a EEE permanece limitada a certos círculos políticos restritos localizados em Bruxelas (ou que se movem na sua proximidade) e carece

do envolvimento de outros actores estratégicos (e.g. os parceiros sociais, representantes da sociedade civil) que não os representantes dos Ministérios ou dos Serviços Públicos de Emprego (SPE) chamados a intervir directamente nas fases de concepção, discussão/negociação e implementação da EEE. Neste capítulo, debruçamo-nos sobre esta questão procurando perceber se, em Portugal concretamente, podemos detectar sinais de que o Estado e/ou determinados organismos da administração central exercem um papel centralizador e em que medida este condiciona e/ou constrange o envolvimento de outros actores, alguns dos quais actuam em outros níveis de governação (e.g. regional, local), e que era esperado terem também uma participação activa em diferentes fases dos PNE e/ou PNR.

1.1. O governo português e outras organizações governamentais

Ao reflectirmos sobre o desenvolvimento e as mudanças que podemos detectar nas políticas públicas de emprego que têm sido implementadas em Portugal desde que a EEE foi delineada no final dos anos noventa, devemos ter em atenção as circunstâncias políticas específicas que nos permitem enquadrar e compreender as opções e decisões que em particular os representantes do Estado português têm vindo a realizar. Neste sentido, importa saber quais os partidos no governo e quais as respectivas linhas de actuação política e/ou objectivos programáticos. Devemos também ter em atenção se o governo detém ou não a maioria absoluta e qual o momento do ciclo político eleitoral em que nos situamos. Estes são aspectos relevantes para podermos identificar e analisar o modo como:

- 1) as prioridades e os objectivos das políticas são definidos e postos em prática;
- 2) é promovido o diálogo com outras instâncias de governação (e.g. outros partidos políticos) e/ou outros actores sociais e políticos relevantes (e.g. representantes da sociedade civil, parceiros sociais);
- 3) as metas e os objectivos que se pretende alcançar são enquadrados e justificados politicamente;
- 4) se utiliza a margem de manobra de que no âmbito, designadamente, das políticas de emprego (e.g. EEE) os Estados-membros dispõem no contexto de aplicação do MAC;
- 5) a agenda política nacional é (re)colocada em linha com as pressões e/ou orientações europeias.

Desde 1995, com excepção do período compreendido entre 2002 e 2005⁵⁸⁷, o Partido Socialista (PS) foi o partido mais votado em Portugal, tendo governado o país entre 1995 e 1999 (XIII Governo Constitucional), 1999 e 2002 (XIV Governo Constitucional) e 2005 e 2009 (XVII Governo Constitucional). O período de tempo considerado coincide *grosso modo* com o tempo de implementação em Portugal da EEE. Uma das primeiras ideias que destacamos - com base no observatório de imprensa que realizámos⁵⁸⁸ - é a de que, de um modo geral, os dois principais partidos políticos portugueses (PS e PSD) partilhavam uma perspectiva positiva relativamente às potencialidades e benefícios associados à EEE, sobretudo na sua fase inicial.

Após este período inicial, podemos identificar fases distintas quanto à forma de os principais partidos políticos encararem a EEE e à própria relevância atribuída às questões do emprego. Estes ciclos de aproximação ou afastamento da EEE são ciclos paralelos à própria evolução do mercado de trabalho. Esta ideia é partilhada por uma das nossas entrevistadas:

Eu penso que em Portugal, e também ao nível dos outros Estados-membros (...), há períodos de mais aproximação à EEE, de dizer a estratégia está a contribuir... Há outros em que temos mais tendência para pôr em causa, como nestes momentos como é o actual, de crise, começa-se a perguntar... será que isto serviu para alguma coisa? Embora também possamos perguntar ao contrário, se não houvesse isto estaríamos pior ou estaríamos pior? (E32 Membro do governo ou da administração central)

Como vimos nos capítulos anteriores, a situação do mercado de trabalho português deteriorou-se de forma progressiva desde o ano de 2002. Em particular, desde 2008, a taxa de desemprego subiu para valores muito elevados e registou-se também uma diminuição (ainda que ligeira) da taxa de emprego. O período de crise económica e financeira que, desde então, o país atravessa contribui para que, em particular, o problema do desemprego implique, por parte dos governantes portugueses, um outro tipo de abordagem. As preocupações centram-se agora mais em respostas imediatas para fazer face ao número crescente de desempregados, do que propriamente em prevenir o DLD e/ou

⁵⁸⁷ Entre Julho de 2002 e Julho de 2004, Portugal teve um governo de coligação PSD e CDS-PP (XV Governo Constitucional Coligação), cujo 1º Ministro, José Manuel Durão Barroso viria a ser sujeito de substituição no cargo pelo Presidente da República quando aceitou o convite para Presidir à Comissão Europeia. O novo governo de coligação PSD-CDS/PP passou então a ser liderado por Pedro Santana Lopes (XVI Governo Constitucional) que assumiu funções no ano de 2004 e se manteve no cargo até Fevereiro de 2005, altura em que o presidente da República Jorge Sampaio dissolveu a Assembleia da República.

⁵⁸⁸ Conforme explicitámos no capítulo metodológico, o observatório de imprensa incidiu sobre uma recolha e a análise de artigos recolhidos junto da imprensa nacional de grande dimensão com o objectivo de perceber a evolução e as reacções da imprensa escrita à EEE e à sua implementação e desenvolvimento no caso português.

alterar/melhorar algumas debilidades estruturais do mercado de trabalho (e.g. melhoria das qualificações, incentivos à inovação). As circunstâncias económicas particularmente adversas têm sido acompanhadas, nos anos mais recentes, por algumas medidas restritivas (e.g. suspensão das contratações na função pública; aumento da idade de reforma para todos os funcionários públicos) e, mais recentemente, por cortes significativos nas despesas sociais (e.g. subsídios de desemprego; RSI; diminuição dos abonos de família) e por um aumento dos impostos. Esta nova fase contrasta com uma fase mais inicial em que uma das estratégias enfatizadas (e.g. por elementos do PSD, um dos principais partidos políticos nacionais então na oposição), consistia em conferir maior centralidade aos temas da aprendizagem ao longo da vida, da produtividade e da competitividade, os quais eram considerados desafios mais importantes para a economia portuguesa⁵⁸⁹ (Courela 2002).

Sublinhe-se que, no caso português, o debate político em torno dos aspectos que deveriam ser privilegiados no âmbito das políticas de emprego foi suscitado/despoletado pela maior visibilidade conferida (e.g. pelos principais partidos políticos portugueses) à dimensão europeia da política de emprego por via da EEE. Esta foi impulsionada, recorde-se, graças aos contributos da Presidência Portuguesa da UE durante o primeiro trimestre de 2000⁵⁹⁰, como recorda um dos nossos entrevistados:

A responsabilidade pela introdução desta dimensão do emprego e da coesão social nas políticas de crescimento da economia da UE tem o contributo português. A Estratégia de Lisboa, onde isto foi consagrado pela primeira vez de uma forma expressa, e que entretanto agora foi revista, mas, de qualquer modo, não deixou de ficar essa marca dessa preocupação, tem a marca do governo português. O governo português era um governo que tinha uma determinada perspectiva da importância da dimensão social da construção UE. (E33 Membro do governo ou da administração central)

Para além da ideologia política dominante e do momento específico do ciclo eleitoral, devemos também ter em atenção o peso da conjuntura económica na delimitação das prioridades de acção e da agenda política. No caso português, a trajectória relativamente longa de governação do PS ao longo dos últimos anos foi, deste ponto de vista, marcada por períodos distintos. Destacamos dois desses períodos cujas características são contrastantes:

⁵⁸⁹ Lembramos que um dos principais partidos da oposição, o Partido Comunista Português (PCP) aproveitou a realização do Conselho Europeu de Lisboa para apresentar o seu “Pacote de Emprego”, que integrava um conjunto de medidas relacionadas, nomeadamente, com a luta contra a precariedade laboral, a redução do tempo de trabalho, a reforma do sistema de pensões.

⁵⁹⁰ A este contexto específico não é indiferente o facto de uma das arquitectas da chamada “Estratégia de Lisboa” ser uma portuguesa que assumiu funções políticas no Governo liderado por António Guterres entre os anos de 1995 e 1997, Maria João Rodrigues e, posteriormente, veio a assumir funções de coordenação e aconselhamento técnico junto da CE.

1ª fase - coincidiu *grosso modo* com a primeira fase da EEE (1997-2002), ao longo da qual o governo português, liderado pelo então Primeiro-Ministro António Guterres, mostrava grandes preocupações com as questões da educação e do emprego;

2/ uma segunda fase, compreendida entre os anos de 2005 e 2011, em que o país é, de novo, governado pelo PS, sob a liderança agora de José Sócrates, em que assistimos a uma deterioração das condições económicas do país, com especial impacto no mercado de trabalho (e.g. aumento do desemprego, diminuição do emprego). Apesar de terem sido lançadas algumas iniciativas no domínio do emprego (e.g. incentivos para a criação de alguns postos de trabalho e realização de estágios profissionais, sobretudo para certos grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade) e também da educação ao longo da vida (e.g. iniciativa Novas Oportunidades) estas parecem não ter sido suficientemente eficazes.

Analisemos o contributo destes períodos de governação de forma mais detalhada (quadro 4). No que se refere aos primeiros governos socialistas, sob a liderança de António Guterres, a leitura dos programas do XIII (1995-1999) e XIV (1999-2002) Governos Constitucionais revela que as questões do emprego são destacadas sob diferentes pontos de vista, nomeadamente:

(1) disseminação de uma lógica territorial de aproveitamento de sinergias (e.g. colocando o emprego no centro das políticas de desenvolvimento rural; promovendo iniciativas na área da renovação urbana);

(2) criação de apoios específicos para fomentar o emprego dos jovens e de outros grupos sociais em situação de vulnerabilidade (e.g. mulheres, toxicodependentes);

(3) conjugação das políticas de emprego com as políticas macroeconómicas e da educação e formação;

(4) intervenção concertada entre diferentes objectivos e actores estratégicos;

(5) criação de mais e melhores empregos;

(6) promoção da igualdade de oportunidades no que diz respeito tanto ao emprego como à formação profissional;

(7) reforma do SPE;

(8) desenvolvimento das políticas activas de emprego⁵⁹¹.

⁵⁹¹ Este objectivo, em concreto, destaca-se, sobretudo, no programa do XIV Governo Constitucional.

Quadro 4 – Períodos de governação e principais contributos políticos (e.g. no domínio do emprego)

PERÍODO	GOVERNO	ORIENTAÇÕES E MARCOS POLÍTICOS IMPORTANTES	INICIATIVAS POLÍTICAS NO DOMÍNIO DO EMPREGO
2009-2011	XVIII Governo Constitucional PS – maioria relativa (36,6%) 1º Ministro José Sócrates	Conjunto de intenções no domínio do emprego generalistas e escassas numa altura em que a estratégia de relançamento da economia portuguesa é interrompida pela crise económica e financeira.	- Iniciativa Emprego 2009 - Apoios concedidos às empresas (e.g. PME) - Reforço do programa <i>Inov-Jovem</i> - criação dos programas <i>Inov-Social</i> (1.000 jovens quadros em instituições da economia social) e <i>Inov-Export</i> (1.500 jovens quadros em empresas exportadoras) - Código do Trabalho revisto (Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro)
2005-2009	XVII Governo Constitucional PS – maioria absoluta (45% votos, 120 Deputados AR) 1º Ministro José Sócrates	Pacote de medidas destinadas, em parte, a reduzir os impactos da crise económica e financeira, que viriam a revelar-se provisórios.	- Livro Branco das Relações Laborais (2007) - Livro Verde sobre Relações Laborais (2006) - Novo Regime Jurídico do Trabalho Temporário (Lei n.º 19/2007, de 22 de Maio). - Novo regime jurídico de protecção no desemprego (Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro). - Lei n.º 9/2006, de 20 de Março. Altera o Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, e a respectiva regulamentação, aprovada pela Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, em matérias relativas a negociação e contratação colectiva.
2004-2005	XVI Governo Constitucional Coligação PSD-CDS/PP 1º Ministro Pedro Santana Lopes	Conjunto de intenções formuladas no programa do governo em torno, especificamente, da criação de condições que permitam assegurar a eficácia social das políticas de emprego, facilitar a entrada dos jovens na vida activa e contribuir para o reforço da empregabilidade.	Intenção de reforçar as políticas activas de emprego, reforçando os apoios ao dispor do SPE e aprofundando a dimensão regional e local das mesmas. - Contrato Social para a Competitividade e o Emprego.
2002-2004	XV Governo Constitucional Coligação PSD e CDS/PP (116 Deputados AR) 1º Ministro José Manuel Durão Barroso	Grande preocupação com a sustentabilidade das finanças públicas e com o cumprimento dos critérios do PEC.	- Novo Código do Trabalho (Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto). Veio facilitar os processos de despedimentos colectivos. - Nova Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro).
1999-2002	XIV Governo Constitucional PS – maioria absoluta (44%) 1º Ministro António Guterres	Lançamento da Estratégia de Lisboa, durante a Presidência Portuguesa da UE. Programa de governo inclui objectivos no sentido da criação de empregos (e.g. de qualidade), apostando na articulação com as preocupações com a educação e a qualificação e potenciando as iniciativas ligadas à sociedade civil (e.g. cooperativismo, economia social).	Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto)
1995-1999	XIII Governo Constitucional PS – maioria absoluta (44%) 1º Ministro António Guterres	Reforma da segurança social. Retorno ao modelo universalista, solidarista, social-democrata contido na Constituição da República de 1976. Centralidade atribuída à criação de emprego.	Criação do RMG, que ao mesmo tempo que consagra um conjunto de direitos determina que os beneficiários procurem um emprego ou participem em trabalho comunitário ou programas de formação profissional e/ou de reinserção social.

Complementarmente, também o combate ao desemprego é salientado como um objectivo das políticas governamentais, associado, neste caso, ao crescimento sustentado da economia. Durante este período foi revisto e aperfeiçoado o regime de protecção no desemprego⁵⁹². Com a interrupção, a meio da legislatura, do XIV Governo Constitucional (na sequência da demissão do Primeiro-Ministro António Guterres), teve lugar a eleição de um governo de coligação formado por dois partidos situados mais à direita do espectro político, o Partido Social Democrata (PSD) e o Centro Democrático e Social - Partido Popular (CDS-PP). Estes partidos assumiram funções governativas num período em que a situação económica do país se deteriorara, do ponto de vista da progressiva (in)sustentabilidade das finanças públicas. Embora mantendo alguma centralidade no programa do XV Governo Constitucional⁵⁹³, ao emprego surgem, agora, associadas as noções de eficácia e da competitividade e enfatiza-se a interligação entre a promoção de empregos (de qualidade) e a qualificação dos recursos humanos. As preocupações em torno das questões do emprego voltariam a ser destacadas⁵⁹⁴, com a reeleição, no ano de 2005, com maioria absoluta, de um governo do Partido Socialista (PS). Nessa altura, o enfoque passaria a ser a promoção e reformulação das políticas activas de emprego. Simultaneamente, o desemprego, em particular, o desemprego jovem foi reforçado como uma prioridade da acção governativa. Entramos assim numa nova fase de governação, sob a liderança do Partido Socialista, a qual viria a ser marcada, sobretudo na sua fase final, pelo agravamento das condições económicas e pelas alterações nas orientações provenientes da EEE e, em particular, da revisão da Estratégia de Lisboa.

A partir sobretudo de 2008, assistimos, de novo, à degradação da situação económica e financeira do país. A par dos constrangimentos económicos e financeiros, consolida-se também uma certa tendência para aproximação das orientações e decisões políticas por parte dos dois principais partidos políticos que, como vimos até aqui, têm alternadamente liderado os governos em Portugal. Este argumento é realçado por uma entrevistada:

Eu acho que, cada vez mais, os partidos, pelo menos no espectro português, concretamente o PS e o PSD estão em sintonia em termos de bloco central. Se calhar não é sem razão que há esta falta dita de oposição. A sintonia acaba, de

⁵⁹² Cf. nomeadamente o Decreto-Lei n.º 199/99, de 14 de Abril.

⁵⁹³ É curioso notar que, contrariamente ao que acontecia nos XIII e XIV programas governamentais, o número de vezes em que a palavra “emprego” é mencionada é de apenas 19 (contra as 99 e 100 entradas anteriormente registadas).

⁵⁹⁴ Em 2006 e 2007, surgem dois documentos - que podemos considerar estratégicos - com o intuito de contribuir para uma reflexão profunda em torno das características, dos problemas estruturais e conjunturais que afectam o mercado de trabalho português e de propor recomendações e/ou entre-abrir caminhos alternativos. São eles o *Livro Verde das Relações Laborais* e o *Livro Branco das Relações Laborais*.

facto, por ser grande. Porque, para mim, o case study é este governo actual, em que as políticas que são adoptadas são tudo menos socialistas, quer dizer não têm pendor socialista nenhum, são políticas absolutamente liberais na área do emprego, da segurança social, maior liberalização, a capacidade de despedir trabalhadores quer do sector privado quer da própria função pública inclusive. Mais facilidade também em contratar. Portanto, de qualquer maneira, políticas sociais que são políticas liberais e que não são de todo em todo políticas socializantes. (E14 Perita portuguesa)

Ainda assim, não podemos esquecer que o momento final da legislatura do XVII governo constitucional coincidiu com um conjunto de medidas excepcionais de apoio ao emprego⁵⁹⁵, destinadas a alguns grupos específicos em situação de maior vulnerabilidade, como os jovens, os trabalhadores mais idosos, os DLD. Também em outras áreas da protecção social, as condições foram tornadas mais generosas, durante um curto período de tempo. Recordemos, por exemplo, o caso do Complemento Solidário para Idosos (CSI). Apesar da vitória alcançada nas eleições legislativas de 2009, o governo do PS (XVIII Governo Constitucional), liderado, de novo, por José Sócrates não obteve maioria absoluta.

Às dificuldades de obtenção de um consenso político, acrescem, neste novo período, constrangimentos mais pesados do ponto de vista da acção governativa devido à deterioração acelerada das condições económicas e financeiras do país, associadas à crise financeira internacional e decorrentes também do incumprimento dos critérios de convergência económica inscritos no Tratado de Maastricht. A necessidade premente de controlo da inflação e da despesa pública, a par de um aumento sem precedentes da taxa de desemprego, levou a um (re)ajustamento das políticas (com implicações na forma como a promoção de emprego e o combate ao desemprego são abordados) e a uma suspensão das medidas excepcionais (e.g. no domínio do emprego). Como consequência, assistimos à restrição das condições de acesso aos mecanismos de protecção social (e.g. apoios concedidos aos desempregados), ao reforço da flexibilização e precarização das relações e condições laborais.

Mais recentemente, estas orientações no domínio político e económico foram reforçadas com as medidas impostas pelas três organizações internacionais (FMI, BCE, CE) que acederam conceder um empréstimo a Portugal para que o país pudesse enfrentar a situação de sobre-endividamento externo em que se encontrava e prosseguir as medidas previstas nos PEC.

⁵⁹⁵ De entre estas destacamos, por exemplo, a Iniciativa Emprego 2009 que engloba um conjunto de medidas específicas e transitórias de apoio e estímulo ao emprego.

Uma vez analisada a evolução recente de Portugal do ponto de vista das acções e opções governativas nos domínios económico e também político, no ponto seguinte observamos o papel desenvolvido pelos organismos da administração pública responsáveis directamente pela concepção e implementação, em Portugal, dos PNE e dos PNR onde estes passariam a estar integrados. De entre estas entidades, destaca-se o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (MTSS), o qual, ao longo dos vários governos foi renomeado por diversas vezes e viu as suas competências alteradas e que, como demonstramos, desempenha um papel central no decorrer da EEE.

1.1.1. O Ministério do Trabalho e Solidariedade Social

O MTSS⁵⁹⁶ é o departamento governamental que, por excelência, concebe, promove, executa, acompanha e avalia as políticas de emprego, competindo-lhe, igualmente, definir e executar as políticas que visam prosseguir os objectivos do sistema de segurança social, onde se inclui a protecção social no desemprego. Neste Ministério, o serviço central responsável pela política de emprego é o Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP)⁵⁹⁷.

O GEP é a entidade responsável pela participação portuguesa nas diferentes fases da EEE (e.g. concepção, divulgação, concretização e monitorização). As respectivas funções são descritas por uma entrevistada do seguinte modo:

A grande base de apoio foi sempre o GEP, GIP, isto foi tendo vários nomes, mas foi sempre aqui o gabinete. É onde, no fundo, se solicitam os contributos, se articulam esses contributos e se escrevem os documentos. Com a Estratégia de Lisboa passou a haver um coordenador, mas continua a ser aqui o Departamento que faz no fundo a componente emprego desta Estratégia de Lisboa. (E32 Membro do governo ou da administração central)

⁵⁹⁶ No decorrer do XIII Governo Constitucional, foi definida ao abrigo do DL n.º 296-A/95, de 17 de Novembro, uma nova configuração das áreas do emprego e da segurança social, tendo sido criados dois Ministérios: o Ministério para a Qualificação e o Emprego (MQE) e o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS). Ao primeiro cabiam responsabilidades nas áreas do emprego e formação profissional e do trabalho, e ao segundo toda a área da segurança social, dando-se especial destaque às políticas de inserção social. Ainda no decorrer do governo liderado pelo PS (1995-1999) as áreas do emprego e formação profissional, do trabalho e da segurança social foram, de novo, aglutinadas num único Ministério (DL n.º 55/98, de 16 de Março), o qual passou a designar-se Ministério do Trabalho e da Solidariedade (MTS). Pelo DL n.º 115/98, de 4 de Maio foi aprovada a Lei Orgânica do MTS, departamento governamental ao qual foi atribuída a responsabilidade pela definição, condução e execução das políticas de emprego, de formação profissional, de relações laborais, de inserção e segurança social. Em 2006, a estrutura orgânica do MTSS foi redefinida (DL n.º 211/2006, de 27 de Outubro), tendo em conta os objectivos definidos no PRACE e no Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009). Com a eleição do governo de coligação PSD CDS/PP, em 2011, as competências do MTSS foram, de novo, separadas por dois Ministérios distintos: o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS) e o Ministério da Economia e do Emprego.

⁵⁹⁷ Em 2006, o Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento (DEPP), juntamente com, o Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais (GAERI) e o Gabinete para a Cooperação (GC) foram extintos. A assumpção das respectivas atribuições, direitos e obrigações foram assumidas pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) ao qual compete, desde então, garantir o apoio técnico ao planeamento estratégico e operacional e à formulação de políticas internas e internacionais do MTSS.

O Director do GEP é um dos dois representantes portugueses no Comité de Emprego, assegurando deste modo a coordenação entre as dimensões nacional e europeia. O papel central que este gabinete desempenha no âmbito da implementação da EEE em Portugal é descrito por outra entrevistada do seguinte modo:

Em Portugal quem se ocupa disto é o GEP, Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, é aí que são feitos os planos. A Directora-Geral deste gabinete é simultaneamente a coordenadora do PNE e portanto Portugal de facto tem sempre feito Planos Nacionais de Emprego, até 2004. No período de 2005-2008, porque coincide com o período das guidelines há um plano, Portugal até já não era obrigado a fazer esse plano mas continua e há um relatório de implementação dos planos. (E17 e2 Membro de órgão da UE)

A elaboração do PNE, bem como o seu processo de revisão anual e os respectivos relatórios de implementação e execução, são elaborados sob a coordenação do GEP, com a participação activa de membros representados nas seguintes instâncias:

1. Grupo Técnico dos Parceiros Sociais, constituído por representantes designados pelas Confederações Patronais e Sindicais com assento na CPCS e presidido pela coordenação do PNE.

2. Comissão Interministerial de Acompanhamento do PNE “responsável pela monitorização do processo, em estreita ligação com os diversos gabinetes ministeriais”, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/98, de 22/1/1998.

3. Grupo de Trabalho interno ao MTSS, que integra todos os serviços sob sua tutela e cuja missão e intervenção contribui para os objectivos do PNE, criado pelo Despacho n.º 1860/98 (2ª série), de 12/1/1998, do MTSS.

O papel que este último, em concreto, foi chamado a desempenhar é descrito por uma entrevistada do seguinte modo:

O que havia também, e a partir de uma determinada altura começámos a reunir em conjunto por questões de funcionalidade, era um grupo que nós chamávamos de grupo interno ao Ministério do Trabalho. Quem era? Era o IIEFP, era o GEP, depois era a Direcção-Geral das Condições de Trabalho, era o Projecto EQUAL, tinha também assim. Esta Comissão Interministerial tinha Madeira e Açores. A partir de uma determinada altura começámos a reunir esta estrutura toda em conjunto porque a partir de certa altura achámos que ter uma reunião num dia e outra noutra implicava perder dois dias. E isto continua a funcionar. Pedimos contributos e enviamos documentos pedindo-lhes que comentem. E isto funciona. (E32 Membro do governo ou da administração central)

Estes são três fóruns de discussão privilegiados, não tendo sido criada nenhuma estrutura própria para o PNE que assim se vai alojar em estruturas pré-existentes o que, de alguma forma, é revelador da importância que lhe foi concedida. Em seguida, analisamos, de forma mais específica o papel desempenhado pela equipa intergovernamental de acompanhamento do PNE.

1.1.2. A Comissão de Acompanhamento Interministerial do PNE

O cumprimento dos novos requisitos no que toca à coordenação das políticas a nível nacional e europeu conduziu, também no caso português, ao reforço das relações interministeriais (Wessels 2004). Apesar de não ter sido criada nenhuma estrutura nova, passou a funcionar uma Comissão Interministerial de Acompanhamento do PNE⁵⁹⁸. Esta é composta por: dois representantes do MTSS; um representante de cada um dos restantes Ministérios, com excepção do Ministério da Saúde e do Ministério da Justiça e, ainda, por um representante das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Ou seja, contempla praticamente todos os Ministérios relevantes nos domínios económico e social. Compete-lhe, designadamente:

- a) definir as orientações, a metodologia e os instrumentos de suporte ao acompanhamento e controlo na execução do PNE;
- b) decidir sobre os indicadores de acompanhamento da execução do PNE;
- c) acompanhar a elaboração dos relatórios e dos documentos necessários para o pleno desenvolvimento e execução do PNE, tendo em consideração as recomendações europeias, as orientações definidas e os contributos sectoriais recebidos⁵⁹⁹.

Esta Comissão vai desempenhar também um papel importante ao promover a articulação e coordenação entre diferentes actores como é o caso, por exemplo, dos parceiros sociais, conferindo-lhes um papel importante no desenvolvimento do PNE. Para além desta Comissão foi também criado um grupo de trabalho, que funciona no interior do MTSS, no qual estão representados os serviços considerados relevantes. Este

⁵⁹⁸ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/98, que aprova o PNE para o ano de 1998.

⁵⁹⁹ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2003, de 11 de Junho, que revê o regime aplicável à Comissão Interministerial de Acompanhamento do PNE.

grupo de trabalho é presidido pelo coordenador do PNE em representação do Ministro do Trabalho e Solidariedade Social, conforme nos explicou um entrevistado:

Portanto estão aí os vários serviços com funções técnico-normativas e operativas na área das políticas de emprego, portanto o meu próprio serviço, além de mim próprio, o Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), a Direcção-Geral de Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT), o Instituto do Emprego e da Formação Profissional, a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego e ainda os Representantes dos Secretários de Estado com relevo nesta dimensão (E1 Membro do governo ou da administração central).

Destaca-se, nos objectivos e funções deste grupo, a necessidade de uma maior e mais sólida articulação da política de emprego com a política de protecção social no que diz respeito, designadamente, à (re)integração socioprofissional de grupos com maiores dificuldades de acesso ao mercado de trabalho (e.g. beneficiários do RMG).

No âmbito da coordenação do projecto de avaliação da EEE em 2002, foi ainda constituída uma equipa com os elementos seguintes: o coordenador nacional do PNE responsável pela direcção da mesma; representantes dos sectores mais relevantes face às questões-chave da avaliação, nomeadamente, o emprego e a formação profissional (DGEFP e IEFPP), a educação (Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação) e a economia (Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia); responsáveis de cada uma das entidades subcontratadas para os quatro estudos de avaliação (CIDEC; Quartenaire Portugal; IESE, RS e CEServiços; CEPCEP da Universidade Católica); um perito independente; interlocutores oficiais designados pelos parceiros sociais junto das entidades independentes (Capucha *et al.* 2003).

No âmbito do relançamento da Estratégia de Lisboa por decisão do Conselho Europeu da Primavera de 2005, os Estados-membros foram convidados a apresentar os respectivos Planos Nacionais de Reforma (PNR). Na mesma altura foi também recomendada a designação, por cada país, de um Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa⁶⁰⁰. Tendo por funções coordenar a elaboração da Estratégia Nacional e monitorizar

⁶⁰⁰ Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/2005, foi criada uma estrutura flexível de Coordenação Nacional da Estratégia de Lisboa, coordenada pelo Professor Catedrático da Universidade de Évora, Carlos Zorrinho. Por sua vez a Resolução 574/2005, nomeou o Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico. Deste modo, “o âmbito da principal missão do Gabinete do Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa (GCNEL) - coordenar e monitorizar a implementação do PNACE 2005-2008 - foi alargado, passando a compreender também a coordenação e a monitorização do Plano Tecnológico “Quem somos?”.

a respectiva implementação, em Portugal, este passou a exercer funções na dependência directa do Primeiro-Ministro. Foi também criada uma estrutura flexível de coordenação, integrada na Presidência do Conselho de Ministros, e que envolve todas as áreas de governação, designada, Rede de Coordenação da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico⁶⁰¹. Para uma entrevistada que desempenha funções ao nível da coordenação desta estrutura, podemos apontar algumas vantagens no que diz respeito ao seu funcionamento e à possibilidade de promover uma maior coordenação entre diferentes medidas complementares:

A focalização no crescimento e emprego, com as outras medidas complementares, no sentido de os Estados-membros terem que ter um PNR, haver uma coordenação nacional, haver uma rede de coordenadores nacionais, haver e depois ir-se consolidando a visão de um programa comunitário de Lisboa, que desenvolveria medidas de nível comunitário, que deveriam articular-se e potenciar mutuamente também as reformas nacionais. Outra vantagem tem a ver com a capacidade, que a Estratégia de Lisboa demonstrou, de integrar novas preocupações relacionadas com as alterações climáticas, etc.. (E22 Membro do governo ou da administração central)

Deste modo, percebemos que, também em Portugal, as questões do emprego passaram a estar integradas numa agenda política mais alargada que contempla outros domínios de intervenção (e.g. política económica, política ambiental, política energética). Vejamos, em seguida, as relações que, neste caso, os representantes do Estado central entreteceram com os representantes do poder local no que diz respeito específico à descentralização administrativa e/ou delegação de competências no domínio do emprego.

1.2. Os representantes do Poder Local

Apesar das pressões e dos incentivos realçados na EEE no sentido de reforçar o estabelecimento de parcerias locais e regionais⁶⁰², em Portugal, os representantes do poder local não foram envolvidos de forma relevante na implementação da EEE. Numa fase

Disponível em <http://www.planotecnologico.pt/InnerPage.aspx?idCat=313&idMasterCat=311&idLang=1&site=gabinetedocoordenador>. Consultado a 20-07-2010).

⁶⁰¹ A Rede de Coordenação da Estratégia de Lisboa (RCEL), é composta por um representante de cada um dos Ministérios e das Unidades de Coordenação existentes e foi especialmente constituída para a elaboração e acompanhamento do PNR. É responsável pela monitorização da implementação da Estratégia em Portugal, apresentando anualmente (em Outubro) um relatório de implementação à Comissão Europeia.

⁶⁰² Lembramos que esta foi uma das ideias lançadas por Jacques Delors e que ganhou alguma visibilidade em meados da década de noventa, numa altura em que muitos países da UE apresentavam níveis de desemprego elevados. De forma sucinta, podemos dizer que, através da criação de parcerias locais, pretendia-se desenvolver soluções que criassem empregos (e.g. os chamados empregos de proximidade, os empregos sociais), que ajudassem a resolver os problemas de emprego junto de “bolsas de desempregados” dificilmente resolúveis por outros métodos.

inicial, as iniciativas locais e/ou regionais desenvolvidas sob a forma de Redes Regionais para o Emprego (RRE) e de Pactos Territoriais para o Emprego (PTE) foram seleccionados como territórios-piloto para a implementação da EEE, mas, desde então muitas das dinâmicas e das potencialidades associadas a esta escala de intervenção foram sendo deixadas para segundo plano. Recordamos que, em Portugal, os dois primeiros anos de implementação da EEE (1998 e 1999) corresponderam ao que poderemos considerar como uma “fase experimental”. Procedeu-se, então, à escolha de regiões-piloto as quais coincidiram com os territórios onde estavam a ser desenvolvidos Pactos Territoriais para o Emprego (PTE) e Redes Regionais de Emprego (RRE). Estes resultam de uma iniciativa lançada pelo Conselho Europeu de Florença em 1996 para que os Estados-membros seleccionassem regiões ou cidades que pudessem candidatar-se a projectos-piloto relativos a “pactos territoriais e locais em matéria de emprego, tendo em vista a implementação destes pactos no decurso de 1997 com o apoio parcial das margens disponíveis ao abrigo das políticas estruturais” (Conselho Europeu de Florença 1996).

De um modo geral, as RRE e os PTE contemplam um conjunto de iniciativas que contribuiriam para fomentar o trabalho em parceria e, inclusivamente, “constituíram um instrumento de dinamização das políticas activas de emprego” (Neves 2005: 185). Porém, em algumas destas experiências verificou-se que existem desequilíbrios em termos de representação e de participação institucional (com alguns actores, em concreto, a liderar os processos e a assumir o protagonismo). Estes desequilíbrios resultam de factores como sejam:

- 1) as debilidades do tecido associativo;
- 2) a presença desequilibrada de actores e instituições públicas e privadas;
- 3) as rivalidades políticas e institucionais associadas à ausência de uma prática de diálogo democrático;
- 4) a falta de iniciativa e/ou a percepção dos limites em termos de competências por parte das instituições (e.g. autarquias)⁶⁰³.

Como forma de ilustrar alguns destes constrangimentos, atente-se na opinião expressa por um entrevistado:

⁶⁰³ Sobre o modo como estes factores interferem na prossecução dos planos e das medidas, cf. Valadas (2003, 2006).

Sabe que isto há rivalidades políticas entre autarquias e penso que... eu penso que, há, é a tal coisa todos nós somos pessoas diferentes, com maneiras de ser diferentes e há pessoas mais empreendedoras umas do que outras, há pessoas que se mexem, como se costuma dizer na gíria, melhor nos corredores do que outras, há pessoas que só pelo simples facto de serem de cores políticas diferentes essa ideia é posta de lado, você tem a ideia mas eu só aceito se isto vier aqui para o meu concelho, há um conjunto de situações (...). (E5 Membro do governo ou da administração central)

Refira-se também que, apesar de termos assistido nos últimos anos a um processo de delegação de competências em diversos domínios de actuação (e.g. educação, habitação), de um modo geral, mantêm-se os obstáculos que impedem uma intervenção mais autónoma por parte dos municípios portugueses. Falamos de aspectos como seja a deficiência de meios financeiros (e.g. num clima de forte dependência das transferências do Estado central, em que a captação de receitas próprias por parte das autarquias é difícil) e a insuficiência de meios humanos.

Para além destas limitações, um dos dirigentes da ANMP que entrevistámos sublinha que o carácter generalista que a legislação portuguesa consagra à intervenção das autarquias locais, especificamente, nas questões do emprego constitui outro obstáculo a ter em atenção:

Esta é uma área em que o que a lei atribui às autarquias em termos de intervenção é extraordinariamente genérico e muito difuso, pouco mais diz do que promover os interesses das populações respectivas. E quase se fica por aí o que legalmente está acometido às autarquias nesta área. Isto é obviamente um problema em termos de actuação porque quando não há discriminação daquilo que se refere a uma competência tão genérica, ocorrem dois tipos de problemas nos extremos. Um, aqueles que querem intervir muito nesta área e que a certa altura acabam por ser travados porque uma inspecção qualquer ou o Tribunal de Contas diz os senhores estão a intervir abusando das vossas competências e é ilegal o que estão fazendo ou no inverso os que dizem isto não é nada e enquanto não houver transferência de competências clara nesta área por parte do Ministério da Economia, nós aí não mexemos. Entre estes dois extremos os 308 municípios vão actuando. (E27 Membro do governo ou da administração central)

Recordamos que, em Portugal, sucederam-se ao longo dos últimos anos algumas tentativas por parte de diferentes governos (do PS e do PSD) para levar à prática a transferência para as autarquias locais de diferentes competências. Na maioria dos casos, isto acabou por não acontecer devido, sobretudo, a questões financeiras (e.g. à indisponibilidade do governo transferir fundos financeiros acrescidos). Em algumas áreas ao invés de ter lugar uma verdadeira descentralização assiste-se a uma “delegação de competências por contrato” como refere o nosso entrevistado supra-citado. Assim, para

além do princípio de que às autarquias compete assegurar o bem-estar dos seus cidadãos, em concreto, as questões do emprego são uma das áreas de intervenção em que as respectivas competências não estão ainda claramente delimitadas. Neste sentido, podem coexistir práticas muito diferenciadas entre os vários municípios, conforme reconhece o entrevistado supra-citado⁶⁰⁴:

Há municípios que, ao longo dos anos têm decidido atribuir subsídios a empresas para fomento do emprego local, estímulos que têm a ver com o número de postos de trabalho criados, com a protecção ambiental, da indústria tal ou tal, que se concretizam depois ou na disponibilização de terrenos a preços simbólicos, por vezes, - e começamos a entrar em coisas que interferem com poderes da administração central que depois nos dizem que já é ilegal a intervenção municipal -, em estímulos directos, um prémio x por posto de trabalho ou prémios por construção desde que se atinjam determinadas metas, coisas que como digo depois têm tido problemas legais, jurídicos, judiciais até por haver instâncias centrais que consideram que o município está a agir sem ter competência própria. (E27 Membro do governo ou da administração central)

Para além das diferenças que podemos assinalar no modo como os objectivos e as prioridades políticas são definidos, a tendência centralizadora dominante em Portugal, que se reproduz também neste domínio de actuação em concreto, tem implicações na forma (desigual) como são potenciados os recursos (e.g. financeiros) provenientes da UE e delineadas as estratégias de intervenção numa lógica (mais) local e/ou regional. Esta é uma questão importante tendo em conta as diferenças que existem entre os vários territórios existentes no interior do espaço nacional. Como refere outro entrevistado, as preocupações em torno do emprego são partilhadas pela generalidade dos autarcas, representando desafios específicos em função do território onde actuam:

Nas mais diversas discussões de temas considerados prioritários para os municípios no bom sentido. Temas prioritários são aquilo sobre que intervêm mais directamente, o saneamento básico, a educação, a cultura, o desporto, enfim, prioritários nesse sentido, aparece com frequência a preocupação e o emprego? E o emprego? E o emprego? E aparece quer na vertente normalmente interior, nós estamos a ver o país a inclinar-se para o Litoral, não é, com o peso das pessoas todas que vão do interior para o litoral, qualquer dia o litoral afunda-se com o peso ou na perspectiva do litoral, com as fábricas que fecham, a deslocalização, portanto os golpes que volta e meia acontecem com 300, 400, 500 trabalhadores que aqui e ali, de repente ficam sem o emprego, o que, a nível local, tem um impacto sempre muito grande (...) os municípios aí sentem, mexem, depois sentem-se sempre com aquela sensação de... o Presidente da Câmara, a Câmara no seu conjunto aparece a apoiar uma coisa na qual depois não tem poderes para intervir, portanto a sensação de frustração por falta de capacidade para influenciar, ou mais do que

⁶⁰⁴ Para uma análise sociológica sobre as condicionantes que explicam o modo diferenciado de exercer o poder e de conduzir os destinos das populações ao nível local, o trabalho de Fernando Ruivo (2000) constitui uma referência determinante.

influenciar, para decidir que isto ou aquilo vá acontecer (E29 Dirigente de organização sindical nacional)

Quando analisamos, numa escala mais circunscrita, o tipo de estratégias e os instrumentos utilizados pelas autarquias para promover o crescimento do emprego, a fixação de empresas, etc. estes revelam-se, de um modo geral, insuficientes:

Cada vez é mais evidente hoje em dia que não é a oferta de um terreno a preço simbólico ou o estímulo de não sei quantos euros por posto de trabalho, quando falamos em 50, 60 ou 100, não é por aí que um investimento se decide, muito longe disso. Portanto, este tipo de estímulos que tradicionalmente estão aqui em jogo e que ao longo dos anos foram sendo usados, enfim, eu diria que são quase simbólicos mas têm-se revelado profundamente ineficazes porque as decisões de investimento de um empresário, enfim, podem ponderar por simpatia alguns destes elementos mas estão longe de ser estes os elementos centrais de decisão. (E29 Dirigente de organização sindical nacional)

Para além deste domínio de actuação, onde as competências municipais, em Portugal, não estão ainda legalmente consagradas e, por conseguinte, as responsabilidades municipais são difusas e as experiências diversificadas, nas áreas da educação e da formação a situação é diferente. Admitindo que são áreas de intervenção que se articulam e interagem com as questões do emprego, existem algumas experiências que podemos salientar. Uma das formas de intervenção consistiu na aplicação de um programa de formação junto dos próprios funcionários das autarquias:

Houve uma intervenção significativa dos municípios na formação do seu pessoal. As autarquias no seu conjunto têm à volta de 130 000 funcionários a nível nacional. De um balanço que se tinha feito aqui há um ano atrás, tinham passado por formação 80 000 e tal, o que já é um número significativo em relação ao total de efectivos, especialmente se tivermos em conta as características dos efectivos da administração local que são muito diferentes do resto do funcionalismo público visto que têm um peso muito grande de carreiras operárias e auxiliares pelas próprias competências específicas que as próprias autarquias têm. Portanto, por aí, de facto, houve uma grande intervenção. (E29 Dirigente de organização sindical nacional)

O testemunho apresentado mostra como, na vertente da qualificação dos trabalhadores das autarquias, nomeadamente dos profissionais menos qualificados, podemos registar um contributo importante que parte das aplicações locais destas políticas.

De uma forma mais abrangente, para além do reconhecimento formal do papel das autarquias enquanto órgãos descentralizados da administração pública, a EEE não terá contribuído para, de uma forma organizada e articulada, mobilizar estes actores e accionar e potenciar os instrumentos existentes ao nível local e regional. Mantêm-se portanto

algumas das limitações que, no caso português concretamente, caracterizam o modo de organização e administração das políticas públicas. Esta ideia é enfatizada pelo entrevistado supra-citado:

A sensação que temos sempre é que quem mexe nisto, sabendo o que está a fazer e com poderes para o fazer, em termos de emprego e formação profissional... é sempre uma coisa muito longínqua, muito centralizada, muito em Lisboa, que depois tem umas coisas nas capitais de distrito e pronto, mas... a nível local não se sente que haja articulação, que isso tenha peso, que corresponda a uma intervenção no terreno... pronto, são coisas pontuais, não diria desorganizadas mas muito desarticuladas. Coisas deste género poderiam passar por, muitas vezes não ao nível municipal, mas ao nível daquilo que agora estatisticamente e para efeitos administrativos se chamam as NUTS III, a esse nível, que normalmente agrupa 6, 7, 8 municípios, é certamente possível transferir para as Associações de Municípios que se estão a constituir agora no terreno, e é agora neste momento em que estamos a falar que isso está a acontecer, poderes de intervenção nessa área. É nesses níveis sub-regionais que será possível com certeza passar a haver políticas articuladas de emprego. (E29 Dirigente de organização sindical nacional)

Este testemunho mostra como práticas institucionalizadas oferecem resistências e, por parte dos indivíduos ou estruturas, são particularmente difíceis de alterar. Em Portugal, contrariamente ao que se verifica em países como a Dinamarca ou a Suécia, onde as autarquias locais e outros actores ao nível local (e.g. os parceiros sociais) desempenham um papel dinâmico e estratégico, a delegação de competências para o nível local permanece todavia por realizar:

A nível da acção social é o caso do conjunto de competências em que é perfeitamente possível pensar que era possível desarticular a maior parte do Ministério da Solidariedade Social e pôr as competências nos municípios. Pôr os municípios a pagar o rendimento mínimo, os subsídios de creches, abonos de família tudo o que tem a ver com aquela população que está ali, que é daquele município e que ainda por cima é conhecida da Câmara ou da Junta de Freguesia. (...) Este tipo de coisas que permitiria se calhar desarticular 70 ou 80% daquele Ministério poderiam sem dúvida nenhuma ser melhor tratadas a nível municipal e permitiriam articulações que conduziriam de certeza a uma melhor gestão de recursos e com mais resultados. Agora isto é uma utopia porque a nível central isto pára tudo (E29 Dirigente de organização sindical nacional)

Persiste, portanto, a tendência para um controle e mesmo uma execução “à distância” das políticas e permanecem os obstáculos que impedem o reconhecimento das potencialidades da intervenção de outros actores, bem como de uma visão mais integrada dos problemas e das políticas.

No que diz respeito, concretamente, à participação e envolvimento do poder local, apesar de termos assistido, em anos mais recentes, a um processo de delegação de

competências em diversos domínios (e.g. educação), as restrições a uma intervenção mais autónoma e substancial por parte dos municípios mantém-se. Estas continuam a estar relacionadas com alguns dos factores já apontados:

- (1) debilidades ao nível financeiro (e.g. dependência das transferências do Estado central, dificuldade de criação de receitas próprias por parte, designadamente, dos municípios de menor dimensão);
- (2) insuficiência de meios humanos e/ou técnicos;
- (3) inexistência e/ou o atraso de delegação de competências em alguns domínios de acção específicos/estratégicos (e.g. emprego).

Podemos ainda acrescentar a falta de capacidade negocial, de uma atitude promotora de consensos por parte do próprio Estado central. Ora, como salienta um dos peritos que entrevistámos, o nível local é estratégico do ponto de vista da tomada de decisões e da (potencial) concertação de interesses no nível de acção mais próximo dos cidadãos:

A nível local é que eu acho que é possível criar redes em que as empresas estejam por sua conta. É preciso que haja mais associativismo a nível empresarial, dependendo dos sectores. É preciso que haja também mais articulação entre o tecido empresarial, as escolas, o associativismo local, as políticas sociais locais, as políticas das IPSS, essas políticas associativas várias. É preciso pôr os diferentes actores em rede e em articulação. Se a governança a nível local for isso, eu acho que pode ser positivo. Isto não é fácil de fazer (...) nenhum governo consegue por milagre resolver as coisas de um momento para o outro. A grande angústia nossa é que não há o mínimo de sinais de vontade de criar qualquer tipo de iniciativa que vá ao encontro desse tipo de preocupações, pelo contrário acho que há aqui uma cultura instalada. (E24 Perito português)

Em seguida, analisamos o modo como outro actor político, a Assembleia da República, desempenhou um papel menos relevante no decorrer da EEE, condicionando a visibilidade da EEE para a opinião pública e a possibilidade de processos como a transposição das orientações europeias, o cumprimento das medidas, a avaliação dos resultados serem sujeitos ao escrutínio do eleitorado.

1.3. A Assembleia da República

Apesar de a participação dos Parlamentos Nacionais na EEE ser importante no sentido de conferir legitimidade ao processo⁶⁰⁵ e de trazer para o centro do debate político a discussão em torno das políticas contidas na EEE, tanto nos níveis nacional como regional (de la Porte e Pochet 2005), esta não foi contemplada no Tratado de Amesterdão. Este facto levou, inclusivamente, a Comissão *ad hoc* presidida por Wim Kok a defender a necessidade de uma melhoria qualitativa do envolvimento dos parlamentos nacionais. Porém, a experiência de vários Estados-membros⁶⁰⁶, entre os quais Portugal se inclui, é a de que a participação, neste caso da Assembleia da República, na EEE não é relevante.

Numa perspectiva diferente, Jonathan Zeitlin sublinha que “um maior envolvimento parlamentar dificilmente poderá ser encarado como uma panaceia para o MAC, na medida em que já existe um défice democrático significativo a este respeito ao nível nacional” (Zeitlin 2005a: 488). Sob o seu ponto de vista, apesar de podermos reconhecer os impactos positivos de uma maior participação dos parlamentos nacionais “na definição dos objectivos e dos procedimentos, na monitorização dos progressos, na revisão dos processos à luz dos resultados alcançados” seria necessário pôr em prática uma reformulação da concepção convencional destes actores no que diz respeito, designadamente, à aprovação de legislação (Zeitlin 2005a: 488).

Por conseguinte, para além do reconhecimento formal do papel dos parlamentos nacionais, tal como salientam alguns autores a partir da experiência de outros países (Wessels 2004), frequentemente, os seus representantes conhecem os PNE e/ou os PNR na sua versão final ou mesmo após estes terem sido enviados para Bruxelas e, de um modo geral, a delimitação e implementação das medidas previstas no âmbito da EEE não carece de discussão parlamentar. Esta limitação é reconhecida por uma entrevistada:

Eu fui uma vez a uma reunião e achei interessante porque até acabam por dar... só que já vai numa fase muito final, portanto, a inclusão daquilo que eles possam dizer, às vezes, não é já muito simples. E há coisas – não é só no nosso caso – mas temos tendência a dizer coisas muito vagas, muito... não há uma medida concreta que se possa pôr. Porque para se colocar uma medida nós também temos de ter noção de quanto é que vai custar, quais são os impactos que vai ter. (E32 Membro do governo ou da administração central)

⁶⁰⁵ Sobre esta questão em concreto, de la Porte e Nanz (2004) constituem uma referência bibliográfica importante.

⁶⁰⁶ Cf. consultar os relatórios nacionais do projecto GOVECOR disponíveis na morada da internet seguinte <http://www.govector.org>.

Em Portugal, a apresentação e discussão do PNE tem lugar na Comissão Parlamentar de Trabalho e de Assuntos Sociais, que é responsável, em termos formais, pela avaliação periódica da sua execução. Para além das limitações já apontadas, importaria conhecer, em detalhe, quem são e qual o tipo de envolvimento dos membros desta Comissão especializada da AR nos vários temas em discussão no contexto da EEE. Não tendo sido possível, no âmbito deste trabalho, aprofundarmos estes dados, esta é uma análise que, sobretudo numa abordagem a partir da ciência política, importa realizar no futuro.

1.4. Os parceiros sociais

Ainda no âmbito da EEE, a participação dos parceiros sociais revela-se um aspecto determinante com o objectivo de tornar mais consistentes os resultados e/ou a eficácia das políticas. Lembramos que nos primeiros anos da EEE (1997-2001), os Estados-membros foram incentivados a promover o envolvimento dos parceiros sociais e das autoridades locais e regionais através, designadamente, “da integração de novas directrizes e objectivos horizontais, a par de recomendações nacionais específicas” (Zeitlin 2005a: 485). As propostas da CE para as Directrizes de Emprego de 2003 incluíam também uma referência explícita à mobilização de todos os actores relevantes (*e.g.* sociedade civil), à participação dos actores locais e regionais no desenvolvimento e implementação das directrizes através, nomeadamente, da criação de parcerias e/ou partenariados locais, da disseminação da informação e consulta (CEC 2002; 2003). Mais ou menos na mesma altura, o relatório produzido pelo grupo de peritos liderado por Wim Kok sublinhava a importância destes actores para uma “melhor governação” e implementação das reformas a nível europeu e nacional (Kok *et al.* 2003).

Apesar do apelo ao reforço da participação destes actores por parte da CE, não podemos deixar de assinalar o facto de representantes dos Estados-membros no Comité de Emprego terem recusado uma referência explícita ao envolvimento da sociedade civil nas directrizes e de, apesar de sublinharem a importância da participação e do envolvimento dos actores relevantes no domínio do emprego a nível nacional e regional, terem invocado o princípio da subsidiariedade e destacado o respeito pelas tradições e práticas nacionais (Zeitlin 2005a). Quando analisarmos o papel deste actor, ao contrário do que sucede com

outros dos intervenientes anteriores, percebemos que existe uma disparidade de situações ao nível nacional. Vejamos, as especificidades do caso português.

Em Portugal, foram estabelecidos mecanismos de participação nas fases de elaboração, acompanhamento e avaliação do PNE no âmbito, especificamente, do Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS)⁶⁰⁷. Estes foram posteriormente reforçados com a constituição de um grupo tripartido para o acompanhamento técnico (Paixão e Simão 2002). Em termos mais concretos, este grupo de trabalho - designado Grupo Técnico de Acompanhamento do Plano Nacional de Emprego - foi constituído em 1999 e passou a reunir regularmente desde o ano de 2002, com o objectivo de promover a monitorização das principais linhas directrizes do PNE⁶⁰⁸.

De um modo geral, os parceiros sociais estiveram envolvidos nos processos de elaboração e redacção dos PNE, ainda que com algumas limitações relacionadas, nomeadamente, com o tempo relativamente escasso para a consulta e elaboração de documentos. Estes limites são reconhecidos por parte de uma entrevistada:

Os pareceres dos parceiros sociais normalmente são publicados em anexo aos PNE e tem funcionado. Por exemplo, ainda nem há um mês tivemos uma reunião e estavam todos. Portanto, se continuam a ir é porque têm algum interesse. Penso que é também uma forma de eles terem acesso à informação e verem o que se está a passar. E mesmo ao nível do Comité de Emprego, há a participação dos parceiros sociais europeus, que são ouvidos duas, três vezes por ano. (...) O problema dos timings continua a colocar-se sempre porque nem nós sabemos os timings com grande antecedência. Os timings são impostos por Bruxelas e nós temos um problema adicional, o 15 de Outubro, por exemplo, é terrível porque temos um mês de Agosto em que tudo para em Portugal. E como precisamos, normalmente, de um mês para tradução, para ir aos parceiros sociais todos, para ir à Assembleia da República, para ir a Conselho de Ministros, para ir a reunião de Secretário de Estado, o mês de Setembro. Portanto, isto tem que estar pronto no final de Julho. Ora, se as orientações europeias, normalmente, chegam em Maio, Junho, não há muito tempo. Os timings são mesmo assim. E mesmo, nós, quando temos documentos de Bruxelas para comentar ou assim muitas vezes é com timings muito reduzidos. ...) Claro, nós podemos dizer: sabemos que é sempre no 15 de Outubro que se faz, é uma das críticas que é apontada frequentemente, mas o que é um facto é que os dados do Inquérito ao Emprego do 4º trimestre, o que nós utilizamos é disponibilizado em Fevereiro, os dados dos PO estão fechados em Abril, Maio portanto há peças que acabam por ir faltando e que emperram um

⁶⁰⁷ Recordamos que este é um dos órgãos do Conselho Económico e Social (CES), criado em 1984 e presidido pelo Primeiro-Ministro ou por um Ministro a quem este delegue as suas funções. O CPCS funciona com plena autonomia, pelo que as suas deliberações em matéria de concertação social, não carecem da aprovação do Plenário do CES ("Comissão Permanente de Concertação Social". Disponível em <http://www.ces.pt/cms/60/>. Acedido a 21-07-2010). A sua principal atribuição consiste em "promover o diálogo e a concertação tripartida entre o Governo e os parceiros sociais, e contribuir para a regulamentação das relações de trabalho e para a definição das políticas de rendimentos e preços, de emprego, formação profissional e protecção social" (Plenário da Assembleia da República 1993).

⁶⁰⁸ Numa fase inicial foram produzidos relatórios trimestrais sobre os quais os parceiros sociais produziam pareceres escritos. Progressivamente, a respectiva periodicidade foi alargada.

pouco o processo. E isto implica uma certa dinâmica. (E32 Membro do governo ou da administração central)

Como explica a entrevistada supra-citada, persistem obstáculos e dificuldades à participação dos parceiros sociais nas diferentes fases de implementação e avaliação da EEE, quer no plano europeu, quer nacional⁶⁰⁹. Para além desta limitação, de ordem mais formal, existem alguns obstáculos que têm a ver com a forma específica de actuação deste actor no caso português. Como refere outro entrevistado, existe uma cultura organizacional e/ou um tipo de funcionamento destas organizações que limita a respectiva capacidade de intervenção e negociação, à escala local, nacional e também europeia.

O grau de envolvimento dos parceiros sociais é muito limitado, porque os parceiros sociais são máquinas de reivindicação para resolver problemas concretos e que por debilidades próprias de organização, mas também porque o próprio sistema os impele, a isso se focalizam na bandeira, não há um exército nos parceiros sociais e aqui não estou a referir-me só aos sindicatos, estou-me a referir aos parceiros sociais em geral, são pequenos exércitos, não têm condições para estar, não têm tropas para estar em diferentes frentes de batalha e, portanto, cada vez que há uma frente, vai tudo para ali, para ganhar aquela batalha e pôr lá uma bandeirinha. Ora são os Professores, ora são os subsídios às eólicas, vai tudo a correr para ali. E escudam-se, os parceiros sociais como o governo escudam-se através de organizações supra-nacionais. Ou na CES ou na UNICE. Portanto, há uma grande, há pouco envolvimento no plano local, porque esse envolvimento é supostamente feito no plano supra-nacional e há um grau de intervenção limitado dos parceiros. (E31 Perito português)

Podemos também apontar alguns problemas relacionados com dificuldades de representação em várias instâncias/organizações (e.g. nacionais e internacionais) e, ao mesmo tempo, alguma incapacidade de abertura no que diz respeito à negociação de novas matérias e/ou revisão de posições mais rígidas/tradicionais. Para além disso, persistem divergências entre os representantes das empresas e dos trabalhadores no que concerne, desde logo, os objectivos da EEE⁶¹⁰. Falaremos de alguns destes constrangimentos nos pontos subsequentes.

⁶⁰⁹ Sublinhe-se que esta ideia vai ao encontro dos resultados de um inquérito sobre a participação dos parceiros sociais realizado pela Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

⁶¹⁰ Sobre esta questão, ver, nomeadamente, Zeitlin (2005).

1.4.1. Posições divergentes por detrás de um discurso consensual?

Uma das ideias com que nos deparamos, numa primeira análise baseada em opiniões e/ou reacções dos parceiros sociais acerca da implementação, em Portugal, da EEE, é a de que esta representa, no caso português, um conjunto de medidas e de novas oportunidades em matéria de política de emprego relativamente consensual e potencialmente vantajoso.

A estratégia inclui um conjunto de objectivos, de indicadores, orientação de campos que tem interesse. (E25 Dirigente de organização sindical nacional)

O consenso gerado em torno da EEE e da participação dos parceiros sociais na concepção e implementação das directrizes materializou-se numa Declaração Conjunta dos Parceiros Sociais sobre o PNE. Nesta declaração, os parceiros sociais reconhecem que o PNE “deve ser um instrumento importante para uma estratégia coordenada de criação de emprego e diminuição do desemprego, em articulação com o aumento da competitividade das empresas” (MTSS 1999: 215). Em termos concretos, estabeleceram-se algumas áreas de actuação e medidas concretas nas quais os parceiros sociais se comprometeram participar. Referimo-nos, por exemplo, à educação e formação ao longo da vida, à modernização e organização do trabalho⁶¹¹ e à reforma da segurança social (Centeno 2003). Sublinhe-se que algumas iniciativas já haviam sido acordadas no *Acordo de Concertação Estratégica (ACE) 1996/99*, subscrito por todos os parceiros sociais com excepção da CGTP-IN. Este Acordo continha um conjunto de medidas concretas nos domínios da educação, formação e de emprego, e foi construído na óptica da promoção de emprego. Esta mesma ideia é corroborada por uma entrevistada:

O Plano Nacional de Emprego em Portugal reflecte muito um conjunto de medidas que já tinham sido acordadas a nível tripartido, embora um dos parceiros na altura não tivesse subscrito o Acordo, mas no fundo acaba por centrar-se muito no ACE (E2 Dirigente de organização sindical nacional)

Para além da declaração conjunta dos parceiros sociais, assinada em 1998, foram também celebrados, no ano de 2001, os seguintes acordos tripartidos⁶¹²:

⁶¹¹ Estas duas áreas de actuação em concreto dizem respeito, respectivamente, às Directrizes 4 e 13 do PNE 1999, cuja implementação prevê, de forma explícita, o envolvimento e a participação efectiva dos parceiros sociais. Dentro de cada uma destas áreas de actuação estão previstas várias medidas concretas.

⁶¹² Um dos acordos colectivos não foi subscrito pela CGTP-IN (e.g. Acordo sobre a Introdução de Limites Opcionais às Contribuições para o Sistema de Retribuição) e os dois últimos não foram adoptados pela Confederação da Indústria Portuguesa (CIP).

- (1) Acordo sobre Política de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação, subscrito por todos os parceiros sociais;
- (2) Acordo sobre Higiene, Segurança e Saúde no Trabalho, subscrito por todos os parceiros sociais;
- (3) Acordo sobre a Reforma da Segurança Social, subscrito pelos parceiros sociais com excepção da Confederação da Indústria Portuguesa (CIP);
- (4) Acordo sobre a Introdução de Limites Opcionais às Contribuições para o Sistema de Retribuição⁶¹³.

Como defende Luís Capucha (2003), estes acordos são importantes na medida em que evidenciam a importância estratégica destes temas e revelam a capacidade de entendimento entre estes actores sociais determinantes (e.g. representantes dos trabalhadores, dos empresários e do Estado) na formulação e implementação, em particular, das políticas de emprego:

Trata-se de marcos políticos importantes, cujos resultados práticos deverão ser objecto de cuidadosa monitorização nos próximos anos, que têm de ser integrados no espírito da nova forma de fazer política em que a EEE tem uma influência determinante, muito embora tal corresponda a uma tradição nacional anterior à sua implementação. A articulação dos Acordos com o PNE é uma preocupação que deve estar presente para o futuro, na medida em que subsistem questões em aberto quanto à hierarquia e articulação dos instrumentos e quanto à sua adicionalidade ou articulação sistémica” (Capucha *et al.* 2003: 8).

Porém, para além do carácter simbólico de que se revestem os acordos e as intenções formuladas genericamente de forma consensual, subsistem algumas divergências em relação à articulação e ao modo de concretização das iniciativas.

As divergências assinaladas e que, como demonstramos mais à frente, estão bem presentes na forma de participação dos parceiros sociais nas questões laborais em Portugal, mostram como podem ser frágeis e pouco eficazes as declarações e intenções formuladas de uma forma demasiado generalista. Esta ideia é enfatizada por um entrevistado, que desempenha funções num dos órgãos da UE:

Eu costumo dizer que tudo aquilo que não é medido não é gerido. Quando se faz um compromisso entre os parceiros sociais devia haver metas quantificadas, declarações muito claras. Porque declarações genéricas... eu assino um papel, é muito bonito, passo na televisão nesse dia... Eu gostaria de ver no meu país os objectivos traduzidos em coisas que envolvem algum risco mas em que todas as

⁶¹³ Informação mais detalhada pode ser consultada em CES (2002).

partes assumissem a sua quota parte desse risco e de modo a que as coisas pudessem ser geridas, medidas de modo a poder dizer daqui a um ano ou dois anos afinal conseguimos conjuntamente atingir este objectivo e porque não objectivos regionalizados. Se calhar a realidade do mercado de trabalho do Vale do Ave é muito diferente do mercado de trabalho de Lisboa. E se falo do Vale do Ave, porque não juntar as empresas de Vale do Ave, as entidades patronais, a parte sindical e o Estado dizer têm aqui tantos milhões como é que vamos aplicá-los. E perante esta realidade definir um plano com objectivos muito claros e muito precisos e as pessoas sentirem que têm uma aposta aí. (...) Se todos assumirem o compromisso e lutarem por isso acho que isso é que gera o entusiasmo e eu acho que não há entusiasmo nestas políticas sociais (...) eu julgo que se deve desenvolver um plano de compromisso, acho que estes devem ser feitos mais ao nível regional e local, perante a realidade concreta (...) quando todos se engajarem e se comprometerem dizendo vamos fazer isto, eu julgo que isso cria um clima de entusiasmo e de esperança nas pessoas. Agora enquanto isto é feito a nível nacional, com coisas muito genéricas, muito distantes, em que não há compromissos efectivos eu tenho a impressão de que não se gera esse tal compromisso. Por isso é que eu digo que o QREN tal como foi concebido é uma oportunidade perdida para o país, devia ter uma lógica muito mais de baixo para cima (...) devem tentar responsabilizar-se mais os agentes locais porque há instrumentos mas não estão a ser mobilizados nesta lógica. (...) Eu acredito que estes problemas possam ser resolvidas com consensos nacionais mas é preciso é ter uma cobertura local muito forte, de empenhamento das pessoas. (E30 Membro de órgão da UE)

Este testemunho transmite-nos uma visão crítica sobre o modo como os compromissos são estabelecidos e sublinha que é importante definirem-se metas quantificadas, adequadas às diferentes realidades locais. Apesar de considerar positivo que existam consensos e opiniões concertadas a nível nacional, é essencial, diz-nos o entrevistado supra-citado, contrariar os sinais fracos de mobilização dos actores nos níveis local e regional, os quais, em seu entender, são estratégicos para a resolução dos problemas de emprego.

De forma mais específica, podemos dizer que as dificuldades ao nível do diálogo e a tendencial inexistência de uma cultura de cooperação (em substituição da “cultura do conflito” que parece ser dominante) perpassa, desde logo, as relações entre as principais centrais sindicais nacionais e, de uma forma mais generalizada, as interligações entre os vários parceiros sociais. Sobretudo na fase inicial da EEE, esta realidade veio contrariar as orientações no sentido de valorizar a negociação enquanto modo de resolução de conflitos (Lima e Rego 2001).

Acresce o facto de, em Portugal, os trabalhadores permanecerem o “parceiro fraco”, destituído de poder de decisão, cujas reivindicações não atingem, muitas vezes, condições de atingir eficácia:

O pressuposto de todas estas últimas medidas e intenções dos governos, deste e do anterior, vão no sentido de que a economia portuguesa, as empresas só melhoram, etc., se houver mais repressão, mais avaliação individual, se houver... se se acabar com os sindicatos sobretudo, por que se parte de um princípio que eu acho que é extremamente perigoso, errado, de que o sindicalismo é uma espécie de factor de retracção, de travagem, de conservadorismo, etc., etc., e tudo isso são no fundo premissas de natureza ideológica e política que são as que estão no fundo na base das grandes decisões. (E24 Perito português)

O enfraquecimento do papel dos representantes dos trabalhadores tem-se tornado visível no declínio da densidade sindical, nas dificuldades cada vez maiores em organizar jovens trabalhadores, na imagem negativa que, muitas vezes, os sindicatos transmitem para a sociedade. Nas palavras de Dirk Kloosterboer (2008) são vários os factores que nos permitem explicar a perda de poder (e.g. capacidade de representação) dos sindicatos:

Os sindicatos têm, além do mais, de enfrentar a crescente evasão dos empregadores, que podem transferir empregos para o exterior, subcontratar trabalho, explorar os trabalhadores mais vulneráveis como os imigrantes sem documentação, e destruir a segurança no emprego. Estes factores facilitam que os empregadores lancem grupos de trabalhadores uns contra os outros. A posição dos trabalhadores é ainda mais prejudicada pelo corte nas redes de segurança, como o corte dos benefícios sociais (Kloosterboer, 2008: 20).

De forma mais específica, fenómenos como os que, em seguida, destacamos, contribuem para a perda de influência dos sindicatos junto dos representantes dos empresários (cujo peso será, em sentido oposto, crescente) e do Estado:

- (1) internacionalização crescente da economia e das empresas;
- (2) diminuição do peso do sector público;
- (3) precarização das relações laborais;
- (4) generalização de políticas que contribuem para enfraquecer a intervenção social sindical;
- (5) partidarização do movimento sindical.

Para além de reconhecermos os efeitos que advêm destes factores, constatamos que, de um modo geral, os sindicatos são organizações resistentes à mudança, que manifestam alguma dificuldade em adequar as suas formas de luta e os princípios que reivindicam às novas circunstâncias e às condições actuais do mercado de trabalho. Estas dificuldades poderão explicar, em parte pelo menos, o não reconhecimento por parte da sociedade civil do papel e da importância dos sindicatos.

Há muitos pontos em que eu acho que os sindicatos merecem crítica, não é, e eu tenho tentado, em diversas alturas, também explicitado essas diversas críticas... Durante muitos anos os sindicatos estiveram um pouco “encostados à bananeira”, como se diz em bom português, estiveram muito encostados a uma rotina, muito dependentes da actividade dos seus quadros que numa maneira formal ou implícita se foram profissionalizando todos, foram-se instalando, foram-se mantendo digamos assim, muito apoiados em direitos que supostamente eram inabaláveis e que nunca mais iriam mudar e portanto perderam condições e acho que perderam o momento de se terem tornado digamos mais dinâmicos e adequado melhor aos sinais dos tempos de modo a terem começado a intervir e a agir antes que as coisas atingissem um nível tão drástico como estão a acontecer agora nos últimos dois ou três anos. E eu acho que nestes últimos 3, 4, 5 anos uma parte pelo menos dos responsáveis sindicais têm-se apercebido dessas debilidades e dessa necessidade de o sindicalismo se actualizar e responder e se adequar a novas formas e a novos problemas laborais que se têm vindo a colocar mas isso está a ser feito de uma maneira muito tímida e com imensas resistências internas. Há pouco dinamismo na estrutura sindical, disso não tenho a menor dúvida. Os sindicatos não estão suficientemente informados, embora tenham lá pessoas que estão a tempo inteiro, e não têm penso eu feito tudo o que era possível fazer para que as propostas fossem mais amplamente debatidas e que sensibilizassem os trabalhadores, que mostrassem aquilo em que eles podem e não podem ser atingidos, que mostrassem as vantagens de os trabalhadores preservarem, reforçarem a organização colectiva do trabalho, que não está a ser enfraquecida só agora, ela já se vem enfraquecendo desde há muito tempo e perante isto os sindicatos não têm reagido muito. Sobretudo quando se trata de sectores laborais onde há mais vulnerabilidade, são trabalhadores com menos formação, com menos consciência e portanto têm compensado isso com o reforço de alguns sectores que têm uma cultura mais corporativista e que têm outro estatuto e que têm outra informação, que têm outra capacidade de agir, não é, têm compensado uma coisa com a outra. Curiosamente, por exemplo, se falarmos na CGTP era sobretudo o operariado a sua origem, a sua base de apoio e eu penso que aí não tem sido feito tudo o que era possível fazer para mudar um pouco as coisas no sentido de as tornar mais dinâmicas e mais capazes de responder aos problemas e às debilidades que existem actualmente no mercado de trabalho. (E24 Perito português)

O entrevistado supra-citado destaca outro constrangimento relacionado com a ausência, em Portugal, de diálogo e de discussão no espaço público, a qual - numa perspectiva que é partilhada com outro dos nossos entrevistados - tem raízes históricas:

Não há uma tradição, não há um hábito muito enraizado nos portugueses de participar e de discutir as coisas no espaço público, ao contrário daquilo que por vezes se diz. Tirando aquele período muito excepcional do pós 25 de Abril, não há essa tradição, não é. (E24 Perito português)

Eu julgo que em Portugal é verdade que nós estamos num estado muito incipiente da interacção dos actores. Por que é que eu acho que o estado é muito incipiente? Porque nós não somos capazes de pegar num A4 e desenhar, não é quanto às soluções, é quanto à caracterização dos problemas, nós não temos sequer um acordo substantivo, suficiente sobre os problemas identificados. É normal, é natural que a identificação dos problemas não seja absolutamente coincidente, que diferentes grupos de actores, diferentes grupos de interesse tenham diagnósticos da

situação que são apenas parcialmente coincidentes mas devia ser possível dizer qual é a parte que coincide e qual é a parte que não coincide. Não estou a discutir a política, estou a discutir simplesmente a análise da situação e nós nem isto fazemos bem feito. Enquanto não fizermos isto bem feito, o que de facto estamos a fazer é remeter a discussão das políticas públicas para o domínio da relação de forças indirectas. Uma vez mais o caso dos professores é ilustrativo. Nós temos muito mais debate mediático sobre cai a Ministra, não cai a Ministra, os Professores aguentam, os Professores não aguentam do que sobre a necessidade de avaliação ou sobre a sua desnecessidade. (E28 Perito português)

Deste modo, sublinham-se as dificuldades de articulação entre vários actores centrais, que ocorrem, desde logo, no momento de identificação e diagnóstico dos problemas.

Assim, apesar de um discurso aparentemente comum que, em termos muito gerais, alguns representantes das duas principais confederações sindicais nacionais⁶¹⁴ partilham a respeito da EEE, não podemos esquecer que estas organizações⁶¹⁵ prosseguem orientações distintas relativamente ao processo de integração europeia, e que, no nível nacional, defendem princípios, valores e programas de acção bastante diferenciados. A CGTP-In assumiu, desde sempre, uma posição mais crítica relativamente a alguns princípios, orientações e decisões ao nível europeu⁶¹⁶. A UGT, por seu lado, tem assumido, ao longo do tempo, uma postura de identificação com o projecto europeu que se manifesta numa já longa participação e envolvimento nas estruturas sindicais europeias⁶¹⁷. No nível nacional, tal como sugere Hermes Costa (2005), a actuação das duas confederações sindicais portuguesas pode ser ilustrada através do conceito de “sindicalismo dual”. Enquanto a intervenção da CGTP se pode classificar como um “sindicalismo de contestação”, a UGT exerce primordialmente um “sindicalismo de negociação”. Para este autor, este dualismo tem sido transposto para o processo de integração europeia, levando em particular a CGTP a adiar a sua filiação transnacional e a manter uma postura crítica face à política seguida pela CES.

⁶¹⁴ Brevemente, recordamos que, em Portugal, existem duas confederações sindicais: a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN) e a União Geral de Trabalhadores (UGT). Ambas nasceram e fortaleceram-se nos anos setenta do século XX e representam diferentes orientações político-ideológicas, estando a CGTP-IN mais próxima de um projecto político de orientação comunista e a UGT de um projecto político socialista e social-democrata. A UGT foi criada em Outubro de 1978, em reacção ao monopólio detido pela CGTP no universo sindical português. A CGTP nasceu oito anos antes, em 1970, e desempenhou um papel importante, designadamente, no combate ao regime ditatorial ou do Estado-Novo.

⁶¹⁵ Para uma caracterização exaustiva do percurso e das especificidades das duas principais estruturas sindicais portuguesas consultar Costa (2004). Sobre as circunstâncias específicas que estiveram na origem da criação da UGT, cf. também Santos (1991).

⁶¹⁶ Recordamos que somente em 1994, a CGTP-IN aderiu à CES e que enquanto membro desta organização a CGTP-IN tem manifestado o seu descontentamento e/ou a sua oposição relativamente a algumas matérias (e. g. predomínio do modelo neoliberal e de uma visão federalista no processo de construção europeia; incentivos à flexibilidade). Sobre o processo conturbado que conduziu a essa adesão consultar (Costa 2004).

⁶¹⁷ Recorde-se que a UGT aderiu à CES em 1983, na sequência da sua filiação na Confederação Internacional de Sindicatos Livres (CISL) em 1979, decorrido apenas um ano da sua criação (Costa 2004).

1.4.2. As organizações patronais

Para além dos sindicatos também as associações patronais⁶¹⁸ subscreveram a Declaração Conjunta sobre o PNE e defendem uma coordenação (mais) efectiva entre políticas económicas e promoção de emprego, bem como o reforço da competitividade das empresas. No entanto, para além das linhas gerais de aceitação e do reconhecimento das potencialidades da EEE, os representantes das empresas encaram de forma crítica os contornos específicos e a aplicação no terreno de algumas linhas de actuação/iniciativas previstas. Uma entrevistada apresenta uma visão crítica a respeito do enfoque na empregabilidade, em detrimento de uma vertente/aposta mais eminentemente “empresarial”:

Por norma, parece-nos preferível acentuar a vertente da empresarialidade, portanto dar força às empresas para criar emprego, do que para criar mecanismos artificiais, porque nós já sabemos, por exemplo, falamos em medidas que estão ligadas à criação do próprio emprego, à criação de novas empresas, nós sabemos que a capacidade de sustentação dessas empresas deixa muitas dúvidas. Portanto, porque não antes apoiar empresas que já estão relativamente sólidas no mercado, pelo menos já passaram esta fase inicial que é sempre difícil, dois, três primeiros anos, e incentivar (...) depois há sempre um problema que é as medidas (...) em termos de números, de resultados mais imediatos nós quando apoiamos empresas os resultados, seja ao nível da legislação laboral, seja ao nível fiscal, seja ao nível do enquadramento de direito (...), têm impacto a médio prazo, ao estabelecer-se objectivos concretos para cada ano temos que criar medidas que respondam imediatamente, agora a questão é, isto são medidas que não têm tempo(?) e aí é a grande interrogação. (E4 Dirigente de organização patronal nacional)

Para além desta visão unidireccional a respeito das orientações prosseguidas no domínio do emprego, reconhecemos que a centralidade atribuída, de forma mais específica, às questões da formação-qualificação transporta consigo algumas debilidades. Por um lado, os respectivos efeitos apenas poderão ser visíveis no médio-longo prazo. Para além disso, assinala-se a “falta de ajustamento entre o tipo de formação oferecido e as necessidades das empresas” e também a existência de problemas associados “à permanência em formação de um grande número de trabalhadores” dada a reduzida dimensão das empresas portuguesas (Hespanha e Valadas, 2002: 164). Ou seja, o facto de os objectivos, designadamente, de promover a formação ao longo da vida, reconhecer e melhorar o nível de competências dos trabalhadores (e dos empresários) não terem sido

⁶¹⁸ São quatro as Confederações Patronais existentes em Portugal. São elas: a Confederação da Indústria Portuguesa (CIP); a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP); a Confederação dos Agricultores Portugueses (CAP) e a Confederação do Turismo Português (CTP).

devidamente enquadrados numa visão mais ampla do funcionamento do mercado de trabalho e de um tendencial ajustamento às necessidades de emprego existentes pode, neste caso, ser encarado como uma limitação. Como referia, a este respeito, a entrevistada supra-citada:

O problema é que nós continuamos sem ter grandes ideias do que é que vão ser os empregos do futuro, isso não está feito. (E4 Dirigente de organização patronal nacional)

A conjugação destes constrangimentos com o enfoque na promoção da empregabilidade “a todo o custo” pode, na opinião dos representantes de empresas que entrevistámos, conduzir a resultados pouco eficazes que denotam a preocupação, já antes mencionada, com as metas quantitativas que se pretende alcançar no âmbito da implementação, em Portugal, da EEE independentemente da sustentabilidade e consistência das acções empreendidas.

O problema é que isso depois acaba por não ser tão linear, ou pelo menos não é no curto prazo, só vai avaliar que hoje criou x postos de trabalho se daqui a cinco anos eles se mantiverem, ou se daqui a dez, portanto, eventualmente há muita gente que quando fala em quantificações também está a falar no curto prazo, até acaba por ser uma bandeira, conseguimos criar isto. Eu penso que o objectivo não deve ser esse, deve ser um objectivo a longo prazo, postos que são criados e que se vão manter. Não sei se ganharia muito ou se pelo menos havia condições, porque lá está, como disse há pouco, se as questões de enquadramento relativamente às empresas nunca dão resultados logo no curto prazo as medidas que sobram são medidas de criação não digo artificial mas quase. (E4 Dirigente de organização patronal nacional)

Muitas destas ideias comprovam que, por detrás de um discurso comum, subsistem as preferências normativas específicas de cada actor (Jean-Claude Barbier 2005b). No caso português, isto é visível, desde logo, na (o)posição tradicional entre trabalhadores e empresários. Na prática, esta traduz-se na dificuldade e/ou incapacidade de dialogar e/ou cooperar a que já fizemos referência. Em reforço desta visão, outro entrevistado defende que a superação de algumas das clivagens tradicionais não deverá acontecer no futuro próximo:

Eu acho que não estão nada para nascer muitas dinâmicas de colaboração institucional em Portugal... Nós temos uma central sindical que é completamente excepcional no plano europeu, é uma singularidade, não há mais nenhuma como ela, quando eu digo não há mais nenhuma, quero dizer não há mais nenhuma central membro da Confederação Europeia de Sindicatos que, em congresso, vote contra a moção de orientação estratégica, nem a CGT francesa, nem os herdeiros pós-comunistas dos países da Europa Central, ninguém, no máximo abstêm-se. E

isto tem consequências porque cria uma situação muito singular em Portugal. (E28 Perito português)

Deste modo, reconhece-se a existência de antagonismos/conflitos profundamente enraizados entre as duas principais organizações sindicais, por um lado, e entre estas e as confederações de empresários nacionais, por outro. Estas assumem posições diferentes em relação, designadamente, ao papel que o Estado deve ter na regulação do mercado de trabalho e aos conteúdos da legislação laboral produzida. Enquanto os sindicatos defendem o reforço das leis laborais e o desenvolvimento de políticas que previnam e/ou contrariem a insegurança no emprego, os representantes dos empresários, por seu lado, de um modo geral, estão preocupados com a flexibilização do mercado de trabalho e o reforço da iniciativa privada (Hespanha 2007). Para além destas diferenças, devemos também considerar as posições diferentes da UGT e da CGTP-IN no que diz respeito às mudanças que têm ocorrido no mercado de trabalho e à forma de lhes responder, mantendo esta última uma posição mais inflexível relativamente ao que considera serem os princípios e os direitos laborais⁶¹⁹. Tal como sucede em outros Estados-membros, os parceiros sociais portugueses têm usado as directrizes, os objectivos, as metas e as recomendações dirigidas a Portugal no âmbito da EEE para desafiar as políticas do governo em função das suas próprias orientações político-ideológicas e cultura institucional.

1.4.3. A distância física e simbólica que separa os dirigentes sindicais nacionais de Bruxelas

Apesar de uma parte significativa das políticas sociais nacionais ser hoje em dia influenciada pelas orientações europeias, que são decididas em instâncias supra-nacionais em que os parceiros sociais nacionais estão representados, persistem obstáculos ao nível da participação e do envolvimento dos actores nacionais nas negociações europeias. Em primeiro lugar, podemos apontar as implicações que provêm da distância física/geográfica que nos separa dos países (e.g. Bélgica, Luxemburgo) onde estão sediados os órgãos da UE. Esta ideia é subscrita por um entrevistado:

Isso comporta despesas, participar em manifestações em Bruxelas, etc. isso comporta custos elevados, etc. (E24 Perito português)

⁶¹⁹ Veja-se a divergência de posições relativamente em torno das questões a incluir no Código Trabalho sobre a flexisegurança.

A par deste elemento, destaca-se também um certo afastamento em termos políticos e simbólicos das estruturas de decisão europeias, reforçado por uma posição desigual entre as estruturas sindicais e os representantes dos empresários que se verifica também no plano europeu.

Por um lado, este relativo desinteresse relativamente a medidas e a orientações de natureza europeia por parte dos sindicatos não é nada de estranhar se nós olharmos para os actos eleitorais e virmos a agenda portuguesa para as eleições para o parlamento europeu, por exemplo, em comparação com outro tipo de eleições locais. Portanto isso, não é de estranhar. Portugal é um país que, cuja identidade eu acho que foi muito construída de costas para a Europa, de lado para a Europa, pelo menos. Ainda hoje acho que não estamos virados para a Europa, parece que queremos fugir da Europa para outro sítio qualquer. Por um lado, isso ajuda-nos a perceber esse desinvestimento ou essa falta de atenção por parte dos sindicatos relativamente a estruturas ou organizações transnacionais no contexto europeu. Por outro lado, por exemplo no que diz respeito aos Conselhos de empresa europeus isso não tem grande significado e, mais do que isso, isso é um processo que por muito boas intenções que tenha por detrás, e eu acredito que sim, que isso seja pensado num sentido positivo, de democratizar mais as empresas, de partilhar mais o poder, incentivar mais o diálogo interno, o certo é que, eu acho que é uma estratégia sobretudo dos empresários, não é uma estratégia que depois se traduza em articulações democráticas por parte das estruturas de representação dos trabalhadores e dos sindicatos, não é. Eu penso que isto ajuda a explicar a relativa desconfiança que existe por parte dos sindicalistas, e algum desinvestimento (...).

Há aqui vários elementos que se articulam na explicação deste desinteresse sobretudo em Portugal. E um deles é a importância do Estado e é a importância do nacionalismo. E é um critério objectivo, de política. Mobilizam-se pessoas, mobilizam-se trabalhadores para interpelar uma instituição qualquer que supostamente pode dar resposta aos seus problemas e quem decide directamente sobre os nossos problemas são as instituições que tutelam os sectores e os ramos de actividade onde nós estamos inseridos. É muito difícil mobilizar trabalhadores e apelar a fazer iniciativas de resistência, de greve etc., mesmo quando o adversário, a entidade, o, etc. patrão é bem visível, identificável, quando se trata de redes internacionais isso é muito mais difícil.

Acho que há realmente uma cultura incorporada no seio da maior parte das correntes sindicais que resulta deste hábito, desta falta de familiaridade em ter iniciativas transnacionais, de baixo para cima. Há as dificuldades objectivas que são claras mas depois há também uma descrença resultante dessa falta de familiaridade e de rotinas nesse sentido, encolhe-se mais ou menos os ombros, penso que não há muita motivação. (E24 Perito português)

Tal como refere o entrevistado supra-citado existem obstáculos que dificultam a participação, concretamente, das organizações sindicais em estruturas supra-nacionais, o que acrescenta outras barreiras (e.g. físicas neste caso) aos desequilíbrios de poder e às diferenças simbólicas existentes as organizações que representam os trabalhadores e as que representam as empresas e, complementarmente, as respectivas estruturas ao nível europeu

e nacional. Analisemos, em seguida o papel de outro dos actores que na implementação das medidas da EEE em Portugal assumiram maior relevância, tendo em conta as suas responsabilidades na execução das políticas de emprego e formação e a sua proximidade com os destinatários das medidas (e.g. os desempregados; os indivíduos à procura de emprego).

1.5. O Instituto de Emprego e Formação Profissional

Os SPE são outro dos actores estratégicos na implementação da EEE⁶²⁰, na medida em que desempenham um papel fundamental na promoção de políticas de criação de emprego, de combate ao desemprego e formação profissional.

De entre as mudanças que, no caso português, podemos identificar como resultado das influências produzidas pela EEE destaca-se a reestruturação do SPE. Em Portugal, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), em concreto, desempenha um papel decisivo na implementação de um conjunto de políticas públicas que têm um impacto determinante na gestão e no controlo dos movimentos de emprego. Tem também um papel importante no domínio da formação profissional⁶²¹, como sublinha um representante da instituição a nível nacional que entrevistámos:

A formação profissional não deixa de ser uma política activa de emprego fortíssima e importantíssima. Nós, às vezes, desvalorizamos estas coisas. O IEFP faz formação profissional e faz de forma significativa porque a formação é provavelmente a mais estruturante das políticas activas de emprego que nós temos disponíveis, desde logo porque cada vez mais é preciso ter qualificações para poder disputar os lugares disponíveis no mercado de trabalho. E nós temos um problema na sociedade portuguesa de défice de qualificações que é conhecido.
(E33 Membro do governo ou da administração central)

Na perspectiva deste quadro da administração pública, os três grandes eixos orientadores da acção/reestruturação do IEFP são a modernização das medidas

⁶²⁰ Em Portugal, o IEFP é o principal organismo público nacional ligado à concretização das medidas previstas no PNE. As suas competências em matéria de política de emprego, consistem, designadamente, na promoção da criação e qualidade do emprego e no combate ao desemprego, através da execução das políticas activas de emprego e formação profissional (“O IEFP”). Disponível em <http://www.iefp.pt/iefp/Paginas/Home.aspx>. Consultado a 05-07-2010). O IEFP dispõe de uma rede distribuída a nível nacional de Centros de Emprego, Centros de Formação Profissional, Centros de Emprego e Formação Profissional e um Centro de Reabilitação Profissional.

⁶²¹ Para além dos Centros de Emprego, existe uma rede de 62 Centros de Formação de Gestão Directa e Participada, espalhados por todo o território nacional, que têm por função, precisamente, executar planos de formação em articulação com os Centros de Emprego, procurando responder às necessidades do tecido empresarial local e regional.

desenvolvidas, a modernização do modo de funcionamento da instituição e a melhoria do seu desempenho.

Tudo o que seja melhorar o nosso atendimento, percorrendo estas ferramentas que nos permitem poupar tempo de trabalho humano, directo para que esse trabalho humano possa ser canalizado para a promoção destas medidas e para a colocação, são estes os desafios que nós temos pela frente. Modernizar as medidas, modernizar o nosso funcionamento e melhorar a nossa performance. São estes os três eixos fundamentais da reforma do serviço público de emprego. (E33 Membro do governo ou da administração central)

O modo de funcionamento desta instituição alterou-se em função das novas prioridades das políticas de emprego nacionais. Estas são, assumidamente, influenciadas pelas orientações comunitárias, tal como enfatiza um dos peritos que entrevistámos:

Há impactos que têm a ver com a configuração das instituições públicas encarregues da aplicação da EEE, esses impactos são, quase todos, positivos. A adopção do princípio da activação, por exemplo, melhorou drasticamente o funcionamento dos serviços públicos de emprego, estão muito longe ainda do que me parece aceitável, mas estão longe de ser dos piores da Europa, custa uma fortuna mas os indicadores quer físicos, quer financeiros não são maus. Quanto às políticas de emprego em sentido estrito, política de serviços públicos de emprego, eu acho que desse lado é largamente positivo. (E28 Perito português)

De forma mais específica, podemos identificar mudanças ao nível da própria localização e organização interna dos serviços, com reflexos importantes no tipo de atendimento prestado aos desempregados e/ou trabalhadores à procura de um novo emprego tendo em conta que estes são, em Portugal, os dois principais “clientes” do SPE. As alterações que acompanham o respectivo encaminhamento/acompanhamento são explicadas pelo entrevistado supra-citado do seguinte modo:

Temos dois desafios pela frente, primeiro organizarmo-nos melhor para servir melhor as pessoas, as entidades que nos procuram e o servir melhor passa, do nosso ponto de vista - porque temos uma estratégia montada para isso - por duas questões fundamentais dentro da organização: melhores condições físicas, de atendimento nos nossos Centros de Emprego. Temos um programa ambicioso de modernização dos nossos Centros de Emprego que não passa só pela imagem mas também pelas condições de permanência no Centro, de atendimento, etc. com uma organização física diferente, com uma reestruturação da própria rede dos Centros de Emprego, temos em curso um processo de construção e lançamento de novos Centros de Emprego fundamentalmente orientados para, em termos de novos centros na área de Lisboa e do Porto. Depois um processo de modernização do próprio atendimento nos Centros de Emprego, o que remete naturalmente para uma organização que permita um atendimento mais eficaz, mais consistente, mais rápido e com um investimento grande na melhor qualificação das pessoas para que esse atendimento seja mais orientado para quem nos procura. Portanto, eu diria, uma intervenção ao nível da organização dos nossos Centros de Emprego,

com duas dimensões se quiser, uma dimensão física e uma dimensão do próprio atendimento e funcionamento dos Centros de Emprego na medida em que temos perspectivada uma mudança radical nos nossos Centros de Emprego (E33 Membro do governo ou da administração central)

Nos últimos anos, uma das alterações significativas que podemos registar nas políticas de emprego nacionais consistiu no reforço das políticas activas de emprego⁶²². Estas pressupõem que os desempregados participem em programas de formação, se envolvam num processo de procura activa de emprego e se tornem, deste modo, “atractivos” do ponto de vista dos empregadores. Para a concretização deste tipo de objectivos, os SPE são chamados a prestar novos tipos de apoio que requerem uma reestruturação das funções que tradicionalmente desempenhavam (Collins 2007). Tal como é referido por Gallie (2004) e Freyssinet (2007) está em causa a adesão a um processo de modernização e de revisão das práticas e a substituição de um “perfil” eminentemente passivo, de meros receptores de pedidos de emprego, para um “perfil” mais activo. Esta transição torna-se tão mais necessária quanto os SPE devem dirigir a sua actuação e as suas prioridades para a prevenção, desde logo, de uma eventual situação de desemprego, assegurando que os indivíduos estejam “equipados” com as competências e/ou habilitações que lhes permitam encontrar um emprego alternativo (Gallie, 2004).

No caso português, o novo tipo de abordagem preventiva implicou alterações nas formas de actuação prosseguidas em geral pelos Centros de Emprego. Esta ideia é partilhada por dois entrevistados:

Isto introduziu uma dinâmica diferente ao nível dos Centros de Emprego (...) No fundo, a metodologia Inserjovem e Reage e a definição de PPE, aquilo começou a ser feito de forma mais sistemática. A pessoa já não vai ao Centro de Emprego e tem uma entrevista solta, esporádica, mas já tem um percurso definido, aquilo tem uma lógica diferente. (E32 Membro do governo ou da administração central)

Esta é uma das virtualidades do PNE, os técnicos do Centro de Emprego estão sensibilizados no sentido de que as pessoas com a rapidez que se considere desejável resolvam a sua situação de emprego e para isso também temos que, a nível do próprio Centro de Emprego, encontrar estratégias para que as pessoas tenham essa missão facilitada e estou-lhe a falar concretamente de determinados serviços criados novos, nomeadamente, a divulgação de imediato na recepção para que a pessoa enquanto está a aguardar ser atendida tenha a noção das ofertas disponíveis que estão no Centro, temos a divulgação dos jornais regionais para que as pessoas também por esse meio possam resolver, através das sessões, temos também na recepção para auto-informação toda a oferta formativa a nível nacional pelo Instituto de Emprego e por outros Centros de

⁶²² Tratámos esta questão no capítulo VIII do trabalho.

Formação, temos também uma sensibilização, nalgumas sessões colectivas e no atendimento individual, no sentido de as pessoas procurarem activamente emprego. Porque muitas pessoas vêm ao Centro de Emprego e acomodam-se, que o Centro de Emprego só por si lhes resolve a situação. Isto foi a mensagem do passado, hoje não é assim. Hoje, a mensagem é procurem activamente emprego. (E5 Membro do governo ou da administração central)

As funções que os Centros de Emprego passaram a ter de desempenhar foram re-enquadradas pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, no qual se previa especificamente:

O reforço do papel dos Centros de Emprego no acompanhamento personalizado dos beneficiários das prestações de desemprego visando a sua rápida inserção no mercado de trabalho, estabelecendo orientações quanto às medidas que o beneficiário deve encetar no sentido de melhorar a sua empregabilidade, quais os esforços de procura activa mais adequados, eventuais necessidades de formação profissional e ainda, tendo em conta a conjuntura específica do mercado de trabalho, quais os empregos em que se pode verificar uma mais rápida inserção profissional (Decreto-Lei n.º 220/2003, de 3 de Janeiro).

Um dos instrumentos específicos que foram delineados, com o objectivo de assegurar um acompanhamento (mais) personalizado a cada beneficiário de prestações de desemprego, designa-se “Plano Pessoal de Emprego” (PPE). Tal como estabelece o diploma supra-citado este contém os elementos seguintes:

O PPE é um instrumento de co-responsabilização, contratualizado entre o Centro de Emprego e o beneficiário, em que, de acordo com o perfil e circunstâncias específicas de cada beneficiário bem como do mercado de trabalho em que se insere, se definem e estruturam acções que visam a sua integração no mercado de trabalho (Decreto-Lei n.º 220/2003, de 3 de Janeiro Artigo 16º).

O PPE é, de facto, um instrumento que assumiu uma grande centralidade nos diversos PNE, e que implicou uma reorganização do SPE português⁶²³. Inspira-se numa prática desenvolvida na Dinamarca, no contexto das reformas do mercado de trabalho que foram desenvolvidas nos anos noventa do século passado, de acordo com a qual é esperado que o desempregado ou a pessoa que procura emprego “estabeleça um diálogo com um assistente social no sentido de reflectir sobre a sua vida e as suas ambições” (Giddens 2007: 154). Esta é uma iniciativa que visa encontrar uma correspondência entre as necessidades do trabalhador/desempregado e as necessidades do mercado de trabalho:

⁶²³ A propósito da reorganização e das alterações no papel do serviço público de emprego português que ocorreram desde a adopção, em 1997, da EEE, a investigação conduzida por Pedro Adão e Silva (2009) constitui uma referência bibliográfica importante.

O Plano de Acção é um contrato através do qual o indivíduo se compromete respeitar determinadas exigências de formação e procura de emprego. Em troca, são colocados recursos à sua disposição para que possa responder a esses objectivos. Quando as perspectivas de emprego são pouco prováveis, o Plano visa estabilizar a situação pessoal do desempregado e prevenir qualquer processo de alienação e de perda de auto-estima que possa ocorrer (Giddens 2007: 155).

Os efeitos que, se espera, possam advir da adopção deste tipo de instrumentos podem resumir-se do seguinte modo:

- a) possibilidade de tornar os indivíduos em actores/responsáveis pela resolução do seu próprio problema;
- b) capacidade de os incitar a ter uma visão de longo termo sobre o seu percurso no mercado de trabalho, adoptando uma postura activa.

Também no caso português, estes princípios orientadores estão contidos na filosofia das políticas. No que diz respeito aos recursos técnicos e financeiros necessários para a implementação das mesmas, neste caso, para dotar os Centros de Emprego das condições adequadas ao acompanhamento personalizado dos desempregados, há algumas ideias que importa realçar. A primeira tem a ver com as mudanças no SPE:

O serviço público de emprego procedeu a vários ajustamentos organizacionais, nomeadamente ao nível do sistema de informação e da constituição de equipas multidisciplinares nos Centros de Emprego, no sentido de criar condições objectivas de resposta a todos os desempregados inscritos, jovens ou adultos, antes de decorridos 6 ou 12 meses de inscrição respectivamente (PNE 2001: 63).

Apesar de terem sido mobilizados (apenas) os recursos humanos já existentes e de as acções previstas, designadamente, no âmbito dos PPE decorrerem no âmbito dos programas de emprego e formação existentes, admitia-se o surgimento de custos directos e indirectos adicionais (e.g. custos de correio, custos com a renovação/actualização da base de dados, necessidade de requalificar os recursos humanos).

Por conseguinte, está em causa uma mudança no tipo de resposta que é dado pelos técnicos dos Centros de Emprego, mas também na postura que é exigida aos desempregados numa criação de uma nova dinâmica que coloca o ênfase na proactividade dos candidatos a emprego, tal como sublinha um entrevistado:

Hoje, a postura dos candidatos perante o Centro é completamente diferente de um passado, é um passado que não é muito afastado, é um passado recente e efectivamente o PNE tem mérito nisso. Obviamente que, como em qualquer novo processo, há também constrangimentos nisso e o principal constrangimento que eu

vejo é a sobrecarga a nível dos Centros na parte administrativa. Compreendo que seja necessário e uma das razões pode ser o facto de o candidato assinar um documento em que se compromete a efectuar todas as diligências e a colaborar com o próprio Centro no sentido da resolução rápida do seu problema de emprego. Obviamente que nós estamos a trabalhar com pessoas e isto nem sempre é fácil pôr em prática e confrontar as pessoas com as obrigações que lhes estão inerentes porque cada caso é um caso, e, é a tal situação estamos a falar com pessoas, temos que também ver o factor humano e nem sempre é possível fazermos aquilo que está implícito nos regulamentos. E pronto temos que lidar um bocadinho com isso. (E5 Representante do governo ou da administração central)

É esperado que algumas das alterações em curso sejam, em certa medida, facilitadas/apoiadas pelo recurso às novas tecnologias. Ainda assim, o processo de agilização dos procedimentos (e.g. facilitação no acesso e/ou utilização de novas tecnologias), cujas vantagens foram enfatizadas por outro entrevistado, contém algumas limitações:

Nós temos também uma preocupação grande que é investir nas novas tecnologias, através da criação, cada vez mais, de serviços através da internet o que nos permite retirar do balcão de atendimento do Centro de Emprego pessoas que podem fazer as coisas através da net. Temos um processo actualmente em curso de submissão electrónica de grande parte das candidaturas às diferentes medidas, estágios, programas ocupacionais, etc., retirando do Centro de Emprego estas pessoas deixa-nos mais tempo para quem precisa de ser atendido com o interface humano possa sê-lo e depois também a exploração e a identificação da capacidade de atendimento através da própria internet como é o caso do portal net emprego, dos quiosques que temos espalhados em todos os Centros de Emprego e que permitem que as pessoas possam sozinhas caminhar, mais uma vez libertando pessoas para ajudar quem não tem possibilidade de aceder a esses meios ou precisa de uma ajuda complementar. Portanto libertar o máximo daquilo que a máquina pode fazer para deixar para as pessoas aquilo que só as pessoas sabem fazer, essa é basicamente a nossa preocupação. (E33 Membro do governo ou da administração central)

Sobretudo em momentos de aumento maciço do desemprego, como o que tem vindo a verificar-se desde 2009, a nova forma de abordagem e intervenção junto dos desempregados pressupõe uma pressão acrescida sobre o SPE. Numa conjuntura particularmente desfavorável, em que as respostas deveriam ser mais eficazes, reconhece-se que os Centros de Emprego, em concreto, lidam com limitações acrescidas:

Os Centros de Emprego vêm baixar a capacidade para assegurarem uma resposta de emprego, formação ou outra que melhore a empregabilidade dos desempregados antes de perfazerem 6 meses, no caso dos jovens, e 12 meses no caso dos adultos, conforme previsto na estratégia europeia para o emprego” (Presidência do Conselho de Ministros 2007).

Neste contexto, o governo português tomou a iniciativa, no ano de 2009, de criar novas unidades de apoio aos desempregados designadas Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) destinadas precisamente a reforçar os locais de atendimento para os desempregados com o objectivo de apoiar jovens e adultos desempregados na definição ou desenvolvimento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho, os quais deveriam funcionar em estreita cooperação com os Centros de Emprego do IEFP⁶²⁴. Outro recurso criado pelo SPE foi o IEFP Net Emprego⁶²⁵.

Outro aspecto que nos parece importante salientar, ligado às limitações tradicionalmente apontadas à actuação do IEFP, e, em concreto, ao modo como funcionam os Centros de Emprego, tem a ver com o facto de a instituição estar mais dirigida/vocacionada para a formação profissional e menos para o emprego. Este aspecto está directamente relacionado com a ausência de uma ligação forte ao meio empresarial. Esta limitação é reconhecida por um dirigente do IEFP a nível nacional que entrevistámos:

Há países onde os empregadores são obrigados a pôr nos Centros de Emprego as suas ofertas de emprego, como acontece nos países de Leste neste momento mas temos a pretensão de aumentar o nosso número de visitas às empresas, no sentido de podermos trazer para nós aquilo que são as necessidades de emprego (...). Reconhecemos que há um défice de ligação, se calhar estou a ser injusto para com quem trabalha todos os dias nos Centros de Emprego, mas a organização tem que reforçar a sua capacidade para estar mais próxima das empresas, para duas coisas. A relação entre o Serviço Público de Emprego e os seus clientes é uma relação de dar e tomar e portanto os Centros de Emprego têm coisas para dar às empresas e têm coisas para receber das empresas. Temos para oferecer às empresas, em primeiro lugar, pessoas desempregadas que querem trabalhar e, por exemplo, existe uma empresa que trabalha neste ramo, eu tenho profissionais desempregados no meu Centro de Emprego que procuram emprego e, às vezes, esta visita pode provocar a necessidade de um posto de trabalho. As vezes a visita do técnico de emprego pode ajudar, depois pode levar também a oportunidades, sei lá, as empresas, é importante que saibam que temos disponíveis para as ajudar, numa agenda específica, programas de estágios profissionais para jovens, e dizer às vezes a uma micro-empresa - que não lhe passou pela cabeça que pode recorrer a isso - mas que pode, se quiser, ter num estágio durante 9 meses ou um jovem formado em marketing, por exemplo, e que pode ajudá-la a reformatar a sua estratégia de vendas na seu mercado, a empresa ganha e o jovem também ganhou com a experiência. (E33 Membro-dirigente de organização governamental a nível nacional)

De facto, reconhece-se que grande parte dos empresários, em Portugal apenas recorrem aos Centros de Emprego quando não existem outras alternativas⁶²⁶. Ora, num

⁶²⁴ Cf. Portaria n.º 127/2009, Diário da República n.º 21, Série I de 30/1/2009, MTSS.

⁶²⁵ Consultar o endereço electrónico seguinte: <http://www.netemprego.gov.pt/IEFP/index.jsp>.

⁶²⁶ Re-encontramos esta ideia em estudos realizados por outros investigadores. A título de exemplo, consulte-se Peixoto e Iorio (2011).

contexto em que se pretende promover a empregabilidade e encontrar formas inovadoras de responder às necessidades do mercado de trabalho e, em concreto, readaptar o perfil dos trabalhadores (e.g. da sua formação) às novas exigências, estas inter-relações são, sem dúvida, importantes. Se associarmos este factor às novas orientações em matéria de política de emprego que devem delimitar a actuação dos técnicos desta instituição responsáveis pelo acompanhamento dos desempregados e que implicam, por exemplo, um apertado controlo em termos de fiscalização do cumprimento dos deveres por parte dos beneficiários das prestações de desemprego, percebemos que, para além do reforço do seu papel e das alterações ao nível das competências e funções que lhes são formalmente atribuídas, a respectiva actuação é hoje mais exigente e complexa.

Outro dado que vem comprovar as dificuldades que existem ao nível das ligações entre o IEFP e as empresas prende-se com o facto de muitas desconhecem e/ou não contactarem os respectivos serviços para obter informação sobre apoios técnicos e financeiros ao emprego e à formação profissional (Pestana 2008)⁶²⁷. Por outro lado, no caso português, não podemos deixar de referir que “quem tende a procurar o IEFP são pessoas em situação mais vulnerável, que não conseguem obter emprego através de outras vias” (Peixoto e Iorio 2011: 51). A estes são, sobretudo, oferecidas oportunidades para beneficiar de cursos de formação profissional.

Outra tendência que registamos prende-se com o tipo e as condições de emprego que, de um modo geral, as empresas propõem e que, no caso dos desempregados com acesso ao subsídio de desemprego, pode levá-los a preferir manter a prestação social:

O panorama geral das ofertas de emprego que chegam a estas instituições é pouco interessante. Há muitas ofertas com baixos salários e de natureza precária, apresentadas por todo o tipo de empresas, desde PMEs a empresas multinacionais. Foi dado o exemplo de uma empresa que colocou uma oferta de emprego qualificado, exigindo licenciatura e domínio de línguas, em troca de um salário de 800 euros. Um outro exemplo foi o de o recrutamento de um engenheiro a quem se propunha um salário de 700 euros. Os baixos salários oferecidos não compensam, muitas vezes, a perda das prestações sociais do subsídio de desemprego e/ou os custos com deslocações para outras regiões do país, sempre que tal é solicitado. Existe um desajustamento entre a oferta e a procura, devido à intervenção de múltiplos factores – económicos e institucionais – no mercado (Peixoto e Iorio 2011: 45).

⁶²⁷ Referimo-nos aos resultados de um inquérito às empresas sobre medidas de política activa de emprego lançado em 2005 e coordenado pela DGERT-MTSS.

Aos factores anteriormente referidos junta-se ainda um modo muito particular de funcionamento da administração pública, de que se destaca o funcionamento muito centralizado dos serviços, a ausência de uma relação de maior proximidade com os utentes e também, em alguns casos, com outros actores locais/regionais. Como refere um dos nossos entrevistados, para além das mudanças ao nível dos princípios orientadores e dos objectivos das políticas, há alguns obstáculos que todavia carecem de ser ultrapassados na forma de funcionamento do SPE. Estes estão ligados, por exemplo, à distância que o separa das pessoas e dos seus problemas e ao acentuado centralismo na concepção e implementação das políticas:

A nossa administração pública é tudo menos proximidade, é tudo muito longe (...) devia haver um sistema que respondesse às necessidades das pessoas, de modo a que as pessoas fossem encaminhadas rapidamente para o guichet adequado para tratar do seu problema. Estamos muito longe dessa realidade. A nossa administração é muito centralizada e eu acho que se há componente que deveria ser passada para as autarquias locais era a componente da EEE. A execução das políticas de emprego devia ser muito mais regionalizada e muito mais perto das realidades do que tem sido até aqui (E30 Membro de órgão da UE).

A ideia de que a resolução dos problemas de emprego e a capacidade de adequar as respostas em função das necessidades dos trabalhadores e dos empresários de forma conjugada deve ser orientada e planeada ao nível local-regional, no caso português, carece todavia de ser implementada. Isto mesmo é comprovado por um dos nossos entrevistados ao referir a ausência de um diálogo institucionalizado entre os municípios e o IIEFP:

Não existe um diálogo institucionalizado com os representantes do IIEFP, portanto os contactos com o Instituto do Emprego que os municípios têm são muito pontuais... ou porque houve o encerramento de tal empresa, não é, ou por vezes há n pessoas envolvidas, surge uma ideia... e se criássemos assim, porque não avançar com a formação assado, portanto, não há normalmente um contacto institucionalizado, organizado, articulado, formal, passa muito por situações pontuais de resolução de conflitos, de (...). (E27 Membro do governo ou da administração central)

Neste sentido, percebemos que persistem debilidades ao nível da institucionalização do diálogo e da capacidade organizativa dos vários actores, o que condiciona as formas de funcionamento articulado, organizado e eficaz das acções. O modo como tem decorrido o evoluído das responsabilidades governativas no que toca, designadamente, a articulação e a capacidade de diálogo com outros actores políticos centrais (e.g. os parceiros sociais; os representantes do Estado ao nível local e/ou regional), revela apesar de tudo, na perspectiva de outra entrevistada, alguns contornos positivos:

Outro aspecto que também podemos dizer que é importante é a participação dos diferentes actores. Porque isto não é uma estratégia do governo, e é essa a mensagem que se tenta transmitir. Em Portugal, não sei como hei-de dizer, nós não temos uma cultura de participação muito activa, e de cidadania activa, até pelo passado histórico que temos possivelmente, mas eu penso que isso deveria ser interiorizado primeiro pelos parceiros sociais e depois pela própria sociedade civil, organizações não governamentais. Com os parceiros sociais, temos um grupo técnico que funciona lindamente, tendo em conta que são outros actores. Com as outras organizações, do meu ponto de vista, tem corrido menos bem. Nós temos tentado, em alguns anos, ir para o terreno mas eu acho que ainda há uma certa distância porque pensam “bom, vocês estão lá nos gabinetes em Lisboa, lá é mais fácil do que aqui, quando temos os problemas concretos para resolver” (E32 Membro do governo ou da administração central)

Apesar do reconhecimento, em termos formais, da necessidade de envolver outros actores, o sistema político nacional continua a ser muito centralizador. Na opinião de um dirigente de uma organização sindical portuguesa que entrevistámos esta tendência deveria ser revista sendo necessário, desde logo, dinamizar o papel interventor que as autarquias podem desempenhar no espaço local:

Era possível, e é necessário, do meu ponto de vista, num projecto de relançamento do país, que o poder local retome centralidade e que surja associado a projectos que sejam dinamizadores de emprego. E essa discussão pode-nos levar à criação de emprego em campos diversos, desde a resposta às condições de vida das pessoas até projectos de desenvolvimento ligados a componentes do tecido económico com outra perspectiva (...). As autarquias são um actor fundamental da transformação... a capacidade de realizar investimento, tudo isso. Ora, hoje estão bloqueadas e a forma de gestão por parte do poder central dos meios financeiros e outros que pertencem às autarquias para a sua actividade está a tornar-se cada vez mais atrofante. (E25 Dirigente de organização sindical nacional)

Com base nestas ideias percebemos que existem desfasamentos entre os momentos de definição e/ou concepção das políticas e a fase de implementação das mesmas:

Nós também temos mais facilidade na participação para a definição do que propriamente para a implementação. Isto é uma característica um pouco portuguesa e de alguns Estados do Sul da Europa, acho eu, porque os nórdicos são muito mais de delinearem as coisas e entrarem logo em acção e conseguem implicar todos. (E32 Membro do governo ou da administração central)

Vejamos, em seguida, qual o papel de outros actores também considerados formalmente relevantes e que, na prática, permaneceram afastados de todos estes processos.

1.6. A sociedade civil

A fraca participação e conhecimento por parte da sociedade civil, entendida aqui como “as associações que ficam fora do alcance das economias estatal e empresarial” (Friedmann 1996: X). acerca da EEE, não é um traço exclusivo de Portugal e tem uma ligação estreita com a não visibilidade que lhe é/foi conferida, nomeadamente, pelos meios de comunicação social. A este factor podemos acrescentar um elemento - que eventualmente também não é exclusivo do nosso país - que está associado a uma fraca predisposição dos portugueses, em geral, para se mobilizarem e para organizarem respostas inovadoras para os problemas do emprego, em particular, para a sua nova configuração. Isto parece contraditório numa sociedade em que o trabalho tem um valor social central, em que grande parte dos trabalhadores valoriza a segurança e estabilidade no emprego e, inclusivamente, manifesta vontade em trabalhar mais, e.g. em termos profissionais⁶²⁸. Sobretudo nos tempos mais recentes, detecta-se - como refere um dos nossos entrevistados - uma certa tendência para a “naturalização” de alguns comportamentos face à impossibilidade/incapacidade de mobilização, i.e. de encontrar respostas alternativas:

No nosso país, há um outro problema do meu ponto de vista. É que estamos a percorrer um ciclo temporal já longo de muito fraca mobilização da sociedade para a defesa do emprego. Ideias que entraram no senso comum: encerramentos, isto é inevitável; deslocalizações, não há nada a fazer; despedimentos... Por um lado a fragilidade da participação organizada dos trabalhadores e da sociedade e por outro a ideia da inevitabilidade disto, isto tem tido um efeito desestruturador. (E25 Dirigente de organização sindical nacional)

A maior exposição à precariedade e ao desemprego a que muitos trabalhadores assalariados estão hoje sujeitos surge, cada vez mais, interligada com o reforço dos comportamentos individualistas (subjacentes à nova imagem do “trabalhador empregável”) e demonstra também os sinais fracos/enfraquecidos de envolvimento em estruturas colectivas como é o caso das organizações sindicais. Tudo isto acontece numa altura em que se regista(m):

- a) índices de participação política débeis (e.g. absentismo eleitoral);
- b) uma individualização crescente das relações laborais;

⁶²⁸ Reportamo-nos aos dados de um estudo recente coordenado por João Freire (2009).

- c) uma fraca predisposição para o envolvimento associativo devido, entre outros factores, ao descrédito nas instituições (e.g. sindicatos);
- d) uma percepção muito vincada do desequilíbrio de forças e de poderes na sociedade (e.g. entre trabalhadores e “patrões”);
- e) uma falta de confiança no futuro (e.g. profissional);
- f) a fragilização das (redes de) relações sociais.

O testemunho do entrevistado supra-citado ilustra bem estas ideias, salientando o respectivo impacto no papel que, em concreto, os sindicatos têm vindo a desenvolver:

Uma das dificuldades é a construção de solidariedades. A dinâmica na sociedade, neste individualismo institucionalizado que vai dominando, é difícil de encontrar soluções, não é. Eu acho que a construção e re-construção de solidariedades entre os trabalhadores está muito insuficientemente trabalhada... as coisas não existem. Criaram-se rupturas, rupturas muito grandes. Eu acho que essa é uma das marcas muito grandes desta onda dominante, do neoliberalismo, do ponto de vista ideológico, romper coesões... Os sindicatos têm que procurar propostas que tenham sentidos transversais, esse é o caminho e trabalhar as identidades colectivas mas tem sido e é muito difícil. (E25 Dirigente de organização sindical nacional)

Este é um dado contraditório na medida em que a tendencial precarização e fragilização das condições e relações de trabalho, requer, pelo contrário, uma mobilização e um envolvimento reforçados por parte destas organizações e, de um modo geral da sociedade civil no seu todo. A este respeito, diz-nos ainda o nosso entrevistado:

A luta das novas gerações pelo emprego, pelo direito ao emprego, pela dignidade no trabalho são os próprios que têm de, só os próprios terão capacidade para levar a cabo (...) Há que convocar a sociedade toda para estes debates. Não se espere que sejam os sindicatos por si ou outras organizações específicas a dar resposta a alguns destes problemas, porque sendo problemas da sua área específica, e são-no, por isso é que eu comecei por dizer que é um problema laboral e sócio-laboral, mas já não vem deles a possibilidade de responder para o futuro. (E25 Dirigente de organização sindical nacional)

Em sentido oposto, o que aconteceu no desenrolar de toda a EEE foi um profundo desconhecimento por parte da opinião pública em geral acerca das mudanças – muito significativas no caso da sociedade portuguesa – que estão a acontecer no mercado de trabalho, como resultado das decisões e orientações europeias a que Portugal está hoje vinculado mas também do modo específico como os governantes nacionais as transpõem e (re)apropriam internamente. Outro aspecto que devemos ter em atenção e que nos recorda alguns dos problemas estruturais com que a sociedade portuguesa ainda hoje se debate

prende-se, precisamente, com o facto de o debate de ideias e, no limite, a própria circulação de conhecimento se restringir a certos grupos sociais localizados em determinados espaços/territórios bem delimitados. Um desses locais são, sem dúvida, as Universidades. Estas constituem outro dos actores que, de facto, poderia ter um papel importante num quadro de abertura (e.g. divulgação de ideias, promoção do debate) à participação e ao envolvimento da sociedade civil mas que apenas tem desempenhado, tal como defende outro entrevistado, um papel marginal:

Eu acho que é muito importante ou seria o papel das Universidades em tudo isto, mas eu penso que não está a ser muito conseguido, pelo contrário, do meu ponto de vista as Universidades estão a ser bastante secundarizadas nas políticas deste governo, ou melhor só usadas porque servem para as estatísticas acho eu. É preciso trazer mais jovens à Universidade, é preciso encurtar os cursos, é preciso tudo isso, mas podiam ser muito melhor aproveitadas no que diz respeito ao tecido empresarial e à elaboração de projectos de desenvolvimento económico, sem dúvida nenhuma (...) Eu acho que as Universidades aqui poderiam ter um papel muito mais incentivador, muito mais estimulador dos projectos e redes de desenvolvimento local. (E24 Perito português)

No ponto seguinte analisamos, de forma mais detalhada, os limites associados à intervenção dos peritos e/ou dos indivíduos e grupos que detêm um conhecimento especializado, um saber técnico que lhes permite desenvolver uma visão mais distanciada, englobante e crítica dos problemas e das respectivas soluções, o qual nem sempre é/foi devidamente valorizado e (re)aproveitado.

1.6.1. O papel dos peritos

Contrariamente ao que sucede em outros países europeus, onde os peritos têm tido uma influência crescente, em Portugal o respectivo papel não está ainda muito divulgado. Esta ideia é partilhada por um entrevistado:

Eu acho que os peritos estão a tornar-se um actor estratégico informal. Aliás repare que os países que têm tido sucesso mais prolongado na renovação das políticas laborais e nas políticas sociais têm apostas muito fortes no recurso a peritos. Quer a Irlanda, quer a Holanda têm institucionalizado o papel dos peritos. No caso português não está. Eu acho que devia estar... Eu sou adepto da ideia, não percebo que um país onde o Estado tem a importância que tem, como em Portugal e em que a administração pública está a sofrer um processo de mudança forte como é o caso entre nós, se permite o luxo de não ter um centro de racionalidade para as políticas públicas, como se fosse uma coisa que se pudesse dispensar. O resultado é que isto fica dependente das boas vontades e das conjunturas e portanto a acumulação do conhecimento ao longo dos ciclos políticos não se faz. Há uma descontinuidade

muito forte. Eu, isso acho uma enorme desvantagem. Acho que alguma institucionalização, eventualmente prudente, eventualmente “light”, eventualmente um centro de racionalidade pequeno com muita sub-contratação à volta pagaria o custo em eficiência das políticas muito rapidamente. (E28 Perito português)

No entanto, o papel dos peritos⁶²⁹ é considerado fundamental e é particularmente destacado no âmbito da EEE, podendo contribuir para suplantar, pelo menos parcialmente, o défice de democratização que é atribuído à UE. Apesar de lhes reconhecermos este papel o facto este ser, muitas vezes, um pequeno grupo de pessoas relativamente estável/redundante e fechado sobre si próprio, não deixa de transportar consigo alguns aspectos que podem ser considerados menos positivos. Esta ideia é sublinhada, precisamente, por um perito que entrevistámos:

Em boa verdade a esmagadora maioria das políticas europeias, e isso não é só na área do emprego, eu diria em geral, tem uma componente burocrática extremamente pesada, o grau de decisão política é muito baixo e a Europa é muito refém das suas estruturas político-administrativas digamos. Se me pergunta, haverá países que têm mais peso do que outros. Haverá, mas não são necessariamente os grandes. Isso é mais um equívoco. Na minha opinião, do ponto de vista da concepção das políticas, é mais uma questão pessoal do que uma pessoa institucional. Há pessoas que, independentemente de serem portugueses, malteses ou lituanos, que podem ter uma grande influência na concepção das políticas. O que eu acho que nós temos nas políticas sociais em sentido amplo, na Europa, é um excesso de pensamento burocrático, teóricos, penetrar nessa linguagem é logo à partida um obstáculo, as barreiras à entrada são enormes (...). Há uma linguagem muito própria da educação e do emprego que é para iniciados, no sentido de especialistas. Aquilo é um mundo muito fechado, e quem faz as políticas é esse pequeno mundo. São os tais peritos. São muito poucos e alguns têm as rédeas deste cavalo há muitos anos. Há pessoas que estão há 10, 15, 20 anos na origem de todas estas manifestações, das sucessivas fases de política europeia. A margem de discussão política é muito pequena. Mas eu diria que isso não é uma especificidade da política de emprego, é bastante mais amplo, abrange a generalidade das políticas sociais, mas também abrange outras políticas. (E31 Perito português)

Se tivermos em conta o facto de, generalizadamente, as decisões políticas, tomadas tanto no nível nacional como europeu, estarem ancoradas em opiniões e na produção de conhecimento pelos especialistas podemos reconhecer a sua centralidade em todo o processo. Esta ideia é sublinhada por uma entrevistada:

Nenhum político é especialista, a não ser muito pontualmente, é especialista no que quer que seja e portanto rodeia-se de pessoas, e essas sim é que são os peritos, porque a única coisa que os decisores fazem é tomar decisões políticas que depois são informadas ao nível técnico e quem o faz são os peritos. Portanto, os peritos são também mais uma vez aquela amálgama de gente invisível mas que é determinante

⁶²⁹ Sobre este tema, ver o capítulo V do trabalho.

para executar de uma forma ou de outra determinadas decisões. (E14 Perita portuguesa)

Tendo em conta o que dissemos anteriormente, o contacto com os resultados de uma análise mais distanciada e crítica acerca das políticas, da sua eficácia, do modo como são implementadas, representa em si um contributo importante (e.g. para os técnicos/quem intervém no terreno), tal como defende outra entrevistada (apesar de estas potencialidades nem sempre serem efectivamente aproveitadas/acauteladas):

Eu penso que os académicos têm um papel importante quanto mais não seja por lançarem pistas de pensamento que eventualmente às pessoas que estão empenhadas todos os dias nestes processos às tantas escapam. A pessoa já está tão mecanizada a fazer isto que há aspectos que já nem sequer põe em causa. E quando chega uma pessoa e diz “mas, afinal, isto serve para alguma coisa? Qual o valor acrescentado que isto tem tido? Que tipo de abordagens, que desafios é que se põem para o futuro? Tem esse mérito. Eu posso concordar ou não que determinado perito vá lá dizer, mas ao menos obriga-me a pensar sobre isso, e acho que esse papel é importante. (...) Também depende muito das pessoas (...) mas o balanço é positivo até porque aprofundam muito mais. (E32 Membro do governo ou da administração central)

Nesta linha de ideias, é importante salientar que também em alguns estudos académicos/realizados por peritos se privilegiam (em excesso?) os bons exemplos e as boas práticas, o que poderá condicionar os efeitos que decorrem deste tipo de análises. Para além disso, devemos também ter em atenção o tipo de perfil e os motivos que, frequentemente, estão por detrás dos processos de selecção dos próprios peritos. Esta ideia é enfatizada por uma entrevistada:

A UE quando selecciona peritos também sabe quem escolhe. E portanto está tudo um bocadinho viciado, digamos assim. (E23 Perita portuguesa)

Vejamos, finalmente, qual o envolvimento que os meios de comunicação, com especial destaque para a imprensa escrita, mantiveram ao longo da implementação da EEE.

1.6.2. O papel dos media

De um modo geral, podemos dizer que a atenção conferida, pela imprensa escrita portuguesa, à EEE e, em geral, às políticas europeias (de emprego) é escassa. Esta ideia pode ser confirmada com base no observatório de imprensa que realizámos e que incidiu

sobre o período de tempo correspondente ao desenvolvimento da EEE (1997-2010)⁶³⁰. Podemos também reencontrá-la em alguns dos testemunhos dos nossos entrevistados. Uma das nossas entrevistadas sublinha, especificamente, as debilidades existentes no que concerne a ausência de uma formação especializada - a que estará ligada a menor atenção conferida a estas matérias - dos jornalistas portugueses, a que se associam dinâmicas e lógicas de funcionamento dos grupos económicos que determinam e/ou influenciam o que as notícias devem ser.

Antes de mais, nesta área do emprego, não há jornalistas especialistas ou há muito poucos. Nas questões sociais, felizmente, cada vez se avança mais no jornalismo especializado, de economia, de política, do internacional, mas, para as questões sociais, de emprego, não temos um jornalismo especializado. Depois, tem-se a ideia, e não é só em Portugal, que explicar, ter um papel pedagógico, não é ser notícia, não é vendável. Portanto, estamos aqui com uma questão que é fundamental, e mais uma vez tem a ver com a economia e com a rentabilidade que os media conseguem imprimir, imprensa escrita, televisão e rádios, é que têm de ter audiências. E portanto, em nome da sacro-santa audiência faz-se tudo e mais alguma coisa. (E14 Perita portuguesa)

Esta última ideia sobre a ausência de uma certa atitude pedagógica, informativa e esclarecedora por parte, designadamente, dos meios de comunicação nacionais é partilhada por outro entrevistado que realça o seu enorme peso junto dos cidadãos em geral.

Os media a meu ver não têm um papel muito positivo, um papel que esclareça. É um poder muito forte, muito incontrolado, muito opaco, muito opaco (...) Em todo o caso os governantes estão sujeitos a um escrutínio parlamentar e mediático, os sindicatos começam a estar, as associações patronais começam a estar... Ainda há muita coisa opaca, mas é crescentemente frequente questionar os governantes, os dirigentes patronais, os dirigentes sindicais. A crise também está a contribuir para isso, o que é positivo do meu ponto de vista. Os media são um bocadinho “vaca sagrada”. À primeira pergunta: isso é uma opção aceitável? A resposta é surpreendente: porquê, você é a favor da censura? O que é completamente mistificar a questão, não é? As ideias ou passam no espaço mediático ou existem em comunidades muito restritas, não é? (E28 Perito português)

Admitindo que grande parte da visibilidade da EEE junto da opinião pública depende do tipo de atenção e informação que lhe é concedida pelos meios de comunicação social (e.g. imprensa escrita), constatamos, no caso português, o seu alcance limitado. Para além das explicações já elencadas, há ainda outros factores que podemos destacar e que têm a ver, por exemplo, com o facto de muitos dos procedimentos e/ou das etapas da EEE decorrerem numa espécie de “mundo fechado”, i.e. envolverem predominantemente um

⁶³⁰ Sublinhamos que este não pode ser considerado exaustivo. Os contornos da sua realização foram explicitados no capítulo metodológico da dissertação.

número restrito de actores (e.g. altos funcionários do MTSS). Para além disso, devemos também ter em atenção que, de um modo geral, o governo português não sofre sanções eleitorais específicas pelo facto de cumprir ou não cumprir com as metas e as orientações europeias. Este aspecto prende-se, em certa medida, com o facto de, na sua maioria, os cidadãos portugueses desconhecerem muitas das decisões e orientações europeias e, inclusivamente, sentirem-se particularmente afastados das decisões governamentais e do exercício do poder político em áreas determinantes para as suas vidas como são, de certo, as questões do emprego.

Nesta primeira parte do capítulo, analisámos o papel de um conjunto de actores centrais na concepção, implementação e acompanhamento da EEE em Portugal. Referimo-nos, especificamente, ao governo português e a alguns dos seus departamentos e a organismos da administração pública que, numa lógica, eminentemente centralizadora assumiram o protagonismo e as responsabilidades pela prossecução das políticas. Quanto ao envolvimento dos actores locais e regionais (e.g. autarquias), bem como de outras organizações sindicais e empresariais e ainda de outras estruturas relevantes nos sectores da informação e da educação, este viria a revelar-se – como demonstrámos – bastante inconsequente. No ponto seguinte, analisamos os factores que nos permitem compreender por que razão alguns dos princípios de acção (e.g. descentralização; actuação de baixo para cima) incentivados e destacados nos discursos formais e nos documentos oficiais não tenham, afinal, sido implementados.

2. As práticas da governação multi-níveis. Reflexões a partir do caso português

Neste ponto, procuramos sistematizar alguns dos factores que permitem explicar, no caso português, a distância existente (e persistente) entre o nível de concepção das medidas e o da respectiva implementação, ou na terminologia de Papadopoulos (Papadopoulos, 2005), entre o aspecto formal respeitante ao conteúdo das políticas e o aspecto operacional referente aos procedimentos e operacionalização das mesmas. Como refere, a este respeito, uma entrevistada existe, frequentemente, uma discrepância entre os princípios orientadores das políticas e a respectiva aplicação e/ou execução “no terreno”:

Os princípios, muitas vezes são bons princípios, mas depois vão-se desvirtuando as coisas. Mais depois é a parte da execução. Os princípios, eu direi que alguns, são louváveis, mas depois a parte da execução (...). (E23 Perita portuguesa)

Um dos elementos que condiciona o modo como as políticas são, efectivamente, postas em prática tem a ver com a forma como os actores concretos as concebem e aplicam. Complementarmente, devemos também ter em atenção as condições institucionais, políticas e económicas em que desenvolvem o seu papel e que condicionam e/ou estruturam as relações que entre eles se entretecem. Assim, apesar de a participação e o envolvimento de um vasto leque de actores ser um dos elementos a que é conferida uma grande centralidade na EEE, a análise do caso português mostra que, na prática, a intervenção, negociação e inter-relação entre actores, em níveis diversos de governação (e.g. nacional e local; nacional e supra-nacional), enfrenta inúmeros obstáculos.

Um desses obstáculos está relacionado com a participação limitada de actores que não os representantes do Estado português nos processos de negociação e implementação das políticas. Uma das suas manifestações manifesta-se, como vimos mais acima, no curto espaço de tempo de que dispõem, designadamente, os representantes dos parceiros sociais e da Assembleia da República para poder reagir, comentar, participar nesses processos. Como refere uma entrevistada, referindo-se em concreto ao PNACE:

O tempo de elaboração do Programa não permitiu uma participação directa dos diferentes actores essenciais à sua concretização, tornando ainda mais relevante uma divulgação e recolha de contributos, agora na perspectiva de aplicação construtiva e evolutiva. (E22 Membro do governo ou da administração central)

Esta limitação surge associada à inexistência de uma cultura de diálogo e cooperação entre alguns dos referidos actores (e.g. representantes dos parceiros sociais) que determina que os elementos que fazem parte do governo português, em particular do MTSS, detenham o controlo de todo o processo, cabendo-lhes, nomeadamente, seleccionar as linhas de acção que se pretende prosseguir e as recomendações que se entende incorporar e implementar nas políticas de emprego nacionais. Deste modo, o protagonismo assumido por este actor em concreto, contribui para reforçar o papel centralizador exercido pelo Estado (central) e, por conseguinte, condiciona e limita o envolvimento de outros actores em outros níveis de governação. Esta ideia contraria o objectivo da subsidiariedade enfatizado no âmbito da aplicação do MAC à EEE (Ferrera e Sacchi, 2005).

Existem também dificuldades específicas de entendimento e cooperação ao nível institucional e político, entre actores que, tradicionalmente, mantêm posições ideológicas e políticas distintas no que diz respeito, designadamente, às questões laborais e/ou relacionadas com as políticas de emprego. Esta ideia é realçada por um entrevistado, para

quem o tipo de relações que estes actores mantêm entre si não privilegia o diálogo nem a cooperação, antes potencia as relações de conflito:

Há uma coisa que em Portugal se cultiva pouco que é o diálogo e concertação social (...) Eu costumo dizer que a cultura do conflito tem de ser substituída pela cultura da cooperação no mercado laboral. A cultura do conflito caracterizou uma determinada época que ficou para trás. Hoje é a cultura da cooperação e portanto quando as pessoas estão perante uma situação ambas estão interessadas de um lado e do outro em encontrar soluções positivas... a transparência é essencial (E30 Membro de órgão da UE)

Acresce, como outro elemento limitador, o interesse reduzido ou mesmo o (quase total) desconhecimento por parte dos cidadãos do que representa a EEE e, em concreto, dos objectivos e das iniciativas que ela contém.

Outro aspecto, associado ainda à intervenção dos vários (sub)sectores e níveis de governação, prende-se com o facto de, no interior do próprio governo, nem sempre a coordenação inter-ministerial e/ou entre serviços distintos se processar em linha com a transversalidade associada às próprias medidas.

Para além dos aspectos mencionados, existem outras limitações ao nível do envolvimento dos actores locais. Como vimos antes, em Portugal, as autarquias, designadamente, não foram devidamente e/ou suficientemente integradas no processo de implementação da EEE. Assim sendo, perde-se e/ou não são devidamente potenciadas as vantagens de uma intervenção planeada ao nível local, numa lógica de proximidade aos problemas e às respectivas soluções, contrariamente ao que havia sido defendido ao nível (retórico?) europeu. Ou seja, o envolvimento de vários actores⁶³¹, representantes de outros níveis de governação (e.g. local e regional) e de outros sectores que não o Estado (e.g. grupos provenientes da sociedade civil), apenas acontece de uma forma limitada e selectiva.

Apesar disso, um entrevistado não deixa de reconhecer que existe hoje uma maior consciencialização acerca do papel que a intervenção ao nível local pode proporcionar:

Eu acho que esses exemplos de governança, de descentralização, de co-responsabilização, de co-gestão são bons exemplos e ao nível local começa a haver coisas boas e interessantes a serem desenvolvidas pelas autarquias (...) Isso é que é o modelo europeu, acho eu, que é compaginar, conjugar uma certa orientação social e uma sensibilidade para a solidariedade e para a ajuda daqueles que estão mais na periferia, que estão mais excluídos, que têm menos oportunidades, etc.,

⁶³¹ Tal como explicitámos no capítulo III, o reforço de papel de certos actores (e.g. parceiros sociais, ONG) aconteceu, designadamente, numa altura em que era necessário cumprir os critérios de Maastricht e, ao mesmo tempo, enfrentar uma conjuntura económica adversa e o agravamento de certos problemas sociais. Era preciso, portanto, encontrar (novas) formas de entendimento entre diferentes actores.

conciliar isso com eficácia e isso é muito diferente daquilo que é o discurso dominante actualmente que é a competitividade centrada na iniciativa individual e o discurso de que esta globalização é fundamental para dar oportunidades a todos, o problema é que ela não dá oportunidades nem sequer a uma minoria. (E24 Perito português)

Em suma, podemos apontar como factores centrais que influenciam o modo como as directrizes europeias e os objectivos da EEE são transpostos para Portugal, para além dos factores exógenos, várias condicionantes internas:

- 1) princípios constitucionais estruturantes que limitam/condicionam a possibilidade de alguns actores desenvolverem a respectiva acção, designadamente nos níveis regional e local, e de intervirem nos processos de decisão política;
- 2) uma tradição cultural e política bastante centralizadora em que o Estado (central) assume um papel determinante;
- 3) um peso desigual, enraizado e histórico, de determinadas organizações (e.g. associações empresariais e sindicais);
- 4) fraco reconhecimento dos direitos dos trabalhadores e dos direitos de cidadania de uma forma mais englobante.

Estes dois últimos factores, em particular, são referidos por um dos peritos que entrevistámos como um elemento perturbador, culturalmente enraizado:

Para além de tudo aquilo que são as tradições muito enraizadas na nossa cultura, que cria laços de dependência muito fortes e em que ainda há certos traços de servilismo de diversos tipos na relação com o patrão, etc. ... em que o trabalhador que vem lá do campo e é recrutado para uma fábrica, etc. e supostamente tem a obrigação de se sentir muito reconhecido e muito recompensado, porque o seu patrão até lhe deu um emprego e tal, tal e se possível ainda traz o afilhado e a tia, portanto há aqui mistura de relações informais, afectivas, de teias familiares e comunitárias que se reflectem depois nas empresas (...). Por outro lado é sabido também que os portugueses têm uma, prevalece entre os trabalhadores portugueses uma subjectividade assente no princípio do conflito e na contradição de interesses. Ele é rico e eu sou pobre. Eu trabalho muito e ele é muito rico (...) Eu acho que isso atravessa a sociedade portuguesa. Vários estudos que foram feitos (...) a respostas a inquéritos eram de que, mais do que em qualquer outro país europeu, os portugueses mostravam essa presença de contradições de interesses estruturais instalada na sociedade, conflitos entre patrões e empregados, conflitos entre a classe média e a classe trabalhadora, conflitos entre ricos e pobres, conflitos geracionais, etc., etc. e essa percepção dos conflitos com um certo acumular de frustrações e de operações ao longo de muitas décadas e de muitas gerações (...) penetrou muitos nos trabalhadores portugueses. Há conflitos estruturais, há interesses contrários, há egoísmo, há poderes etc. e portanto eu tenho que escolher um lado, não é. Ora bem, eu acho que isto é o contrário do que se passa por exemplo nos países nórdicos, em que há realmente uma pré-disposição para a

cooperação, supostamente e para o diálogo. Em Portugal, prevalece ainda muito uma atitude de desconfiança (...) Por essas razões de índole sócio-cultural, reunidas com razões de natureza doutrinário-ideológica isso torna muito difícil no actual panorama mudar de agulha e dizer, bom vamos dar o benefício da dúvida e vamos aceitar dialogar. (E24 Perito português)

Ou seja, estamos perante factores históricos e culturais que impedem/condicionam o envolvimento e a participação de vários actores nos processos de mudança e que mostram também as dificuldades de transposição e/ou importação das experiências desenvolvidas em outros países.

Finalmente, há ainda alguns aspectos no domínio da governação política que destacamos. No que toca as circunstâncias políticas concretas, devemos ter em atenção a proximidade de eleições e o facto de existir ou não uma maioria governamental. Outro elemento que condiciona o resultado das políticas, a respectiva continuidade e/ou perspectiva de médio e longo prazo que se pretende alcançar, tem a ver com o facto de, em Portugal, existirem, do ponto de vista institucional, reestruturações frequentes. Estas implicam alterações, designadamente, no modo de funcionamento dos serviços que são disponibilizados, da forma como são executadas as políticas, dos recursos humanos alocados para a prossecução das mesmas.

Nós temos uma característica, que é talvez um bocadinho mais do Sul da Europa, nós estamos em constante readaptação estrutural, do ponto de vista institucional e gastamos imensas energias na montagem da solução perfeita do ponto de vista institucional para responder ao problema. Nós temos problemas e chegamos rapidamente à conclusão de que a estrutura que temos não permite responder a esse problema e então, em vez de interagir com o problema, nós interagimos com a estrutura. Nos últimos anos naquele que é um dos instrumentos que sempre foi definido como fundamental para responder a grande parte dos problemas de emprego, em cinco anos, nós tivemos três reformas institucionais. A passagem do INOFOR, que tinha uma determinada filosofia, para o Instituto para a Qualificação e depois, agora, para a Agência Nacional para as Qualificações, e a quantidade de energias que se gastam para resolver problemas de adaptação estrutural/institucional é enorme. (E31 Perito português)

Na opinião do entrevistado supra-citado este é mais um factor que contribui para a inexistência e/ou a demora no aparecimento de resultados concretos que atestem uma melhoria dos problemas de emprego e desemprego:

Se me perguntar se algo verdadeiramente importante, estrutural, se passou na resolução dos problemas nos últimos oito anos, já que estamos em 2008... os nossos problemas são mais ou menos os mesmos, alguns são mais graves, mas a natureza dos problemas é a mesma e eu acho que quando chegarmos ao fim da EEE, desta

última fase, e quisermos fazer um balanço honesto, eu acho que nós estamos mais ou menos no ponto de partida. (E31 Perito português)

Por conseguinte, tendo em conta a experiência portuguesa, percebemos que são vários os obstáculos que condicionam a obtenção de resultados qualitativos satisfatórios, desde dificuldades ao nível do entendimento e articulação entre os actores, a circunstâncias políticas e económicas específicas, às próprias dinâmicas institucionais. Acresce ainda o facto de, em geral, se privilegiar a forma em detrimento do efeito produzido pelas políticas (e.g. de emprego, educativas, formativas).

Após termos caracterizado o papel e as formas de participação de vários actores (e.g. representantes do Estado ao nível central e local; parceiros sociais; sociedade civil; os meios de comunicação social) nas várias fases de implementação da EEE em Portugal, no ponto seguinte sistematizamos algumas ideias sobre as mudanças que podemos detectar na forma como o Estado intervém na delimitação e implementação das políticas de emprego.

3. O agravamento dos traços de um regime sub-protector dos desempregados

De acordo com a tipologia elaborada por Duncan Gallie e Serge Paugam (Gallie e Paugam 2000)⁶³², em meados dos anos noventa do século passado, sobre os efeitos e a experiência do desemprego em diferentes estruturas económicas, sociais e políticas, Portugal é um dos países incluído no regime sub-protector⁶³³. Os seus traços mais distintivos são os seguintes:

- a) uma proporção relativamente baixa de desempregados que recebe subsídio de desemprego;
- b) o montante recebido é baixo ainda que o nível de compensação financeira (em comparação, designadamente, com outros Estados-membros da UE) seja equivalente e/ou superior ao de regimes mais generosos e/ou protectores (e.g. regime universalista);

⁶³² Para uma análise mais detalhada dos modelos distintos de intervenção do Estado no combate ao desemprego (*unemployment welfare regimes*) o trabalho dos autores supra-citados, Duncan Gallie e Serge Paugam (2000) constitui uma referência bibliográfica importante. Sobre este tema, ver também Karamessini (2007).

⁶³³ Brevemente, relembremos os três critérios que Gallie e Paugam (2000) utilizaram na construção da sua tipologia: 1) o grau de cobertura; 2) o nível de compensação financeira e 3) a despesa em políticas activas de emprego.

c) a despesa do Estado com medidas activas de emprego em percentagem do PIB é baixa.

A conjugação destes elementos mostra como, no caso português, a capacidade de os indivíduos (e.g. desempregados) obterem recursos que são independentes do mercado – a ideia de desmercadorização (*decommodification*) consagrada nos anos noventa por Esping-Andersen - é pequena o que, obviamente, tem consequências importantes no modo como os indivíduos vivem a situação de desemprego e a ultrapassam. Se olharmos, em contrapartida, para o papel da família, podemos dizer que esta tem um papel determinante enquanto elemento de suporte, por exemplo, numa situação de desemprego prolongado. Ou seja, o grau de desfamiliarização é baixo.

Na nossa perspectiva, no essencial, estes traços mantêm-se e tendem mesmo a agravar-se. Numa situação de desemprego massivo (e de longa duração), como é aquela em que vivemos actualmente, a capacidade de gestão do risco é limitada e, por conseguinte, os efeitos de “desregulação” do mercado de trabalho (e.g. mudanças na legislação laboral, limitação do poder dos sindicatos) produzem um impacto muito significativo. As novas lógicas de actuação que visam flexibilizar o emprego, aumentar a competitividade económica, individualizar e responsabilizar os trabalhadores pela sua situação/condição profissional ao limitarem e/ou condicionarem o acesso a alguns direitos sociais e laborais (e.g. benefícios sociais) reforçam a situação de vulnerabilidade em que os indivíduos (e.g. desempregados, trabalhadores precários) se encontram. Progressivamente, assistimos a uma reconfiguração do papel do Estado na promoção do bem-estar social. Este disponibiliza um conjunto de apoios cada vez mais condicionados pelo cumprimento de certos critérios de elegibilidade, de que falaremos mais à frente, ligados à participação dos indivíduos em programas e/ou medidas de activação. Sendo esta uma tendência que ocorreu inclusivamente entre os países com regimes de Estado-Providência mais avançados - como é o caso da Finlândia e da Suécia - no caso português os seus efeitos são mais significativos, reforçando a situação de vulnerabilidade em que os indivíduos (e as respectivas famílias) se encontram.

3.1. Os efeitos da individualização do risco (de desemprego)

Como referimos anteriormente, de entre as mudanças que podemos registar nas políticas de emprego nacionais destaca-se a alteração das regras de atribuição e diminuição das medidas compensatórias do Estado (e.g. do subsídio de desemprego em caso de despedimento) e, ao mesmo tempo, o enfoque nas políticas activas. Uma entrevistada sublinha os efeitos negativos associados designadamente às alterações no acesso ao subsídio de desemprego:

Estão-se a reduzir as condições de acesso. Ou seja, o que é que se está a fazer? Em vez de se melhorar a atractividade do mercado de trabalho através do aumento dos salários, ou impondo no mínimo impondo salários mínimos em determinadas circunstâncias, o que se está a fazer é, precisamente, a deteriorar as condições de quem está no desemprego. E passa por isso precisamente. Mas repare acaba por haver um silêncio relativamente à deterioração que o regime de subsídio de desemprego tem sofrido em Portugal nos últimos tempos. Não se fala muito nisso. Mas é verdade que se tem sentido. (...) Ora, quando alguma coisa corre mal no regime, a solução não é acabar com o regime é ver o porquê. Tudo bem pode-se achar que não há condições de atractividade no mercado de trabalho, mas então porque é que se deteriora os rendimentos no desemprego e a protecção no desemprego e não se melhoram as condições! (E23 Perita portuguesa)

Ao mesmo tempo que se alteram as condições de acesso às prestações sociais, a ideia central das políticas de emprego prosseguidas consiste em promover e/ou reforçar a empregabilidade dos trabalhadores⁶³⁴. Como defende outro dos peritos que entrevistámos, está em causa uma reorientação das políticas que compromete alguns dos pilares e dos princípios de funcionamento do mercado de trabalho existentes até aqui:

Eu não sou contra a empregabilidade. Acho que deve haver políticas estimulantes e que apoiem nesse sentido. Agora, não se pode é fazer disso uma panaceia ou uma solução fundamental. Ao mesmo tempo que se retiram os direitos e se destrói ou tenta-se destruir todo um edifício que começou a ser consolidado há 20, 25 anos num certo sentido e que agora se quer re-inverter num outro sentido completamente diferente. E depois isso é acompanhado por pressupostos que não são ditos nem explícitos mas que, se nós analisarmos as propostas e virmos bem as políticas que estão a ser implementadas, dá para notar que se parte deste princípio: a economia portuguesa tem dificuldades em termos de produtividade, em termos de capacidade de iniciativa, etc. sendo que os principais responsáveis são os trabalhadores. Portanto, não se atribui nunca uma responsabilidade aos empresários quando nós sabemos as dificuldades e sabemos que os empresários são antigos trabalhadores, uma larguíssima maioria, com pouca formação a nível escolar, a nível de conhecimentos, a nível de qualificações, um tecido empresarial composto por pequenas e micro empresas, etc., etc., e portanto... numa lógica de

⁶³⁴ Sobre este tema o estudo coordenado por António Dornelas (2010) constitui uma referência bibliográfica determinante.

concorrência que até poderia ser benéfica se, em vez de se privilegiarem relações individuais e incentivos individuais, contratos individuais se estimulasse a dinâmica de equipa, a dinâmica de grupo, a dinâmica da cultura, não é. Porque de facto ela já existe só que existe sob uma lógica paternalista de tutela e muitas vezes autoritária em que há uma dinâmica colectiva mas o lado mais fraco não tem voz. (E24 Perito português)

Para além da centralidade atribuída às medidas activas no âmbito da EEE, devemos ter em atenção as condições económicas, sociais, institucionais e políticas de cada país. Isto é, a delimitação da promoção da empregabilidade como um objectivo central das políticas de emprego europeias, associada ao reforço das políticas activas em detrimento das políticas passivas, tem impactos distintos em função das diferentes condições internas. Em Portugal, como refere o entrevistado supra-citado, estes efeitos podem ser bastante negativos, tendo em conta o papel centralizador, embora frágil, que o Estado desempenha e o papel crucial das redes familiares (e.g. compensando as lacunas da protecção social):

Eu acho que os pressupostos de partida das principais políticas têm essa marca é o pressuposto de que temos de ser indivíduos e ponto. E a questão é que os portugueses não se dão bem enquanto indivíduo. Ou seja, vamos ver se eu me consigo fazer explicar... deixados livremente e entregues à sua própria sorte e ao seu próprio destino ficam um pouco à deriva. Porquê? Porque é uma sociedade onde os laços, as relações, as redes sociais, o papel da família, o papel da comunidade foram extremamente fortes e ainda são e ainda são fortes, embora hoje as coisas estejam mais maleáveis mas são fortes e depois uma sociedade com tradição estatista, com tradição de fortes laços tutelares e de paternalismo, patriarcais, e... tentaculares em muitos aspectos sem dúvida. Por isso o trabalhador vendo-se deixado entregue a si mesmo fica muitíssimo mais dependente, muitíssimo mais frágil e com muito poucas condições de poder ter iniciativa, não é. (E24 Perito português)

A fragilização das relações sociais a que temos vindo a assistir representa, deste ponto de vista, riscos acrescidos devido a uma conjugação de fenómenos:

- 1) mudanças na família, com implicações importantes no suporte familiar concedido, por exemplo, aos desempregados e que contrabalançava, em certa medida, as debilidades do Estado-Providência;
- 2) precarização das relações de trabalho, tornando mais difícil a intervenção de estruturas colectivas de apoio e de salvaguarda dos direitos dos trabalhadores e a promoção de uma lógica de cooperação e participação;
- 3) um modo de intervenção do Estado orientado para a salvaguarda dos interesses económicos e a promoção da competitividade, em detrimento das preocupações em torno da coesão social e da promoção do bem-estar social.

Tendo em conta estas ideias, analisemos, mais de perto, as principais mudanças que têm vindo a ocorrer ao nível das medidas passivas e activas de emprego.

3.2. O recuo das medidas passivas de emprego e a expansão das políticas activas

No âmbito das políticas passivas assinalam-se algumas alterações importantes naquelas que são consideradas, por excelência, medidas passivas de emprego (Furaker, 2009): as compensações financeiras atribuídas em caso de despedimento e as pensões de reforma. Relativamente às primeiras, verificam-se, como duas grandes tendências, maiores restrições nos critérios de elegibilidade e uma diminuição das comparticipações financeiras em caso de despedimento. Relativamente às pensões de reforma, o Estado português, desde o ano de 2010, reforçou as penalizações no que diz respeito aos pedidos de reforma antecipados dos trabalhadores da administração pública, com o objectivo de aproximar a idade de reforma dos trabalhadores do sector público e do sector privado⁶³⁵. Deste modo, Portugal segue a estratégia de outros países europeus que visa eliminar e/ou reduzir o impacto daqueles que são considerados factores indesejáveis e impeditivos de uma economia mais competitiva⁶³⁶. Uma das peritas que entrevistámos confirma esta tendência registada, em Portugal, nos últimos anos:

O caso português é interessante. Até meados de 2003 (...) Portugal, de acordo com as estatísticas e os indicadores da OCDE, era o país mais proteccionista, temos salários mínimos, existe um subsídio de desemprego que, nalguns casos, por exemplo, é bastante mais generoso do que a da Espanha, e, mesmo com estas determinantes institucionais, nós atingimos a taxa de desemprego mais baixa da UE. Isto era pôr em causa todo o modelo de referência do mercado de trabalho, de acordo com o qual as taxas de desemprego se devem às determinantes institucionais. Agora, neste momento, esta contradição existe no sentido contrário. Nós temos das taxas de desemprego mais elevadas na Europa, e, entretanto, as determinantes institucionais foram aliviadas, já não somos tão proteccionistas na lógica da OCDE, sucessivamente e pela calada as condições de acesso e funcionamento do subsídio de desemprego foram-se deteriorando. A única diferença relativamente a isso é que tem havido alguma preocupação de o salário mínimo crescer mais do que os outros salários, mas cada vez é menor o número de pessoas com o salário mínimo e aquilo que eu via até 2003, agora, verifica-se ao contrário. Portugal tem das taxas de desemprego mais elevadas e, entretanto, alterou as variáveis institucionais no sentido que o modelo económico queria. (E23 Perita portuguesa)

⁶³⁵ Para além disso, o governo português alterou as regras relativas ao acesso à pensão antecipada por desemprego, com o objectivo de promover o envelhecimento activo, aumentando a idade de acesso à pensão antecipada por desemprego.

⁶³⁶ Recordamos que a relação entre a protecção no mercado de trabalho (e.g. o montante e a duração dos apoios sociais concedidos aos desempregados) e a produtividade e competitividade da economia portuguesa foi analisada por Blanchard e Portugal (1998).

Analisemos agora os dados que mostram, por um lado, o aumento consecutivo do desemprego registado ao longo da última década, e, por outro lado, a evolução do número de beneficiários de subsídios de desemprego da segurança social⁶³⁷. Como podemos ver a partir da tabela 22, no período compreendido entre 1998 e 2010, este número é sempre bastante inferior ao número de desempregados inscritos nos Centros de Emprego e Formação Profissional. Este é um dado que vem comprovar as análises⁶³⁸ que, ao longo do tempo, vêm demonstrando ser a família a principal base de sustentação dos desempregados, nos países da Europa do Sul, onde Portugal se inclui, tendo em conta as debilidades do sistema de protecção social existente.

Tabela 22 – Desempregados inscritos nos Centros de Emprego e Formação Profissional e beneficiários de subsídio de desemprego da segurança social, por sexo, 1998-2010 (milhares)

ANO	Desempregados inscritos Centros Emprego e Formação Profissional			Beneficiários de subsídio de desemprego da segurança social		
	HM	H	M	HM	H	M
2010	555.8	257.1	298.7	233.1	119.0	114.1
2009	495.5	226.5	269.0	244.1	125.5	118.7
2008	394.5	161.0	233.5	181.3	86.5	94.8
2007	410.2	167.2	243.1	174.8	79.2	95.6
2006	459.5	194.4	261.5	219.4	100.1	119.3
2005	477.2	206.0	271.2	231.0	107.3	123.7
2004	461.0	199.5	261.5	221.1	104.0	117.2
2003	427.3	182.3	245.0	190.1	89.3	100.8
2002	344.6	139.3	205.3	127.3	58.4	68.9
2001	324.7	127.0	197.7	110.1	51.0	59.1
2000	327.4	128.7	198.8	98.7	47.8	50.9
1999	356.8	144.9	211.9	95.8	47.9	47.9
1998	400.7	165.3	235.4	86.3	43.9	42.4

Fonte: Pordata (Fonte de dados: IEFP e MTSS)

Quando analisamos a distribuição dos beneficiários por sexo (tabela 23), verificamos que a diferença entre homens e mulheres não é muito significativa e que nos dois últimos anos o número de homens beneficiários de subsídio de desemprego da segurança social é superior ao das mulheres, o que poderá ter a ver com o aumento do desemprego masculino⁶³⁹ e também com o tipo de empregos que se detém.

No que diz respeito à distribuição dos beneficiários por grupo etário, com base na

⁶³⁷ Inclui os beneficiários de subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego inicial e subsequente e prolongamento de subsídio social de desemprego.

⁶³⁸ Cf. o trabalho realizado por Luísa Oliveira (2009).

⁶³⁹ A diferença entre o número de desempregados homens e mulheres inscritos nos centros de emprego atenuou-se também no mesmo período.

leitura da tabela 23, podemos constatar que (depois do grupo com 65 e mais anos) é o grupo de indivíduos com menos de 25 anos que menos usufrui de subsídios de desemprego da segurança social. Por seu lado, os indivíduos com mais de 50 anos são os que mais beneficiam de subsídio de desemprego da segurança social, sobretudo, os que têm entre 55 e 59 anos.

Tabela 23 – Beneficiários de subsídio de desemprego da segurança social, por grupo etário, 1998-2010 (milhares)

ANO	Beneficiários de subsídio de desemprego da segurança social por grupo etário										
	Total	Menos de 25 anos	25-29 anos	30-34 anos	35-39 anos	40-44 anos	45-49 anos	50- 54 anos	55-59 anos	60-64 anos	65 e mais anos
2010	233.1	9.2	19.4	27.9	27.8	27.5	30.6	32.6	35.5	21.9	630
2009	244.1	13.0	24.2	32.0	30.4	29.0	29.9	31.4	33.3	20.5	574
2008	181.3	9.1	16.3	20.9	19.3	18.8	21.4	25.6	30.3	18.9	723
2007	174.8	7.2	13.8	19.9	16.9	17.6	21.3	25.7	33.1	18.5	776
2006	219.4	12.2	21.2	25.6	21.5	21.7	25.1	30.1	39.6	21.4	850
2005	231.0	15.5	22.9	26.8	22.4	22.5	25.6	30.4	41.7	22.2	898
2004	221.1	16.1	22.7	25.5	21.8	21.9	24.3	28.2	38.8	20.9	928
2003	190.1	14.4	21.4	21.9	19.0	18.1	20.3	23.9	32.1	18.3	697
2002	127.2	6.5	12.0	13.2	12.0	12.1	14.1	17.8	24.2	14.9	475
2001	110.1	6.1	9.9	10.7	9.6	9.8	11.9	15.3	22.0	14.5	410
2000	98.7	5.0	7.7	9.1	8.2	8.9	11.1	14.3	19.6	14.3	484
1999	95.8	6.0	8.0	9.6	9.2	9.7	10.6	12.1	17.0	13.1	490
1998	86.3	6.0	8.2	8.9	9.0	9.4	9.8	10.0	14.0	10.6	343

Fonte: INE, Instituto de Informática, I.P.

*Não são fornecidos dados.

Tendo em conta os critérios de elegibilidade que é necessário preencher para ter acesso aos subsídio de desemprego (Caixa 7) percebemos que, apesar do elevado (e crescente) número de desempregados jovens, estes, de um modo geral, não preenchem os requisitos necessários para aceder às prestações sociais de apoio aos desempregados, designadamente, por não preencherem a condição de registos de remunerações. De igual modo, os indivíduos que estão envolvidos em relações de trabalho precárias, não formais, etc. tão pouco podem usufruir destes apoios. Isto sucede na medida em que a protecção social no desemprego depende da existência de uma ligação activa entre o beneficiário e o mercado de trabalho⁶⁴⁰.

⁶⁴⁰ Esta assume uma dimensão contributiva, sob a forma de subsídio de desemprego e outra não contributiva na forma do subsidio social de desemprego.

Caixa 7

I/ Condições gerais de atribuição do Subsídio de desemprego e do Subsídio social de desemprego⁶⁴¹

- 1) Verificação de uma situação de desemprego involuntário;
- 2) Enquadramento no regime geral da Segurança Social;
- 3) Cumprimento dos prazos de garantia para acesso às prestações, ou seja de períodos mínimos com registo de remunerações num determinado horizonte temporal⁶⁴².

a) Subsídio de desemprego (SD) - 450 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 24 meses imediatamente anterior à data do desemprego;

b) Subsídio social de desemprego (SSD) - 180 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego.

II/ Condições de recurso para atribuição do Subsídio de desemprego e do Subsídio social de desemprego

SD – remuneração média diária tendo por base o cômputo das remunerações registadas nos primeiros 12 meses civis que precedem o 2º mês anterior ao da data do desemprego.

SSD – o limiar de rendimento até ao qual é possível aceder ao SSD, está definido por referência ao rendimento *per capita* do agregado familiar do beneficiário e corresponde a 80% do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS).

III/ Montantes atribuídos

SD - Corresponde a 65% do valor da remuneração de referência.

Em nenhum caso o valor atribuído pode ser superior a três vezes o valor do IAS ou superior ao valor da remuneração de referência líquido⁶⁴³.

SSD - 80% do IAS, no caso de beneficiários isolados, ou de 100% do IAS no caso de beneficiários com agregado familiar. Nenhum beneficiário do SSD poderá auferir mais que a sua remuneração de referência líquida.

Fonte: “Protecção no Emprego”. Disponível em <http://www.iefp.pt/emprego/Paginas/ProteccaoSocialDesemprego.aspx>. Acedido a 10-03-2012.

No ponto seguinte, explicitamos os efeitos que decorrem das alterações na legislação portuguesa recente⁶⁴⁴ no que diz respeito aos critérios de elegibilidade dos desempregados que podem usufruir de subsídio de desemprego.

⁶⁴¹ O “subsídio social de desemprego inicial” é atribuído quando o beneficiário não cumpre as condições de acesso ao subsídio de desemprego. Nos caso em que o beneficiário de subsídio de desemprego esgota a respectiva prestação e, cumulativamente, cumpre a condição de recursos é-lhe atribuído o “subsídio social de desemprego subsequente”. Para além destes “formatos” mais específicos, existe ainda, no âmbito da protecção aos desempregados, o subsídio de desemprego parcial, bem como da atribuição do montante único do subsídio de desemprego, que constituem modalidades de protecção bastante residuais.

⁶⁴² Recorde-se que em 2010, de forma excepcional, o prazo de garantia do subsídio de desemprego foi reduzido para 365 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 24 meses imediatamente anterior à data do desemprego.

⁶⁴³ Sem prejuízo desta última regra, define-se ainda um valor mínimo de prestação garantindo-se um valor mínimo de uma vez o IAS caso a remuneração de referência do beneficiário seja inferior ao IAS.

⁶⁴⁴ Destacamos a Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, que regulamenta e altera o Código do Trabalho e o Decreto-lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro que definiu novas regras para atribuição do subsídio de desemprego (e.g. registo de remunerações anteriores à situação de

3.3. Alterações e restrições nos benefícios sociais concedidos aos desempregados

No período de implementação da EEE, um dos documentos legislativos que destacamos é o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro⁶⁴⁵, que introduziu alterações importantes no regime jurídico de protecção no desemprego. Entre outros aspectos, foram reforçados os critérios e o controlo no acesso e manutenção do subsídio de desemprego aos beneficiários que recebem prestações através do recurso aos mecanismos seguintes:

- a) alteração dos prazos de atribuição das prestações;
- b) alterações ao conceito de desemprego involuntário;
- c) restrição no acesso à pensão antecipada por desemprego;
- d) obrigação de apresentação quinzenal dos desempregados;
- e) dever de procura activa de emprego;
- f) clarificação do conceito de emprego conveniente;
- g) clarificação das situações em que são admitidas as recusas e ofertas de emprego;
- h) impossibilidade de recusar um trabalho uma vez preenchidas determinadas condições).

Estas mudanças ocorrem, como sabemos, numa altura em que um dos objectivos centrais das políticas de emprego consiste, precisamente, na rápida reintegração dos desempregados no mercado de trabalho e, também num contexto de desaceleração do crescimento económico. De resto, estas são tendências que outros autores detectaram em outros países da UE, inclusivamente há mais tempo (Palier, 2004).

As particularidades do sistema de protecção social português, que analisámos no capítulo VII do trabalho, e os efeitos da crise económica recente, particularmente visíveis no aumento progressivo e sustentado da população desempregada e, também neste caso, dos beneficiários de prestações de desemprego, traduzem-se num aumento da pobreza e na degradação das condições de vida da população portuguesa (Alves 2009; Costa 2008).

desemprego). Mais recentemente, este último foi alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de Junho, o qual estabelece, no âmbito do subsistema previdencial, o quadro legal da reparação da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem.

⁶⁴⁵ Mais recentemente, este foi alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de Junho regulamentado pela Portarias n.º8-B/2007, de 3 de Janeiro e n.º 1301/2007, de 3 de Outubro.

Assiste-se também ao reforço de outro traço relevante na nossa sociedade, o aprofundamento das desigualdades sociais⁶⁴⁶.

Complementarmente, as restrições em torno dos critérios de atribuição, duração e dos montantes das prestações de desemprego, comprovam a ideia de que a orientação dominante que o Estado português tem prosseguido no domínio das políticas sociais consiste em substituir o enfoque nos direitos sociais pelo ênfase no emprego ou, como agora se considera, na empregabilidade⁶⁴⁷. Nesta mesma linha recordamos uma citação, que nos parece ilustrativa, retirada do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro:

As medidas passivas de emprego devem ter a duração do período de tempo estritamente necessário para que seja possível o retorno ao mercado de trabalho, são previstos mecanismos de activação dos beneficiários, reforçando-se para o efeito a acção do serviço público de emprego (Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro).

A respeito, especificamente, da criação de um PPE, uma das funções de controlo e acompanhamento exercidas pelos técnicos dos Centros de Emprego, um entrevistado explicita os objectivos e as expectativas que subjazem à subscrição deste documento/“contrato”:

O PPE é uma contratualização entre o Centro de Emprego e o desempregado. A pessoa que está inscrita no Centro de Emprego tem direitos e tem obrigações. Os direitos é ter acesso às ajudas que o Centro de Emprego dispensa e as obrigações é estar disponível para as receber. Se não quiser trabalhar, não tem direito a estar inscrito no Centro de Emprego. Portanto, nós não medimos o desemprego, nós medimos pessoas inscritas e para estar inscrito no Centro de Emprego tem de ter duas características. Tem de estar desempregado e não querer estar desempregado, estar desempregado e querer trabalhar. (...) Tem que fazer procura activa de emprego. Se for subsidiado tem que ter uma obrigação adicional, que é apresentar-se no Centro de Emprego quinzenalmente. O objectivo não é só de controle, é mais do que isso, é uma forma de dar uns empurrões para que, pelo menos de quinze em quinze dias, a pessoa pense que é importante ir à luta. O arranjar emprego é uma coisa que depende muito da pessoa. As pessoas podem ter ajuda mas se elas não quiserem arranjar, não há ajuda que resista. E portanto têm essas obrigações e essas obrigações contratualizam-se e portanto o papel do PPE é de ajudar a pessoa a definir um plano de regresso ao mercado de trabalho tão rápido quanto possível. Portanto, em rigor, o PPE se for bem feito é um guião de ajuda e de compromisso entre o desemprego e o Centro de Emprego em torno da definição de um percurso. (E33 Membro do governo ou da administração central)

Daqui resulta que o papel do SPE, em articulação com os serviços da segurança

⁶⁴⁶ Falamos, nomeadamente, da desigualdade na distribuição do rendimento, medida pelo rácio entre o rendimento dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres, que tem em Portugal um dos valores mais elevados da UE e a taxa de risco de pobreza. Sobre esta questão cf. o estudo recente, organizado por Carmo (2010).

⁶⁴⁷ Sobre esta questão ver capítulo I do trabalho.

social, consiste agora, primordialmente, em fazer regressar os desempregados ao mercado de trabalho no mais curto espaço de tempo, independentemente do tipo de empregos que lhes sejam propostos e/ou da eficácia das medidas de formação e/ou requalificação que lhes são (compulsivamente) oferecidas.

3.4. A evolução da despesa do Estado português com políticas activas de emprego e suas implicações

Ao mesmo tempo que se verifica o reforço das sanções e restrições na atribuição de prestações de desemprego, que, neste caso, se traduzem numa diminuição dos gastos do Estado em políticas passivas, assinala-se um aumento, não muito significativo é certo, dos gastos com as políticas activas de emprego. Nestas podemos incluir:

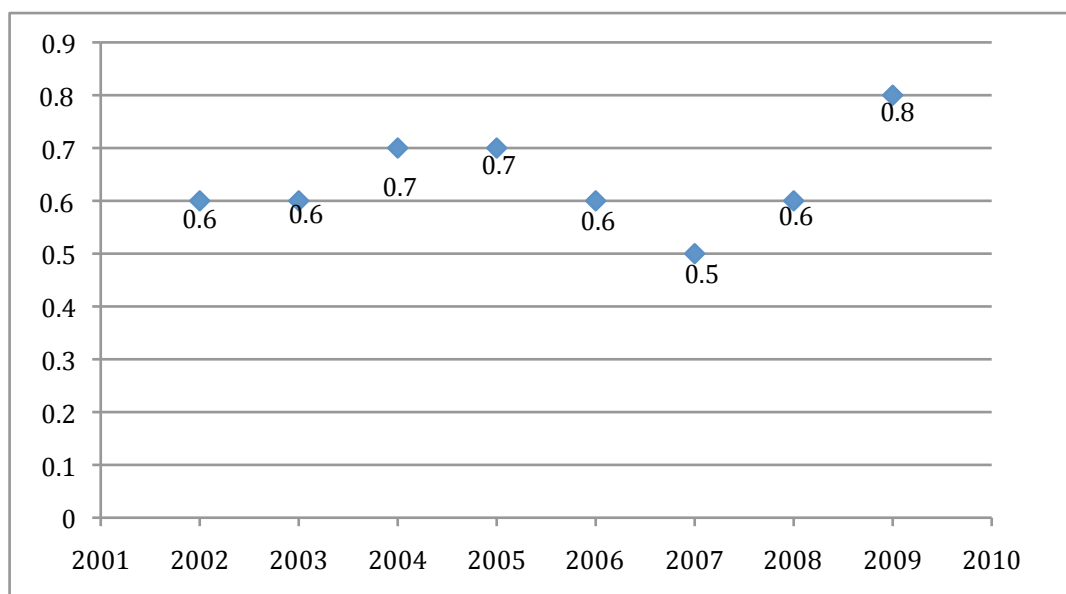
- a) iniciativas no domínio da formação profissional;
- b) aconselhamento e outro tipo de apoios por parte do SPE;
- c) incentivos/ajudas ao emprego (e.g. empregos subsidiados);
- d) criação de emprego.

Os dois últimos eixos de actuação em concreto, estiveram na origem de algumas iniciativas específicas por parte do governo português sob a liderança de José Sócrates (XVII e XVIII Governos Constitucionais). Tendo em conta o seu carácter excepcional estas vigoraram durante um curto período de tempo e foram suspensas com o agravamento da crise económica e financeira e as novas orientações políticas e económicas do governo de coligação liderado agora pelo PSD/CDS-PP (XIX Governo Constitucional). Recordemos algumas das mais emblemáticas:

1. Diminuição da taxa contributiva por parte da entidade empregadora como forma de incentivar a contratação;
2. Apoios específicos para a contratação de jovens, desempregados e públicos específicos (e.g. ex-estagiários);
3. Programa de requalificação de jovens licenciados em áreas de baixa empregabilidade;
4. Reforço dos apoios financeiros à criação de empresas por parte de desempregados.

Este tipo de iniciativas leva-nos a reconhecer, que até um determinado ponto, as políticas activas, tal como acontece com as políticas passivas, possibilitam que os desempregados usufruam de um rendimento. No entanto, as primeiras, ao contrário das segundas, visam, primordialmente, a integração dos trabalhadores no mercado de trabalho, i.e., que estes encontrem um emprego no mais curto espaço de tempo (Furaker, 2009). Em complemento do que dissemos no capítulo anterior, a respeito do reforço das políticas activas de emprego enquanto objectivo primordial da EEE, embora este objectivo tenha sido incorporado nas políticas de emprego nacionais, a despesa com as políticas activas de emprego em % do PIB apenas aumentou, de forma suave, se considerarmos os últimos anos para os quais existem dados disponíveis (2007, 2008 e 2009). De igual modo, a progressão entre o primeiro ano de referência dos dados, 2001, e o último ano considerado, 2009, é, como podemos constatar pela análise do gráfico 10, ténue (0.6% e 0.8% respectivamente).

Gráfico 10 – Despesa em políticas activas de emprego em % do PIB



Fonte: OCDE. Estatísticas do Emprego e do Mercado de Trabalho

Se analisarmos, complementarmente, a evolução da despesa com medidas passivas de emprego em % do PIB, constatamos que embora esta seja ligeiramente superior à despesa com medidas activas, a sua progressão ao longo dos últimos anos – apesar do

aumento muito pronunciado do desemprego neste período - é também pouco significativa (entre 2008 e 2009 evoluiu de 1.0 para 1.3% do PIB).

Outro dado estatístico relevante diz respeito ao número de indivíduos que participam em programas de formação profissional. Nestes incluem-se os indivíduos que se encontram empregados, mas que desejam/necessitam de se adaptar às alterações ocorridas no mercado de trabalho, e também pessoas em situação de desemprego. Se analisarmos os programas que têm vindo a ser dinamizados pelo IEFP, verificamos que, entre 2006 e 2010, se assistiu a um reforço bastante significativo do número de pessoas abrangidas por este tipo de medidas, sendo que em Novembro de 2010 este ultrapassava já as 400 mil pessoas⁶⁴⁸.

Tabela 24 – Número de pessoas abrangidas pelos programas e medidas de emprego e formação profissional do IEFP, por área de actividade, 2006 a 2010⁶⁴⁹

Mês/ANO	Nov 2006	Nov 2007	Nov 2008	Nov 2009	Nov 2010
Área de Actividade					
Emprego	80 131	85 566	83 044	101 461	102 924
Formação Profissional	155 874	187 713	198 232	281 599	295 513
Reabilitação Profissional	10 482	10 997	12 109	10 224	11 073
TOTAL	246 487	284 276	293 385	393 284	409 510

Fonte: IEFP (2010)

Ainda assim, parece-nos que estes dados estatísticos devem ser lidos com alguma cautela, sobretudo se pretendermos associar a evolução do esforço quantitativo realizado, neste caso, pelo Estado no sentido de envolver um número crescente de indivíduos em medidas activas (e.g. no domínio da formação profissional) à melhoria qualitativa dos resultados ao nível da criação de empregos e formas diversas de integração (efectiva) dos desempregados e/ou formandos no mercado de trabalho (Medeiros, 2007). Para além de admitirmos que os desempregados que melhorem as suas qualificações e/ou a sua formação possam, de um modo geral, estar melhor posicionados para encontrar um emprego e/ou melhorar a sua situação profissional, em momentos de escassez de emprego, isso poderá apenas contribuir para manter os desempregados ocupados (Gallie, 2000).

⁶⁴⁸ Informação complementar a respeito da evolução destes indicadores pode ser consultada em Dornelas (2010). Ver também MTSS-GEP (2011).

⁶⁴⁹ Este é o período de tempo considerado (mês/ano) tendo por base o último relatório do IEFP a que tivemos acesso. Por outro lado, consideramos que o mês de Novembro é um dos meses do ano menos sujeito a sazonalidades.

4. Conclusão

O contexto político e económico em que os actores cuja acção acima analisámos se movem sofreu alterações importantes ao longo da implementação da EEE. Esta é a primeira ideia que sublinhamos. A economia e a sociedade portuguesa, em particular, têm sentido os efeitos de fenómenos tais como:

- 1) a globalização da economia e a intensificação da concorrência internacional por parte, designadamente, de outros espaços económicos emergentes (e.g. BRIC);
- 2) o reforço das imposições financeiras por parte da UE no contexto da UEM;
- 3) o envelhecimento demográfico;
- 4) as transformações profundas no domínio do emprego (e.g. desemprego massivo; precarização e flexibilização do emprego).

Estes factores internos e externos conduziram o governo português, sobretudo com o agravamento da crise económica e financeira e a deterioração do desequilíbrio das finanças públicas, a adoptar medidas mais restritivas no domínio da protecção social, com o objectivo, designadamente, de contenção orçamental (e.g. cortes nas despesas sociais). Deste modo, constatamos que uma conjuntura económica desfavorável tem implicações ao nível das políticas públicas destinadas a promover o emprego e a reduzir o desemprego. No caso português, sublinha-se a necessidade de restringir os gastos com as despesas sociais e detectam-se também alterações nos objectivos e nas orientações das próprias políticas. É neste sentido que podemos enquadrar a prioridade atribuída à promoção da empregabilidade (e.g. dos desempregados) e o forte apelo à flexibilização do mercado de trabalho nacional (e.g. por parte dos empresários), em detrimento, designadamente, da atribuição de apoios financeiros nas situações de desemprego e/ou na criação de legislação favorável a melhores condições de recrutamento e despedimento.

Estas alterações nas políticas ocorrem devido a circunstâncias económicas adversas, cujos efeitos são particularmente intensos devido às características específicas da economia portuguesa – uma economia aberta, extremamente exposta à concorrência internacional e que se encontra num período de transição (e.g. para um modelo de desenvolvimento que incorpora mais inovação, conhecimento e técnica) – e também devido às especificidades das nossas instituições. Referimo-nos, designadamente, ao modo

de intervenção do Estado no domínio da protecção social e na regulação do mercado de trabalho.

Ou seja, para além da enorme pressão exercida pelos factores económicos, devemos também ter em atenção as opções políticas realizadas por actores (e.g. políticos, económicos, sociais) concretos. Consideramos portanto que as orientações no domínio das políticas sociais são o reflexo, designadamente:

- de orientações políticas e ideológicas, bem como da margem de manobra, dos (principais) partidos no governo e na Assembleia da República;
- do momento específico do ciclo eleitoral (e.g. proximidade da eleições);
- da capacidade de negociação e influência dos parceiros sociais;
- do tipo de envolvimento dos representantes do poder local;
- do modo de funcionamento (e.g. cultura burocrática) do serviço público responsável pela implementação das políticas de emprego (e.g. IEFP);
- do tipo de preparação técnica das equipas governamentais e de outros responsáveis pela concepção, acompanhamento, avaliação e, inclusive, negociação dos princípios orientadores das medidas e pela participação e representação nacional em fóruns e/ou organismos de decisão e diálogo internacionais.

Do que dissemos neste capítulo podemos ainda retirar duas outras ideias que nos parecem centrais. A primeira é a de que as mudanças que podemos detectar nas políticas de emprego nacionais sendo, hoje, fortemente determinadas por restrições e constrangimentos de ordem económica e financeira, resultam também de escolhas políticas concretas.

A segunda ideia que salientamos é a de que, a par do aumento massivo do desemprego em particular nos dois últimos anos, podemos registar uma diminuição dos gastos com a protecção social (e.g. políticas passivas de emprego) por parte do Estado e alterações significativas na legislação da protecção no emprego o que, como defendem também outros autores (Arcanjo, 2009), implica uma erosão dos direitos sociais e tem impactos no agravamento das desigualdades sociais. Neste caso, falamos não apenas nas desigualdades de género mas também, progressivamente, nas desigualdades inter-geracionais (gerações mais jovens *versus* gerações mais velhas) e étnicas (nacionais *versus* imigrantes/estrangeiros). Estas estão, por sua vez, profundamente associadas ao reforço

dos dualismos que caracterizam a integração dos indivíduos no mercado de trabalho, sendo que, sobretudo, para as gerações mais jovens a perspectiva de um percurso profissional inseguro, marcado por períodos de desemprego está hoje muito presente.

Finalmente, há ainda uma terceira ideia que merece ser destacada e que nos faz regressar aos nossos pressupostos teóricos de partida. Esta prende-se com a distância, considerável no caso português, às normas, regras, procedimentos determinados a nível da UE e com as mudanças (e.g. na formulação e na aplicação das políticas) que podemos, efectivamente, detectar nas políticas nacionais. Sobretudo, numa fase inicial da implementação da EEE em Portugal, assistimos a várias iniciativas que atestavam o interesse e o objectivo do governo português em seguir de perto as orientações definidas a nível europeu e em promover a aproximação aos melhores desempenhos europeus. Como resultado de algumas das medidas implementadas, verificaram-se algumas melhorias, designadamente, no domínio da educação e formação (e.g. ao longo da vida). Complementarmente, introduziu-se uma nova forma de conceber e coordenar as diferentes políticas – as existentes e as que se pretendeu implementar de raiz - de uma forma (mais) sistemática e integrada.

Apesar dos progressos verificados, o agravamento da situação económica e financeira com efeitos sobretudo a partir de 2008, veio demonstrar que muitos dos constrangimentos de ordem estrutural permanecem e continuam a afectar o desempenho da economia e, em geral, a condicionar a melhoria das condições de vida e de trabalho da população portuguesa. Referimo-nos, nomeadamente, ao nível relativamente baixo (apesar das melhorias registadas) de escolaridade e formação da população activa (e.g. em comparação com outros países da UE); à desadequação entre a evolução na habilitação escolar e nos níveis de formação da população activa e a qualidade dos empregos criados; às debilidades de uma estrutura empresarial ainda marcada por uma relativa indiferença à inovação e ao conhecimento; à persistência do peso do DLD e de muito longa duração, afectando em particular certos/novos grupos com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho (e.g. jovens com níveis mais elevados de qualificação, imigrantes). Neste sentido, parece aumentar a distância entre as “boas intenções” formuladas e difundidas pelo discurso político e a concretização de medidas que contribuam, de forma eficaz, para alterar o estado das coisas. A eficácia fica, assim, uma vez mais comprometida pelas razões que identificámos e que, em muitos casos, são de natureza estrutural.

Capítulo X. Considerações finais

Na conclusão do trabalho, não podemos deixar de começar por uma constatação. O tempo, relativamente longo, de duração da dissertação implicou, no nosso caso, que um conjunto de circunstâncias determinantes e com impactos muito evidentes na reconfiguração das políticas de emprego nacionais e europeias se alterassem. Reportamo-nos, naturalmente, às consequências muito negativas para Portugal que se fazem sentir, de forma mais acentuada, desde o ano de 2010 e, sobretudo já no decorrer de 2011, que conduziram o país a requerer ajuda financeira externa perante a incapacidade de solvibilidade dos problemas económicos e financeiros com que está confrontado, tal como acontece, de resto, com outros Estados-membros da UE (e.g. Grécia, Irlanda).

A situação nova em que, hoje, nos encontramos, tem implicações e efeitos muito prementes em Portugal, mas implica também, de forma mais abrangente, o próprio processo de construção e integração europeia. A incapacidade manifestada até ao presente momento pelos líderes políticos europeus em encontrar uma resposta conjugada e sólida às crises financeiras existentes em vários países, a que não são alheias circunstâncias políticas muito particulares⁶⁵⁰, tem contribuído para pôr em causa a continuidade do processo de integração económica, o qual, desde uma fase inicial, e como demonstrámos neste trabalho, foi privilegiado mas, sobretudo, veio debilitar o já de si frágil projecto de construção de uma “Europa social”, assente em valores humanistas, em preocupações sociais (e.g. redução das desigualdades; condições de vida e de trabalho dignas; protecção social; promoção do emprego), no respeito incondicional pelos direitos sociais e humanos. Porém, hoje mais do que nunca, é imprescindível encontrar uma resposta supra-nacional, mais concretamente europeia, para responder aos problemas de emprego e desemprego com que a generalidade dos Estados-membros está, de novo confrontada, fruto da conjugação de vários factores de ordem interna (e.g. desafios demográficos, transformações no mercado de trabalho, evolução tecnológica) e também externa (e.g. globalização económica).

⁶⁵⁰ Pensamos, por exemplo, no facto de a maioria dos Estados-membros ser hoje governada por partidos de centro direita; no desequilíbrio de poderes de decisão entre os diferentes países (estando o poder hoje concentrado maioritariamente no eixo França-Alemanha-Banco Central Europeu); na ausência de legitimação democrática com que são confrontadas as principais instituições europeias (e.g. CE, PE).

Perante esta constatação, não podemos deixar de relembrar uma das preocupações partilhadas por Max Weber enquanto cientista social, que, nas palavras de Cuff, pode traduzir-se do seguinte modo: “os cientistas apenas podem descrever o que acontece, como as coisas são, mas não podem dizer como elas deveriam ser, como deveríamos viver, o que deveríamos fazer” (Cuff *et al.* 1998: 40). No nosso caso concreto, ao realizarmos um estudo sobre as influências e as interações entre as políticas de emprego nacionais e europeias, não tivemos 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. Pretendemos tão só analisar e explicar o modo como estas funcionam, como são desenvolvidas e as mudanças que incorporam e que provocam do ponto de vista dos actores e das instituições que estão envolvidos na sua concepção e implementação. Nesta perspectiva, admitimos que a investigação que realizámos possa, ainda assim, contribuir para informar a acção política no sentido de uma análise distanciada e crítica sobre temas tão actuais 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. Para além deste aspecto, a empatia que sentimos perante a preocupação acima enunciada conduz-nos também, em certa medida, a salientar a actualidade e o contributo do trabalho para o conhecimento científico na medida em que ao descrever o que existe/existia no momento da sua realização não poderia/deveria, efectivamente, antecipar/prever o futuro.

Outra salvaguarda que gostaríamos, desde já, de enfatizar consiste em reconhecer que ao privilegiarmos, em termos de análise empírica, o estudo do caso português qualquer exercício de extrapolação e/ou generalização é inoportuno e desadequado. Ao dizermos isto, sublinhamos que o trabalho que nos propusemos realizar, apesar de não incluir uma perspectiva comparativa, comum em muitos trabalhos deste tipo, pretendeu ir ao encontro das implicações e das interações entre as dimensões nacional e europeia das políticas (e.g. de emprego), o qual, como comprovam os acontecimentos recentes, cada vez mais se revela determinante.

É chegado, então, o momento de resumirmos algumas das ideias centrais compiladas na dissertação.

Uma das preocupações que manifestámos numa fase inicial do trabalho tinha a ver com o facto de este privilegiar a perspectiva sociológica na análise da inter-relação entre as

políticas de emprego nacionais e europeias. Chegados agora ao desfecho da investigação, importa salientar alguns dos contributos que, em nosso entender, a abordagem sociológica ajudou a sedimentar. Começamos por evidenciar que às políticas de emprego – o objecto de estudo que privilegiámos - estão inerentes interacções sociais que se estabelecem entre diferentes actores e instituições, as quais têm vindo a reconfigurar-se. Vejamos, mais em detalhe, quais as respectivas implicações. Em primeiro lugar, reconhecemos que, independentemente 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 importante. Como referia um dos nossos entrevistados⁶⁵¹, proporcionar às pessoas um emprego, é a melhor forma de as ajudar em termos de política social e de inclusão. Porém, enquanto elemento central de integração dos indivíduos na sociedade e na estruturação das relações sociais, a ele estão, hoje, associadas mudanças importantes.

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, intermitentes⁶⁵². De um ponto de vista sociológico as alterações na forma de conceber o significado do emprego, a substituição das regras sociais e das normas culturais tradicionais que lhe estariam associadas constituem objectos de reflexão que deverão estar no centro da análise sociológica. Tanto mais quanto às questões do trabalho e do emprego estão associados outros fenómenos sociais relevantes, que, neste caso, podemos inclusivamente categorizar como “problemas sociais”. Falamos do desemprego e da exclusão social cuja existência faz parte das sociedades contemporâneas e que têm ganho, nos anos mais recentes, nos países europeus mais desenvolvidos, proporções cada vez maiores, abrangendo grupos sociais que até há algum tempo atrás não estariam tão expostos a estes fenómenos. De entre estes destacamos os jovens, os indivíduos com qualificações mais elevadas ou os imigrantes. Existem actualmente 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.

⁶⁵¹ Reportamo-nos aos conteúdos da E18, realizada a um alto representante de um órgão da UE, a CE.

⁶⁵² No sentido em que, cada vez mais, situações de emprego intercalam com situações de desemprego e inactividade.

Uma segunda ideia que salientamos, relacionada com a anterior, é a de que as mudanças que têm vindo a ocorrer 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 actores estrategicamente colocados, como é o caso dos peritos e dos representantes dos parceiros sociais), assim como das condições económicas reunidas num determinado lugar e momento 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. 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. Por conseguinte, do ponto de vista das políticas de emprego, o enfoque é 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.

Se olharmos, como fizemos neste trabalho, para os países europeus onde o Estado assumiu a configuração política de Estado-Providência, percebemos que estes estão, hoje, expostos a orientações e estratégias com contornos comuns prosseguidas por organizações internacionais como é o caso da UE. Enquanto entidade supra-nacional, 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. Neste sentido, consideramos que a ideia de que os Estados-Providência são resistentes à mudança, defendida por autores como Pierson (1997), carece de revisão, à luz designadamente, de uma análise que olhe com especial atenção para as formas de agir de actores concretos e para as aprendizagens institucionais que resultam da partilha de experiências e aprendizagens em redes (de especialistas) internacionais.

Há ainda uma terceira ideia que salientamos e que vai ao encontro do tipo de políticas prosseguido. Como vimos ao longo do trabalho, para além da grande aposta na activação 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 objectivo, os países da UE deveriam apostar na melhoria da educação e da formação profissional dos seus cidadãos, potenciando aquela que pareceria 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. Factores 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.

A conjugação das três ideias acima enunciadas revela alterações importantes na inter-relação 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 objectivo de enfrentar os novos desafios da globalização económica e de afirmarem as suas vantagens competitivas à escala mundial.

Num cenário novo em que as pressões e os desafios (e.g. económicos, sociais) são particularmente 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 podem, à partida, ser encaradas de forma optimista. Mais concretamente, 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 representa um avanço na construção de uma Europa social/com preocupações sociais. No entanto, esta intenção generalista e que, como demonstrámos na dissertação, se viria a revelar falsamente prioritária, esbarra, desde logo, com a diversidade de situações/condições institucionais, políticas, culturais nacionais e com a existência de interesses políticos distintos que, em alguns casos, podem ser profundamente dissemelhantes em função, nomeadamente, da alteração das condicionantes económicas externas. Esta ideia pôde ser comprovada, neste trabalho, a partir da análise do caso português.

Em Portugal, as políticas de emprego que foram desenvolvidas desde o início da EEE sofreram alterações significativas, em resultado da interacção com as orientações europeias. É o caso, por exemplo, da tendência crescente para a activação das políticas, com implicações/alterações no papel desenvolvido, em particular, pelo SPE. É o caso também das preocupações crescentes com a produtividade e a competitividade (e.g. dos trabalhadores, das empresas) a que surge associada uma estratégia de modernização e reconfiguração do mercado de trabalho que, no essencial, aposta na flexibilização das condições de trabalho.

Não podemos, para além destas tendências (aparentemente) comuns deixar de reconhecer 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 a nível europeu são adoptadas e/ou transpostas para a realidade nacional e, ao mesmo tempo, explicam as diferentes opções, reacções e decisões dos actores políticos concretos (e.g. governo, parceiros sociais).

Nos pontos subsequentes começamos por resumir algumas destas características. Em seguida, sistematizamos as principais mudanças nas políticas de emprego nacionais (e.g.

no seu conteúdo, na forma como estão organizadas e são administradas, nos seus resultados). Finalmente, a última dimensão de análise que consideramos vai ao encontro do papel dos actores envolvidos na elaboração e execução das políticas de emprego. A este respeito, sistematizamos algumas ideias que consideramos importantes sobre o papel do Estado e de actores relevantes que com ele interagem (e.g. os parceiros sociais, o SPE, a sociedade civil).

1. O peso e a persistência das frágeis condições de partida

A configuração específica e as debilidades históricas das instituições portuguesas (e.g. Estado, mercado/sector privado, parceiros sociais) dificultam a resposta a problemas sociais como a pobreza, a exclusão social e o desemprego que, nos últimos anos e numa conjuntura económica negativa, se têm intensificado. De forma mais específica, recordemos algumas das suas características distintivas⁶⁵³:

- 1) atrasos no processo de democratização e conseqüente implementação tardia de um modelo político de Estado-Providência que nunca alcançou um verdadeiro estágio de maturidade;
- 2) incapacidade manifestada por um vasto leque de actores (e.g. Estado – central e local, empresas, parceiros sociais) em aproveitar novas oportunidades que, para além dos constrangimentos de ordem financeira e fiscal, foram suscitadas pela integração de Portugal num dos espaços económicos mais desenvolvidos a nível mundial, a UE (e, em particular, a UEM);
- 3) dificuldade em imaginar e pôr em prática estratégias inovadoras e alternativas para lidar com as novas exigências e desafios associados à internacionalização dos mercados devido a problemas estruturais da nossa economia (e.g. elevado peso da economia informal; tecido empresarial dominado por pequenas e médias empresas e por empresários com baixas qualificações e uma cultura empresarial pouco predisposta para o trabalho em parceria e a criação de sinergias);
- 4) aposta deficiente e, maioritariamente, ineficaz na educação e formação dos cidadãos em geral;

⁶⁵³ A respectiva análise foi aprofundada no capítulo VII da dissertação.

5) reprodução das desigualdades sociais fruto da inexistência de uma verdadeira classe média, da auto-legitimação e reprodução das elites.

Estas debilidades internas conjugam-se, presentemente, com outros constrangimentos (e.g. demográficos, financeiros) que apontam no sentido da insustentabilidade e/ou dificuldade em manter medidas de protecção social (mais) generosas por parte do Estado. De forma complementar, devemos ter em atenção os impactos que fenómenos como a globalização e a desindustrialização têm produzido no mercado de trabalho nacional. Assinale-se, designadamente, o declínio do sector industrial, a expansão do sector dos serviços, o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho enquanto fenómenos que têm consequências importantes no “modelo” de emprego que vigorava até há algum tempo atrás e no qual se baseou o paradigma económico keynesiano. Estas mudanças e o agravamento dos problemas já referidos (e.g. desemprego, exclusão social, pobreza) estão intimamente relacionados com o papel do Estado e, no caso português, têm implicações muito importantes na qualidade de vida e no bem-estar social dos cidadãos.

Sublinhe-se que alguns dos problemas que, no início da década de noventa do século XX, assolavam os mercados de trabalho europeus são hoje, de novo, muito evidentes na sociedade e na economia portuguesas. O fraco crescimento económico registado nos últimos anos, directamente associado a um aumento sem precedentes do desemprego, que afecta com especial intensidade os trabalhadores pouco qualificados, e os jovens (inclusivamente os que apresentam níveis de escolarização mais elevados), são dois fenómenos que, em Portugal, se intensificaram desde o início da crise económica e financeira. Os impactos consideráveis destes fenómenos reflectem a ausência de reformas estruturais por parte dos sucessivos governos nacionais (e.g. reforma no sistema de ensino). Mostram também as vulnerabilidades da economia portuguesa associadas ao seu elevado grau de abertura, à sua dependência do exterior, ao peso que ainda hoje representam alguns sectores mais tradicionais (e.g. têxtil) muito sujeitos à forte concorrência internacional e que, em alguns casos, tiveram e continuam a ter dificuldades em se reconverter de modo a tornar-se competitivos.

O facto de continuarmos a ser uma sociedade menos bem preparada, que não tem conseguido antecipar e/ou enfrentar os novos desafios externos (e.g. transformações

tecnológicas; impactos da globalização) e internos (e.g. envelhecimento da população; aumento do desemprego; reconfiguração dos sectores de actividade económica) tem como consequência o agravamento e/ou a degradação das condições de vida e de trabalho de um conjunto significativo de portugueses.

Por conseguinte, apesar de terem sido adoptadas e integradas no léxico político e no quotidiano das práticas administrativas nacionais muitas das orientações e recomendações provenientes de organizações internacionais como a UE (especificamente no âmbito da EEE) os resultados obtidos são insatisfatórios. Atente-se nos esforços dedicados 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 que Portugal ocupa continua a ser frágil e, ao mesmo tempo, a capacidade de absorção de uma mão-de-obra mais qualificada pelo mercado de trabalho revela-se inexistente. Veja-se também de que forma, outras das ideias, que podemos considerar inovadoras e relevantes, acabaram por se revelar decepcionantes. De entre estas salientamos o reconhecimento do papel determinante de outros actores sociais e políticos (e.g. parceiros sociais) que não o Estado na concepção e implementação das políticas e a centralidade que (teoricamente) passou a ser atribuída a formas de intervenção e resolução dos problemas mais individualizadas e personalizadas. Nos pontos seguintes analisamos o modo como, em Portugal, estas orientações e/ou princípios de acção foram operacionalizados e quais os respectivos efeitos.

2. As principais mudanças nas políticas de emprego nacionais

No caso português, o reforço das políticas activas de emprego constitui, sem dúvida, um dos aspectos marcantes que podemos detectar nos anos mais recentes. Reconhecemos que está em causa a adopção de uma nova forma de conceber o desemprego e também o emprego. Sublinhamos também que as novas orientações das políticas de emprego vão ao encontro da premissa de que é necessário repensar o papel do Estado-Providência e, em concreto, diminuir/controlar os custos com a protecção social. Num país como Portugal estas tendências têm um impacto muito significativo, desde logo pela configuração do Estado como um “semi-Estado-providência” (Santos 1999). Para

além disso, não podemos deixar de observar que alguns dos mecanismos “tradicionais” (e.g. apoio da família e das redes sociais de vizinhança, solidariedade) de resposta ao(s) (agravamento dos) problemas sociais estão 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.

No que diz respeito, designadamente, à redução das despesas com a protecção social e/ou ao reforço dos critérios de “legitimidade” e “solidariedade”, Portugal é um dos Estados-membros que invoca a UE como justificação para algumas das opções políticas internas. Isto sucede por razões associadas à pré-existência de um legado cognitivo europeu prévio, e, concretamente, a valorização positiva da Europa, simbólica e politicamente (Silva 2009). Complementarmente, reconhece-se que a EEE, através do MAC exerce influências ao nível da estrutura da acção política e da justificação para a implementação de reformas ao nível nacional. Esta ideia vai ao encontro dos resultados de outros estudos empíricos realizados em outros contextos nacionais (Buchs 2007; de la Porte 2008; Zeitlin 2009) e mostra como a implementação de reformas e/ou mudanças (por vezes socialmente indesejáveis e impopulares) se faz invocando as pressões provenientes das instituições europeias e revela também a subordinação da acção política aos imperativos da política económica e financeira europeia. Estes deixam, por razões já antes invocadas⁶⁵⁴, 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 relação de dependência, de um ponto de vista quer económico quer político, que coloca Portugal numa situação de menor autonomia relativamente às decisões e iniciativas que são acordadas a nível europeu⁶⁵⁵.

⁶⁵⁴ Algumas dessas razões estão associadas, recordamos, a factores como a forte abertura da economia nacional ao exterior; as fragilidades (persistentes) do mercado de trabalho e do regime de Estado-Providência; as debilidades ao nível da actuação de alguns actores estrategicamente colocados (e.g. parceiros sociais).

⁶⁵⁵ No contexto da actual 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.

2.1. Promover a empregabilidade (e não o emprego) para todos: que implicações?

O principal objectivo das políticas activas de emprego” é, como vimos, promover a empregabilidade dos indivíduos e aumentar a possibilidade de estes (re)ingressarem (o mais rapidamente possível) no mercado de trabalho. A implementação e generalização deste tipo de políticas está associada a alterações ao nível das ideias e do discurso político, as quais reflectem novas concepções e orientações relativamente ao modo como o Estado, em particular, deve actuar.

Está em curso uma transformação fundamental no conceito (político) de “emprego”, com implicações na relação entre emprego e desemprego, na forma de conceber os impactos sociais e a visibilidade política deste último em particular. É hoje (mais) frequente a circularidade entre (períodos de) emprego e desemprego. São hoje também mais ténues as diferenças que caracterizam cada uma das situações⁶⁵⁶. Estas alterações são o reflexo das novas orientações das políticas públicas, simbolizam o novo tipo de relações que a sociedade estabelece com o desemprego/os desempregados e ilustram a forma como, neste caso, os desempregados e os indivíduos que têm um emprego precário, mal remunerado, etc.. vivem e reagem a essas experiências. Sobre estes recai agora a responsabilidade. São as suas capacidades e o sucesso que conseguem alcançar no mercado de trabalho que lhes garantem o acesso à protecção social. Porém, para além de se criarem e/ou reforçarem os mecanismos que visam tornar os trabalhadores mais qualificados, é necessário também criar oportunidades e melhorar a qualidade do emprego. O facto de isto não se verificar leva “ao aumento do peso dos grupos com empregabilidade fragilizada”, na designação de Kóvacs (2002: 93). A situação de risco (e.g. de desemprego, de apenas acederem a empregos precários) em que se encontra um vasto (e crescente) número de trabalhadores não é, tão pouco, transformada/aliviada pelo tipo de estratégias accionadas por certos actores centrais, de entre os quais destacamos os governos nacionais, os parceiros sociais e os SPE.

⁶⁵⁶ Recordamos, nomeadamente, o caso dos indivíduos pobres que necessitam de complementar o rendimento que o emprego lhes proporciona com uma segunda actividade. Pensamos também na situação específica, estudada por alguns autores, dos “trabalhadores pobres”. Nestes casos, a fronteira entre emprego e desemprego atenua-se na medida em que estes, à semelhança do que sucede com (alguns) os desempregados vivenciam também uma situação de pobreza ligada à ausência de recursos (e.g. materiais), à incapacidade de garantir condições de vida adequadas à sua sobrevivência.

2.2. Alterações no papel dos actores

Como demonstrámos no último capítulo do trabalho, em Portugal a prossecução das políticas de emprego cabe ao Estado central e esta realidade não se alterou por influência das (novas) orientações europeias contidas na EEE. A responsabilidade pela implementação dos PNE e dos PNR, recaiu eminentemente sobre alguns dos serviços e/ou organismos sob a tutela da administração central (e.g. GEP, IEFP). Isto acontece por razões relacionadas com práticas institucionalizadas no âmbito da distribuição de competências e responsabilidades ao nível administrativo e político e também por razões de ordem (mais) prática ligadas aos tempos específicos e condicionados de participação em reuniões (e.g. internacionais), de avaliação das medidas, de produção dos relatórios, cujo ciclo descrevemos no capítulo V. Neste sentido, percebemos que uma das ideias centrais contidas na EEE - que consistia em promover o envolvimento de outros actores situados em outros níveis de governação (e.g. local e regional), provenientes também da sociedade civil - não se concretizou de forma regular e substancial.

No que diz respeito ao papel deste último actor, o respectivo conhecimento – e, por conseguinte, também o seu envolvimento – das medidas propostas, dos impactos esperados e alcançados, da avaliação dos programas é, como vimos, escasso. Para isso contribuem factores de ordem cultural, associados a um défice de participação política, de interesse pelas questões governativas por parte dos cidadãos portugueses em geral, que, em certa medida, são reforçados pelo papel – como vimos limitado – exercido pelos meios de comunicação social (e.g. imprensa escrita) e pela Assembleia da República (cuja atenção conferida às políticas de emprego e, em concreto, às novas orientações europeias foi inconstante e determinada pelos ciclos eleitorais e/ou por circunstâncias políticas específicas). Vimos também o papel, apesar de tudo limitado e circunscrito, dos peritos nacionais devido, essencialmente, a duas ordens de razões. A primeira relaciona-se com o facto de as ideias, a respectiva discussão e a capacidade de influenciar os decisores políticos se centrar num conjunto muito restrito de pessoas que se movem no interior de uma rede fechada. A segunda prende-se com questões relacionadas com a respectiva capacidade negocial no plano supra-nacional (e.g. europeu), tendo em conta a margem de liberdade de que Portugal dispõe no quadro europeu/internacional e a própria distância da realidade nacional face aos objectivos e metas europeus.

Os parceiros sociais são outro actor cujo papel, determinante na regulação e mediação das relações laborais, ficou aquém do que é/foi defendido em termos retóricos. As transformações, de que demos conta ao longo do trabalho, relacionadas com o aumento do emprego precário, a subida massiva do desemprego, as alterações nos sectores de actividade e a redistribuição do trabalho à escala mundial têm consequências significativas no papel e do poder exercidos por uma organização política especialmente relevante, os sindicatos. São hoje evidentes as fragilidades da respectiva participação à escala nacional e (sobretudo) europeia e a sua perda de protagonismo e de capacidade negocial face, nomeadamente, aos empresários e às estruturas que os representam. Perante a degradação progressiva das condições de trabalho e emprego urge repensar as respostas e as formas de organização (e.g. à escala europeia, global) sindical. A necessidade de reforçar a componente da “segurança” da abordagem da flexisegurança, que agora se pretende generalizar a todo o espaço europeu, constitui um desafio premente que requiere um movimento sindical forte. Isto parece contraditório na medida em que este é enfraquecido, precisamente, com a flexibilização das relações laborais. Para além disso, a análise do caso português mostra, por um lado, uma tendência no sentido da reprodução e/ou o imobilismo nas formas de actuação deste tipo de actores e, por outro lado, alerta para alguns dos obstáculos que condicionam a sua capacidade de articulação e negociação com outros actores políticos centrais (e.g. o governo; as organizações patronais).

Para além destes actores, cujo papel, no essencial, se manteve inalterado existe um interveniente, o SPE, ao qual foram atribuídas responsabilidades centrais na prossecução das novas políticas de emprego e que viu alterada a sua forma de acção e organização a diversos níveis (e.g. concepção e administração das medidas; avaliação dos resultados; preparação dos respectivos técnicos). Em Portugal, o IEFP apresenta-se como a entidade responsável pela execução das políticas de emprego e pela interligação com as iniciativas no domínio da formação (dos trabalhadores e dos desempregados).

O novo paradigma na forma de conceber o desemprego, mais especificamente, o novo “estatuto” atribuído aos desempregados é (re)construído e reflecte-se muito particularmente na forma de actuação do SPE. Como demonstrámos nos últimos capítulos do trabalho, o IEFP é uma instituição voltada para a formação profissional e menos para o exercício de funções de intermediação com o mercado de trabalho (e.g. as empresas). Durante a implementação da EEE, ocorreram mudanças administrativas importantes

relacionadas com os objectivos, a articulação e a avaliação das políticas de emprego prosseguidas. Estas alterações tiveram implicações significativas ao nível dos procedimentos e da operacionalização das medidas, com reflexos, por exemplo, no modo de contabilizar e/ou “gerir administrativamente” os desempregados. Ao novo perfil e obrigações de um desempregado inscrito num Centro de Emprego estão hoje associadas, como vimos, novas formas de agir, novas exigências e competências por parte dos técnicos e dirigentes das próprias instituições. De forma mais concreta, podemos dizer que ao registo e/ou categorização de alguém como estando desempregado estão inerentes uma série de obrigações (e.g. procura activa de emprego, apresentação periódica) que é necessário controlar e reportar, através do recurso, nomeadamente, a mecanismos de controle que se intensificaram e generalizaram (e.g. controle dos “falsos desempregados”). A análise do papel dos actores, bem como das instituições em que estes se movem (e.g. modelo de Estado-Providência, configuração específica do mercado de trabalho) e que, em certa medida, estabelecem limites para a sua capacidade de acção e renovação é fulcral tendo em conta o quadro teórico orientador do trabalho, o institucionalismo sociológico. Com efeito, é da conjugação destas dimensões de análise, centrada no entrecruzamento do papel dos actores e das estruturas, que resulta uma percepção mais completa acerca dos efeitos que a interligação com as políticas europeias no domínio do emprego (por via da EEE) produziu no caso português.

3. Os objectivos não concretizados da Estratégia Europeia de Emprego. Reflexões a partir da experiência portuguesa

Se admitirmos que um dos objectivos da EEE era promover a criação de mais e melhores empregos, num país como Portugal este não foi efectivamente alcançado. Pelo contrário, assinala-se – com especial incidência desde 2007- uma desaceleração do ritmo de crescimento do emprego e um aumento muito significativo do trabalho precário, mal remunerado, em que a protecção social está ausente, assim como do trabalho informal. Relembramos, brevemente, alguns dos dados estatísticos apresentados na dissertação⁶⁵⁷ sobre a evolução do emprego e do desemprego:

⁶⁵⁷ Ver, em particular, capítulo VII.

- aumento do peso do trabalho independente ou por conta própria no emprego total (e.g. não dependente de relação laboral legalmente subordinada), o qual, ciclicamente, está associado a momentos menos favoráveis da conjuntura económica e que se caracteriza (frequentemente) por ser instável e pouco qualificante;
- aumento do peso da relação salarial sem vínculo permanente, o qual está associado a uma das mudanças profundas ocorridas na estrutura do emprego e que pode ser entendido como uma das formas de emprego ditas “precárias”;
- aumento do trabalho a tempo parcial (involuntário);
- aumento do trabalho não declarado, na economia informal (muito expressivo, por exemplo, em certos sectores de actividade como a construção e obras públicas).

Estas tendências geram instabilidade (e.g. contratual) no mercado de trabalho, a qual, por sua vez, tem consequências negativas para o funcionamento da própria economia (e.g. diminuição do consumo), sobretudo, porque se conjugam com uma outra tendência dominante no sentido da diminuição dos salários. Neste sentido, assistimos a uma evolução menos positiva do crescimento económico e da produtividade que, desde o início do novo milénio, nos afasta do processo de convergência com os outros países da UE⁶⁵⁸.

Regista-se também uma subida sem precedentes do número de desempregados (e.g. jovens, DLD), em parte atenuada pelo tendencial crescimento da emigração, sobretudo nos anos mais recentes. Para além da componente cíclica, tradicionalmente bastante vincada no caso português, esta subida do desemprego contém também uma dimensão estrutural, o que revela que as medidas preventivas e de activação 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 (sobretudo em sectores tradicionais). Em muitos casos, estas não estão preparadas para criar empregos estáveis e qualificantes e tão pouco foram constituídos mecanismos de apoio, por parte do Estado português, ou mesmo a nível europeu, para incentivar as empresas a prosseguir o caminho da competitividade, inovação e qualificação.

⁶⁵⁸ Estas ideias são confirmadas em diversos estudos recentes publicados, nomeadamente por algumas instituições não governamentais portuguesas como é o caso do Banco de Portugal e do CES.

Neste sentido, reconhecemos que as reformas e as linhas de actuação delineadas a nível europeu e que, pelo menos em termos formais e no âmbito do discurso político, foram adoptadas pelo governo português, de facto, não contribuíram para tornar o mercado de trabalho mais robusto e resistente, designadamente, em períodos de menor crescimento da economia como é aquele que atravessamos actualmente. Para sermos mais precisos, não evitaram, por exemplo, que o DLD aumentasse para níveis históricos, nem que a formação e a educação agora extensível a (quase) todos não fosse capaz de 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 nomeadamente com a melhoria da qualidade e produtividade no trabalho e a criação de uma sociedade (mais) inclusiva são de ordem meramente retórica e simbólica. A este respeito, sublinhamos o peso das alterações que acompanharam o percurso da própria 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. Nestes domínios, contrariamente ao que sucede com as políticas sociais, de emprego, a capacidade de impor sanções e de exercer pressão tem-se revelado, progressivamente, mais firme. Uma orientação diferente tem tido a dimensão social do projecto de construção europeia que, desde logo, pelas múltiplas resistências nacionais, adoptou uma metodologia suave em que o voluntarismo na tomada das decisões (e.g. implementação de reformas) por parte dos Estados-membros é determinante⁶⁵⁹. Isto contribui, em nosso entender, para uma reprodução das diferenças e, sobretudo, revela o desequilíbrio de interesses e das prioridades da acção política com uma clara subordinação das preocupações sociais aos objectivos de crescimento económico e, cada vez mais, de desregulação dos mercados. Por outro lado, as debilidades e a deterioração dos indicadores que podemos, no caso português, hoje reconhecer, prendem-se com questões há muito identificadas mas cuja resolução continua por concretizar⁶⁶⁰. De entre as que nos parecem mais significativas destacamos as seguintes:

⁶⁵⁹ Para isso também contribuem instrumentos privilegiados como é o caso das práticas de aprendizagem mútua.

⁶⁶⁰ No fundo, trata-se de reconhecer que, depois de uma situação de partida única que combinava “um nível de desemprego dos mais baixos da União com significativos problemas estruturais de emprego”, frase proferida pelo então Ministro do Trabalho e da Solidariedade no ano de 1999, passámos para uma situação de chegada que se caracteriza pelo mais elevado nível de desemprego registado em Portugal e um dos mais elevados dos países da UE e marcada pela persistência dos problemas estruturais antigos (e.g. baixo nível de formação da população em geral, fragilidade do sistema de protecção social) a que, agora, se poderão acrescentar outros (aumento do trabalho precário, da pobreza e aprofundamento das desigualdades sociais).

- 1) a ausência de uma verdadeira acção articulada ao nível da acção do Estado;
- 2) a fraqueza das instituições (factor que acima já referimos);
- 3) a forte dependência do exterior de um ponto de vista económico e também financeiro;
- 4) o nível de superficialidade de muitas das reformas implementadas (e.g. sistema educativo);
- 5) a inexistência de uma sociedade civil forte, mobilizada, reivindicativa e informada.

Deste modo, consideramos que os resultados (não) alcançados pela EEE resultam da conjugação de factores que podemos situar em dois níveis de actuação e análise que, progressivamente, se conjugam, o nível nacional e europeu. Com efeito, as iniciativas políticas hoje em dia implementadas, num domínio de acção específico como é o emprego, resultam de escolhas políticas, de opções tomadas por actores estrategicamente colocados num contexto institucional que se configura, crescentemente, internacional ou mesmo global. Isto leva-nos a admitir⁶⁶¹ que é hoje difícil, se não mesmo impossível, raciocinar e conduzir as nossas análises num quadro estritamente nacional. No entanto, lembrando uma das hipóteses 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”. Neste sentido, a análise conduzida sobre a realidade portuguesa mostra como as diferenças entre os regimes de Estado-Providência se mantêm e, inclusivamente, determinam o modo como as novas orientações europeias (e.g. activação 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, assim, questionar se os ingredientes da receita seriam os mais adequados e, complementarmente, que efeitos

⁶⁶¹ Esta ideia foi desenvolvida no capítulo introdutório da dissertação.

advém do modo específico como estes foram manuseados. Admitindo que os resultados decepcionantes alcançados resultam da conjugação de ambos os factores, não podemos deixar de reconhecer, parafraseando Boaventura de Sousa Santos (1993), que depois de termos imaginado uma aproximação ao centro, fomos/seremos inevitavelmente arredados para a periferia da Europa. Para isso contribuíram muitos dos problemas estruturais que analisámos neste trabalho, alguns dos quais estão associados a uma das profundas debilidades do nosso mercado de trabalho: o défice de qualificação dos trabalhadores e também dos empresários a que se junta, de forma crescente, uma mão-de-obra (mais especializada) cujas competências e/ou conhecimentos se tornam obsoletos e inadequados perante as constantes e rápidas mudanças tecnológicas e estruturais. É neste ponto que consideramos que as orientações centrais destacadas na EEE como sejam:

- a) a flexibilização do mercado de trabalho, a par de uma garantia de acesso a certos benefícios sociais;
- b) a criação de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida;
- c) a renovação/actualização constante das competências e dos saberes (e.g. profissionais) de modo a assegurar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas às novas dinâmicas globais

revelaram-se menos eficazes. De entre os dados estatísticos que nos permitem comprovar esta ideia destacam-se alguns indicadores relacionados com a persistente desqualificação do capital humano (e.g. taxa de abandono escolar precoce elevada; o baixo nível de formação ao longo da vida); com o agravamento das consequências negativas relacionadas com o desemprego (e.g. aumento da pobreza e da exclusão social); com o aprofundamento das desigualdades sociais (e.g. persistente distribuição desigual de rendimentos) e com o reforço e agravamento da precariedade no emprego.

Para além das “promessas não cumpridas” e dos problemas de eficácia das medidas como os que acima assinalámos, podemos ainda assim salientar alguns contributos positivos que resultam da implementação, em Portugal, da EEE. Um dos efeitos positivos que reconhecemos prende-se com a introdução de mecanismos de controle e avaliação das políticas e, inclusivamente, da actuação de alguns actores envolvidos na sua prossecução. O facto de o governo português ter passado a ter de submeter ao escrutínio internacional as suas políticas sociais, de emprego revela-se 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 actores. Deste ponto de vista, introduziram-se novas práticas a que estão associados novos mecanismos de calendarização e controle. Conforme é referido, explicitamente, num documento produzido pelo 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).

Reconhecemos também as vantagens associadas às trocas 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 – como demonstrámos – com o facto de se procurar 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 contactar 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, devemos olhar, precisamente, 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, em Portugal designadamente, têm vindo a ser desenvolvidas em articulação com as orientações europeias no domínio do emprego. Em todo o caso, a sua dimensão e, sobretudo, o seu impacto depende – como demonstrámos – do sistema de protecção social, da sua organização e do seu financiamento, das particularidades do mercado de trabalho e do modo como, no seio destas instituições, alguns actores específicos exercem a sua margem de autonomia e re-escrevem as normas e os procedimentos. Dado o carácter estrutural dos vários problemas que caracterizam o nosso sistema de protecção social e o nosso mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, as dificuldades de implementação de estratégias de médio e longo prazo que envolvam uma grande diversidade de actores, que não exclusivamente o Estado, a superação das debilidades e a construção de novas práticas revela-se particularmente difícil. Ou seja, as condicionantes institucionais, históricas mostram a sua (enorme) capacidade de resistência à mudança.

De tudo o que dissemos acima resulta ainda uma ideia fundamental que é a de que, cada vez mais, 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 acção governativa, promover a interligação – no mesmo patamar – entre áreas de intervenção que tradicionalmente têm funcionado de costas voltadas (e.g. a política fiscal, a política económica, a política social, a política educativa e a política de emprego). Isto pressupõe também repensar a governação, o modo de funcionamento das instituições e as formas de participação dos vários actores. Só assim poderá ser 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 acções/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 afecta, em especial algumas categorias da população (e.g. os jovens, os DLD, os imigrantes); à preservação de mecanismos de protecção social que possam ser activados quando necessário e possam, inclusive, prevenir conflitos sociais. Não é, por conseguinte, fácil antever que estratégias alternativas podemos delinear para tornar os mercados de trabalho europeus mais robustos, sem pôr em causa os princípios e/ou os pilares essenciais de actuação do Estado-Providência⁶⁶². Nesta parte final do trabalho, recuperamos algumas dimensões de análise que devem merecer a nossa atenção se pretendermos, efectivamente, compreender (para encontrar, se possível, caminhos alternativos) a nova configuração do (des)emprego nos países da UE. Um dos aspectos que deve merecer a nossa atenção tem a ver com as influências que provêm de dinâmicas internacionais ligadas:

- a) à 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;

⁶⁶² Referimo-nos aos grandes princípios ideológicos e/ou objectivos sociais, culturais e políticos que orientam este modelo político de intervenção do Estado, sem nos determos nas fortes e persistentes diferenças que existem entre os diferentes regimes de Estado-Providência.

- b) à criação de pólos de conhecimento, inovação e criatividade em certos territórios espacialmente circunscritos (e.g. regiões; cidades);
- c) à 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;
- d) aos 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.

Estas dinâmicas devem, hoje mais do que nunca, ser acauteladas e conjugadas com uma nova visão e capacidade de actuação política, mais flexível e aberta ao diálogo, capaz de promover sinergias entre um conjunto de actores 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 actores centrais olhem não só para as boas práticas e os casos de sucesso mas que olhem, com especial atenção, para os obstáculos concretos que impedem, em muitos casos, as boas ideias de serem concretizadas de uma forma eficaz. Só assim poderemos aspirar a que a distância entre a realidade imaginada e a imaginação realizada se dissipe.

Bibliografia

- AA.VV (2007). Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007: Jornal Oficial da União Europeia.
- (2008). Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union: Jornal Oficial da União Europeia.
- Abrahamson, P. (1992). Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for a European Social Policy. In L. Hantrais, S. Mangen e M. O'Brien (Eds.), *Mixed Economy of Welfare*. Loughborough: Loughborough University.
- Abrahamson, P. (2005). A New significance of space and place regarding social citizenship: the case of the European Union, *ISA RC 19 " Re-theorizing Welfare States: Restructuring States, Restructuring Analysis"*. North Western University, Chicago.
- Abrantes, P. (2010). Desigualdades Sociais na Educação Básica. In R. M. Carmo (Ed.), *Desigualdades Sociais 2010. Estudos e Indicadores* (pp. 135-43). Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Alves, N., Centeno, L. e Novo, Á. (2010). O investimento em Educação em Portugal: retornos e heterogeneidade. *Boletim Económico/Primavera 2010*, 16, 9-39.
- Amable, B., Gatti, D. e Schumacher, J. (2006). Welfare State Retrenchment: The Partisan Effect Revisited. *IZA Discussion Paper Series*, 1995, 1-31.
- Andrew, A. (2009). Challenging Boundaries to "Employability": Women Apprentices in a Non-Traditional Occupation. *Social Policy&Society*, 8, 347-59.
- 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.
- (2005). *O Desemprego na Política Económica. Uma reflexão sobre Portugal no contexto da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora.
- (2008). Novos empregos, novos pobres, trabalhadores pobres: uma visão económica, *Cooperativismo e Economia Social: olhares cruzados*. Centro de Estudos Cooperativos. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Arts, W. e Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12 (2), 137-58.
- Ashlagbor, D. (2004). Soft Harmonisation: The 'Open Method of Coordination' in the European Employment Strategy. *European Public Law*, 10, 305-32.
- Babbie, E. (1989). *The Practice of Social Research*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Barbier, J.-C. (1997). *Les Politiques de l'Emploi en Europe*. Paris: Flammarion.
- (2002). Peut-on parler d' « activation » de la protection sociale en Europe ? *Revue française de sociologie*, 43, 307-32.
- (2004). Activation Policies: A Comparative Perspective. In A. e. Serrano Pascual (Ed.), *Are Activation Policies Converging in Europe, The European Employment Strategy for Young people* (pp. 47-84). Brussels: ETUI.
- (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 (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.
- Barbier, J.-C. e Samba, S. N. (2002). Stratégie européenne de l'emploi: les représentations des acteurs en France, *Documents de travail du CEE*.
- Barreto, A. (2000). Portugal e a Europa: quatro décadas. In A. Barreto (Ed.), *A Situação Social em Portugal, 1960-1999: Indicadores sociais em Portugal e na União Europeia* (pp. 37-75). Lisboa: ICS.
- 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.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- (1998). *Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- (2000). *The Brave New World of Work*. Oxford: Blackwell Publishers.
- 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.
- Bell, D. (1974). *The Coming of Postindustrial Society*. Harmondsworth: Penguin.
- Benz, A. e Papadopoulos, Y. (Eds.) (2006). *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*. Abingdon: Routledge.
- Berger, P. L. (1996). *Perspectivas Sociológicas - Uma visão humanística*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Bermeo, N. (1999). What's Working in Southern Europe? *South European Society&Politics*, 4, 263-87.
- Bermeo, N. (Ed.) (2000). *Unemployment in Southern Europe: Coping with the Consequences*. London: Frank Cass.
- Beyeler, M. (2003). Globalization, Europeanization and Domestic Welfare State Reforms: New Institutional Concepts. *Global Social Policy*, 3, 153-72.
- Blanchard, O. e Portugal, P. (1998). What hides behind an unemployment rate: Comparing Portuguese and US unemployment. *Working Paper Banco de Portugal*, WP 3.

- Blanchet, A. e Gotman, A. (2007). *L' Enquête et ses Méthodes. L' Entretien*. Paris: Armand Colin.
- Bogalho, P. (2008). Base de Dados Comunitária das Políticas de Emprego. *Cadernos de Emprego e Relações de Trabalho*, 7, 44-74.
- Bonoli, G. (1997). Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach. *Journal of Social Policy*, 26, 351-72.
- (2009). Adapting Employment Policies to Postindustrial Labour Market Risks. In M. Giugni (Ed.), *The politics of unemployment in Europe: policy responses and collective action* (pp. 35-51). Surrey&Burlington: Ashgate.
- 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.
- Börzel, T. A. e Risse, T. (2000). When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, *European Integration Online Papers (EIOP)*.
- Bourdieu, P. (1998). Hoje a precariedade está em toda a parte. In P. Bourdieu (Ed.), *Contrafogos* (pp. 113-20). Oeiras: Celta Editora.
- Brine, J. (2000). TSER and the epistemic community of European social researchers. *Journal of European Social Policy*, 10, 267-82.
- Buchs, M. (2005). *Dilemmas of post-regulatory European social policy co-ordination. 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.
- (2009). The Open Method of Coordination - Effectively preventing welfare state retrenchment? In S. e. Kröger (Ed.), *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research: European Integration Online Papers (EIOP)*,.
- Buchs, M. e Friedrich, D. (2005). Surface Integration. The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany. In J. Zeitlin e P. e. Pochet (Eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 249-85). Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang.
- Buller, J. e Gamble, A. (2002). Conceptualising Europeanisation. *Public Policy and Administration*, 17, 4-24.
- Cabral, M. V. (2000). The Political Economy of the Portuguese Labour Market. In N. e. Bermeo (Ed.), *Unemployment in Southern Europe: coping with the consequences* (pp. 222-39). Londres: Frank Cass & Co.
- Cadeiras, P. (2003). GOVECOR - National Report for Portugal, *GOVECOR -National Reports*. Lisbon: ISCTE.
- Capucha, L., Soares, C., Madelino, F., Estevão, J., Fazendeiro, A., Carneiro, R., Centeno, L., Santos, A. R. d. e Figueiredo, A. (2003). *Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal. Síntese dos Estudos de Avaliação*. Lisboa: CIDES/DEPP.
- Capucha, L. (ed). (2002). *Portugal 1995-2000. Perspectivas da Evolução Social*. Lisboa e Oeiras: DEPP/MTS e Celta Editora.
- Cardoso, C. P., Ramos, C., Leite, I. C., Cardoso, J. C. e Maior, P. V. (2010). *A União Europeia. História, Instituições e Políticas*. Porto: Ed. Universidade Fernando Pessoa.

- Carmel, E., Hamblin, K. e Papadopoulos, T. (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.
- Carmo, R. M. d., Cantante, F. e Baptista, I. (2010). Parte I. Análise de indicadores (Portugal e comparação europeia). In R. M. d. o. Carmo (Ed.), *Desigualdades Sociais 2010. Estudos e Indicadores* (pp. 1-97). Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Carmo, R. M. d. o. (2010). *Desigualdades Sociais 2010. Estudos e Indicadores*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Carneiro, R. (2000). Sumário Executivo. In R. c. Carneiro (Ed.), *Aprender e Trabalhar no Século XXI - Tendências e Desafios*. (pp. 3-28). Lisboa: DGEFP/MTSS.
- Carneiro, R. c. (2007). Avaliação ex-ante do Programa Operacional Temático para o Potencial Humano. Lisboa.
- Carneiro, R. C. g. (2003). *Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal. Estudo Econométrico com aferição qualitativa*. Lisboa: DEEP/MSST.
- (2005). *Uma Avaliação da Criação e Destruição de Emprego em Portugal na Década 2000-2010. Avaliação de impacto do PNE/EEE sobre a criação líquida de emprego*. Lisboa: DGEEP/MTSS.
- Carreira, H. M. (1996). *As Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva.
- Casaca, S. F. (2005). Flexibilidade, trabalho e emprego: - ensaio de conceptualização *SOCIUS Working Papers*, 10, 1-25.
- 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.
- Casey, B. H. (2005). Building Social Partnership? Strengths and Shortcomings of the European Employment Strategy. *Transfer, European Review of Labour and Research*, 11, 45-63.
- Castells, M. (1997). *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. La Sociedad Red*. Madrid: Aliança Editorial.
- (1999a). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- (1999b). A transformação do trabalho e do mercado de trabalho: trabalhadores ativos na rede, desempregados com jornada flexível. In M. Castells (Ed.), *A Sociedade em Rede* (pp. 223-304). São Paulo: Paz e Terra.
- (2000). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- (2004). *A Galáxia Internet. Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castles, F. (2009). What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach. *Journal of Social Policy*, 38, 45-62.
- Castles, F. e Mitchell, D. (1993). Worlds of Welfare and Families of Nations. In F. Castles (Ed.), *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies* (pp. 93-128). Dartmouth: Aldershot.
- Castles, F. G. (1994). On Religion and Public Policy: Does Catholicism Make a Difference? *European Journal of Political Research*, 25, 19-40.

- CEC (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). *Proposal for a Council Decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*. Brussels.
- (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.
- Centeno, L., Centeno, M., & Novo, Á. (2008). Evaluating job search programs for old and young individuals: heterogeneous impact of unemployment duration. *Banco de Portugal. Estudos e Documentos de Trabalho*, 6, 1-41.
- Clasen, J. e van Oorschot, W. (2002). Work, welfare and citizenship: diversity and variation within European (un)employment policy. In J. Goul 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.
- Coffey, A. (2004). *Reconceptualizing social policy. Sociological perspectives on contemporary social policy*. Berkshire&New York: Open University Press.
- Coley, L. (2009). Does the EU's economic policy adequately reconcile employment and care policies?, *European Politics and Gender Conference*. Belfast.
- Collins, C. D. E. (2007). Social Policies. In A. M. El-Agraa (Ed.), *The European Union: Economics and Policies* (pp. 414-45). Cambridge: Cambridge University Press.
- Comissão do Livro Branco das Relações Laborais (2007). *Livro Branco das Relações Laborais*. Lisboa: MTSS.
- Commission of the European Communities (2001). *European Governance: A White Paper*.
- (2002). *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.
- Conselho (2000). *Decisão do Conselho de 13 de Março de 2000 relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-membros em 2000: Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.
- (2003). *Decisão do Conselho de 22 de Julho de 2003 relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-membros: Jornal Oficial da União Europeia*.
- Conselho da União Europeia (2000). *Documento da Presidência* (pp. 1-22).
- (2008). *Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*.
- Conselho Económico e Social (2002). *Relatório de Actividades 2001*. Lisboa.
- Conselho Europeu (2001). *Agenda Social aprovada pelo Conselho Europeu de Nice de 7, 8 e 9 de Dezembro de 2000*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho Europeu de Cardiff (1998). *Conclusões da Presidência*.
- Conselho Europeu de Dublin (1996). *Conclusões da Presidência*.
- Conselho Europeu de Florença (1996). *Conclusões da Presidência*.

- Conselho Europeu de Madrid (1995). Conclusões da Presidência.
- Conselho Superior de Estatística (1996). Relatório do Grupo de Trabalho para análise Técnica dos Dados do Desemprego Registado, Produzidos e Divulgados pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional. Lisboa: Secção Permanente de Estatísticas Demográficas e Sociais do CSE.
- Correia, M. J. e Lima, F. (2006). O Inquérito ao Emprego: o que é e para que serve? *Estatísticas do Emprego. 1º Trimestre*, 37-40.
- Costa, A. B. (coord.) (2008). Um olhar sobre a Pobreza. Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo. Lisboa: Gradiva.
- Costa, A. F., Machado, F. L. e Ávila, P. (orgs.) (2007). *Sociedade e Conhecimento: Portugal no Contexto Europeu*. Oeiras: Celta Editora.
- Costa, H. A. (2004). A UGT e a CGTP perante a integração europeia: A confirmação de um sindicalismo dual, *Oficina do CES*. Coimbra: CES.
- (2008). *Sindicalismo global ou metáfora adiada? Discursos e práticas transnacionais da CGTP e da CUT*. Porto: Afrontamento.
- Council of the European Union (2000). Council Decision of 24 January 2000 establishing the Employment Committee: Official Journal of the European Communities.
- Courela, P. (2002). GOVECOR - National Report on Portugal, *GOVECOR - National Reports*. Lisbon: IEEI.
- Cousins, C. (2000). Women and Employment in Southern Europe: The Implications of Recent Policy and Labour Market Directions. *South European Society&Politics*, 5, 97-122.
- Craib, I. (1997). *Classical Social Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Creswell, J. W. (2003). *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixes Methods Approaches*. Thousand Oaks, London&New Dehli: Sage Publications.
- Crozier, M. e Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le Système. Les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil.
- Cruz, M. B. (org.) (1989). *Teorias Sociológicas. Os Fundadores e os Clássicos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Cuff, E. C., Sharrock, W. W. e Francis, D. W. (1998). *Perspectives in Sociology*. London&New York: Routledge.
- Daly, M. (1997). Welfare states under pressure: cahs benefits in European welfare states over the last ten years. *Journal of European Social Policy*, 7, 129-46.
- 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 Nanz, P. (2004). OMC – A deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions. *Journal of European Public Policy*, 11, 267-88.
- 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 towfold 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.
- (2004). The European Employment Strategy: Existing Research and Remaining Questions. *Journal of European Social Policy*, 14, 71-8.

- (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., Pochet, P. e Room, G. (2001). Social benchmarking, policy making and new governance in the EU. *Journal of European Social Policy*, 11, 291-307.
- de Prado, C. (2007). Envisioning a better multi-level world. In C. de Prado (Ed.), *Global multi-level governance : European and East Asian leadership* (pp. 215-28). Tokyo, New York&Paris: United Nations University.
- Deacon, B. (2008). Global and regional social governance. In N. e. Yeates (Ed.), *Understanding Global Social Policy* (pp. 25-48). Bristol: Policy Press.
- Dehousse, R. (2003). The Open Method of Coordination: A New Policy Paradigm? *Cahiers Européens de Sciences Po*, 3, 1-31.
- Demazière, D. (1995). *La Sociologie du Chômage*. Paris: La Découverte.
- Denis, C. (2003). *L'insertion professionnelle des publics précaires*. Paris: PUF.
- Dornelas, A. (2007). Which model of Flexicurity?, *Flexicurity: Key Challenges*. Lisbon.
- Dornelas, A. (coord.) (2010). Emprego, contratação colectiva de trabalho e proteção da mobilidade profissional em Portugal. Lisboa: GEP/MTSS.
- Dornelas, A. (coord.), Ministro, A., Cerdeira, M. d. C., Galego, P. e Sousa, S. C. (2006). Livro Verde sobre as Relações Laborais Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS).
- Duarte, M. A. e Andrade, J. S. (2000). Taxa Natural de Desemprego, uma variável cíclica? - Uma aplicação a algumas economias europeias. *Revista de Estatística*, 21.
- 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.
- Ebbinghaus, B. (1998). Europe Through the Looking-Glass: Comparative and Multi-Level Perspectives. *Acta Sociológica*, 41, 301-13.
- Eberlein, B. e Kerwer, D. (2002). Theorising the new modes of European Union Governance, *European Integration Online Papers (EIOP)*.
- El-Agraa, A. M. (2001). *The European Union : economics and policies*. Harlow: Financial Times/Prentice Hall.
- Erhel, C., Mandin, L. e Palier, B. (2005). The Leverage Effect. The Open Method of Co-ordination in France. In J. Zeitlin e P. Pochet (Eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 217-47). Brussels: P.I.E.-Peter Lang S.A.
- 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. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- (1993). Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986. *Análise Social*, XXVIII, 589-606.
- (1999a). *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- (1999b). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hermerijck, A. e Myles, J. (2002). *Why we need a new Welfare State?* Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. e Sarasa, S. (2002). The generational conflict reconsidered. *Journal of European Social Policy*, 12, 5-21.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1996). *Welfare States in transition: National adaptations in global economies*. London: Sage.
- 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. In I. R. a. S. A. Directorate-General for Employment (Ed.).
- (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.
- (2001). Presidency Conclusions - Stockholm European Council 23 and 24 March 2001.
- Eurostat (2008). *The European System of integrated Social PROtection Statistics (ESSPROS)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2009). Social protection expenditure in 2006. EU27 spent 26.9% of GDP on social protection. Highest ratios in France, Sweden and Belgium, *Newsrelease*.
- (2010a). *Combating Poverty and Social Exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010*. Luxembourg: Eurostat, the statistical office of the European Union.
- (2010b). *Europe in Figures - Eurostat Yearbook 2010* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- (2010c). *Europe in Figures. Eurostat yearbook 2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- (2010d). *Key Figures on Europe - 2010 Edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Falkner, G., Tarp, O., Hartlapp, M. e Lieber, S. (2005). *Complying with Europe – EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: CambridgeUniversity Press.
- Fenger, M. (2007). Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology. *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, 1-30.
- Fenger, M. e Henman, P. (2006). Introduction: administering welfare reform. In P. Henman e M. e. Fenger (Eds.), *Administering welfare reform : international transformations in welfare governance* (pp. 1-17). Bristol: Policy Press.
- Feronas, A. (2004). The Europeanisation of national social policies through the OMC: The case of Greek employment policy, *ESPAnet Conference*. Oxford.
- Ferreira, A. C. (2008). Trabalho digno e flexigurança. *Janus*, 11, 200-1.
- Ferreira, A. C. (2012). *O Trabalho e os seus Direitos: perspectivas da sociologia do direito do trabalho*. Coimbra: Almedina.
- 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.
- Ferreira, V. (org.) (2010). *A Igualdade de Mulheres e Homens no Trabalho e no Emprego em Portugal. Políticas e Circunstâncias*. Lisboa: CITE-MTSS.
- Ferrera, M. (1996a). The Southern Model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6, 17-37.
- (1996b). The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6, 17-37.
- (1997). Introduction générale. In U. Ascoli, D. Bouget, M. Ferrera, J. M. Maravall, Y. Mény, M. c. Rhodes e (Eds.), *Comparer les Systèmes de Protection Sociale en Europe du Sud*. Paris: MIRE.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. e Rhodes, M. (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.
- Figueiredo, A. (coord). (2003). *Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal. Criação de Emprego e Reconversão do Tecido Empresarial*. Lisboa: DEPP/MSST.
- Finn, D. (1999). Welfare to work: the local dimension. *Journal of European Social Policy*, 10, 43-57.
- Flaquer, L. (2000). Is there a Southern European model of family policy. In A. Pfenning e T. o. Bahle (Eds.), *Families and Family Policies in Europe: Comparative Perspectives* (pp. 15-33). Francoforte/Nova Iorque: Peter Lang.
- Fontaine, P. (1998). *A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias*. Lisboa: Gradiva.
- Frank, A. G. (1971). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Frank, A. G. e Gills, B. K. (1996). *The World System: Five Hundred Years or Five Thousand?* London&New York: Routledge.
- Freire, J. (1995). *O Trabalho Independente em Portugal*. Lisboa: CIES/ISCTE.
- Freire, J. (org.) (2009). *Trabalho e Relações Laborais*. Lisboa: ICS-UL.
- Freyssinet, J. (2002). Employment Standards and Social Protection Standards: the Impact of Diversified Working Arrangements. In H. Sarfati e G. Bonoli (Eds.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or converging tracks?* (pp. 117-32).
- (2007). *El desafío 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., Husson, M., Jolivet, A. e Tuchsirer, C. (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.
- Furaker, B. (2002). Is high unemployment due to welfare state protection? Lessons from the Swedish experience. In J. Goul Andersen, J. Clasen, W. van Oorschot e K. Halvorsen (Eds.), *Europe's new State of Welfare. Unemployment, employment policies and citizenship* (pp. 123-42). Bristol: Policy Press.

- Furaker, B. (2009). Unemployment and Social Protection. In M. e. Giugni (Ed.), *The Politics of Unemployment in Europe. Policy Responses and Collective Action* (pp. 17-34). Surrey&Burlington: Ashgate.
- Gallie, D. (2004). Unemployment, Marginalization Risks and Welfare Policy. In D. Gallie (Ed.), *Resisting Marginalization. Unemployment Experience and Social Policy in the European Union* (pp. 1-33). Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, D. e Paugam, S. (2000). *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Ganbmann, H. (2000). Labour market flexibility, social protection and unemployment. *European Societies*, 2, 243-69.
- Garcia, M., Salzman, A. C. e Pradel, M. (2004). The European Employment Strategy: An Example of European Multi-level Governance. *SEI Working Paper*, 77.
- GEA-IEFP (2011). Situação do Mercado de Emprego. Relatório Anual - 2010. Lisboa: IEFP.
- 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. (1976). *New rules of sociological method : a positive critique of interpretative sociologies*. London: Hutchinson.
- (1978). *Durkheim*. Glasgow: Willian Collins Sons&Co Ltd.
- (1979). *Central problems in social theory: action, structure, and contradiction in social analysis*. London: Macmillan.
- (1994). *Modernidade e Identidade Pessoal*. Oeiras: Celta.
- (1999a). *O Mundo na Era da Globalização*. Lisboa: Editorial Presença.
- (1999b). *Para uma Terceira Via. A Renovação da Social-Democracia*. Lisboa: Editorial Presença.
- (2000). *Dualidade da Estrutura. Agência e Estrutura*. Oeiras: Celta Editora.
- (2004). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- (2007). *Le Nouveau Modèle Européen*: Hachette Littératures.
- Giugni, M. (2009). State and Civil Society Responses to Unemployment: Welfare, Conditionality and Collective Action. In M. e. Giugni (Ed.), *The Politics of Unemployment in Europe. Policy Responses and Collective Action* (pp. 1-16). Surrey&Burlington: Ashgate.
- 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.
- (2001). The European Employment Strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed? *Industrial Relations Journal*, 32, 401-18.
- (2003). The Employment Strategy and European Integration. Debates, theories, lessons from the past and agenda-setting fo 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., Cressey, P. e Collin, G. (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. (2000). Emprego e desemprego: algumas notas de reflexão. In APS (Ed.), *IV Congresso Português de Sociologia. Sociedade portuguesa: passados recentes, futuros próximos*. Coimbra: Celta Editora.
- Gonçalves, C. M. c. (2009). *Licenciados, Precariedade e Família*. Porto: Estratégias Criativas.
- González-Calvet, J. (2002). Employment policies in Spain: From flexibilisation to the European Employment Strategy. In C. De la Porte e P. e. Pochet (Eds.), *Building Social Europe through the Open Method of Coordination* (pp. 177-221). Brussels: P.I.E.-Peter Lang.
- Gore, T. (2004). The Open Method of Coordination and Policy Mainstreaming: The European Employment Strategy and Regional Conversion Programmes in the UK. *European Planning Studies*, 12, 123-41.
- Gorz, A. (1997). *Misères du présent. Richesses du possible*. Paris: Ed. Galiée.
- Gough, I. (1996). Social Assistance in Southern Europe. *South European Society & Politics*, 1, 1-23.
- Gough, I., Wood, G., with, Barrientos, A., Bevan, P., Davis, P. e Room, G. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goul Andersen, J., Clasen, J., van Oorschot, W. e Halvorsen, K. e. (2002). *Europe's New State of Welfare. Unemployment, employment policies and citizenship*. Bristol: The Polity Press.
- Goul Andersen, J. e Halvorsen, K. (2002a). Changing labour markets, unemployment and unemployment policies in a citizenship perspective. In J. Goul 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. Goul Andersen e P. H. B. Jensen (Eds.), *Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship* (pp. 107-27). Bristol: Policy Press.
- Goul Andersen, J. e Jensen, J. B. (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. Goul 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.
- Greve, B. (1996). Indications of social policy convergence in Europe. *Social Policy and Administration*, 30, 348-67.

- (2006). *The Future of the Welfare State: European And Global Perspectives*: Ashgate Publishing.
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo. Sentidos e formas de uso*. Estoril: Princípia Editora Lda.
- Guibentif, P. (1997). The Transformation of the Portuguese Social Security System. In M. Rhodes (Ed.), *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform* (pp. 219-39). London: Frank Cass.
- Guillen, A. M. e Matsaganis, M. (2000). Testing the ‘social dumping’ hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years. *Journal of European Social Policy*, 10, 120-45.
- Guiraudon, V. e Favell, A. (2007). The Sociology of European Integration, *EUSA 2007*. Montréal: Network of European Union Centers of Excellence (EUCE) Hosts EUSA Papers.
- Hall, P. e Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *MPIFG Discussion Paper*, 6.
- Halvorsen, K. (2004). How to combat unemployment?, *CCWS Working Paper* (pp. 1-25).
- Hansen, H., Hespanha, P., Machado, C. e Van Berkel, R. (2002). Active social policies in the EU and empirical observations from case studies into types of work. In R. Van Berkel e I. Moller (Eds.), *Active Social Policies in the Eu. Inclusion Through Participation?* (pp. 103-36). Bristol: The Policy Press.
- Hantrais, L. (1995). *Social Policy in the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
- (2003). Social Policy and the European Union. In P. Alcock, A. Erskine e M. May (Eds.), *The Student's Companion to Social Policy* (pp. 234-40). Malden, Oxford&Victoria: Blackwell.
- Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell.
- Held, D. e McGrew, A. (2000). The Great Globalization Debate: An Introduction. In D. Held e A. McGrew (Eds.), *The Global Transformation Reader* (pp. 1-45). Cambridge: Polity Press.
- Hemerijck, A. (2005). Linking Welfare Recalibration and Social Learning, *RC 19 Annual Conference*. Chicago.
- Hemerijck, A. e Berghman, J. (2004a). A Constitutional moment for Social Europe. In T. Sakellaropoulos e J. e. Berghman (Eds.), *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model* (pp. 9-54). Antwerpen, Oxford, New York: Intersentia.
- (2004b). The European Social Patrimony - Deepening Social Europe through legitimate diversity. In T. Sakellaropoulos e J. e. Bergham (Eds.), *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model* (pp. 9-54). Antwerpen, Oxford, New York: Intersentia.
- Hemerijck, A. e Eichhorst, W. (2009). Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms. *IZA Discussion Paper*, 4085, 1-34.
- Hemerijck, A. e Visser, J. (2001). Learning and Mimicking: How European Welfare States Reform, *Max Planck Institute for the Study of Societies*. Cologne.
- Hen, C. e Léonard, J. (2000). *L'Union Européenne*. Paris: Éditions de la Découverte.
- Hespanha, P. (1999). The Portuguese late modernization and the complexities of inclusion through work. In J. Lind e I. Moller (Eds.), *Inclusion and Exclusion: Unemployment and Non-standard Employment in Europe* (pp. 63-88). Aldershot: Ashgate.

- (2001). Mal-estar e risco social num mundo globalizado: Novos problemas e novos desafios para a teoria social. In B. S. Santos (Ed.), *Globalização: fatalidade ou utopia?* (pp. 163-96). Porto: Afrontamento.
- (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 & 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.
- Hooghe, L. (2001). *The European Commission and the Integration of Europe: images of governance* Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, L. e Marks, G. (2001). Types of multi-level governance *European Integration Online Papers (EIOP)*, 5, 1-32.
- ILO (2010). Employment policies for social justice and a fair globalization. Recurrent item report on employment, 2010 (pp. 1-164). Geneva: International Labour Office.
- Jachtenfuchs, M. (1997). The Governance Approach to European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 39, 245-64.
- Jacobsson, K. (2001a). *Innovations in EU Governance The Case of Employment Policy Co-ordination*. Stockolm.
- (2001b). 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.), *Fiver 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.
- Jessop, B. (1994). The transition to post-Fordims and the Schumpeterian workfare state. In R. Burrows e B. Loader (Eds.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?* (pp. 13-37). London: Routledge.

- Jobelius, S. (2003). Who formulates the European Employment Guidelines? The OMC between deliberation and power games, *Annual Conference of the ESPAnet "Changing European Societies – The role for Social Policy"*. Copenhagen.
- Jones, C. (1993). *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- 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.
- Kauppi, H. h. o. p. (2004). Early Intervention as an Employment Policy Method – The Objective: A Good Work Career: Ministry of Labour.
- 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.
- Kloosterboer, D. (2008). *Estratégias Sindicais Inovadoras*. Lisboa: Instituto Ruben Rolo&Fundação Friedrich Ebert.
- Klosse, S. (2005). The European Employment Strategy: Which Way Forward? *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 21, 5-36.
- Kohli, M. e Novak, M. (2001). Introduction. Will Europe Work? In M. Kohli e M. Novak (Eds.), *Will Europe Work? Integration, employment and the social order* (pp. 1-17). London: Routledge.
- Kohn, M. L. (1989). *Cross-national research in sociology*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Kok, W., Dell'Aringa, C., Duran Lopez, F., Ekström, A., Rodrigues, M. J., Pissarides, C., Roux, A. e Schmid, G. (2003). Jobs, Jobs, Jobs: Creating More Employment in Europe, *Report of the Employment Task-force chaired by Wim Kok*. Brussels.
- Kok, W., Hutton, W., Idrac, A.-M., Lundby-Wedin, W., Mirow, T., Moldan, B., Paganetto, L., Rosati, D., Sundbäck, V. e Verzetnitsch, F. (2004). Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment, *Report of the Employment Task-force chaired by Wim Kok*. Brussels.
- Kovács, I. (2002). *As Metamorfoses do Emprego: Ilusões e Problemas da Sociedade da Informação*. Oeiras: Celta Editora.
- (2004a). Emprego flexível em Portugal. *Sociologias*, 12.
- (2004b). Formas Flexíveis de Emprego em Portugal: riscos e oportunidades. *Sociedade e Trabalho*, 49-66.
- (2008). Flexibilidade e precariedade do emprego. *JANUS 2008 Anuário de relações exteriores*, 148-9.
- Kóvacs, I. (2002). *As Metamorfoses do Emprego: Ilusões e Problemas da Sociedade da Informação*. Oeiras: Celta Editora.
- Kovács, I. e Lopes, M. C. (2010). Employment and sustainable development: education, training and R&D in the regulation of the labour market. *SOCIUS Working Papers*, 9, 1-31.
- Kumar, K. (1995). *From Post-Industrial to Post-Modern Society: New Theories of the Contemporary World*. Oxford: Wiley-Blackwell.

- Lages, M. F. (2001). *Desempregados Inscritos e Não-Inscritos nos Centros de Emprego: Características e Atitudes perante o Trabalho*. Lisboa: DGEFP.
- 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.
- Larsen, F. (2005). Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and Flexicurity arrangements - What can be Learnt? In T. Bredgaard e F. Larsen (Eds.), *Employment Policy from Different Angles* (pp. 115-51). Copenhagen: DJOF Publishing Copenhagen.
- Larsen, T. P., Taylor-Gooby, P. e Kananen, J. (2004). European Policy Co-ordination and the OMC – an Empirical Study of the OMC’s Effect in France, Spain, Sweden and the UK’, *ESPANET Conference*. Oxford.
- Larsson, A. (2001). A turning point for employment policy. *Europa Novas Fronteiras*, 9/10, 49-54.
- Lassen, M., Sorensen, J. H. e Jorgensen, A. L. (2005). Training in Networks and Trade Union Influence - a Danish Case Study. In T. Bredgaard e F. Larsen (Eds.), *Employment Policy from Different Angles* (pp. 479-504). Copenhagen: DJOF Publishing Copenhagen.
- Leibfried, S. (1992). Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. In Z. Ferge e J. E. Kolberg (Eds.), *Social Policy in a Changing Europe* (pp. 245-80). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- (1993). Towards a European Welfare State? In C. Jones (Ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe* (pp. 133-56). London: Routledge.
- (1994). The social dimension of the European Union: en route to positively joint sovereignty? *Journal of European Social Policy*, 4, 239-62.
- Leibfried, S. e Pierson, P. (1994). The prospects for social Europe. In A. de Swaan (Ed.), *Social Policy beyond Borders. The social question in transnational perspective* (pp. 15-58). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Leibfried, S. e Pierson, P. e. (1995). *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington: The Brookings Institution.
- Lenoir, D. (1994). *L'Europe Sociale*. Paris: Éditions de la Découverte.
- León, M. (2009). Gender Equality and the European Employment Strategy: The Work/Family Balance Debate. *Social Policy and Society* 8, 197-209.
- Leschke, J. e Watt, A. (2008). Job Quality in Europe, *WP 2008.07*. Brussels: ETUI.
- Letourneux, V. (1998). Precarious Employment and Working Conditions in Europe. In E. F. f. t. I. o. L. a. W. Conditions (Ed.). Dublin.
- Lewis, J. (1992). Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, 2, 159-73.
- Lima, M. P. e Rego, R. (2001). Participação dos parceiros sociais e representatividade. Portugal no contexto da estratégia europeia para o emprego. In A. O. c. Neves (Ed.), *Trabalho e Relações Laborais* (pp. 251-71). Oeiras: DEPP/MTS&Celta Editora.
- Lind, J. e Moller, I. (1999). European convergence or national specificities? In J. Lind e I. Moller (Eds.), *Inclusion and Exclusion: Unemployment and Non-standard Employment in Europe* (pp. 219-30). Aldreshot: Ashgate.

- Lindsay, C. (2003). Implementing the European Employment Strategy in the UK: delivering employability at the local level, *ETUI/Complutense University, Madrid Seminar on "The regional and local dimension of the European Employment Strategy"*. Cordoba, Spain.
- Lopes, C. M. (2008). Economia informal e processos de organização. *Janus 2008. Anuário de Relações Exteriores*, 134-5.
- Lopes, J. S. (2003). The role of the state in the labour market: its impact on Employment and Wages in Portugal as Compared with Spain. *South European Society&Politics. Special Issue "Spain and Portugal in the European Union"*, 8, 267-86.
- López-Santana, M. (2004). How 'soft' pressure above affects the bottom: Europeanization, employment policy and policy (Re)formulation – the Spanish case: University of Michigan.
- (2006). The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. *Journal of European Public Policy*, 13, 481-99.
- Machin, S. e Manning, A. (1998). The Causes and Consequences of Long-Term Unemployment in Europe. *London School of Economics Centre for Economic Performance Working Paper*, 400, 1-35.
- Magnusson, L. (2010). After Lisbon – Social Europe at the crossroads? *WP 2010.01*.
- Mailand, M. (2003). The European Employment Strategy – local and regional impact in Denmark, *ETUI/Complutense University, Madrid Seminar on "The regional and local dimension of the European Employment Strategy"*. Cordoba, Spain.
- (2005a). *Implementing the revised European Employment Strategy – North, South, East and West*. Copenhagen.
- (2005b). The Involvement of Social Partners in Active Labour Market Policy - do the patterns fit the Expectations from regimes Theories? In T. Bredgaard e F. Larsen (Eds.), *Employment policy from different angles* (pp. 135-51). Copenhagen: DJOF Publishing Copenhagen.
- (2006). *Coalitions and policy coordination - revision and impact of the European Employment Strategy*. Copenhagen: Djof Publishers.
- (2008). The uneven impact of the European Employment Strategy on member states' employment policies: a comparative analysis. *Journal of European Social Policy*, 18, 353-65.
- Marks, G., Hooghe, L. e Blank, K. (1996). European integration since the 1980s: State-centric versus multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, 34, 343-78.
- Marks, G., Scharpf, F. W., Schmitter, P. C. e Streeck, W. (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.
- Maruani, M. e Reynaud, E. (1999). *Sociologie de l'Emploi*. Paris: La Découverte&Syros.
- Maurice, J. P. (1999). *Emploi, négociations collectives, vers quelle Europe sociale?* Paris: La Documentation Française.
- May, T. (1997). *Social research. Issues, Methods and Process*. Buckingham&Philadelphia: Open University Press.
- Medeiros, J. (2007). Use of LMP data for the monitoring of the European Employment Strategy 2. In Eurostat (Ed.), *Labour Market Policy Seminar* (pp. 3-48). Brussels.

- Meyer, C. O. (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.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (Ed.) (2010). Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013. Lisboa.
- Ministro, A., Gomes, L. e Miranda, H. (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.
- Mozzicafreddo, J. (1997). *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- MSST (2003). *Plano Nacional de Emprego 2003*. Lisboa: MSST.
- MTSS (1999). *Plano Nacional de Emprego 1999. Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego*. Lisboa: MTSS.
- MTSS (2001). *Plano Nacional de Emprego 2001*. Lisboa: MTSS.
- MTSS-GEP (2011). Relatório de Conjuntura 3º Trimestre de 2010, *Relatórios e Análises*. Lisboa: GEP.
- Murard, N. (1996). *La Protection Sociale*. Paris: Éditions La Découverte.
- Murteira, M. (2007). *A Nova Economia do Trabalho: ensaio sobre emprego e conhecimento no mercado global*. Lisboa: ICS.
- Naumann, R. e Simões, N. (2007). Undeclared Work. Portugal: European Employment Observatory.
- 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. O. (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. In H. U. P. House (Ed.) (pp. 454). 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.
- Noble, T. (2000). *Social Theory and Social Change*. New York: Palgrave.
- O'Connor, J. (2007). The OMC and the European Employment Strategy: Broadening the Possibilities for Gender Equality?, *ESPAnet conference*. Vienna, Austria.
- O'Connor, J. S. (1993). Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues. *The British Journal of Sociology*, 44, 501-18.
- OECD (1994). *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*. Paris&Washington, D.C.: OECD Publications and Information Centre.
- Oliveira, L. (2009). A situação dos desempregados e inactivos. In J. o. Freire (Ed.), *Trabalho e Relações Laborais* (pp. 131-63). Lisboa: ICS.
- Pacheco, V. (2009). *Entre a fobia da cigarra e a apologia da formiga: a Inclusão Activa e os Esquemas de Rendimento Mínimo na Europa.*, Universidade de Coimbra.
- Paixão, T. e Simão, A. (2002). As políticas activas de promoção da empregabilidade. In L. Capucha (Ed.), *Portugal 1995-2000* (pp. 139-54). Lisboa&Oeiras: DEPP/MTS&Celta Editora.

- Palier, B. (2004). Social Protection Reforms in Europe: Strategies for a New Social Model. In CPRN (Ed.), *Social Architecture Papers* (pp. 1-53). Ontario: Canadian Policy Research Networks Inc.
- (2006). The Europeanization of Welfare Policies in an Enlarged Europe, *Inequality Summer Institute* (pp. 1-18). Harvard University
- (2008). The EU as a Cognitive and Normative Entrepreneur: The Europeanization of Welfare Reforms. In CONNEX (Ed.), *CONNEX Report Series*.
- Palier, B. e Viossat, L.-C. (2001a). Introduction. La protection sociale à l'heure de la mondialisation: débats et options. In B. Palier e L.-C. Viossat (Eds.), *Politiques Sociales et Mondialisation* (pp. 7-21). Paris: Éditions Futuribles.
- (2001b). *Politiques Sociales et Mondialisation*. Paris: Éditions Futuribles.
- Papadopoulos, T. (2005). *The Recommodification of European Labour: Theoretical and Empirical Explorations*. Bath: ERI - University of Bath.
- (2006). Support for the Unemployed in a Familistic Welfare Regime. In E. Mossialos e M. Petmesidou (Eds.), *Social Policy Developments in Greece*. Aldershot: Ashgate.
- Papadopoulos, Y. (2005). Political accountability in network and multi-level governance First Draft, *Linking European, national and subnational levels of governance: drawing lessons from structural funds, regional and environmental policy*. Panteion University, Athens.
- Paugam, S. (2007). Introduction. Durkheim et le lien social. In É. Durkheim (Ed.), *De la Division du Travail Social* (pp. 1-40). Paris: Quadrige/PUF.
- Pedroso, P. (coord.) (2005). Acesso ao Emprego e Mercado de Trabalho. Formulação de Políticas Públicas no horizonte de 2013. Coimbra: CES.
- Peixoto, J. (2008). Imigração e mercado de trabalho em Portugal: investigação e tendências recentes. *Migrações*, 2, 19-46.
- Peixoto, J., & Iorio, J. (2011). *Crise, Imigração e Mercado de Trabalho em Portugal: retorno, regulação ou resistência?* Cascais: Príncipeia.
- Pereira, M. C. (2010). Desempenho Educativo e Igualdade de Oportunidades em Portugal e na Europa: o papel da escola e a influência da família. *Boletim Económico/Inverno 2010*, 16, 25-48.
- Pereirinha, J. e Carolo, D. (2006). Construção do Estado-providência em Portugal no período do Estado-Novo (1935- 1974): notas sobre a evolução da despesa social, *XXVI Encontro da Associação Portuguesa de História Económica e Social (APHES)*. Ponta Delgada.
- (2009). A Construção do Estado-providência em Portugal: evolução da despesa social de 1935 a 2003. *Working Paper GHES-ISEG*, 36.
- Pestana, N. N. (2008). Inquérito às Empresas sobre Medidas Activas de Emprego. *Cadernos de Emprego e Relações de Trabalho*, 7, 13-43.
- Pierson, C. (1998). *Beyond the Welfare State. The New Political Economy of Welfare*. Oxford: Polity Press.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2001a). Introduction: Investigating the welfare states at Century's end. In P. Pierson (Ed.), *The New Politics of the Welfare State* (pp. 1-14). Oxford: Oxford UP.
- (2001b). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford UP.
- Pierson, P. e Castles, F. G. (2000). *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.

- Pierson, P. e Leibfried, S. (1995). Multitiered institutions and the making of social policy. In S. Leibfried e P. Pierson (Eds.), *European Social Policy* (pp. 1-40). Washington, DC: The Brookings Institution.
- Pimpão, A. (rel.) (2005). Parecer de Iniciativa sobre a Estratégia de Lisboa. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Pinheiro, P. M. (Ed.). (2006). Portugal no Futuro da Europa. Lisboa: Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu & Representação da Comissão Europeia em Portugal.
- Plenário da Assembleia da República (1993). Regulamento Interno da Comissão Permanente de Concertação Social: Diário da República - II Série.
- 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.
- Portugal, S. (2006). *Novas Famílias. Modos Antigos. As redes sociais na produção de bem-estar*, Universidade de Coimbra.
- (2008). As mulheres e a produção de bem-estar em Portugal. *Oficina do CES*, 319, 1-40.
- Powell, M. e Barrientos, A. (2011). An audit to the Welfare State Modelling Business. *Social Policy and Administration*, 45, 69-84.
- Presidência do Conselho de Ministros (2007). Estratégia de Lisboa. Portugal de Novo. PNACE 2005/2008. Relatório do 2º ano de execução. Lisboa: Gabinete do Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico.
- (2008). Relatório de Execução do PNACE 2005-2008. PNR - Novo Ciclo 2008-2010. Lisboa: Gabinete Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico.
- (2010). Estratégia de Lisboa - Plano Nacional de Reformas. Novo ciclo 2008-2010. Consolidar as reformas. Lisboa: Gabinete do Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico.
- Presidência Portuguesa da União Europeia (2000). Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social: Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento. In M. J. c. Rodrigues (Ed.), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento. Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social* (pp. 193-214). Oeiras: Celta Editora.
- Prodi, R. (2001). The Lisbon Strategy - a strategy for economic and social success. *Europa Novas Fronteiras*, 9/10, 7-11.
- Quivy, R. e Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Radaelli, C. (2000). Whither Europeanisation? Concept stretching and substantive change *European Integration Online Papers (EIOP)*.
- (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. (2004). The European Employment Strategy: from ends to means? , 4, 1-15.
- (2007). The European Employment Strategy: Towards More and Better Jobs?*. *JCMS*, 45, 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*
- Rebelo, G. (2003). Trabalho Independente em Portugal - Empreendimento ou Risco?, *Dinâmia Working Papers*. Lisbon: Dinâmia-ISCTE.
- (2005). Alternativas à precariedade laboral: propostas para uma flexibilidade tendencialmente qualificante, *Encontro Científico Internacional Trabalho, Emprego e Precariedade Laboral*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Reis, J., Pereira, T. S., Tolda, J. e Serra, N. (2010). *Imigrantes em Portugal. Economia, Pessoas, Qualificações e Territórios*. Coimbra: Edições Almedina S.A.
- Rhodes, M. (1995). A Regulatory Conundrum. In S. Leibfried e P. Pierson (Eds.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration* (pp. 78-122). Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- (1996). Globalisation and West European welfare states: a critical review of recent debates. *Journal of European Social Policy*, 6, 305-27.
- (1997). Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform. In M. Rhodes (Ed.), *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform* (pp. 1-22). London: Frank Cass.
- Rocha, J. M. (2006). Programas de apoio ao emprego sem efeito significativo. *Público*.
- Rodrigues, M. L. (2002). O crescimento do emprego qualificado em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 40, 151-3.
- Rodrigues, M. J. (1996). *O Sistema de Emprego em Portugal. Crise e Mutações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- (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. (coord.) (2000). *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento. Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*. Lisboa: Celta Editora.
- Rodrigues, M. J. (ed.) (2003). *The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*. Cheltenham: Edward Elgar.
- (2009). *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Rosanvallon, P. (1981). *La Crise de l'État Providence*. Paris: Seuil.
- Rose, R. e Shiratori, H. (1986). *The Welfare State East and West*. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Rubery, J. (2002). Gender mainstreaming and gender equality in the EU: the impact of the EU employment strategy. *Industrial Relations Journal*, 33, 500-22.
- Rubery, J., Smith, M., Figueiredo, H., Fagan, C. e Grimshaw, C. (2004). *Gender Mainstreaming and the European Employment Strategy and Social Inclusion Process: Group of Experts on Gender and Employment commissioned by the Equal Opportunities Unit in the European Commission*.
- Sainsbury, D. (1996). *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge UP.

- Sakellaropoulos, 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. (2004). La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). In B. d. Zimmermann (Ed.), *Action publique et sciences sociales* (pp. 287-331). Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- (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, A. M., Pereira, E. e Gomes, J. (2008). O mundo do trabalho: do vapor ao Conhecimento. *Janus 2008. Anuário de Relações Exteriores*, 124-5.
- Santos, A. R. e Evaristo, T. (coord.) (2003). *Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal. Organização do Mercado de Trabalho*. Lisboa: DEPP/MSST.
- Santos, B. S. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.
- (1991). State, Wage Relations and Social Welfare in the Semiperiphery: The Case of Portugal, *Oficina do CES*. Coimbra: CES.
- (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.
- (1999). The Welfare State in Portugal: Between Conflicting Globalizations, *Oficina do CES* (pp. 1-35).
- (2001a). Os processos da globalização. In B. S. Santos (Ed.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia* (pp. 31-106). Porto: Afrontamento.
- (2001b). Os processos da globalização. In B. S. Santos (Ed.), *Globalização. Fatalidade ou Utopia?* (pp. 31-106). Porto: Afrontamento.
- (2006). Globalizations. *Theory, Culture&Society*, 23, 393-401.
- Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J. e Vinals, J. (2004). An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver: The Sapir Report. Oxford: Oxford University Press.
- Sarfati, H. (2002). Labour Market and Social Protection Policies: Linkages and Interactions. In H. Sarfati e G. Bonoli (Eds.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or converging tracks?* (pp. 11-57). Aldershot: Ashgate.
- (2003). Welfare and Labour Market Reforms: A New Framework. *European Journal of Industrial Relations*, 9, 265-82.
- Sarfati, H. e Bonoli, G. (2002). Tight Constraints, New Demands and Enduring Needs: Addressing the Labour Market versus Social Protection Challenge. In H. Sarfati e G. Bonoli (Eds.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or converging tracks?* (pp. 1-7). Aldershot: Ashgate.
- Sarfati, H. e Bonoli, G. (ed.) (2002). *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or converging tracks?* Aldershot: Ashgate.

- Sarmiento, E. d. M. e Nunes, A. (2010). Entrepreneurship performance indicators for employer enterprises in Portugal. *Temas Económicos*, 9, 1-30.
- Schäfer, A. (2002). Managing economic interdependence: The open method of coordination in comparison, *First Meeting of the ERC* Rotterdam.
- (2004). Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination was introduced to EU Policy-making. *European Integration online Papers (EIoP)*, 8, 1-19.
- (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. W. (1996). Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter e W. Streeck (Eds.), *Governance in the European Union* (pp. 15-39). London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- (1997a). Economic integration, democracy and the welfare state. *Journal of European Public Policy*, 4, 18-36.
- (1997b). *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- (2001). What Have We Learned? Problem-Solving Capacity of the Multilevel European Polity. *MPIfG Working Paper*, 1.
- Schmid, G. (1998). Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy. *Discussion Paper FS I 98 -206*, 1-56.
- Schmid, G. e Schömann, K. e (2003). The Concept of Transitional Labour Markets and Some Policy Conclusions: The State of the Art. *Tlm.net Working Paper*, 15.
- Schmidt, S. K. (2000). Only an Agenda Setter?: The European Commission's Power over the Council of Ministers. *European Union Politics*, 1, 37-61.
- Seeleib-Kaiser, M. (2008). Welfare State transformations in Comparative Perspective: Shifting Boundaries of "Public" and "Private" Social Policy? In M. e. Seeleib-Kaiser (Ed.), *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives* (pp. 1-13). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Seferiades, S. (2003). The European Employment Strategy Against a Greek Benchmark: A Critique. *European Journal of Industrial Relations*, 9, 189-203.
- 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.
- Serrano Pascual, A. e Magnusson, L. (eds.) (2007). *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Silva, A. S. (1994). *Entre a Razão e o Sentido. Durkheim, Weber e a Teoria das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento.
- Silva, P. A. (2002). O modelo de welfare da Europa do Sul *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38, 25-59.

- (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.
- Soares, A. G. (1999). De Roma a Amesterdão: O caminho da integração europeia. *SOCIUS Working Papers*, 1-35.
- Stancanelli, P. (2006). Competences of the European Union. In R. Blanpain, M. Colucci e S. e. Sica (Eds.), *The European Social Model* (pp. 37-55). Antwerpen-Oxford: Intersentia.
- 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. (1994). European Social Policy after Maastricht: The 'Social Dialogue' and 'Subsidiarity'. *Economic and Industrial Democracy*, 15, 151-77.
- (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.
- Streeck, W. e Schmitter, P. C. (1991). From national corporatism to transnational pluralism: Organized interests in the Single European Market. *Politics and Society*, 19, 133-64.
- Streeck, W. e Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In W. Streeck e K. e. Thelen (Eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 1-39). Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, W. e Thelen, K. e. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Supiot, A. (2000). *Au de-delà de l'Emploi: Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*. Paris Flammarion.
- 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.
- Sykes, R. e Alcock, P. (1998). *Developments in European Social Policy. Convergence and Diversity*. Bristol: The Policy Press.
- Symes, V. (1998). *Unemployment and Employment Policies in the EU*. London: Kogan Page.

- Taylor-Goody, P. (2001). The Politics of Welfare in Europe. In P. Taylor-Gooby (Ed.), *Welfare States under Pressure* (pp. 1-28). London, Thousand Oaks & New Delhi: Sage Publications Ltd.
- 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.
- Têlo, M. (2002). Governance and Government in the European Union: The Open Method of Coordination. In M. J. Rodrigues (Ed.), *The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion* (pp. 242-72). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Threlfall, M. (2003). European Social Integration: Harmonization, Convergence and Single Social Areas. *Journal of European Social Policy*, 13, 121-39.
- Timonen, V. (1999). A threat to social security? The impact of EU membership on the Finnish welfare state. *Journal of European Social Policy*, 9, 253-61.
- (2001). Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden. In P. Taylor-Gooby (Ed.), *Welfare States under Pressure* (pp. 29-74). London, Thousand Oaks & New Delhi: Sage Publications.
- Trifiletti, R. (1999). Southern European Welfare States and the Worsening Position of Women. *Journal of European Social Policy*, 9, 49-64.
- Trubek, D. e Mosher, J. (2001). EU Governance, Employment Policy and the European Social Model, *Jean Monnet Working Paper*. New York: New York University.
- (2003). New Governance, Employment Policy, and the European Social Model. In J. Zeitlin e D. Trubek (Eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments* (pp. 33-58). Oxford: Oxford University Press.
- Trubek, D. e Trubek, L. (2005). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination. *European Law Journal*, 11, 343-64.
- Trubek, D. M., Cottrell, P. e Nance, M. (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.
- (2006). "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.
- Trubek, D. M. e Trubek, L. G. (2005). The Open Method of Co-ordination and the Debate over "Hard" and "Soft" Law. 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. 83-103). Brussels: P.I.E. - Peter Lang S.A.
- Valadas, C. (2003). *Globalização e Europeização das Políticas Sociais no domínio do Emprego. Análise das dinâmicas locais num contexto socio-económico (pré)determinado*, University of Coimbra.
- Valadas, C. (2006). The fight against unemployment as a main concern of European social policy: the implications of a new, local-level approach. In P. Henman & M. Fenger (Eds.), *Administering Welfare Reform. International transformations in welfare governance* (pp. 213-31). Bristol: Policy Press.
- van Oorschot, W. (2002). Labour market participation in the Netherlands: trends, policies and outcomes. In J. Goul Andersen, J. Clasen, W. van Oorschot e K. Halvorsen

- (Eds.), *Europe's New State of Welfare. Unemployment, employment policies and citizenship* (pp. 107-22). Bristol: Policy Press.
- Vandenbrouke, F. (2001). La coordination ouverte et le vieillissement: quelle valeur ajoutée pour l'Europe sociale? *Europa Novas Fronteiras*, 9/10, 59-66.
- Vaz, I. F. (1997). *As formas atípicas de emprego e a flexibilidade do mercado de trabalho*. Lisboa: Ministério da Qualificação e Emprego.
- Vifell, A. (2004). (Ex)Changing practices. Swedish employment policy and European guidelines. *SCORE Rapport 11*.
- Vifell, Å. (2009). Speaking with forked tongues - Swedish public administration and the European employment strategy: European Integration online Papers (EIoP),.
- Visser, J. (2004). The EES as Selective Amplifier for National Strategies of Reform, *COST A15 Final Conference*. Nantes.
- (2005). The OMC as Selective Amplifier for National Strategies of Reform. What the Netherlands Want to Learn from Europe. In J. Zeitlin e P. Pochet (Eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 173-215). Brussels: P.I.E.-Peter Lang S.A.
- Vobruba, G. (2003). Globalization, European Integration and National Welfare States. What Sort of Triangle?, *ESPAnet Conference. Changing European Societies — The Role for Social Policy*. Copenhagen.
- Wall, K., Aboim, S., Cunha, V. e Vasconcelos, P. (2001). Families and informal support networks in Portugal: the reproduction of inequality. *Journal of European Social Policy*, 11, 213-33.
- Wall, K., Leitão, M. e Ramos, V. (2010). Social Inequality and Diversity of Families. In FAMILYPLATFORM (Ed.), *Working Report*.
- Wallace, H. e Wallace, W. (2000). *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallerstein, I. (1990). *O Sistema Mundial Moderno. A agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI*. Porto: Afrontamento.
- (1994). *O Sistema Mundial Moderno. O mercantilismo e a consolidação da economia-mundo europeia, 1600-1750*. Porto: Afrontamento.
- 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.
- Weiler, A. (2009). Formulation of the European Employment Strategy for the post-Lisbon period in the context of economic crisis. *European Employment Observatory (EEO) Thematic Paper*, 1-51.
- Wessels, W. (coord.) (2004). Final Report EU Governance by self co-ordination? Towards a collective 'gouvernement économique' GOVECOR: University of Cologne.
- Wilensky, H. L. e Lebeaux, C. N. (1958). *Industrial society and social welfare. The impact of industrialization on the supply and organization of social welfare in the United States*. New York: Russell Sage Foundation.
- Wright, M. (1982). *A imaginação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar.

- Yeates, N. (2005). *Globalization and Social Policy in a Development Context: Regional Responses*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- (2007). Globalization and Social Policy. In J. Baldock, N. Manning e S. Vickerstaff (Eds.), *Social Policy* (pp. 627-53). Oxford: Oxford University Press.
- (2008). The idea of global social policy. In N. Yeates (Ed.), *Understanding Global Social Policy* (pp. 1-24). Bristol: The Policy Press.
- Zeitlin, J. (2005a). Conclusion. The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy. In J. Zeitlin, P. Pochet e L. w. Magnusson (Eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 447-503). Brussels: P.I.E. - Peter Lang.
- (2005b). Introduction. The Open Method of Coordination in Question. In J. Zeitlin, P. Pochet e L. w. Magnusson (Eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies* (pp. 19-33). Brussels: Peter-Lang.
- (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.
- Zeitlin, J., Pochet, P. e Magnusson, L. (2005). *The Open Method of Coordination. The European Employment Strategy and Social Inclusion Strategies*. Brussels: P.I.E. - Peter Lang S.A.
- Zimmermann, A. e Favell, A. (2011). Governmentality, political field or public sphere? Theoretical alternatives in the political sociology of the EU. *European Journal of Social Theory*, 14, 489-515.
- Zohlnhofer, R. e Ostheim, T. (2005). Paving the Way for Employment? The Impact of the Luxembourg Process on German Labour Market Policies. *European Integration*, 27, 147-67.
- Zohlnhöfer, R. e Ostheim, T. (2007). European influences on member states' employment policies? The impact of the European Employment Strategy on german labour market policies *CAP Working Paper. EU-China European Studies Centres Programme*, 1-20.
- Zorrinho, C. (2005). Programas nacionais - Experiência de preparação do programa português. *Europa-Novas Fronteiras*, 18, 35-41.