

-Universidade Estadual de Campinas-

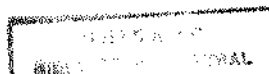
A QUESTÃO SOCIAL DA UNIÃO EUROPÉIA

Alessandro Cesar Ortuso

Dissertação Mestrado em Economia Social e do Trabalho apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP), sob orientação do Professor Doutor **Jorge Ruben Biton Tapia**

Este exemplar corresponde ao original da dissertação de mestrado defendida por Alessandro Cesar Ortuso em 28/05/99 e orientada pelo Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia.
CPG/IE, 28/05/99

Jorge Ruben Biton Tapia
-Campinas / 1999-



1805166

UNIDADE	3C
Nº DE FOLHAS	100
VALOR	38.300
PAG.	229/99
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	11/08/99
Nº CIP	

CM-00125525-6

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

Or8q Ortuso, Alessandro Cesar
A questão social da união européia/ Alessandro Cesar Ortuso.
– Campinas, SP : [s.n.], 1999.

Orientador: Jorge Ruben Biton Tapia.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campi-
nas. Instituto de Economia.

1. União européia – Aspectos sociais. 2. Integracao social -
Comunidade Econômica Européia. I. Tapia, Jorge Ruben Biton.
II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.
III. Título.

Para o Nonno e a Nonna, *Donato* e *Graziella Ortuso*, que nasceram em um mundo turbulento e violento, marcado por grandes guerras. Depois viram e participaram da mudança, e depois, morreram, tentando entender porque, mesmo sem guerra, a sensação já não era mais de paz.

Agradecimentos

A meus Pais, pela oportunidade.

A FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), por acreditar e financiar o que antes era apenas um projeto.

Ao Jorge Tapia, meu orientador. Tão importante na árdua tarefa de refinar e aprimorar minhas idéias.

A Geraldo di Giovanni, meu Professor de ética e valores morais. Agradeço, por ter acreditado desde o início. Foi Fundamental.

A Professora Sônia Draibe, e ao Professor Pedro Luiz, pela importante bibliografia e sugestões.

Ao Professor Maurizio Ferrera, pela valiosa atenção com que escutou minhas idéias.

Aos amigos da turma do “Welfare State”. Em especial ao “irmão mais velho” André, e ao meu “conselheiro” Edi.

Aos amigos do assim erroneamente chamado “Império do Mal”. Amizade tão sincera e importante, a ponto de valer a pena correr o risco de agradecer-los. Em especial ao Kina, por ter me oferecido um calmo espaço para escrever. Ao “Goiaba”, pela rápida convivência na Alemanha. Juntos apreendemos muito.

Aos amigos Giancarlo e Fabrizio, fornecedores oficiais de livros estrangeiros, e grandes admiradores do Brasil.

A Cida, Alberto, Eliana e Laís. Por terem respondido como amigos e não como funcionários da secretária meus constantes pedidos de ajuda para assuntos burocráticos.

Enfim, às mulheres. Samanta, por ter me recebido como uma brasileira num país tão gelado. Me ensinou muito sobre os ingleses.

A Patrícia, que nunca parou de me ensinar, e surpreender.

As falhas existentes no trabalho são, para não fugir à norma, de minha inteira responsabilidade.

“O Funeral”

“É o funeral mais triste e escarnecedor! Os abutres marinhos, todos de piedoso luto, os tubarões de ar vestidos formalmente de preto ou mescla. Em vida poucos teriam ajudado o cachalote, suponho, se este por acaso houvesse precisado deles; mas ao banquete de seu funeral acorrem religiosamente. Oh, horrível rapinagem do mundo, da qual nem o mais poderoso cetáceo está livre!

Mas isso não é o fim. Profanado como está o corpo, um espectro vingador sobrevive e paira sobre ele para assustar. Divisado de longe por algum tímido vaso de guerra ou desajeitado navio de exploração, com a distância a toldar as aves enxameantes, mas a mostrar, sem embrago, a branca mole flutuando ao sol e o branco vapor suspenso ao alto sobre ele, imediatamente o corpo inofensivo do cachalote é registrado com dedos trêmulos no diário de bordo- *baixios, penhascos e arrebentação nos arredores: cuidado!* E por anos a fio, talvez, os navios evitam o lugar, saltando sobre ele como as tolas ovelhas saltam sobre o ponto onde sua guia saltava outrora sobre uma barra que hoje não existe mais. Aí está a vossa lei dos precedentes; aí está a utilidade das tradições; aí está a história da obstinada sobrevivência das velhas crenças que jamais se assentaram na terra e hoje nem sequer se libram do ar! Aí está a ortodoxia”.

Trecho extraído do capítulo LXIX (O Funeral) do livro
Moby Dick de Herman Melville.

Sumário

INTRODUÇÃO	3
1. A PRIMEIRA TENSÃO	3
2. A SEGUNDA TENSÃO	12
2.1 <i>A perda da soberania dos Estados Nacionais</i>	14
2.2 <i>A perspectiva de um "dumping social"</i>	15
2.3 <i>A definição de uma cidadania ou identidade social europeia</i>	15
CAPÍTULO I	18
1. A ORIGEM HISTÓRICA DA COMUNIDADE EUROPÉIA	18
2. DA UTOPIA À REALIDADE: OS PRINCIPAIS PASSOS DO PROCESSO DA INTEGRAÇÃO EUROPÉIA	22
3. A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA COMUNIDADE EUROPÉIA	30
3.1 <i>Conselho de Ministros</i>	30
3.2 <i>Comissão Europeia</i>	31
3.3 <i>Parlamento Europeu</i>	32
3.4 <i>Tribunal de Justiça</i>	33
3.5 <i>Tribunal de Contas</i>	33
3.6 <i>Comitê Econômico e Social</i>	34
3.7 <i>Comitê das Regiões</i>	34
3.8 <i>Banco Europeu de Investimento (BEI)</i>	35
4. O PROCESSO DECISÓRIO DA COMUNIDADE EUROPÉIA	35
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
CAPÍTULO II	39
1. A DIMENSÃO SOCIAL DA UNIÃO EUROPÉIA	39
2. UM BALANÇO DA AÇÃO COMUNITÁRIA NO CAMPO SOCIAL: DO TRATADO DE ROMA AO DEBATE ATUAL	41
2.1 <i>O Tratado de Roma</i>	42
2.2 <i>A Carta Social do Conselho da Europa</i>	43
2.3 <i>O Programa de Ação Social Comunitária de 1974</i>	44
2.4 <i>O Ato Único Europeu</i>	46
2.5 <i>A Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais</i>	50
2.6 <i>O Programa de Ação</i>	53
2.7 <i>O Tratado de Maastricht</i>	55
2.8 <i>O Livro Verde e o Livro Branco sobre a Política Social</i>	60
2.9 <i>O Programa Europeu de Ação 1995-1997</i>	63
2.10 <i>O Tratado de Amsterdã</i>	64
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
CAPÍTULO III	67
1. OS OBSTÁCULOS PARA A INTEGRAÇÃO SOCIAL DA COMUNIDADE EUROPÉIA	67
1.1 <i>A Existência de Precedentes Welfare State Nacionais</i>	67
1.2 <i>As Heterogeneidades Sócio Econômicas e Culturais</i>	71
1.3 <i>A Fragmentação das Instituições Políticas</i>	76
1.4 <i>A Debilidade das Forças Social Democratas</i>	78
2. EM BUSCA DA MELHOR PROPOSTA DE HARMONIZAÇÃO SOCIAL	80
2.1 <i>A Proposta Oficial da CE: o caminho da coordenação</i>	80
2.2 <i>O Caminho entre o Universalismo e o Particularismo-Ocupacional</i>	83
2.3 <i>O Caminho da Regulação a Dois Níveis</i>	86
2.4 <i>O Caminho do Modelo Alemão</i>	88

2.5 O Caminho da "Serpente" Social	90
2.6 O Caminho do Décimo Terceiro Estado	92
2.7 O Caminho do Federalismo	94
3. DEFININDO A MELHOR PROPOSTA DE HARMONIZAÇÃO SOCIAL.....	98
CAPÍTULO IV.....	102
1. AS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO MODELO ALEMÃO DE PREVIDÊNCIA E SAÚDE.....	104
1.1 A Previdência na Alemanha	104
1.2 A Saúde na Alemanha.....	106
2. AS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO MODELO SUECO DE PREVIDÊNCIA E SAÚDE.....	108
2.1 A Previdência na Suécia.....	109
2.2 A Saúde na Suécia	112
3. AS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO MODELO ITALIANO DE PREVIDÊNCIA E SAÚDE.....	114
3.1 A Previdência na Itália.....	114
3.2 A Saúde na Itália	115
4. AS REFORMAS.....	117
4.1 Previdência.....	117
A reversão da tendência de retirada antecipada do mercado de trabalho	117
A política deliberada de redução no valor das pensões.....	119
Vincular benefício à contribuição, substituindo o sistema de repartição simples.....	120
4.2 Saúde	121
5. EM BUSCA DO "SENTIDO COMUM" DAS REFORMAS.....	123
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
CONCLUSÃO.....	128
ANEXOS	133
BIBLIOGRAFIA	138

Introdução

O eixo central dessa introdução, que consequentemente se estende para o conjunto da dissertação em questão, está baseado na interpretação do capitalismo como um regime essencialmente instável, cujo livre funcionamento reproduz de maneira ampliada a exclusão e as desigualdades sociais. Isso porque, é intrínseco desse regime de produção a subordinação da sociedade à economia [Polany 1979]¹. É dentro desse contexto que estudaremos a formação de um bloco regional europeu e a questão social implícita à construção dessa assim chamada: União Européia². Para isso resolvemos dividir essa introdução em duas partes. O nome dado a cada uma dessas partes será justificado no decorrer do texto.

1. A primeira Tensão

O principal argumento para explicar o surgimento da CE é, sem dúvida, de natureza econômica. Basicamente, como veremos no início do primeiro capítulo, a origem de uma organização comunitária européia é explicada pela necessidade dos países europeus criarem instâncias e acordos comuns capazes de resistir ao processo de internacionalização da economia mundial no pós-guerra, regida pela independência e liberdade de ações de grandes empresas e bancos transnacionais. Processo esse, que implica numa diminuição do grau de soberania decisória dos governos nacionais na condução de suas respectivas políticas macroeconômicas.

Segundo Charles Oman (1994), podemos entender essa transnacionalização³

¹ Embora reconheçamos que essa é uma afirmação polêmica, muito longe de ser aceita como consenso por aqueles que se propõe a estudar a economia mundial, não é nossa pretensão tentar justificá-la ou prová-la. Isso está explicitado, fundamentalmente, na obra de Carlos Marx (*O Capital*), além de autores como Claus Offe, Robert Castel, bem como no próprio Polany (ver referências bibliográficas).

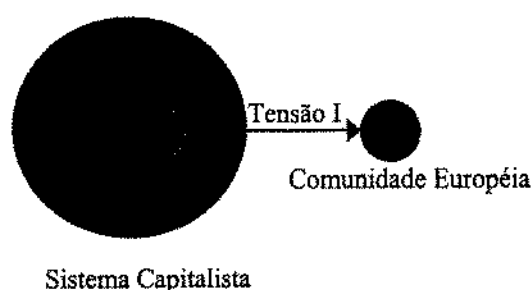
² Em novembro de 1993 (depois da assinatura do Tratado de Maastricht) a Comunidade Européia passou a ser denominada União Européia. Ambos os termos (CE, UE) e suas respectivas abreviações (Comunidade e União) são usadas ao longo desse trabalho.

³ Na verdade, Oman usa o termo globalização para definir esse processo de internacionalização da economia mundial. Para nós, globalização tem um significado mais específico que será explicitado ao longo dessa introdução. Entretanto, apesar deste autor usar o termo de maneira equivocada, sua interpretação a respeito do

produtiva da economia mundial como um fenômeno microeconômico impulsionado pelas estratégias e comportamentos das empresas na busca de uma maior internacionalização e expansão de seus mercados. Nesse contexto, a formação de um bloco regional é vista como um instrumento político em oposição à repressão ao crescimento econômico dessa região, movida pelos grandes oligopólios estrangeiros instalados, ou seja, essa região vai se defender coletivamente da ameaça ao seu desenvolvimento e à sua liberdade de controle econômico, imposta pela livre ação de empresas e bancos transnacionais no espaço mundial. Ainda segundo Oman, o poder desses oligopólios instalados nos países tende a enrijecer suas economias e retardar o crescimento econômico nacional. Isso porque esses grupos limitam a capacidade de uma economia nacional realocar recursos em resposta às mudanças de determinadas condições, como por exemplo, o acesso e a adoção de uma nova tecnologia, além de tornar as políticas domésticas mais desarmônicas e diminuir a competitividade de um país, tanto interna como externamente. A regionalização desintegra e enfraquece esse poder, na medida em que promove um crescimento do mercado doméstico e uma maior competitividade do bloco regional frente ao mercado global.

Nos dois últimos parágrafos, fomos obrigados a nos desviar do eixo central dessa introdução para mostrar que a natureza da formação de um bloco regional é de ordem econômica. Entretanto, e embora isso também seja verdade para a UE, no caso europeu existem certas especificidades que tornam seu processo de integração regional uma experiência única. São justamente tais especificidades que nos trazem de volta à linha condutora desse trabalho, isto é, ao entendimento do capitalismo como um regime cujo livre funcionamento produz exclusão e desigualdades, ao subordinar a sociedade à economia. Para isso seria interessante ter em mente a visualização do desenho esquemático abaixo:

processo em questão é correta, principalmente quando relaciona a transnacionalização com a regionalização. Nesse sentido, tomamos a liberdade de afirmar que ele está falando de transnacionalização e/ou internacionalização produtiva da economia mundial quando usa o termo globalização, o que vem justificar sua citação nesse texto.



Nesse desenho, o círculo maior (azul) representa o sistema capitalista e o círculo menor (cinza), o conjunto dos países membros da Comunidade Européia. Podemos observar que o sistema capitalista está englobando a CE. No entanto, existe também uma linha com duas pontas (tensão I) que impulsiona a CE para fora do domínio capitalista. A explicação para isso nos obriga, antes, a fazer um breve “parênteses” sobre as duas interpretações a respeito da natureza do capitalismo.

A primeira interpretação vai dizer que o capitalismo livre de qualquer interferência, é um regime que tende à estabilidade e à harmonia de interesses entre indivíduos e nações. A idéia é que, em nome da competição, as partes busquem uma maior eficiência e qualidade e que qualquer interferência externa a esse processo implicaria, necessariamente, num entrave prejudicial a esses objetivos. O mercado é, por definição, auto-regulável, sendo o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos. Nessa perspectiva, o Estado deve ter um papel mínimo, liberando espaços para as decisões privadas. Não deve, por exemplo, fornecer políticas públicas de proteção social e regulação do mercado de trabalho, o que atrapalharia o avanço econômico inerente ao capitalismo. Nesse contexto, predominam valores mercantis como a eficiência, a concorrência, o individualismo e o utilitarismo.

A segunda interpretação do capitalismo, como já sublinhamos e acreditamos ser a correta, diz que esse é um regime instável, gerador de desigualdades e incapaz de promover uma homogeneidade social. A correção dessas desigualdades e a manutenção de um crescimento econômico estável exigiriam, portanto, uma intervenção externa, mais precisamente, a ação do Estado como uma instituição reguladora.

Conhecida as duas interpretações do capitalismo podemos entender o desenho esquemático proposto acima. O círculo maior utiliza a primeira interpretação, enquanto no círculo menor o capitalismo é interpretado da segunda maneira. Nosso esquema está baseado na idéia de que a primeira interpretação é dominante no cenário mundial, daí ser um círculo maior, que em princípio engloba o círculo menor que simboliza a União Européia. Usamos a expressão “em princípio” porque o processo de construção da UE, embora tenhamos mostrado que as razões de sua origem são fundamentalmente econômicas, visa, também, ser uma escolha ou uma alternativa política ao modo dominante de interpretar o sistema capitalista. Daí existir no desenho uma linha que leva para fora o círculo cinza. Essa linha representa o tenso movimento de “fuga” da interpretação dominante, que procura sempre trazer de volta aqueles que saem de seu domínio, por isso a linha tem duas direções.

Na verdade, o que nos possibilita falar de uma fuga da interpretação dominante é a existência de certas especificidades no caso europeu de regionalização. Caso contrário, deveríamos continuar afirmando que a formação de blocos regionais tem razões exclusivamente econômicas, que não questionam sob nenhum aspecto o primeiro modo de pensar o capitalismo. Nesse sentido, regionalizar-se seria apenas uma evolução necessária do processo de desenvolvimento capitalista em escala global.

Pois bem, convém agora dizer, antes que o leitor se irrite com tantas idas e vindas, quais são essas especificidades do caso europeu de regionalização. De uma maneira geral, entendemos que existe um específico padrão de organização social das economias européias, delineado historicamente. Embora haja grandes heterogeneidades internas entre os países membros da CE, em termos de organização das políticas sociais e trabalhistas, é possível afirmar que existe na Europa ocidental um específico “Modo de Regulação Social”, principalmente quando comparado com outros países desenvolvidos como os EUA e o Japão [Lacerda 1992; Lenoir 1994]. A configuração desse modo de regulação social é feita a partir da constatação da existência de um arcabouço regulatório estatal mais complexo que nos outros países desenvolvidos. Basicamente, na Europa temos uma menor flexibilidade do mercado de trabalho e sistemas públicos de proteção social muito

desenvolvidos, de ampla cobertura, com estruturas complexas e orçamentos fiscais onerosos.

Em suma, a UE interpreta o capitalismo da segunda maneira e, apesar da sua origem dever ser explicada por razões econômicas, suas especificidades históricas, ao configurarem um modo de regulação social europeu, nos permitem afirmar que as razões de sua regionalização não são única e exclusivamente de natureza econômica. A existência de precedentes sistemas de proteção social, e a tradição do Estado em regular socialmente as relações econômicas, por exemplo, regulamentando o funcionamento do mercado de trabalho, podem e também devem ser apontadas como argumentos para justificar o processo de integração europeu. Em outras palavras, o que estamos querendo dizer é que a existência de um modo de regulação social europeu, específico desse continente, está de acordo com a segunda interpretação do capitalismo. Nesse sentido, a construção da CE é uma forma de resistência à imposição feita pelos demais países desenvolvidos em interpretar o capitalismo da primeira maneira. Se essa imposição fosse aceita pela CE, o denominado modo de regulação social europeu deveria ser desmantelado em favor da total desregulamentação do mercado de trabalho e da privatização e/ou minimização e focalização dos seus programas públicos de proteção social. Sendo assim, a construção da UE é uma significativa resposta política à doutrina econômica dominante não somente a formação de um bloco econômico como resposta ao processo de internacionalização da economia mundial.

Na verdade, o chamado modo de regulação social europeu nada mais é do que a concepção histórica da social democracia, ou seja, a idéia de que a solidariedade deve suplantar a competição intrínseca ao capitalismo. Capitalismo, aqui interpretado da segunda maneira e que foi julgada por nós como correta, isto é, um regime tendencialmente instável e injusto. A intervenção pública deveria, portanto, garantir a segurança dos mais fracos e prevenir incertezas inerentes ao funcionamento dos mercados [Belluzzo 1998]. Da mesma maneira, a primeira interpretação do capitalismo se refere à concepção neo-liberal, da qual os EUA são o principal e mais destacado defensor. Como potência econômica dominante, eles tentam impor aos demais países seus valores, isto é, a competição, a eficiência e o

individualismo, numa clara demonstração de que a sociedade ou a questão social deve permanecer subordinada à questão econômica. Dizem os EUA, que somente através da adoção desses valores econômicos a sociedade poderia evoluir de maneira saudável e equilibrada. Os europeus resistem a essa afirmação “fugindo” e defendendo a crença na existência de um modo alternativo de interpretar as relações econômicas, mais precisamente, no modo europeu de regulação social.

Nesse contexto, a social democracia deve ser entendida como uma alternativa política de regular a economia que se encontra entre o capitalismo e o socialismo, ou seja, um sistema onde a sociedade procura evitar ser completamente subordinada à economia, combinando o dinamismo econômico do capitalismo com os valores políticos do socialismo [Clarke 1990]. Como diz Cardoso de Mello (1998), ela representa um processo de domesticação do capitalismo, uma trava ou freio moral imposto pelo Estado em nome da sociedade. Não é por outra razão que no nosso desenho esquemático a CE está fora do círculo maior que representa o sistema capitalista.

Em suma, a existência do chamado modelo europeu de regulação social torna o caso europeu de regionalização específico e, no nosso entender, uma significativa resposta política ao processo de internacionalização da economia mundial, imposta pela potência econômica dominante. Imposição esta, que implica numa determinada interpretação do capitalismo que, por sua vez, exige o desmantelamento do modo de regulação social europeu. O entendimento da UE como uma resposta política aos ditames da potência econômica hegemônica representa o eixo central de nosso trabalho.

Entretanto, essa resposta não deve ser vista como algo definitivo e acabado. Ela representa um contínuo processo de resistência ao longo do tempo e não uma solução pronta e imediata. Na verdade, na origem da UE não existia a percepção de que este era um processo de regionalização específico, dadas suas particularidades sociais. À medida que o processo avança, a questão social, explicitada pela existência do modo europeu de regulação, vai assumindo contornos mais nítidos. Ele era, sim, um processo específico desde o início, mas isso só fica evidente com seu avanço na história. Isso porque a própria imposição econômica da potência dominante também se dá através de um processo

histórico. Sendo assim, na medida em que essa imposição se acentua ao longo do tempo, a resposta européia também tende a ser mais forte e clara.

Nesse sentido, devemos retornar ao nosso desenho esquemático para tentar visualizar a dinâmica desse processo. No desenho existe uma linha com duas direções (duas pontas ou setas) e dois círculos pequenos representando a CE. Um dentro e outro fora do círculo maior. A existência desses dois círculos menores procura mostrar que, à medida que a tensão externa imposta pela potência dominante se acentua, a CE pode vir a estar dentro do maior. Entretanto, se a resposta também se acentua, ela pode continuar fora. Sendo assim, não podemos dizer, em princípio, onde se encontra o círculo menor, se dentro do maior, se fora, ou se muito longe ou muito próximo. Isso depende da intensidade e clareza da resposta européia, em outras palavras, essa imprecisão mostra, justamente, que esta resposta é um processo histórico. Processo este, que começa a se delinear com o advento da internacionalização produtiva da economia mundial no pós-guerra, e se acentua, mais recentemente, com a chamada globalização econômica.

Nesse contexto, os fenômenos da transnacionalização produtiva promovido pela concorrência entre as grandes empresas multinacionais no pós-guerra e o da globalização econômica são diferentes. O primeiro foi um processo de divisão internacional do trabalho estável, que levou a uma “territorialização hierarquizada” do investimento externo direto [Tavares 1997]. O segundo representa a desregulação e financeirização da economia mundial, sendo justamente por tal motivo que alguns autores o qualificam como “mundialização” do capital [Chesnais 1995]. É um fenômeno mais recente, ocasionado pelas práticas de desregulamentação cambial e financeira impostas pelas políticas neoliberais emanadas das autoridades econômicas norte-americanas.

Essas diferenças se traduzem em diferentes níveis de pressão externa, no sentido de transformar a CE apenas num processo de regionalização de natureza econômica. Nesse sentido, a pressão era menor na internacionalização produtiva e se acentuou com o advento da globalização econômica. Isto fica mais claro ao recuperarmos historicamente os principais acontecimentos, que deixam mais evidentes como a manutenção do modelo europeu de regulação social se traduz numa resposta mais ou menos acentuada, à medida

em que a pressão externa aumenta, e cujo ponto mais alto aparece com a globalização econômica.

Durante os chamados “trinta anos gloriosos” do capitalismo (do pós-guerra até meados dos anos 70), marcados pelas políticas intervencionistas estatais de caráter *keynesiano*, houve um círculo virtuoso de nível de vida e produtividade crescente, salários e lucros em aumento, taxas plenas de emprego, estabilidade econômica e harmonia social. De uma maneira geral, durante este período predominou na Europa a segunda maneira de interpretar o capitalismo, ou seja, a social democracia. No início dos anos 80 esse período “dourado” entra em crise na Europa, com o advento da chamada globalização econômica. Essa crise vai acentuar ainda mais as razões não econômicas para explicar o processo de construção da UE.

A origem do processo de financeirização global se deu com um conjunto de políticas deliberadas dos EUA que, em resposta à forte reversão da liquidez internacional em sua direção, ou seja, o resultado da diplomacia do dólar forte iniciada em 1979, obrigaram o restante dos principais países industrializados a liberalizar seus fluxos internacionais de capital, o que vem configurar a chamada desregulação financeira. A política do dólar forte, com uma forte elevação das taxas de juros norte-americanas, veio em resposta à desconfiança do dólar como moeda de circulação internacional, já que a hegemonia econômica americana vinha sendo contestada por causa da elevação dos seus patamares inflacionários e do seu crescente déficit da balança de pagamentos. Nesse sentido, os EUA, através de uma política unilateral, mudam radicalmente o contexto econômico mundial. Como diz Tavares (1997: 1):

“A integração ou globalização dos mercados cambiais e financeiros resultante induziu por toda parte a adoção de políticas deflacionistas e inibidoras do crescimento, desorganizou parte da divisão regional do trabalho e da grande indústria, aumentando prodigiosamente os fluxos de capitais financeiros ‘desterritorializados’”.

Soma-se a esse contexto a ruptura do sistema Bretton Woods como instituição de regulação monetária internacional que, nesse sentido, foi o passo prévio que possibilitou tal

mobilidade do capital financeiro. Nesta nova ordem mundial regida pela especulação financeira de âmbito planetário, os investimentos produtivos, por definição (princípio da demanda efetiva) gerador e propulsor da demanda, do crescimento, da renda e do emprego, ficam subordinados, bem como a intervenção do Estado na economia.

A origem do processo de globalização vai acentuar a existência de um modo de regulação social europeu, na medida em que ela pode ser traduzida como um conjunto de políticas iniciadas por uma potência dominante, no sentido de exercer um papel hegemônico em relação a seus parceiros e competidores econômicos. Em outras palavras, os EUA promovem nos anos 80 um movimento de liberalização econômica mundial, no qual eles, como potência dominante e fornecedor da moeda de circulação internacional, têm um papel claro de liderança. Os demais países são obrigados, em nome da manutenção dos seus níveis de eficiência e competitividade global, a acompanhar de maneira subordinada a política americana. Para nós, vale dizer, os norte-americanos impõem aos demais países a primeira maneira de interpretar o capitalismo. Isto porque a globalização diminui os espaços para a formulação de políticas macroeconômicas nacionais, pois fatores fundamentais como a taxa de câmbio e juros estão interligados dentro de um contexto mundial.

Em síntese, embora a UE tenha sua origem marcada por um fenômeno de internacionalização produtiva muito diferente da atual globalização financeira, esta última, ao tentar impor a primeira maneira de interpretar o capitalismo aos demais países, acentua ainda mais as já existentes razões não econômicas para explicar o surgimento da UE. Isto porque, nesta nova ordem econômica internacional, não há espaços para a intervenção pública, para o mercado de trabalho regulado e pouco flexível e para políticas públicas de proteção social, características do chamado modo europeu de regulação social, ou se quisermos, da social democracia. Tais características, dentro da concepção dominante do capitalismo, representam significativos entraves à eficiência e à competitividade econômica, daí a crise dos anos “dourados” mencionada anteriormente. Sendo assim, para que a UE mantenha seu modo específico de regulação social, ela deve enfrentar uma tensão ainda maior que a existente nos marcos históricos de sua origem, o que nos permite dizer

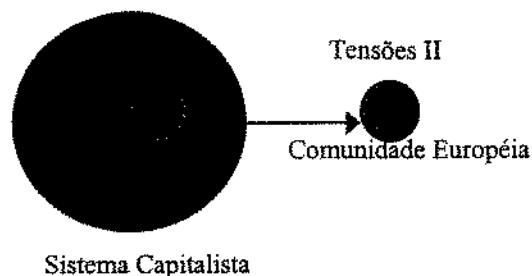
que as razões não econômicas que explicam o surgimento da CE estão acentuadas. Essa tensão, se enfrentada isoladamente pelas pequenas e modestas economias dos países membros da Comunidade, seria provavelmente vitoriosa. Apenas em conjunto a Europa oferece resistência.

A pressão para que o círculo pequeno (cinza) volte para o domínio do azul é muito maior. Em outras palavras, não há grandes espaços para interpretar o capitalismo de outra maneira. A alternativa européia é um dos poucos focos de resistência, principalmente depois da queda generalizada do regime socialista. Nesse sentido, os países do leste europeu e a antiga URSS representavam uma outra alternativa ou escolha ao modo de interpretar o capitalismo. Escolha que atualmente, com raras exceções como Cuba, não existe mais. Isso deixa claro a importância da Comunidade Européia no cenário mundial.

2. A segunda Tensão

Como vimos no item anterior, a UE pode ser entendida como uma resposta política à doutrina econômica liberalizante, onde a sociedade permanece subordinada à economia. Resposta esta, que configura um contínuo estado de tensão, na medida em que pressupõe a manutenção do chamado modo de regulação social europeu, por sua vez contrário e estranho à orientação capitalista dominante. Entretanto, e embora pareça contraditório, esse mesmo movimento de “fuga” ou resposta ao sistema dominante, com a criação da UE, provoca tensões internas de outra natureza, que ameaçam a própria consolidação da Comunidade como um bloco regional de política econômica (e social) alternativo.

No desenho abaixo as pequenas setas no interior do círculo cinza evidenciam tais tensões.



Estas tensões ou pressões internas vão atuar no sentido de exigir uma posição mais clara e presente das instituições comunitárias, no que se refere à política social comum. Embora possamos falar, de maneira geral, na existência de um modo de regulação social europeu, quando olhamos com mais cuidado as particularidades e heterogeneidade de natureza social existentes entre os países da CE, constatamos que elas podem se traduzir num obstáculo interno insuperável para o prosseguimento e sucesso da unificação européia em todos seus sentidos (unificação econômica, monetária, política, cultural e social). Neste contexto, veremos que essas tensões podem ser corretamente entendidas, como pressões no sentido de exigir uma eficiente harmonização ou integração social dos países membros da Comunidade, isto é, a promoção de uma integração de seus diferentes modelos de Estado de Bem Estar Social.

Antes de detalhar cada uma das pressões, devemos entendê-las de maneira geral. Para isso, temos que voltar a afirmar que as razões principais para a construção da UE são, essencialmente, de natureza econômica. Durante o decorrer do texto, procuramos mostrar que apesar disso ser verdade, a especificidade do caso europeu nos permite falar num modo de regulação social europeu, e daí também a existência de razões não econômicas para explicar o processo de integração europeu. No entanto, tais razões não são predominantes sobre a essencialmente econômica. Nesse sentido, e esse aspecto ficará mais claro durante todo o primeiro e o segundo capítulos desse trabalho, a lógica inicial da integração é a construção de um mercado interno comum, não havendo, em princípio, grandes preocupações com a questão social do processo de integração. Que o leitor não se confunda. Esta afirmação não exclui a existência de um modo de regulação social europeu, ele existe

de maneira geral, mas a regulação é circunscrita aos limites territoriais de cada país membro, ou seja, embora todos os países possuam desenvolvidos sistemas de proteção social, eles são nacionais e diferentes entre si. Sendo assim, a preocupação da UE no princípio era formar uma área de livre comércio, onde a questão social ficaria delimitada no interior de cada país. O termo *comum* seria usado para o mercado e não para o social.

Entretanto, e isso delinea a preocupação central desta tese, a questão social em âmbito comunitário não pode ser dissociada da questão econômica ou, mais especificamente, o avanço do processo de integração econômica e constituição de um mercado comum deve vir acompanhado de um respectivo avanço no processo de integração dos programas sociais. Isso porque, como veremos nas três justificativas que seguem abaixo, existem fortes tensões ou pressões para o desenvolvimento de uma política social comum, sendo que a fonte mais importante de pressão é, justamente, o resultado dos “amplos efeitos” [Leibfried e Pierson 1993] do mercado comum europeu, ou seja, do processo pelo qual os problemas conexos ao completamento do mercado interno, incentivam a Comunidade a pensar com mais cuidado na questão social.

2.1 A perda da soberania dos Estados Nacionais

O processo de integração econômica em curso na CE, mais especificamente, a união monetária, vai se traduzir em significativas perdas da soberania dos Estados Nacionais. Isso porque a adoção de uma moeda única elimina imediatamente o câmbio como variável de ajuste entre as economias dos países membros. A independência nacional da política monetária é restringida ou até mesmo eliminada, o que faz recair sobre a política fiscal todo peso do ajuste a choques externos, que afetam de forma diferenciada os países envolvidos. Nesse contexto, os países da Comunidade para atingirem os critérios de convergência devem reduzir seu déficit e sua dívida pública, o que em outros termos significa um corte nos gastos sociais e uma redução do tamanho do Estado de Bem Estar Social. Dada a enorme legitimidade política dos programas de proteção social, isto representa um enorme custo político para cada país em particular, o que poderia levar a uma divisão política e econômica da Comunidade e ameaçar o sucesso da integração almejado. Torna-se, portanto, necessária uma maior coordenação da disciplina fiscal e dos gastos sociais, o que poderia

ser conseguido, evidentemente, com a harmonização das políticas sociais em âmbito comunitário.

2.2 A perspectiva de um “*dumping social*”

O fenômeno do *dumping social* tem duas faces: uma que se refere ao movimento das empresas; outra que diz respeito ao movimento dos cidadãos. Com a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, as empresas que operam onde os gastos com a legislação social e trabalhista são baixos, podem vender seus produtos a preços inferiores aos dos seus concorrentes. No contexto comunitário, esta situação provoca um incentivo para que as empresas com custos mais altos se transfiram para áreas com custos menores, ou passem a exigir dos governos nacionais uma redução desses custos. As empresas tendem a se deslocar para países, onde as leis trabalhistas signifiquem menores gastos. Isto, por sua vez, provoca um desequilíbrio financeiro entre os países, pois aqueles que recebem novas empresas recebem também novos postos de trabalho e novos recursos fiscais, já aqueles que perdem suas empresas, apresentam uma diminuição dos postos de trabalho e dos recursos fiscais gerados.

Já os cidadãos residentes nos países membros da CE apresentam um movimento oposto, deslocando-se das áreas com sistemas de proteção social menos desenvolvidos em direção às mais desenvolvidas. A justificativa para esse movimento é a simples busca de melhores condições de vida, tendo como princípio que *Welfare States* mais desenvolvidos são sinônimos destas melhores condições. Este contexto de redistribuição dos problemas sociais tem como consequência uma enorme instabilidade nas estruturas econômicas e sociais dos países, o que por sua vez, também tende a ameaçar esforços de integração de qualquer natureza.

2.3 A definição de uma cidadania ou identidade social européia

O argumento da cidadania é relevante ao considerarmos que um sentimento de coletividade garantiria uma maior estabilidade das medidas adotadas pela Comunidade, sejam elas de natureza econômica, política ou social. Haveria uma maior legitimidade

política das decisões comunitárias, concordando com Peter Lange que afirma existir um “déficit de democracia” na Europa. A falta de um sentimento de cidadania europeia faz com que os governos nacionais relutem em renunciar parte de seu controle político em favor dos interesses comuns, pois têm medo de uma perda de legitimidade política interna. Isto se torna uma fonte de pressão para um maior desenvolvimento de uma política social comum, na medida em que entendemos o Estado de Bem Estar Social como parte da construção da identidade de uma nação, dada sua enorme legitimidade política e popular. A cidadania está estreitamente vinculada à existência de políticas sociais. Para a construção de uma identidade comunitária deve haver, portanto, a construção e instituição de políticas sociais comuns no interior da Comunidade. Quanto mais harmonizados forem os programas de seguridade social, maior o sentimento de cidadania europeia e por isso maior a possibilidade de sucesso da integração europeia em todos sentidos.

Em suma, nesta introdução procuramos mostrar que, embora a constituição da Comunidade europeia deva ser explicada por razões econômicas, existem certas especificidades que tornam o caso europeu de regionalização único, e que por isso existem outros argumentos de natureza não essencialmente econômica para explicar a formação e consolidação da UE ao longo do tempo, isto é, a existência de um modo de regulação social europeu. Como vimos, estas especificidades nos permitem falar de um “fuga” ou alternativa ao modo dominante de pensar o capitalismo.

Esta alternativa pressupõe um primeiro movimento de tensão, externo ao contexto comunitário. Entretanto, como o modo de regulação europeu não é razão dominante e principal para explicar a construção da UE, isto é, a razão econômica prevalece, o primeiro movimento de fuga do contexto externo provoca tensões internas de outra natureza. Sendo assim, temos um segundo movimento de tensão, que se evidencia na questão social implícita à constituição da Comunidade. Tensão esta que, se não resolvida, ameaça o sucesso da integração europeia em todos seus sentidos.

Esta dissertação vai procurar estudar justamente como a UE está resolvendo tais tensões internas, mais precisamente, como a política social está se desenvolvendo em âmbito comunitário. Esta questão pode ser corretamente traduzida pela necessidade de se

harmonizar ou integrar os diferentes sistemas de proteção social dos países membros, que foram delineados historicamente como sendo essencialmente nacionais.

Para isto dividimos essa dissertação em quatro capítulos. O primeiro faz um resumo histórico do processo de integração europeu desde sua origem até o cenário atual, evidenciando sua estrutura de poder e o processo de tomada de decisões. O segundo faz um resumo das medidas efetivamente adotadas pela Comunidade, no que se refere à política social comum. No terceiro, apresentamos os principais obstáculos para uma integração social. À luz desses obstáculos, e uma vez apresentada as principais propostas e idéias que compõem o atual debate sobre as possibilidades de harmonização das políticas sociais no contexto comunitário, tentaremos mostrar qual é a melhor proposta para uma possível integração social da CE. O quarto e último capítulo faz um breve resumo dos sistemas previdenciário e sanitário da Alemanha, Itália e Suécia e suas recentes reformas, no sentido de averiguar se estas reformas apontam ou não para uma maior harmonização social da UE. Circunscrevemos a nossa análise às pensões e assistência sanitária não somente porque se trata de dois setores econômica e politicamente mais importantes, mas também porque a velhice, a invalidez e a enfermidade são os únicos riscos verdadeiramente “universais”, aos quais toda a população está exposta (diferentemente da desocupação, dos infortúnios no trabalho, etc., que incidem somente na população ocupada).

Também segue anexo um breve estudo comparativo sobre a problemática social das experiências de regionalização do Mercosul e da União Européia. Para isso, procuramos analisar as principais semelhanças e diferenças entre esses dois casos.

Capítulo I

1. A Origem Histórica da Comunidade Européia

Sendo este um capítulo essencialmente convém delimitarmos um ponto de partida. Nossos estudos e pesquisas demonstram, sem dúvida, que o ponto de partida mais apropriado para entender o processo de integração européia é o imediato pós-guerra. A análise desenvolvida aqui tem como pretensão apenas oferecer uma visão panorâmica do processo de formação da CE, ou seja, como se estivéssemos olhando tudo de muito longe e, apesar de termos uma visão ampla e geral de tudo, não é possível distinguir e definir detalhes.

O período do pós-guerra cria uma situação internacional mais favorável para o crescimento do comércio mundial. As duas grandes guerras haviam desarticulado o comércio com um ambiente de protecionismo e acordos bilaterais entre as nações. O enorme crescimento econômico dos países centrais nesse período encontra parte de sua explicação, justamente, no incremento do comércio externo. Entretanto, para entender melhor este processo, devemos confrontar o papel desempenhado por esse aumento das trocas externas com o papel desempenhado pelo mercado doméstico dos principais países europeus.

Embora o comércio externo tenha crescido mais rápido e com mais força, o crescimento da era dourada tem base primariamente doméstica. Grande parte do crescimento das exportações e importações que aumentam mais que o produto interno dos países, se deve ao pequeno patamar inicial desse comércio, que praticamente começa do zero. Não foi, todavia, este movimento externo que impulsionou o crescimento econômico. O “motor” deste processo é o mercado doméstico. O internacional, por sua vez, vai servir apenas de “âncora” daquele crescimento ao justificar altas taxas de investimentos que não podem ser explicadas simplesmente pela expansão dos mercados internos nacionais. Em outras palavras, a importância do comércio externo foi expandir investimentos em setores industriais que necessitavam de maiores mercados. Esse contexto vai justificar a

especialização e a divisão internacional do trabalho dentro da indústria, como também o surgimento de uma estrutura industrial marcada pela concentração do capital. A visualização de um exemplo facilita o entendimento desse processo. Imaginemos uma indústria de máquinas de café italiana. Esta indústria, se quiser se expandir, não pode ficar limitada à fronteira do território italiano. Uma vez saturado seu mercado doméstico, deve exportar para outros países. A Itália, portanto, seria caracterizada por ser um país com indústrias especializadas na produção de máquinas de café, ao mesmo tempo que um outro país qualquer, poderia ter uma indústria especializada na produção de alguns componentes para essas máquinas. Isso demonstra a importância para uma indústria especializada exportar e importar, a fim de se expandir além dos mercados nacionais em que atua. Portanto, a relação entre o mercado interno e externo induz a um processo de especialização produtiva.

Por sua vez, este processo de especialização produtiva e trocas intra-industriais, trouxe consigo transformações qualitativas no comércio internacional. Ele assume a forma de intercâmbio de manufaturas por manufaturas, apoiando-se em economias de escala de produção e na diversificação da oferta onde o avanço da tecnologia do produto é mais rápido. A difusão dessas inovações técnicas é facilitada pela possibilidade de se introduzir novos produtos, de maneira simultânea, em um grande número de mercados nacionais, ou seja, a tecnologia passa a ser um instrumento privilegiado de penetração no exterior [Furtado 1987].

Esse ambiente vai se mostrar extremamente propício para a penetração dos Investimentos Externos Diretos americanos na Europa. Essas grandes empresas, ao invés de exportarem seus produtos, levam suas fábricas para competir dentro dos mercados domésticos em expansão. Esta alternativa era mais interessante do que a exportação direta, pois as subsidiárias localizadas no exterior utilizavam tecnologia já amortizada, o que diminuía os custos e reproduzia no todo ou em parte a gama de produtos da matriz, além de estarem muito mais próximas do mercado diretamente consumidor. Essas empresas transnacionalizadas também praticavam um comércio externo ao importar e exportar produtos entre filiais e matrizes. É um tipo de comércio específico intra-firmas, que faz

parte da estratégia internacional das multinacionais, e que se define de acordo com os custos de produção divergentes entre os diferentes países em que atua.

Portanto, a expansão do comércio exterior associada à projeção internacional das grandes empresas americanas, promovem uma maior unificação do espaço econômico mundial dentro do sistema capitalista. Espaço este que tem como centro orientador a economia americana fortalecida e em situação privilegiada no pós-guerra. A guerra havia recuperado a economia americana em todos seus sentidos e o Estado tinha um controle total sobre as atividades econômicas. Até então, tudo estava dirigido para permitir ao Estado planejar o esforço de guerra. Os mercados de produtos e o financeiro eram controlados por órgãos do governo. Esta situação contrasta com a Europa arrasada no imediato pós-guerra. Os EUA, entretanto, necessitavam do mercado europeu para passar de uma economia de guerra para uma economia civil, ou seja, ao invés de produzir tanques de guerra sob a supervisão do Estado, produzir tratores para vender no território europeu. Isto explica a ajuda americana para reconstruir a Europa que, por sua vez, tem como contrapartida a abertura dos mercados europeus à grande empresa americana com intenções de internacionalizar seu capital. Isso ajuda a explicar o aumento do comércio internacional e a integração do espaço econômico mundial sob a tutela americana.

Na realidade, podemos traduzir tais acontecimentos como a tentativa americana de impor uma nova ordem mundial baseada nos princípios liberais tradicionais [Van der Wee 1987]. Os EUA usam sua posição de liderança para tentar impor o livre comércio mundial, mas com a economia européia destruída, isso não é imediatamente possível. O Plano Marshall deve então ser entendido como uma suspensão temporária dos princípios da economia liberal para permitir a recuperação européia. A Europa, uma vez recuperada economicamente, estaria apta para aceitar uma nova tentativa de afirmação dos princípios liberais.

Essa crescente integração produtiva, comercial e até financeira com os grandes bancos privados americanos abrindo filiais no exterior⁴ impunha a necessidade de se ter

⁴ Bancos fogem da regulamentação do sistema financeiro pós-30 construída para evitar novas crises do sistema bancário como no *crash* de 29. Há uma defasagem de aproximadamente 1 ano entre a saída das grandes empresas e os bancos que também atuam financiando as atividades dessas empresas.

uma institucionalidade internacional para a regulação econômica mundial. O conjunto de regras e instâncias deliberativas montadas em Bretton Woods foi resultado destas necessidades e expressava a hegemonia americana no contexto mundial [Lacerda 1992]. Na verdade, o que estava acontecendo é que os sistemas nacionais de regulação econômica foram perdendo seus contornos diante das grandes empresas internacionais, que eram livres para iniciar ou ampliar atividades neste ou naquele país em função dos seus próprios objetivos de expansão. Isto justifica a criação de uma estrutura de regulação externa. Esse processo impôs novas formas de interdependência entre as nações. Interdependência que, por sua vez, tornou muito difícil para os governos nacionais manterem uma regulação macroeconômica dentro dos limites territoriais de seus países. A empresa transnacional tem sua margem de manobra aumentada, frente ao poder regulatório do Estado Nacional.

Em linhas gerais, podemos dizer que o sistema econômico internacional pensado em Bretton Woods tinha como objetivo implícito construir um ambiente propício para o desenvolvimento americano como centro econômico mundial. Para isso propunha o livre comércio com câmbio fixo. A Europa resistia aos planos americanos, por não ter como sobreviver nestas condições, a não ser que mantivesse um baixíssimo padrão de vida. Enquanto Europa e Japão não se recuperassem da devastação da guerra, os objetivos do sistema monetário internacional pensado em Bretton Woods não poderiam ser executados. Associando esta questão à real ameaça comunista no território europeu, podemos entender o esforço americano de reconstrução da Europa e o adiamento do funcionamento das regras definidas em Bretton Woods.

É nesse contexto que devemos entender a origem da organização comunitária européia, que surge da incapacidade de regulação global da economia internacional e da necessidade dos países europeus criarem novas instâncias e acordos comuns para enfrentarem os problemas, também comuns, oriundos da nova dinâmica de interdependência nas relações econômicas entre as nações, face à independência de decisões das grandes empresas e dos bancos multinacionais. Nas palavras de Furtado (1987, p:218), “as economias nacionais da Europa Ocidental tornaram-se altamente dependentes do comércio exterior para crescer”. Entretanto, a Europa tinha uma especificidade, pois grande

parte deste comércio externo é dentro dos países europeus, “a integração regional, ao internalizar parte do comércio exterior, privilegiou as empresas da região e limitou o impacto da transnacionalização”. Já havia, antes do acordo formal, uma relativa proximidade econômica entre os países, tratando-se, portanto, de um comércio entre nações desenvolvidas com estruturas de oferta e demanda parecidas. Essa semelhança produtiva, associada a níveis de conhecimento tecnológicos, modos de vida e consumo, impulsiona um grande volume de comércio intra-industrial na Europa, o que nos permite afirmar que já havia uma integração em marcha, antes dos países promoverem um marco institucional [Rapoport & Musacchio 1993]. Celso Furtado ainda alerta que tal institucionalização só foi possível porque a CE, além de seus objetivos estritamente econômicos, é o embrião de um sistema político e, portanto, de um governo que toma decisões comuns para todos países membros, e diz “que a construção da CE constitui a resposta historicamente mais significativa aos grandes desafios lançados no pós-guerra pela evolução da economia internacional” [Furtado 1987, p:222]. Vale lembrar ainda, como já havíamos sublinhado na introdução do presente trabalho, que no caso europeu existem certas especificidades históricas que nos permitem falar na existência de um “Modo de Regulação Social Europeu”.

Este contexto explica o surgimento da EPU (União Européia de Pagamentos), da OECE (Organização para Cooperação Econômica da Europa), da Comunidade Européia do Carvão e do Aço e, posteriormente, da Comunidade Econômica Européia com a idéia do Mercado Comum Europeu.

2. Da Utopia à Realidade: os Principais Passos do Processo da Integração Européia

Os alicerces da integração econômica européia, como vimos, se instalaram no intenso período de crescimento econômico e mundial chamado de os “trinta gloriosos”. Dentro deste contexto, a configuração da Comunidade Européia foi precedida por uma série de eventos que merecem ser rapidamente assinalados.

Em 1946, houve o “apelo de Zurique”, onde Wiston Churchill lançou a palavra de ordem da necessidade de se criar uma “espécie de Estados Unidos da Europa”. Em 1947,

foi criado pelos EUA, o plano Marshall para a reconstrução européia e, já ali, foi ressaltada a importância da cooperação econômica entre os países europeus. Este ambiente possibilitou o congresso de Haia, em 1948, reunindo os delegados dos movimentos europeus que apoiavam a convocação de uma Assembléia Européia eleita democraticamente por todos os Paramentos Nacionais. Esta Assembléia teve como objetivo examinar a criação de uma União ou de uma Federação aberta a todas as nações européias de regime democrático. São duas as teses que aqui se chocam, a defendida pelos britânicos que, de acordo com a afirmação de Churchill no apelo de Zurique, propunha a Europa dos Estados, onde haveria apenas uma relação intergovernamental entre as nações e a soberania dos Estados permaneceria intacta. A segunda tese, que acabou prevalecendo, era defendida pelos francos-belgas e propunha a Europa Comunitária Federalista e com poderes independentes dos Estados Nacionais. A partir dessa tese, duas concepções de Europa foram evoluindo: a concepção federalista defendendo a criação imediata de uma federação política; a concepção pragmática defendendo a cooperação e integração entre os Estados Europeus de maneira evolutiva, onde a Federação seria uma meta de longo prazo. Por sua vez, duas tendências surgiram dentro dessa última concepção: a cooperação *strictu sensu* sem perda da soberania e a integração com perda de soberania apenas em alguns pontos muito bem definidos [Thorstensen 1992]. A segunda tendência acabou se confirmando, o que explica a tardia entrada do Reino Unido na Comunidade, que desde o início se opunha a qualquer tipo de redução da soberania dos Estados nacionais e muitos dos conflitos de interesses entre os diversos Estados membros, aos transferirem parte de suas soberania para as instituições comunitárias.

O choque entre as duas tendências apontadas acima explica uma possível divisão das experiências de unificação européia, ao longo do tempo, entre organizações de cooperação e de integração no sentido efetivo da palavra. A primeira se caracterizaria pelo respeito à soberania nacional, onde as deliberações de seus órgãos apenas vinculam os Estados que as aprovam, mas não afetam a soberania dos Estados que as compõem. Na verdade, é apenas um acordo político sem nenhuma prerrogativa legal e institucional. Já a integração pressupõe a existência de instituições supranacionais com poderes próprios, independentemente dos governos nacionais. Seus representantes devem defender os

interesses da Comunidade e não dos seus Estados de origem.

As primeiras experiências no sentido da unificação se caracterizam por terem sido de cooperação. Em 1948, criou-se a OECE (Organização Européia para a Cooperação Econômica), que tinha o intuito de viabilizar a implantação do projeto de reconstrução ao administrar a ajuda americana no Plano Marshall. Posteriormente, com a criação da Comunidade, a OECE é substituída pela OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que além de agregar dezenove países europeus também comporta EUA, Canadá, Japão, Austrália e Nova Zelândia. O objetivo da OCDE é coordenar as políticas econômicas de seus membros e o desenvolvimento da economia mundial.

Dentro deste mesmo contexto, mas sob o aspecto militar, temos em 1949 a criação da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). O objetivo é a assistência mútua no caso de agressões que ameacem a integridade territorial, a independência política ou a segurança de qualquer um de seus membros.

O Conselho da Europa (surge como uma consequência positiva do conflituoso Congresso de Haia), criado em 1949, também como órgão de cooperação, é uma organização fundamentalmente política, cujo objetivo é defender os valores democráticos das nações européias. Apesar de ser a mais antiga das organizações européias, e possuir um amplo campo de atuação (jurídico, administrativo, cultural, econômico e social), não tem poder de decisão. Podemos dizer que sua tarefa básica é defender os direitos humanos dando pareceres sobre as decisões comunitárias.

Considerando agora as experiências de integração, que efetivamente dão origem institucional à Comunidade Européia, temos, em 1951, a criação da CECA (Comunidade Européia do Carvão e do Aço), que nasce com o Tratado de Paris assinado em 18 de abril de 1951 entre Bélgica, República Federal Alemã, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. O objetivo era realizar um mercado único do carvão e do aço, eliminar os obstáculos à livre circulação dos produtos carbo-siderúrgicos e qualquer discriminação por parte dos Estados membros. Além disso, a escolha do setor siderúrgico para esse primeiro passo de integração tem uma explicação simples e evidente: a indústria do carvão e do aço

tinha grande importância para a economia de dois países, cuja rivalidade já tinha originado duas guerras mundiais, isto é, França e Alemanha. Este era um setor vital para a indústria de armamentos, o que por sua vez exigia que o controle da CECA fosse exercido por uma entidade acima dos dois países rivais, dentro de um conjunto mais amplo de Estados [Thorstensen 1992]. A idéia era bastante simples: se uma questão divide os Estados europeus a ponto de gerar sérios conflitos entre eles, é possível superar o problema enfrentando-o não mais ao nível intergovernativo, mas sim ao nível de instituições comuns criadas para encontrar soluções de interesse geral. Podemos assim dizer que, sob as vestes de um projeto técnico, a CECA representa antes um ato político na tentativa de consolidar a paz entre os países europeus, pois qualquer tipo de guerra entre França e Alemanha tornaria-se não somente impensável, mas também materialmente impossível.

Em 1952, vem à tona a preocupação com o setor de defesa da Europa. Depois da experiência de integração no setor siderúrgico, a idéia de integração da defesa europeia passou a ser discutida. O Plano de Pleven, que era presidente do conselho de Ministros da França, por exemplo, propunha a formação de um exército europeu para defesa comum, subordinado às instituições políticas de uma Europa unida. Nesse ambiente, o Tratado de Paris, do mesmo ano criou a CED (Comunidade Europeia de Defesa) para a elaboração de planos estratégicos e alistamento de tropas. Este órgão permaneceria subordinada à OTAN. Os países integrantes seriam os mesmos da CECA, mas a ratificação da assinatura do Tratado foi rejeitada pela França em 1954, seguindo a orientação de comunistas e gaullistas contrários à supranacionalidade da CED no setor de defesa e segurança. Com o fracasso da CED os países da CECA e o Reino Unido, sob pressão americana, criaram a UEO (União Europeia Ocidental), tendo como objetivo a segurança e o controle dos armamentos da Europa. No entanto, ao contrário da CED, a UEO seria um órgão de cooperação e organização, mas não de integração. Atualmente essa organização é formada por novos países europeus com exceção da Dinamarca, Irlanda e Grécia. Seu papel ao longo da história tem sido predominantemente secundário e sem maior importância, embora tenha adquirido alguma relevância por sua atuação durante a queda do muro de Berlim, na desintegração do bloco soviético e na crise na Iugoslávia.

Em 1955, houve a conferência de Messina, onde foi designado um comitê de especialistas para elaborar um relatório sobre as possibilidades de uma união econômica geral e uma união no setor de energia nuclear. Esta conferência marca o início dos trabalhos que deságuam na assinatura do Tratado de Roma, em 25 de março de 1957, pelos mesmos seis países membros da CECA. Nesse tratado, foi criada a CEE (Comunidade Econômica Européia) e a CEEA (Comunidade Européia de Energia Atômica, ou EURATOM). O objetivo da CEEA era coordenar esforços para o desenvolvimento de uma estratégia européia para a energia nuclear com fins pacíficos, enquanto os objetivos da CEE têm um âmbito de referência muito mais amplo, de caráter econômico, mas também político e social:

- abolição entre os Estados membros das fronteiras alfandegárias e dos obstáculos à entrada e saída de mercadorias;
- instituição de uma tarifa alfandegária e uma política comercial comum nas relações com países terceiros;
- eliminação entre os Estados membros dos obstáculos para a livre circulação de pessoas, serviços e capitais;
- instauração de uma política comum nos setores de agricultura e transportes;
- instituição de mecanismos capazes de impedir distorções na concorrência do mercado comum;
- aproximação das legislações nacionais na medida necessária para facilitar o funcionamento do mercado comum;
- criação de um Fundo Social europeu com o objetivo de melhorar as possibilidades de emprego dos trabalhadores e suas condições de vida.

Apesar de alguma referência explícita à questão social como no último item, a missão essencial definida pelo tratado de Roma era a construção de um mercado comum. O objetivo primordial era de organizar um instituição supranacional para garantir e ampliar mercados, ficando claro, desde o princípio, que o fator chave para a ação orquestrada era de natureza econômica. Isso explica porque nos primeiros anos de funcionamento os maiores avanços da CEE estiveram relacionados à união aduaneira e à política agrícola comum. As dificuldades e a demora para se atingir os demais objetivos vão mostrar que na prática era

muito difícil prever e regulamentar num só tratado todos os problemas resultantes da passagem de uma fase de simples união aduaneira, para a união econômica, o que exigiria uma integração muito maior do que simplesmente um mercado comum.

Embora fique claro que a natureza do funcionamento da CEE, em princípio, era eminentemente comercial, seus objetivos a longo prazo não se limitavam exclusivamente ao estabelecimento de uma zona de livre comércio. Na verdade, o Tratado de Roma define como primeiro objetivo a união aduaneira, mas já se refere a uma posterior união econômica e monetária. Isso fica implícito nos termos do Tratado. O artigo 235, por exemplo, abre a possibilidade de se estabelecerem quaisquer outras políticas consideradas necessárias à concretização dos objetivos gerais inscritos no Tratado [Lacerda 1992]. Há, portanto, espaço até mesmo para uma possível união política da Comunidade.

Tendo clara essa questão, podemos entender porque imediatamente a seguir da formação da CEE, surge, em 1959, a EFTA (*European Free Trade Association*). Essa organização nasce como resposta à Comunidade Econômica Européia, ao não aceitar suas amplas teses integrativas. Seu objetivo era exclusivamente formar uma grande zona européia de livre comércio, não tendo por meta a integração econômica ou política, e só tomando decisões por unanimidade. O Reino Unido não havia aderido à CEE e à CECA por rejeitar instituições econômicas supranacionais e por não acreditar no sucesso da Comunidade, por isso lidera o movimento de criação da EFTA que englobava, inicialmente, os seguintes países: Reino Unido, Portugal, Suécia, Finlândia, Áustria, Noruega e Suíça.

O Reino Unido vai apresentar seu pedido de adesão à CEE somente em meados da década de 60, mas sua inclusão foi por duas vezes barrada pelo general francês De Gaulle, que via nessa entrada a desestabilização da CEE, dados os estreitos laços entre Reino Unido e os EUA, as particularidades da agricultura inglesa (*Commonwealth* como fornecedor privilegiado de alimentos) e a fragilidade da libra.

Em 1965 foi definida no Tratado de Bruxelas, a fusão das três instituições comunitárias, ou seja, a CECA, CEE, e CEEA. Haveria, dessa maneira, uma só administração e um só orçamento geral e a partir de então surge o termo único de Comunidade Européia (CE) para designar o conjunto das três comunidades anteriores. Esta

maior aproximação amplia os debates sobre um programa comum de política econômica, uma possível união econômica e monetária e a possibilidade da admissão de novos países.

Em 1972, foi assinado o Tratado de Egmont para adesão da Dinamarca, Irlanda, e, finalmente, Reino Unido. No final da década de 70 tivemos também o episódio da “serpente monetária européia”, que apesar de ser criada como resposta ao instável clima monetário internacional, deixou mais claros os contornos de uma união monetária entre os, então, nove países membros⁵.

A década de 80 se caracteriza por novas ampliações da Comunidade, que passa de nove para doze membros. A Grécia teve sua adesão aceita em 1981, e Espanha e Portugal em 1986. Antes disso, em 1985, a Comissão da Comunidade Européia elabora em Milão o livro Branco, onde estão ilustrados os principais obstáculos para a realização de um mercado comum e um detalhado programa de propostas de trabalho dentro de um calendário de ação bem definido. O documento tem como objetivo básico a reforma e a revitalização dos objetivos traçados nos Tratados originais e vai culminar na assinatura do Ato Único Europeu em 17 de fevereiro de 1986. O seu objetivo principal foi desenvolver um quadro jurídico necessário para a criação do mercado unificado previsto para 1992. Ele definiu a possibilidade de se aprovar no Conselho de Ministros algumas propostas por maioria qualificada, principalmente aquelas de caráter estritamente econômico. Ao constataremos que as propostas relacionadas às questões sociais continuavam sendo aprovadas por unanimidade, podemos perceber a natureza eminentemente econômica do Ato Único. Há um claro avanço no projeto de construção do mercado interno, enquanto a área social fica relevada a segundo plano.

A assinatura da “Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais”, em dezembro de 1989, aprovada por 11 Estados membros com exceção do Reino Unido, visava atender especificamente a preocupação social. Podemos dizer que esse documento constitui a primeira tentativa mais séria de uma política social comunitária. Ele estabelece um preciso diálogo social e define os direitos de qualquer cidadão dentro da Comunidade,

⁵ A serpente monetária consistia em atrelar a oscilação das moedas dos países membros à oscilação do dólar, dentro de um intervalo pré-fixado de 4,5 % de flutuação para mais ou para menos.

traçando assim os marcos necessários para um avanço social no espaço comunitário [Lacerda 1992]. É verdade que a Carta contém apenas o enunciado de princípios e indicações programáticas, que precisam da ação direta da Comissão para se traduzirem em propostas concretas, todavia, fica registrada a disposição dos países em ajustarem suas legislações nacionais em favor de um projeto comunitário.

A segunda reforma do Tratado de Roma acontece em 17 de fevereiro de 1992 com Tratado de Maastricht. O coração do Tratado é constituído pela criação da União econômica e monetária, mas existem também outras disposições que produzem efeitos importantes em outros setores: política externa e segurança comum, cidadania europeia, ampliamiento do campo de ação da Comunidade (área social, ambiental, tecnológica, etc.) e justiça interna. Em Maastricht são definidas as medidas necessárias para a adoção da união monetária (EMU) e a data limite para sua implementação : 1 de janeiro de 1999. Os cinco critérios de convergência que deveriam ser atendidos pelos países da comunidade para ingressar no EMU são: *i)* inflação de no máximo 1,5 ponto de percentagem acima da média das três menores taxas de inflação; *ii)* taxa de juros de 10 anos dos títulos do governo até 2 pontos percentuais superior à média das taxas de juros nos três países com menores taxas de inflação; *iii)* déficit público não superior a 3% do PIB ; *iv)* dívida pública bruta não superior a 60% do PIB; e *e)* taxas de câmbio dentro das bandas de variação permitidas pelo *Exchange Rates Mechanism*⁶.

Em janeiro de 1995, passam também a fazer parte da Comunidade a Áustria, a Finlândia e a Suécia, constituindo a chamada "Europa dos 15", que em junho de 1997 realizou em Amsterdã uma reunião de cúpula. Os objetivos dessa reunião foram discutir três pontos centrais: 1) as dificuldades para a implementação da moeda única; 2) a preparação da extensão da União Europeia para os países do leste; 3) esclarecer a situação social da Europa. A discussão desses pontos resultou na manutenção dos critérios e da data limite para implementação da moeda única, o fracasso total de uma possível inclusão dos países do leste no curto ou médio prazo, e uma clara preocupação com as questões sociais no contexto comunitário.

⁶ Dados retirados do jornal Folha de São Paulo, em julho de 1997.

Conselho de Ministros, bem como a preparação de pareceres para o mesmo. Na prática, visa facilitar o trabalho do Conselho, centralizando as grandes negociações, além de atuar como um elo de ligação entre as administrações nacionais e a Comunidade. As propostas acordadas pelo Coreper são aprovadas sem discussão no Conselho.

Em 1986, com a instituição do Ato Único, foi criado o *Conselho Europeu*, formado pelos chefes de Estado e pelo Presidente da Comissão Europeia. Ele tem a função de dar impulso político à construção europeia, deliberando sobre assuntos que dependem de uma maior cooperação entre os Estados, ou seja, as questões mais difíceis de negociação. Suas reuniões acontecem, obrigatoriamente, duas vezes por ano no país sede temporário da Comunidade, podendo ocorrer reuniões extraordinárias. O Conselho Europeu, entretanto, apesar de definir tendências futuras e traçar as grandes linhas políticas da Comunidade, não tem poder de adotá-las efetivamente, essas devem ser aprovadas antes pelo Conselho de Ministros.

3.2 Comissão Europeia

A Comissão Europeia tem uma função essencialmente executiva, velando pela aplicação de Tratados e medidas já adotadas. Em termos de execução política, é a principal instituição comunitária, sendo por isso chamada com frequência de “motor” da política comunitária. É composta por comissários nomeados pelos Estados membros com mandatos de quatro anos renováveis e que podem atuar com grande autonomia frente aos seus países de origem. É independente em relação aos diferentes Estados nacionais e ao próprio Conselho de Ministros. A Comissão “deve estar subordinada apenas ao controle do Parlamento Europeu, o qual pode propor e votar moções de censura. É tida como a instituição que representa primordialmente os interesses comunitários” [Lacerda-1992, p:150]. O Presidente é indicado pelos Estados membros em comum acordo, entretanto, sua nomeação só acontece com a aprovação do Parlamento, por este motivo o mandato tem a mesma duração do período de vigência da eleição dos deputados do Parlamento, ou seja, cinco anos.

3.3 Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu, por sua vez, de acordo com Thorstensen [1992, p:51] “é considerado o espelho e a consciência da Europa como representante dos povos dos Estados membros”. A partir de 1979, os parlamentares começaram a ser escolhidos por sufrágio universal direto, caracterizando assim, a expressão democrática da vontade política dos cidadãos europeus. Suas funções são análogas a qualquer outro parlamento: aprovar leis e exercer um ação de controle sobre as atividades do poder executivo. Atualmente, é capaz de cumprir tais funções com mais eficácia, já que suas competências foram gradualmente ampliadas e seus poderes reforçados, primeiramente com o Ato Único e posteriormente com o Tratado de Maastricht. Vale ressaltar também, que qualquer cidadão europeu pode apresentar um petição sobre questões que envolvem a competência da União Européia e suas instituições, para isso devem se dirigir “à figura do *Mediador Europeu*. Este, eleito pelo próprio Parlamento, tem acesso a qualquer documento comunitário e tem como função básica ser o elo direto de ligação entre o cidadão e o Parlamento.

Os principais poderes de que dispõe o Parlamento se distinguem entre: poderes legislativos; poderes em matéria de orçamento; e poderes de controle do executivo. No que se refere ao poder legislativo devemos lembrar, que o Tratado de Roma definia para o Parlamento apenas um papel de caráter consultativo, enquanto a Comissão propunha e o Conselho decidia a legislação a ser adotada. Entretanto, hoje, em muitas áreas (liberdade de circulação, educação, saúde, cultura, etc.), o poder de decisão se divide entre o Parlamento e o Conselho.

Em relação às questões orçamentárias, o Parlamento aprova todo o ano o orçamento geral da União Européia, podendo sugerir modificações das propostas iniciais da Comissão e do projeto do Conselho. Este último tem apenas a palavra final sobre as despesas com a política agrícola e com acordos internacionais, mas para as demais (educação, programas sociais, fundos regionais, projetos ambientais e culturais, etc.) a decisão é feita pelo Parlamento numa estreita cooperação com o Conselho.

Finalmente, no que se refere ao controle do executivo, constatamos que o Parlamento exerce um controle político geral sobre a atuação das políticas comunitárias.

Em situações extremas, o Parlamento pode aprovar uma moção de censura sobre as operações da Comissão, obrigando-a, se necessário, à renúncia. Já nas reuniões do Conselho, o Presidente da Assembléia ilustra a posição do Parlamento sobre os temas que serão discutidos pelos chefes de Estado, conseguindo com frequência influenciar as discussões.

É também importante dizer que todos os principais movimentos políticos existentes nos países da União Européia (da extrema esquerda a extrema direita) estão representados no Parlamento e organizados em grupos políticos que se alinham aos deputados (626 distribuídos por Estados membros conforme o peso em termos populacionais). Entre estes, os mais expressivos são o Partido do Socialismo Europeu e o Partido Popular Europeu.

3.4 Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça é uma instituição com poderes independentes das demais. Na verdade, colabora com os Tribunais nacionais, que são aqueles que realmente aplicam o direito comunitário. Tem funções judiciais e consultivas de garantir a não violação dos Tratados comunitários, atua na jurisdição administrativa, internacional, constitucional, trabalhista, fiscal e civil. Em suma, podemos dizer que seu objetivo básico é velar pelos direitos fundamentais da União Européia, ou seja, a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, bem como as implicações destes (por exemplo: processos de *dumping social* e concorrências desleais). O Tribunal é composto por juizes e advogados nomeados em comum acordo pelos Estados membros e com mandatos de seis anos.

3.5 Tribunal de Contas

O Tratado de Maastricht reforçou a autoridade e a posição de independência do Tribunal de Contas Europeu, elevando-o à categoria de instituição. Ele tem acesso às várias formas de recursos destinados a todas as instituições e tem como objetivo básico tentar aprimorar o desempenho financeiro destas. Sua principal tarefa consiste em controlar as finanças da União e assinalar as áreas onde devem ser adotados procedimentos para melhorar a sua gestão, além de informar o contribuinte sobre a utilização dos fundos

públicos por parte das autoridades responsáveis, o que por sua vez nos permite entender porque no jargão comunitário ele é denominada a “consciência financeira” da Europa. O Tratado de Maastricht prevê ainda que o Tribunal de Contas Europeu assista o Parlamento Europeu e o Conselho no exercício da sua função de controle da execução do orçamento e, de um modo mais geral, possa formular pareceres a pedido de uma dessas instituições.

O Tribunal é composto por quinze membros, de acordo com o número de Estados pertencentes à Comunidade, nomeados por um período de seis anos renováveis pelo Conselho de Ministros após consulta prévia ao Parlamento. Seu presidente é eleito pelos seus membros e tem um mandato de três anos, também renovável.

3.6 Comitê Econômico e Social

Constitui um órgão auxiliar de consulta em matéria econômica do Conselho e da Comissão. É composto por vários representantes da vida econômica e social, ou seja, os diversos setores da sociedade civil. Nesse espaço comum destinado à discussão dos vários interesses da sociedade, existem organizados três grandes grupos: os representantes dos empregadores (industriais, banqueiros, etc.); representantes dos trabalhadores (centrais sindicais) e os representantes dos independentes que configuram as demais atividades (autônomos, pequenos produtores, agricultores, comerciantes, artesãos, etc.). Os membros do Comitê têm como função elaborar pareceres e, dessa maneira, influenciar decisões importantes na configuração das políticas comunitárias. Existem determinadas matérias que necessitam passar obrigatoriamente pela consulta do Comitê, por exemplo, as que fazem referência às questões agrícolas e as que dizem respeito às políticas sociais [Lacerda 1992]. Ele é composto por representantes dos diversos países, que são escolhidos de acordo com os pesos relativos dos respectivos países.

3.7 Comitê das Regiões

Foi instituído no Tratado da União Européia de 1993 (Maastricht) como um órgão de consulta. Pela primeira vez na história da Comunidade, existe a obrigação jurídica do Conselho e da Comissão pedir o parecer dos representantes das coletividades locais e

o processo se dá da seguinte maneira: a Comissão toma a iniciativa de elaborar uma proposta, que por sua vez é discutida pelos membros da Comissão e enfim aprovada por maioria simples. Depois disso, a proposta é apresentada ao Conselho de Ministros que, antes de tomar qualquer decisão definitiva avalia se existe a necessidade de consultar outras instituições. As decisões mais importantes requerem a consulta obrigatória do Parlamento, e em alguns casos a consulta dos Comitês. Entretanto, não existe nenhuma obrigação legal do Conselho em aceitar os pareceres dessas instituições. Depois da fase de consulta a proposta volta ao Conselho, eventualmente modificada ou não, que a discute primeiramente nos seus grupos trabalho e depois no Coreper. Se aprovada, a proposta é assinada pelo Presidente do Conselho e publicada na Gazeta Oficial da Comunidade Européia.

O procedimento de Cooperação baseia-se no anterior, prevendo, porém, a possibilidade de um reforço no poder de influência no processo de decisão por parte do Parlamento e uma maior rapidez na tomada de decisão. Este procedimento é aplicado principalmente nos setores referentes ao mercado interno, política social, coesão econômica e social e pesquisa. As decisões são adotadas por maioria qualificada, a menos que se trate de normativas em matéria fiscal e referentes aos interesses e aos direitos dos trabalhadores, onde faz-se necessária a unanimidade.

O procedimento acontece da seguinte maneira: a Comissão faz a proposta, que não é mais enviada somente ao Conselho, mas também ao Parlamento, que por sua vez a discute numa primeira leitura e transmite ao Conselho seu parecer. Este último, com base no parecer do Parlamento e na sua própria opinião, estabelece uma posição comum, que se torna objeto de uma segunda leitura no Parlamento. Este, por sua vez, num prazo de três meses, tem quatro possibilidades: *i)* aprovar a posição comum e possibilitar a adoção definitiva por parte do conselho; *ii)* se os três meses terminam sem um parecer do Parlamento o silêncio é interpretado como aprovação tácita da posição comum; *iii)* reprovando a posição comum, o que permite ao Conselho impor sua posição por meio de uma votação unânime ou então descartar a proposta; *iv)* o Parlamento propõe emendas e a Comissão decide se acolhe ou não tais modificações. Em caso afirmativo, o Conselho vota normalmente, ou seja, por maioria qualificada, mas se a Comissão não aceitar as emendas

será necessário o voto unânime no Conselho para que a proposta venha a ser aprovada.

Finalmente, temos o procedimento de Co-decisão que segue os mesmos passos do procedimento de Cooperação. A diferença acontece depois da segunda leitura do Parlamento, que no mesmo prazo de três meses tem apenas três possibilidades: *i)* se aprovar a posição comum ou não emitir um parecer terminado o prazo o Conselho pode adotar o ato jurídico em questão conforme a posição comum; *ii)* se o Parlamento introduzir emendas na posição comum temos o seguinte procedimento: em um comitê de conciliação, composto por representantes de ambas as instituições, procura-se chegar a um compromisso, em caso de acordo o ato jurídico é adotado com decisões equivalentes do Parlamento e do Conselho; *iii)* se o Parlamento recusar integralmente a posição comum, o Conselho pode convocar o comitê de conciliação. Caso haja um acordo o procedimento é idêntico ao item anterior, caso contrário, o Conselho tem seis semanas para confirmar por maioria qualificada a posição comum, eventualmente com as emendas propostas pelo Parlamento. Todavia, numa terceira leitura o Parlamento pode, por maioria absoluta, recusar a posição comum e impedir que o ato jurídico venha ser adotado, o que na prática significa um direito de veto.

Esse terceiro procedimento legislativo deixa claro o aumento da importância do Parlamento na União Européia. A adoção do procedimento de co-decisão não é limitada a políticas de menor importância, mas envolve setores importantes como: a livre circulação dos trabalhadores; o coordenamento das normas para imigrantes e o reconhecimento de diplomas; a harmonização jurídica necessária para um melhor funcionamento do mercado interno; a promoção da formação profissional de jovens, a cultura; a saúde; a tutela dos consumidores; pesquisas sobre tecnologia e alguns setores em matéria ambiental.

5. Considerações Finais

Em síntese, neste capítulo procuramos apresentar qual era o contexto histórico de origem da Comunidade Européia. Fizemos isso, no intuito de mostrar que a construção da CE constitui uma resposta política aos desafios lançados pelo desenvolvimento da economia mundial no pós-guerra. Isso está exatamente de acordo com a percepção do movimento de tensão externa descrito na Introdução. Em seguida, descrevemos os

principais passos do processo de integração. Esta descrição nos permitiu observar o debate em torno da maneira pela qual a CE deveria se constituir, nos marcos de sua origem. Nesse sentido, a polêmica se resumia no grau de soberania que deveria ser destinado às instituições supranacionais, frente ao poder dos Estados Nacionais.

Finalmente, descrevemos os principais órgãos supranacionais e suas respectivas funções. Isso foi necessário para que tivéssemos uma idéia do aparato institucional da CE e daí poder visualizar as áreas de atuação da Comunidade, e a dimensão de seus poderes. Isso também ficou claro na descrição do processo de tomada de decisões comunitárias.

Capítulo II

1. A Dimensão Social da União Européia

A “Dimensão Social” pode ser definida, segundo Peter Lange (1993, p:9), como “todas aquelas políticas ou propostas de política para a Comunidade e seus Estados membros, que provém ou proverão direitos, oportunidades, benefícios ou proteção destinadas aos participantes atuais ou potenciais, ou ex-participantes do mercado de trabalho dos países da Comunidade”. Esta será a definição utilizada nesse trabalho, entretanto, ao nos referirmos a esse conceito estaremos pensando não apenas nos direitos e benefícios vinculados àqueles que de alguma forma participaram do mercado de trabalho, mas também àqueles pessoas que não se encaixam diretamente nesse quadro, ou seja, desempregados, trabalhadores do chamado mercado negro ou informal, miseráveis, doentes, velhos e inválidos. Em suma, no nosso entendimento, o conceito de dimensão social tem um alcance mais amplo ao considerar não apenas o trabalhador mas sim o cidadão.

Neste capítulo veremos que as primeiras medidas e propostas referentes à problemática social eram destinadas exclusivamente aos trabalhadores e ao longo do processo de integração a idéia de cidadania vai exigindo um espaço cada vez maior. Como definiu T.H. Marshall (1963, p:127): “A cidadania é um *status* conferido a todos aqueles que são membros plenos de uma comunidade . Todos aqueles que possuem esse *status* são iguais em relação aos direitos e deveres (...)” O entendimento da União Européia como uma Comunidade e não apenas como uma livre área de comércio implica, necessariamente, no entendimento de seus integrantes como cidadãos, e daí, portanto, a nossa ampliação do conceito de dimensão social definido por Peter Lange.

O tema da problemática social tem recebido, ao longo de mais de quatro décadas do processo de estruturação da União Européia, distintos tratamentos conforme o contexto político-econômico em questão. Essa história pode ser examinada a partir da identificação de quatro momentos bastante nítidos.

O primeiro momento vai de meados dos anos 50 até início dos anos 70. Este é o

período dos chamados “anos gloriosos” do capitalismo, onde os então seis países membros da Comunidade Européia apresentavam um ambiente de intenso e estável crescimento econômico, o que por sua vez permitia que a problemática social estivesse relegada a segundo plano, numa posição clara de subordinação ao movimento econômico. A idéia era de que poderia haver uma “doce indiferença” em relação à questão social, ou seja, com o crescimento econômico e o pleno emprego não havia, obviamente, porque discutir problemas como o desemprego e a cobertura social. A preocupação social se restringia a adequar as legislações trabalhistas entre os países membros, a fim de que estas permitissem a livre mobilidade de mão-de-obra no espaço comunitário e o uso do Fundo Social Europeu para reeducar e promover a reinstalação da força de trabalho face às modificações provenientes do funcionamento do mercado único.

O segundo momento engloba o período que vai da crise econômica pós-73 até meados dos anos 80. Com a crise, a situação de crescimento e pleno-emprego sofre uma inflexão acentuada e traz a tona problemas e demandas sociais até então inexistentes. Neste novo contexto, a questão social ganha maior centralidade no nível do discurso político, embora isso não tenha se traduzido em medidas práticas no âmbito comunitário. Cada país reagiu de maneira particular e diferente à crise. Nesse sentido não houve uma ação articulada da Comunidade, os resultados obtidos por cada país decorreram das políticas econômicas adotadas nacionalmente e dos elementos estruturais de seus sistemas econômicos. Apesar das respostas individualizadas, é possível detectar alguns pontos comuns, o que nos permite falar na existência de um modelo europeu de regulação social. Ao contrário do que acontecia nos EUA, podíamos observar uma reduzida flexibilidade do mercado de trabalho e elevados orçamentos dos sistemas de proteção social cobrindo a grande maioria da população.

O terceiro momento tem início em meados dos anos 80 e termina em meados dos 90. Neste período, consolidou-se a decisão de promover um “relançamento” da Europa Comunitária, visando uma retomada do crescimento econômico e uma maior competitividade frente ao Japão e aos EUA. Esse movimento explica a assinatura do Ato Único em 1986, e do Tratado de Maastricht em 1992. A dimensão social, nesse contexto,

ganha maior espaço, dada a percepção de que a integração econômica e monetária não poderiam desconsiderar uma maior coesão social entre os países. A assinatura da “Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais” em 1989, apesar do veto inglês, exemplifica esse contexto.

O quarto e último momento não tem seu início muito claro, seus contornos começaram a se delinear com as recentes manifestações populares européias em favor do emprego e com as vitórias do partido trabalhista na Inglaterra, do partido socialista na França e, mais recentemente, do partido social-democrata na Alemanha. Podemos dizer que este período é marcado por uma mudança da agenda européia do estritamente econômico-financeiro, para o social. Com a aprovação dos primeiros 11 países para a adoção da moeda única a partir de janeiro de 1999, a união monetária, apesar das enormes dificuldades dos países membros atingirem os critérios de convergência e das desconhecidas implicações futuras de uma moeda única, já é dada consensualmente como um fato consumado. A Cúpula Social Européia realizada em Luxemburgo, em novembro de 1997, evidencia essa discussão ao lançar metas para a diminuição do desemprego, representando a primeira decisão concreta tomada conjuntamente em matéria de emprego. O resultado desse encontro ainda está longe de se definir. O presente trabalho pretende, justamente, oferecer elementos para uma maior compreensão da problemática social no período mais recente e assim apontar as alternativas existentes para o futuro da dimensão social.

2. Um Balanço da Ação Comunitária no Campo Social: do Tratado de Roma ao Debate Atual

Iremos aqui avaliar os principais documentos oficiais da Comunidade Européia, que de alguma maneira fazem referências explícitas à dimensão social. Estes documentos se dividem em dois tipos: os denominados de Legislação Primária, que são novas medidas de leis baseadas em acordos internacionais e da qual fazem parte o Tratado de Roma, o Ato Único Europeu e o Tratado de Maastricht; os denominados de Legislação Secundária, que são medidas de leis baseadas em medidas anteriores e que visam assegurar a aplicação dos Tratados estabelecidos pela Comunidade. Esse segundo tipo de legislação, que geralmente

se caracteriza por recomendações, opiniões, comunicações e memorandos, compreende a Carta Social do Conselho da Europa, o Programa de Ação Social Comunitária de 1974, o Programa de Ação de 1989, o Livro Verde e o Livro Branco sobre a Política Social e o Programa de Ação de 1995-1997. Finalmente, temos a Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores em 1989, que não se enquadra em nenhum dos dois tipos de legislação. Na verdade, ela foi considerada como uma declaração solene e posteriormente anexada ao Tratado de Maastricht em 1992.

2.1 O Tratado de Roma

Quando o Tratado foi assinado, em 1957, a filosofia política dominante estava direcionada para o mercado. Os seis membros originais da então Comunidade Econômica Européia (CEE) acreditavam que o desenvolvimento social seria uma resultante automática do crescimento econômico, havia a pressuposição que a harmonização social seria o produto final da integração econômica e não um pré-requisito [Hantrais 1995]. Por tais razões, não havia sido escrito no Tratado nenhuma provisão especificamente direcionada para a área social, apenas 12 dos 248 artigos faziam alguma referência explícita à política social. Referência esta, que se justifica somente pelo fato de que a dimensão social, se não coordenada minimamente, pode não levar em consideração o princípio básico de que qualquer distorção das regras da competição econômica entre os países membros deve ser evitada. O argumento é de que altos e diferentes custos sociais impostos pelos Estados membros aos empregados e empregadores, podem ser traduzidos como uma desvantagem competitiva.

Esse contexto explica o embate no momento das negociações para a assinatura do Tratado entre a França, que advogava a favor de uma maior harmonização social, com medo de que seu caro sistema de proteção social em conjunção com seu princípio de igual tratamento entre trabalhadores do sexo masculino e feminino, significasse uma menor competitividade econômica, e a Alemanha, que argumentava que os custos sociais eram uma resultante das operações das forças de mercado e por tal motivo não devia haver nenhuma regulação comunitária nesse sentido [Hantrais 1995]. A solução de

compromisso foi introduzir uma seção de política social no Tratado, o que permitia à Comissão promover uma maior cooperação entre os Estados membros na área social, particularmente em matérias relacionadas ao treinamento, ao emprego, às condições de trabalho e às negociações coletivas, todavia, não havia especificado nessa seção como esta cooperação poderia e deveria ser feita.

As únicas disposições explicitadas com mais clareza diziam respeito: *i)* ao igual tratamento entre trabalhadores do sexo masculino e feminino (aceitando a reivindicação francesa); *ii)* ao princípio da não discriminação dos trabalhadores em razão de sua nacionalidade, dado que uma das diretrizes fundamentais da Comunidade permite a livre movimentação de pessoas no interior da mesma. Dessa maneira, deveria haver medidas que facilitassem a mobilidade e o estabelecimento dos trabalhadores migrantes, bem como informações sobre possibilidades de emprego no estrangeiro e o reconhecimento das qualificações profissionais dentre todos os países membros; *iii)* à constituição do Fundo Social Europeu. O objetivo do Fundo era basicamente treinar e re-treinar trabalhadores para os desafios lançados pela implementação do mercado comum, além de encorajar a mobilidade geográfica e ocupacional dos mesmos.

Em suma, podemos dizer que as poucas medidas relacionadas à política social explicitadas no Tratado de Roma visavam apenas dar suporte ao objetivo primordial do Tratado, ou seja, a integração econômica e suas premissas básicas: a livre mobilidade de pessoas (leia-se trabalhadores), serviços, bens e capital. De uma maneira geral, o Tratado assegurava à Comunidade uma competência geral para adotar as medidas de harmonização necessárias, apenas, para o pleno e bom funcionamento do mercado interno.

2.2 A Carta Social do Conselho da Europa

Enquanto no Tratado de Roma a política social teve um enfoque tímido e cauteloso, na Carta Social adotada em 1961, pelo Conselho da Europa⁷, a preocupação social foi muito mais explícita. Essa Carta Social pode ser descrita como sendo a parte econômica e social da Convenção Européia dos Direitos Humanos, sobre a qual os países membros do

⁷ Para maiores esclarecimentos sobre a criação do Conselho da Europa ver capítulo I desse trabalho.

Conselho, no ato da sua criação, em 1949, prometeram respeitar [Hantrais 1995]. Como a Convenção, a Carta Social do Conselho da Europa garante alguns direitos fundamentais para trabalhadores e cidadãos, fazendo referências explícitas à proteção legal, social e econômica da família. Entre estes direitos, os mais importantes dizem respeito à igualdade de oportunidades e ao tratamento entre os sexos (já enfatizado no Tratado de Roma); ao direito dos trabalhadores à informação, sua participação na determinação e melhoria das condições e ambiente de trabalho; e ao direito de proteção social para idosos.

Na verdade a Carta não teve a mesma importância e *status* legal da Convenção, entretanto, estabeleceu um compreensivo e coerente conjunto de objetivos de políticas sociais que mais tarde vão servir de base para a assinatura da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais, em 1989. Embora a Carta do Conselho da Europa não tenha tido grande relevância na longa e conflituosa história da União Européia, sua citação no presente trabalho é necessária para mostrar que, ao contrário do Tratado de Roma, a preocupação com a política social não está apenas e exclusivamente direcionada para trabalhadores, mas também para os cidadãos em geral, o que vem a ser coerente com o conceito de Dimensão Social adotado nesse trabalho. O direito à proteção social de idosos sem qualquer tipo de distinção prévia evidencia e exemplifica esse fato. Isso, sem dúvida, apesar de pouco expressivo, representa um avanço na questão social da UE.

2.3 O Programa de Ação Social Comunitária de 1974

Em 1974, sob determinação do Conselho de Ministros, houve a criação de um programa de ação social⁸. O Conselho, ao aceitar o fato de que a expansão econômica não pode ser um fim em si mesmo, mas deve, antes, resultar numa melhora da qualidade de vida das pessoas, sinalizava na direção do crescimento de um compromisso político com a legislação social e de uma intervenção mais positiva nessa área [Hantrais 1995]. Sendo assim, houve um avanço, mas a dimensão social continuava restrita apenas aos que trabalhavam. Isso fica claro nas três áreas básicas de ações programadas: i) a realização do

⁸ O citado programa de ação social comunitária foi inicialmente deliberado numa conferência de chefes de Estado e de Governo em Paris em 1972, colocado sob a forma de proposta pela Comissão Européia em 1973 e formalmente aprovado pelo Conselho de Ministros em 1974.

pleno-emprego; *ii*) a melhora das condições de vida e trabalho; *iii*) o aumento do envolvimento das organizações de trabalho nas decisões econômicas e sociais.

Segundo Mario Grandi (1998), a ação comunitária do programa se caracterizou, sobretudo, por uma regulamentação da livre mobilidade de trabalhadores em vista da realização de um mercado integrado de trabalho, ou seja, a proteção para os trabalhadores migrantes e suas famílias. Na verdade, a preocupação central era criar instrumentos jurídicos de atuação que pudessem garantir o bom funcionamento do mercado interno comum. Para isso, era necessário adotar medidas que efetivamente permitissem a livre movimentação de trabalhadores, bem como para não prejudicar a premissa de igualdades de condições competitivas entre as empresas que operassem dentro do espaço europeu comunitário. Em suma, o interesse maior, como no Tratado de Roma, continua sendo o adequado funcionamento do mercado interno, o que por sua vez mostra que o social continuava subordinado ao econômico.

A grande novidade do programa é o prenúncio da idéia do princípio da subsidiariedade para a política social [Hantrais 1995], isto é, seria transferido para a competência da comunidade qualquer responsabilidade sobre problemas sociais que pudessem ser melhor e mais efetivamente resolvidos no nível comunitário do que em outro nível, ou seja, no nível dos Estados Nacionais. Este princípio, de certa maneira, provoca a necessidade de uma maior cooperação entre os Estado membros, mais precisamente, uma cooperação de ordem política e não legal, pois a subsidiariedade é por definição um acordo e/ou um consenso político, e não uma determinação legal obrigatória. Como veremos mais adiante, as críticas a esse princípio dizem que, apesar de teoricamente favorável a uma harmonização social, na prática torna-se uma armadilha. É muito difícil tomar decisões comuns, o que em certa medida prejudica e impede a aproximação das legislações sociais [Ferrera 1998]. De qualquer maneira, a exigência de um nível comunitário de ação social é colocado em termos explícitos.

A importância maior do programa de ação social foi promover um período de reflexão e de intensa pesquisa em quase todos os setores da política social. Isso permitiu o acúmulo de importantes subsídios nos escritórios de Bruxelas, que contribuíram para uma

melhor compreensão, mesmo para fins comparativos, dos sistemas nacionais de proteção social, além de fornecer uma indispensável base analítica aos incipientes projetos de harmonização e programação das políticas sociais [Grandi 1998]. Esse intenso período de discussões vai influenciar a adoção de algumas novas medidas na área social no Ato Único Europeu de 1986, que pode sumariamente ser entendido como uma revisão constitucional do Tratado de Roma.

2.4 O Ato Único Europeu

Antes de nos reportarmos especificamente para novidades introduzidas pelo Ato Único, convém descrever rapidamente o contexto vigente no momento de sua origem. Como vimos no tópico anterior, o programa social de ação comunitária teve como grande mérito provocar um período de intensa reflexão e discussão sobre as perspectivas de uma política de regulação social no espaço comunitário, principalmente na França. A idéia da criação de um espaço social foi inicialmente colocada pelo presidente francês François Mitterrand, em 1981, e posteriormente retomada por Jacques Delors, quando se tornou presidente da Comissão em 1985. A atuação mais enérgica da França em favor de uma maior ênfase social no contexto comunitário, seguramente, pode ser explicada pela vigência do governo socialista neste período que, entre outras coisas, estava realmente interessado em criar instrumentos para reduzir o desemprego, ou mais precisamente, promover uma maior regulação social da modernização produtiva [Dedecca 1998], que se desenhava como uma necessidade para uma inserção mais competitiva da economia francesa no cenário mundial. Não é por outra razão que o emprego foi colocado como o eixo central das propostas de uma política social europeia.

Embora a ênfase fosse o emprego, dentro dessa perspectiva, a política social começava a ser vista como um pré-requisito funcional para a integração econômica, pois uma maior coesão social, certamente, facilitaria o processo de construção do mercado comum. Basta assinalar como seria mais conveniente a livre circulação de pessoas, bens, capital e serviços num espaço com reduzidas heterogeneidades sociais⁹. A afirmação de

⁹ Para uma justificativa mais detalhada da importância da coesão social para o sucesso da integração

Delors como presidente da Comissão europeia, em 1985, evidencia esse pensamento:

"The European social dimension is what allows competition to flourish between undertaking and individual on a reasonable and fair basis....Any attempt to give new depth to the Common Market which neglected this social dimension would be doomed to failure"¹⁰

[Hantrais 1995, p: 6].

Segundo Delors, o espaço social deveria ser entendido como um complemento natural do mercado interno, daí a necessidade de uma legislação ao nível comunitária para a política social.

Na verdade, para Delors, a criação de uma legislação comunitária deveria ter como pano de fundo a existência de um padrão social mínimo comum entre os países. É por isso que ele defende, num primeiro momento, um diálogo social entre sindicatos e patrões do setor industrial na busca de um padrão comum nessa área. Este diálogo, que obviamente trataria apenas de questões que interessassem às partes diretamente envolvidas, seria o ponto de partida para a construção de um amplo espaço social na Europa. A idéia era que partir dessa iniciativa localizada, num segundo momento, o Conselho e a Comissão europeia poderiam adotar novas iniciativas, estendendo-as para as mais diversas áreas da política social da Comunidade. De qualquer maneira, o início desse processo se daria apenas com uma convergência das legislações trabalhistas, como já havia sinalizado o Tratado de Roma e o Programa Comunitário de Ação Social de 1974. Apesar de Jacques Delors realmente sinalizar para uma ampla harmonização da política social, não é ainda neste momento que o conceito de Dimensão Social venha a considerar o cidadão, e não somente o trabalhador.

Dentro desse contexto, uma série de discussões foram organizadas em Val Duchesse (um castelo na Bélgica), em 1985 [Hantrais 1995]. Ao observarmos os participantes desses encontro fica claro que a preocupação do diálogo social ainda está restrita apenas às

econômica ver a Introdução desse trabalho.

¹⁰ "A dimensão social da Europa é o que permite prosperar a competição entre o compromisso e o indivíduo em bases razoáveis e justas...Qualquer nova tentativa de aprofundamento do mercado comum que negligenciasse essa dimensão social estaria destinada ao fracasso" [tradução nossa].

legislações trabalhistas, ou seja, apenas ao interesse de patrões e empregados. A grande maioria dos participantes era formada por organizações vinculadas a empresas e indústrias, tais como: *The European Trade Union Confederation* (ETUC); *The Union of Industries of the European Communities* (UNICE); e *The European Centre of Public Enterprises* (CEEP). O resultado mais positivo desse encontro foi enfatizar a importância de uma maior coesão social, derivando-se daí a necessidade de uma coordenação mais estreita para a utilização do Fundo Social Europeu para ajudar os países membros mais pobres.

A assinatura do Ato Único Europeu, em 1986, foi o desdobramento das iniciativas de ampliação da dimensão social. Com ele a Comunidade fixou um triplice objetivo de natureza social [Zingone 1998]: *i)* a tutela da saúde, da higiene e da segurança do trabalho; *ii)* o desenvolvimento do diálogo social entre sindicatos patronais e de trabalhadores, particularmente no que diz respeito à contratação; *iii)* a coesão econômica e social, isto é, a redução das disparidades regionais entre os países membros da Comunidade.

A grande novidade do Ato Único está justamente nos seus dois primeiros objetivos, que promoveram alterações no funcionamento institucional da Comunidade, mais precisamente, nos mecanismos de decisão comunitária. Pelo Ato foi definida a possibilidade de se ter no Conselho a aprovação de algumas medidas por maioria qualificada e não somente por unanimidade. A introdução do procedimento de decisão por maioria qualificada permite maior facilidade de aprovação de disposições sociais no quadro normativo da Comunidade Européia.

Foi com base no objetivo de desenvolver o diálogo social entre sindicatos patronais e trabalhadores ao nível europeu e no objetivo de tutelar a saúde, a higiene e segurança do trabalho, que foram definidas as matérias que poderiam ser votadas e aprovadas por maioria qualificada. Na verdade, uma análise mais cuidadosa desse contexto vai mostrar que a preocupação continua sendo facilitar o funcionamento do mercado interno, criando instrumentos jurídicos para isso. Apenas as matérias, que de alguma maneira fossem imprescindíveis para facilitar o processo de integração econômica, poderiam ser apreciadas segundo esse novo procedimento de votação. Nesse sentido, a tutela da saúde e segurança do trabalho ao nível europeu era entendida como necessária para permitir a livre

movimentação de trabalhadores dentro do mercado comum, o que explica a adoção da maioria qualificada para a votação das matérias diretamente relacionadas a esse assunto. Portanto, a prática do diálogo social vai resultar na adoção da votação por maioria qualificada para as matérias relacionadas aos interesses de patrões e empregados que, de alguma maneira, fossem imprescindíveis para facilitar o processo de integração econômica. As demais matérias, que não se enquadrassem diretamente nessa categoria, continuariam precisando da votação por unanimidade para a aprovação. De qualquer maneira, podemos dizer que, embora o procedimento de maioria qualificada fosse restringido a matérias específicas, sem dúvida, houve uma ampliação da legislação social da Comunidade.

Finalmente chegamos ao último objetivo. O Ato Único estabeleceu que era imprescindível trabalhar para construir uma coesão econômica e social. Nesse sentido, fazia-se necessário ter um crescimento econômico compatível com a redução da grande desigualdade regional, e dos níveis de renda e bem-estar entre os países. Para isso os instrumentos a ser utilizados seriam os Fundo Estruturais, isto é, o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)¹¹.

Em suma, podemos dizer que o Ato Único, apesar de provocar um significativo entusiasmo para um relançamento mais concreto da política social na Comunidade, teve um impacto limitado e insuficiente. Seu impacto é limitado porque a regra da maioria simples só vale para matérias específicas diretamente vinculadas ao processo de consolidação do mercado único; e insuficiente porque foi estabelecido que o diálogo social visa tratar apenas das matérias diretamente destinadas a facilitar o funcionamento do mercado interno. No Ato Único não há definido os direitos e deveres das partes no processo de negociação, e tampouco atribui qualquer tipo de valor jurídico ao sucesso de tais negociações [Zingone 1998]. A preocupação com a maior coesão social deve ser entendida dentro do contexto mais amplo, isto é, ser um pré-requisito para o processo de integração econômica. Sendo assim, podemos dizer que o Ato Único não modifica substancialmente o que já havia sido estabelecido institucionalmente no Tratado de Roma, ou seja, assegurar para a Comunidade

¹¹ O FEDER foi criado em 1972 com a assinatura do Tratado de Egmont na ocasião da adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, e regulamentado em 1975 na assinatura da Convenção de Lomé, que foi um acordo entre a Comunidade e 46 países da África, Caribe, e Pacífico (ACP) relativo à cooperação comercial,

competências para adotar medidas de harmonização necessárias, apenas, para o pleno e bom funcionamento do mercado interno. Enfim, o conceito de Dimensão Social, exatamente como definiu Peter Lange (1993), permanece limitado somente a trabalhadores e não cidadãos em geral.

2.5 A Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais

Em dezembro de 1989, na reunião do Conselho Europeu em Strasburgo, os chefes de Estado e Governo dos países membros, com exceção do Reino Unido, aprovaram a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. Podemos dizer que foi o primeiro texto oficial e mais amplo, onde foi expressada a vontade de se construir a Europa Social. O seu intuito básico era elaborar um aparato normativo de natureza social menos frágil e, portanto, mais consistente e sistemático em relação ao passado.

Ao assinarem a Carta, os chefes de Estado estavam oficializando textualmente a idéia de que a mesma importância dirigida para os aspectos econômicos deveria ser também dada aos aspectos sociais, o que sem dúvida, representava um marco na história social da Europa. Vale ainda ressaltar, que nos primeiros esboços da Carta, a definição de dimensão social pressupunha o cidadão e não o trabalhador [Hantrais 1998]. Entretanto, isso acabou se diluindo até a elaboração da sua versão final, que novamente volta a ter como referência de política social apenas a figura do trabalhador, como está claramente expresso no título final destinado dado à Carta. A menção inicial feita ao cidadão pode ser explicada pela influência da Carta Social do Conselho da Europa de 1961, na elaboração da então Carta Comunitária. Esta primeira Carta, embora não incluísse de maneira sistemática o cidadão no conceito de dimensão social, introduziu de modo pontual e isolado alguns direitos sociais, sem qualquer tipo de vínculo com o emprego, por exemplo, a assistência médica e alguns serviços sociais universais para idosos.

Em suma, apesar de inicialmente enfatizar a política social dentro de um espectro mais amplo e profundo, tendo como base o cidadão, a versão final da Carta volta a ter como referência apenas o trabalhador. Sendo assim, sob esse ponto de vista não temos grandes

novidades. Estas se limitam à tentativa de criar um eficiente quadro normativo para a política social, e na definição dos princípios básicos para uma ação comunitária. De qualquer maneira, não podemos negar que a importância relativa da questão social frente aos aspectos puramente econômicos é ampliada, o que por si só, já representa um significativo avanço.

Nesse sentido, se o Ato Único não criou um projeto de política social comunitário, a Carta, por sua vez, teve o mérito de fornecer um estatuto de princípios. Estatuto este, que definiu um programa geral de ação compreendendo doze temas gerais¹²: 1) o mercado de trabalho, com particular referência à ação do Fundo Social Europeu; 2) o mercado de trabalho informal e o direito à igualdade de remunerações; 3) o nivelamento no progresso das normas de trabalho; 4) a livre circulação de pessoas; 5) o direito à proteção social segundo as modalidades de cada país membro; 6) a participação dos trabalhadores nos processos de decisões; 7) a igualdade de tratamento entre homens e mulheres; 8) a formação profissional e a compatibilização de diplomas; 9) a proteção da saúde e da segurança do trabalho; 10) a proteção da infância e da adolescente; 11) a proteção dos velhos; 12) a proteção aos portadores de deficiências físicas.

Como dissemos, esse conjunto de temas ou princípios constituem um projeto de ação social comunitária, entretanto, este projeto, como aconteceu com a Carta do Conselho da Europa, é apenas uma declaração solene que não tem força de lei. A elaboração da Carta Comunitária não impõe aos seus signatários o comprometimento com a implementação destes princípios. Esta é uma decisão da alçada de cada país. A responsabilidade da Comunidade subordina-se à aplicação do princípio da subsidiariedade, ou seja, como diz Lacerda [1992, p: 130] “toda ação deve ser conduzida e controlada na instância local mais próxima do público alvo, e só ser complementada em uma esfera administrativa superior quando comprovadamente mais eficaz”. Em outras palavras, podemos dizer que uma política comunitária social deve ser somente aplicada de maneira a complementar as políticas sociais nacionais. O grande problema é que isso não incentiva a definição de uma base normativa homogênea para toda a Comunidade [Zingone 1998], portanto, torna-se

¹² Os doze princípios foram extraídos de um encarte informativo oficial da Comissão europeia de 1996 com o

muito difícil elaborar um aparato normativo consistente e sistemático.

Essas dificuldades são, em parte, explicadas pela posição isolada do Reino Unido. A Carta, certamente, se constituiria como uma medida de lei oficial (e dessa maneira se enquadrando na definição de Legislação Primária), se houvesse uma aprovação unânime de seu conteúdo. Para isso seria necessário que houvesse também a adesão do Reino Unido. Como vimos, através dos estudos dos documentos oficiais anteriores, a adoção de medidas explicitamente sociais, sem vínculos diretos com o processo de integração econômica, exigem o procedimento de votação por unanimidade. Sendo assim, não seria exagero afirmar que o Reino Unido prejudicou consideravelmente o prosseguimento de um processo mais amplo de harmonização social de âmbito comunitário.

Convém agora analisar a segunda grande novidade da Carta Comunitária, ou seja, o seu objetivo de criar um eficiente e sistemático quadro normativo. A consecução desse objetivo, tendo em mente as limitações da Carta citadas acima, vai exigir a fixação de uma “plataforma” (*socle* em francês) de direitos sociais considerados como fundamentais, e que seriam válidos para todos países membros [Lenoir 1994; Hantrais 1995]. Esses direitos, obviamente, deveriam ser definidos com base nos doze princípios assinalados anteriormente, mostrando que, na verdade, as duas novidades desse documento estão estreitamente vinculadas, podendo ser agrupados numa única grande inovação. Grande parte do debate em torno da Carta está centrado na definição de um nível mínimo ou máximo de provisões sociais para a Comunidade, capaz de definir um denominador comum, garantindo aqueles direitos considerados como fundamentais. Essa não foi, e não é¹³, uma tarefa fácil. As dificuldades se resumem na seguinte questão: a definição de uma plataforma deveria estar baseada numa média entre os níveis de proteção dos países membros, ou baseada no nível mais alto ou mais baixo de proteção de um determinado país? Uma resposta significativa não foi formulada, entretanto, seu encaminhamento na Carta Comunitária volta a levar em consideração as implicações da questão social para o mercado interno comum, mais precisamente, a idéia de que as disparidades dos níveis de

título em italiano “*La Dimensione Sociale Nell’ Unione Europea*”.

¹³ Como veremos no próximo capítulo, o debate sobre a definição de um patamar mínimo de direitos sociais se estende até hoje.

proteção social entre os países podem se traduzir em vantagens ou desvantagens econômicas competitivas, e no advento do fenômeno de *dumping social*¹⁴.

É dentro desse contexto de indefinições que devemos observar a falta de objetividade dos termos utilizados no documento, ao fazer referência ao nível de proteção social definido para a Comunidade: “adequado”, “apropriado” e “satisfatório”. Em suma, a Carta Social dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores teve o mérito de ser o primeiro documento a oficializar o fato de que a mesma importância dada aos aspectos econômicos, deveria também ser destinada para a questão social. Entretanto, ela não passou de uma declaração de intenções e, embora o conceito de dimensão social, em princípio, considerasse o cidadão, ele continua estreitamente associado ao trabalhador e/ou ao processo de integração econômica. A novidade da Carta, que merece ser destacada, foi a instituição de um conjunto de princípios fundamentais, definindo uma plataforma de proteção social comum a todos países. Apesar dessa discussão não ter se resolvido na Carta, a problemática da criação de patamares mínimos sociais, foi inscrita definitivamente na agenda da União Européia.

2.6 O Programa de Ação

Na ausência de qualquer diretiva legal para fazer cumprir os princípios propostos pela Carta Comunitária, a Comissão, em virtude do direito de iniciativa que lhe compete, preparou um vasto Programa de Ação Social. Neste programa, foram individualizadas as ações normativas legais necessárias para implementar efetivamente os princípios e direitos da Carta Comunitária, principalmente aqueles mais urgentes para o prosseguimento da unificação do mercado [Zingone 1998]. Este documento, de legislação secundária, elaborado simultaneamente com os trabalhos que culminaram na assinatura da Carta, foi proposto e comunicado no dia 29 de novembro de 1989, e continha 47 iniciativas para o desenvolvimento da dimensão social do mercado comum europeu.

Segundo Hantrais (1995, p:11), o objetivo básico do Programa foi estabelecer “uma

¹⁴ Para um maior esclarecimento da importância do fenômeno do *dumping social* para justificar a necessidade de uma maior harmonização social entre os países, ver a discussão feita na Introdução.

sólida base de provisões mínimas, levando em consideração, por um lado, a necessidade de evitar qualquer distorção da competição, e por outro, apoiar iniciativas de fortalecimento a coesão econômica e social e contribuir para a criação de empregos, que é a principal recomendação para completar o mercado interno". Nesse sentido, as iniciativas propostas pela Comissão tiveram um alcance mais amplo. Além de cobrir todos os tópicos acordados na Carta, introduz um capítulo relativo ao mercado de trabalho e, pela primeira vez, coloca como necessidade a geração de emprego, mostrando que o desemprego começava a ser visto como um fenômeno estrutural comum. Os métodos utilizados para a implementação dos programas deveriam estar fortemente baseado no processo de consulta, isto é, no diálogo social e nas recomendações dos Comitês oficiais.

Um balanço da atuação e dos resultados da Carta Comunitária e do Programa de Ação pode ser encontrado no Primeiro Relatório sobre a aplicabilidade da Carta Comunitária, elaborado em junho de 1991, em Luxemburgo, pelo Conselho de Ministros. O relatório não se mostra muito crítico, registrando sucessos e insucessos. Ele registra positivamente o sucesso da adoção de apenas três diretivas: i) a que estabelece o princípio da igualdade de tratamento das questões trabalhistas, relativas à tutela da saúde e da segurança de trabalho entre trabalhadores com contratos temporários e contratos permanentes nos países da Comunidade; ii) a que obriga os patrões a fornecer aos trabalhadores um documento escrito, que comprove a existência de uma relação ou contrato de trabalho, além da obrigação de informar previamente as condições de trabalho vinculadas a esse contrato; iii) a que visa promover uma aproximação das legislações nacionais referentes a licenças ou férias coletivas. Quanto aos insucessos, o relatório, de uma maneira geral, lamenta as dificuldades dos países membros coordenarem suas legislações, de modo a fixar uma base mínima de proteção social, principalmente no que se refere ao chamado mercado atípico ou informal de trabalho.

Na verdade, o Relatório vai evidenciar os limites da atuação da Carta Social e do Programa de Ação. Consideradas as dificuldades impostas pelo veto inglês a iniciativas mais efetivas da Comunidade no campo social, podemos dizer que houve um avanço na definição de um nível mínimo de provisões sociais de âmbito comunitário somente nas

áreas diretamente ligadas ao mercado interno. A preocupação central continua sendo garantir as condições necessárias para o complemento da integração econômica ou, em outras palavras, a dimensão social continua a considerar apenas o trabalhador migrante e não o cidadão. Isso fica claro ao observarmos que as três iniciativas bem sucedidas das 47 definidas pelo Programa de Ação dizem respeito, exclusivamente, ao trabalhador.

2.7 O Tratado de Maastricht

Entre as questões colocadas na ordem do dia nas reuniões que antecederam a assinatura do Tratado de Maastricht, em fevereiro de 1992, estava aquela relativa à necessidade de encontrar uma solução institucional, para o problema das regras a serem utilizadas para o manejo dos aspectos sociais do processo de integração. Na verdade, esse problema já havia sido colocado pela Carta Social. Como vimos, esta tentou definir um eficiente quadro normativo para a política social comunitária, capaz de instituir uma plataforma de proteção social comum a todos os países, o que entretanto, não teve grande sucesso devido, principalmente, ao veto inglês. Portanto, essa questão, ainda não resolvida, traria fortes desacordos políticos entre os governos dos países membros no ato da assinatura do Tratado de Maastricht. Registra-se, enquanto onze dos doze países, manifestavam claramente seu desejo de ampliar as atribuições sociais da Comunidade, a Inglaterra insistiu em manter sua posição contrária a qualquer tipo de proposta nesse sentido. Frente a esse impasse buscou-se uma solução de compromisso. Solução esta, que se por um lado consentia aos onze países de prosseguirem no caminho da harmonização das normativas sociais, por outro, não previa qualquer modificação no conteúdo dos Tratados anteriores a respeito dessa questão [Guarriello 1998].

Este duplo resultado foi possível através da assinatura de dois distintos documentos anexados ao Tratado de Maastricht: um Protocolo a doze sobre a política social; e um Acordo a onze, tendo por objetivo principal, a efetiva implementação das medidas previstas na Carta Comunitária. O Protocolo, assinado também pela Inglaterra, autorizava os demais onze países utilizarem as instituições, os procedimentos e mecanismos comunitários necessários para a adoção das medidas previstas pela Carta Comunitária e pelo Programa de

Ação, bem como quaisquer outras medidas de natureza fundamentalmente social. Este seria, portanto, o Acordo sobre a Política Social válido para onze países membros¹⁵, ficando assim, a Inglaterra excluída das votações das propostas relativas a essas matérias, de modo que quaisquer consequências financeira-econômicas das decisões tomadas a onze não seriam estendidas aos ingleses.

A assinatura do Tratado de Maastricht vai criar, portanto, um duplo quadro normativo para a política social comunitária. As novidades estão limitadas no Acordo, enquanto no Protocolo, mantêm-se as diretrizes presentes nos Tratados anteriores, a não ser, é claro, o registro da possibilidade da existência de um Acordo a onze sobre a política social. O Acordo previa modificações nas regras de decisão de algumas matérias relacionadas à dimensão social, isto é, permitia a aprovação de um conjunto mais amplo de políticas, através do procedimento de votação por maioria qualificada e excluía a Inglaterra de algumas matérias onde o procedimento continuava a ser por unanimidade [Lange 1993]. O quadro abaixo mostra as matérias nas quais é possível usar o procedimento de decisão por maioria qualificada, bem como as matérias que, embora ainda exijam a unanimidade, não precisam do voto inglês. O quadro também mostra as matérias excluídas do Acordo, ou seja, aquelas que ainda precisam da unanimidade e do voto inglês.

¹⁵ Onze originalmente. Catorze depois do ingresso de Suécia, Áustria e Finlândia na CE.

O Acordo sobre a Política Social

matérias sujeitas à deliberação por maioria qualificada:

excluída a Inglaterra

- i) Saúde e Segurança dos Trabalhadores *
- ii) Condições de Trabalho
- iii) Informação / Consulta (diálogo social) *
- iv) Igualdade de Tratamento entre Homens e Mulheres
- v) Integração de Pessoas excluídas do Mercado de Trabalho

matérias sujeitas à deliberação por unanimidade:

excluída a Inglaterra

- i) Segurança Social / Proteção Social dos Trabalhadores
- ii) Proteção dos Trabalhadores em caso de rescisão de contrato
- iii) Representação / Co-determinação (negociação coletiva)
- iv) Condições de Emprego de Cidadãos de Países Terceiros
- v) Subsídios para criação de Postos de Trabalho

matérias excluídas do Acordo

- i) Salários
- ii) Direitos de Associação
- iii) Direitos de Greve

* essas matérias já utilizam o procedimento de decisão por maioria qualificada desde a assinatura do Ato Único em 1986.

Segundo Lange [1993, p:13], fica claro que para as matérias submetidas ao procedimento de maioria qualificada prevalece “uma orientação mais regulativa do que fiscal”. As questões que de alguma maneira envolvessem diretamente um novo arranjo dos custos, despesas e receitas fiscais para os países, continuariam não podendo usar esse procedimento. A exceção ficou do problema das pessoas excluídas do mercado de trabalho (basicamente desempregados e trabalhadores do chamado mercado negro ou informal), pois este pode realmente significar maiores ônus fiscais para os países. Entretanto, em nenhum dos autores aqui estudados, e tão pouco nos documentos oficiais da CE, fica claro exatamente como essa integração pode e deve ser feita. De qualquer maneira, o problema do desemprego, como já havia sido sinalizado pelo Programa de Ação, ganha um espaço maior dentre as preocupações sociais da Comunidade. Isso traduzia o contexto de baixo crescimento econômico que, então, começava a se delinear fortemente na Europa.

Uma outra inovação introduzida pelo Acordo, foi a possibilidade de se decidir algumas matérias por unanimidade, mas sem a participação da Inglaterra. Embora a unanimidade seja um consenso mais difícil de se conseguir do que a maioria qualificada, a simples exclusão do país de posição mais contrária ao avanço de um processo de

harmonização social já é, por si só, uma grande vantagem. O último item do quadro mostra as matérias que necessitam da aprovação unânime de todos os membros da Comunidade, sem exceção. Isso se explica pelo argumento da competitividade, por exemplo, um aumento de salários significaria um aumento dos custos das empresas, e daí a perda de competitividade. Os países, individualmente, não queriam perder a soberania sobre itens que envolvam questões desse tipo.

Como observação vale dizer que as medidas aprovadas pelo Conselho de Ministros deveriam, quando necessário, utilizar o princípio da *subsidiariedade*, efetivamente oficializado em outubro de 1992. Este princípio deveria ser acompanhado pelo da *proporcionalidade* [Hantrais 1995], ou seja, a ação comum não deveria oferecer vantagens particulares de nenhum tipo para qualquer um dos países membros.

O Acordo, além de inovar o quadro normativo instituído pelo Ato Único ao aumentar o número de matérias que podem usar a decisão por maioria qualificada, inovou também ao reforçar o papel das partes sociais dentro desse novo quadro normativo [Guarriello 1998]. Nesse sentido, segundo Guarriello (1998) existe um novo artigo inserido pelo Acordo, que visa aproximar mais estreitamente as partes sociais no procedimento de elaboração e aprovação das medidas comunitárias na área social. O artigo distingue e precisa o papel dos sindicatos de patrões e empregados no âmbito comunitário, que desta maneira podem: *i)* atuar no sentido de propor medidas para a comunidade; *ii)* ser consultados antes da aprovação final das propostas; *iii)* juntamente com as demais instituições comunitárias ter um poder de regulação sobre as medidas implementadas. Sendo assim, podemos intuitivamente dizer que surge a perspectiva de possíveis relações contratuais e acordos coletivos válidos para toda a CE. Esta perspectiva se reforça ao observarmos que nesse mesmo artigo, no seu segundo parágrafo, está explicitada a necessidade de se facilitar o diálogo social entre patrões e empregados no âmbito comunitário.

Convém agora discorrer sobre os problemas técnicos-jurídicos vinculados à existência de um duplo quadro normativo. O primeiro problema é o da eficácia jurídica do Acordo, pois não se trata de um ato comunitário oficial, mas apenas de um acordo no

sentido efetivo da palavra. O segundo, é o problema da compatibilidade de disciplinas predispostas com base nas regras de decisão fixadas pelo Acordo a onze, em relação aos princípios contidos no Protocolo anexado ao Tratado. Caso alguma das disciplinas definidas pelo acordo seja compatível, ou se aproxime muito daquelas fixadas pelo Protocolo, a Inglaterra poderia se achar no direito de impugnar a adoção da mesma [Guarriello 1998].

Nesse contexto, é muito difícil avaliar os impactos das novidades instituídas pelo Acordo, no sentido de promover uma crescente harmonização das políticas sociais. De fato, a solução dada em Maastricht à dimensão social apresenta numerosas incógnitas, cujas resoluções vão depender da própria interpretação dessa solução, mais precisamente, da interpretação do "Protocolo a doze" anexado ao Tratado. A pergunta a ser feita é saber se o Protocolo é ou não um ato comunitário oficial, o que por sua vez oficializaria o Acordo a onze como sendo, também, um ato oficial. Sendo assim, são duas as interpretações possíveis. Na primeira, o Protocolo, por ter a assinatura de todos estados membros, configura-se como um Ato comunitário oficial, validando oficialmente a existência do Acordo. Dessa maneira, o processo de maior harmonização social poderia prosseguir e a Inglaterra teria o direito de aderir ao Acordo posteriormente. A segunda interpretação possível vai dizer que a solução adotada em Maastricht constitui uma "monstruosidade" em termos jurídicos institucionais [Guarriello 1998], de maneira a considerar que o Acordo e o Protocolo não constituem atos comunitários oficiais. Sendo assim, somente depois que a Inglaterra aderisse ao Acordo, este se constituiria como um documento oficial legislativo e, dessa maneira, permitiria o avanço da dimensão social comunitária.

Feitas essas considerações, podemos dizer que em Maastricht a solução encontrada foi um compromisso de última hora não discutido suficientemente, o que por sua vez, possibilita o questionamento da sua validade oficial e o alcance de suas decisões. De fato, essa é uma polêmica que não encontrou ainda respostas convincentes, constituindo-se em um importante obstáculo para o avanço do processo de harmonização social comunitária. De qualquer maneira, não podemos negar o significativo avanço criado pelo Acordo sobre a Política Social, muito embora, somos novamente obrigado a reconhecer, que o cerne da

dimensão social comunitária continua estreitamente vinculado aos trabalhadores migrantes e não aos cidadãos em geral ou, se quisermos, que a preocupação social só existe na medida necessária para possibilitar o rápido avanço no processo de integração dos mercados. Como vimos, isso fica evidente na definição das matérias que ficariam sujeitas à deliberação por maioria qualificada. Ainda assim, nas matérias cuja deliberação depende da unanimidade, e que excluem o considerável obstáculo imposto pelo veto inglês, fica nítida a possibilidade de aprovação de medidas mais próximas do cidadão. Por exemplo, a proteção de trabalhadores com contratos rescindidos e os subsídios para a criação de novos postos de trabalho, ou seja, fica claro que o desempregado (aqui entendido como cidadão) começa a ganhar um espaço significativo.

Nesse sentido temos um claro avanço no encaminhamento da questão social comunitária. Entretanto, e para finalizar, vale lembrar que o conceito de dimensão social ampliado por nós considera além dos desempregados, também velhos, doentes, inválidos e miseráveis. Em suma, o cidadão desempregado, dado o contexto econômico naquele momento, começa a ganhar espaço, o que representa um claro e significativo avanço na direção da nossa adaptação do conceito de dimensão social, feita no início deste capítulo. Todavia, os também cidadãos velhos, cidadãos doentes, etc., ainda não estão considerados no Tratado de Maastricht. Sendo assim, o avanço é real, mas ainda muito tímido e estreitamente vinculado ao problema do desemprego.

2.8 O Livro Verde e o Livro Branco sobre a Política Social

A Carta Comunitária, o Programa de Ação de 1989 e o Acordo sobre a política social anexado ao Tratado de Maastricht, juntos, declaravam à Comunidade a necessidade de se pensar a questão social ao nível europeu. Entretanto, ao mesmo tempo, não sinalizam para a também necessidade da União Européia assumir fortes compromissos administrativos para tal, ou seja, criar instrumentos institucionais para gerir a construção de uma suposta Europa Social [Hantrais 1995]. Isso fica claro na adoção do já citado princípio da subsidiariedade, que é por definição um acordo ou um consenso político. Segundo Ferrera (1998), na prática ele torna-se uma armadilha, pois a dificuldade de se conseguir um

consenso sobre quais seriam as matérias que deveriam ou não usar esse princípio obstruiu a continuidade do processo de harmonização social. Portanto, a subsidiariedade, apesar de aparentemente ser vista como um instrumento normativo em favor da política social comum, se traduz como um meio pelo qual os países membros podem resistir à necessidade de entregar parte da sua soberania nacional às instituições comuns.

É dentro desse contexto que devemos entender o aparecimento do Livro Verde e do Livro Branco sobre a política social. O Livro Verde, elaborado pelo Comissário para os Afazeres Sociais Padraig Flynn, em novembro de 1993, é um documento de legislação secundária. Ele demonstra que a questão social continua sendo um importante item na agenda da CE, fazendo um competente resumo da política social comunitária até então, isto é, das realizações legais e oficiais nesse sentido. O documento também delimita as áreas onde poderiam ser necessárias futuras intervenções comunitárias. Tentando resolver o problema da necessidade de um maior compromisso administrativo da Comunidade, de maneira a possibilitar uma efetiva ação comum, a Comissão, durante o período de elaboração do Livro Verde, convidou os Departamentos governamentais dos Estados membros, os sindicatos de patrões e empregados, o Parlamento Europeu, o Comitê Econômico e Social e outras organizações para ajudarem na preparação de uma nova fase da política social comunitária.

Dessa maneira, na elaboração do Livro Verde, procurou-se definir os objetivos e as medidas que seriam aceitáveis para os Estados membros e as partes sociais nas áreas de mercado de trabalho, proteção e exclusão social, igualdade de oportunidades e treinamento profissional, bem como mostrou com clareza as matérias que estariam fora do alcance das instituições comunitárias [Hantrais 1995]. Nesse ambiente de intensa discussão, a Comissão procurou ouvir os mais diversos atores sociais, antes de definir os caminhos a serem seguidos pela questão social europeia.

O Livro Branco sobre a Política Social Europeia, publicado em julho de 1994, é resultado de uma vasta discussão organizada em torno das diretrizes e opções colocadas pelo Livro Verde. Sua elaboração também contou com a participação dos mais diversos atores sociais. O resultado foi a construção de um livro com dez capítulos, onde se procurou

reorganizar os problemas e as metas da ação social comunitária. O livro exprime a convicção de que a União Européia deve colocar a dimensão social como sendo uma característica inalienável do seu desenvolvimento, refutando aproximações com os modelos japoneses e norte-americano, ou seja, preservando o chamado modelo europeu de regulação social. Nesse sentido, foram definidos sete pontos para a política social comunitária:

1. Uma política social européia não pode admitir uma diminuição na qualidade da proteção social em relação aos contextos nacionais.
2. Qualquer reforma ou adaptação da ação social comunitária deve ser feita mediante a utilização do princípio da subsidiariedade.
3. No centro do modelo a ser criado deve estar a luta contra a desocupação, a pobreza e a exclusão social.
4. A criação de um modelo social europeu, entretanto, não significa promover uma completa harmonização das políticas sociais. O essencial é apenas uma convergência (ou coordenação) dos fins e objetivos dos países.
5. Fixa-se o objetivo de um padrão mínimo de direitos que garantissem a coesão social da União. Essas normas mínimas, se por um lado devem ser compatíveis com as condições dos Estados mais pobres, por outro, não podem impedir que os Estados mais ricos mantenham seus padrões mais elevados de proteção.
6. Para se atingir o objetivo de convergência, é necessária a utilização de instrumentos complementares, de um lado, o desenvolvimento da legislação social comunitária, de outro, os acordos coletivos que encontraram no Acordo uma nova base de desenvolvimento.
7. Utilizar e reforçar todos os instrumentos funcionais para se atingir o objetivo da coesão, fundamentalmente, os Fundo Estruturais.

Uma leitura atenta do conteúdo do livro mostra que sua preocupação central é a necessidade de uma política para enfrentar o problema do desemprego. Quanto aos sistemas de proteção social propriamente ditos (previdência, saúde, educação, assistência), é possível também distinguir a todo tempo recomendações para que esses sejam endereçados para o

conjunto dos cidadãos e não somente para os trabalhadores ativos. Portanto, além do desemprego, o livro enfatiza a necessidade de se resolver o problema da pobreza e da exclusão social através da coordenação (em nenhum momento o livro usa o termo harmonização ou integração) das intervenções no campo do desemprego, educação, formação profissional, saúde, previdência e do acesso aos demais serviços sociais.

Os objetivos definidos pelo Livro Branco sobre a política social configuraram um quadro de direitos sociais definidos para todos os cidadãos. Quadro este, aceito como princípios por todos os países membros, inclusive a Inglaterra. Nesse sentido, houve um significativo e importante avanço na questão social na agenda da unificação européia. Entretanto, havia ainda, uma resistência dos países em transformar esses princípios em ações concretas. Isto porque o problema do duplo quadro normativo ainda permanece, e os países, quando se vêem obrigados a implementar efetivamente os princípios definidos no livro, assumem posições divergentes. A Inglaterra, por exemplo, aceitou os termos do livro, mas a sua já tradicional resistência a uma política social comum é mais difícil de ser desmantelada em termos práticos e/ou reais. De qualquer maneira, temos pela primeira vez um documento oficial (legislação secundária) no qual a política social tem como referência explícita o cidadão, e não somente o trabalhador migrante.

2.9 O Programa Europeu de Ação 1995-1997

O Programa de Ação 1995-1997 foi elaborado pela Comissão Européia, em abril de 1995, para dar continuidade à adoção dos princípios definidos pelo Livro Branco. Tinha também como objetivo elaborar uma arquitetura normativa institucional menos precária em relação àquela definida pelo Acordo. O Programa confirma a necessidade de um caráter unitário para o processo de integração européia, ou seja, a mesma preocupação destinada aos aspectos econômicos também deveria ser dada aos aspectos sociais. Ao mesmo tempo, coloca a necessidade de se preservar a diversidade dos sistemas nacionais de proteção social. Sendo assim, conclui que o intuito final não é a harmonização total das políticas sociais, mas sim sua coordenação¹⁶. Da mesma maneira que no livro Branco, a referência

¹⁶ A diferença entre esses dois conceitos será melhor detalhada no próximo capítulo.

para a política social é o cidadão e não o trabalhador.

O objetivo central do Programa, assim como no Livro Branco, é o emprego. Quanto à necessidade de um quadro normativo mais eficiente, o Programa promove algumas medidas inovadoras. Primeiramente, mostra a necessidade de se destinar uma maior atenção à eficácia do direito comunitário. Isto deveria ser feito através do monitoramento da implementação das diretrizes definidas pela legislação comunitária. Em segundo lugar, no que se refere propriamente às iniciativas de legislação, a Comissão tende a preferir formas de intervenção indiretas, ou seja, ao invés de exigir que os países adotem as medidas definidas comunitariamente, prefere desenvolver um sistema de observação no nível comunitário, sobre as políticas desenvolvidas individualmente pelos países. As políticas contra o desemprego desenvolvidas por cada Estado, por exemplo, seriam observadas pela Comunidade, que dessa maneira estudaria alguma maneira de promover uma coordenação entre elas. Essa maneira indireta de legislação é coerente com o objetivo final do Programa, isto é, a coordenação das políticas sociais e não sua harmonização total, onde deveria haver uma política supranacional em substituição às nacionais.

2.10 O Tratado de Amsterdã

Na recente reunião de cúpula da União Européia em Amsterdã, em julho de 1997, houve um confronto direto de dois países centrais do processo de integração: a Alemanha que, num enfoque econômico, defendeu a manutenção dos critérios de adoção da moeda única e o limite de tempo para sua implementação, e a França pós-urnas, que num enfoque social, defendeu uma flexibilização dos critérios e, principalmente, a inclusão de cláusulas sociais com objetivo principal de aumentar o emprego e reduzir as desigualdades sociais no nível comunitário. É a "Europa Social", representada pela França que simplesmente age de acordo com seu discurso nas eleições, em confronto com a "Europa Econômica", representada pelo interesse alemão na manutenção de uma moeda forte no contexto global. Apesar desta polêmica e dos protestos populares nas ruas em favor de maior emprego e proteção social no contexto comunitário, não foi incluído no documento oficial da reunião medidas realmente efetivas nesse sentido. Isso só aconteceu na chamada Cúpula Social

realizada em novembro, que inclui objetivos quantitativos para o aumento do emprego. Entretanto, são metas setoriais destinadas apenas para os jovens e desempregados há mais de um ano. Existe também o objetivo da duplicação da porcentagem de pessoas inscritas em cursos de formação profissional.

3. Considerações Finais

Como vimos no início deste capítulo, podemos dividir a história da questão social da UE em quatro momentos. Como critério de divisão usamos a transformação do contexto político e econômico ao longo do tempo. No primeiro momento a questão social estava claramente subordinada à econômica, pois considerava-se que o ambiente de intenso crescimento econômico permitia uma “doce indiferença” em relação às demandas sociais. Isso é verdade, na medida em que o pleno emprego e a elevação dos salários reais se traduziam em elevados níveis de qualidade de vida para a grande maioria da população. Nesse sentido, a questão social só vai ganhando espaço à medida que a situação econômica vai se deteriorando. Quando não há mais crescimento e pleno emprego, surgem novas demandas sociais, bem como crescem as que já existiam. É justamente este o contexto atual na Europa, marcando o quarto momento proposto. O fenômeno do desemprego de longa duração, o aumento das desigualdades sociais, a crise generalizada dos sistemas de proteção social e os baixos níveis de crescimento econômico configuram um cenário econômico calamitoso, o que por sua vez faz com que a questão social ganhe grande destaque.

Entretanto, este destaque não nos permite falar, pelo menos ainda, na redefinição das relações entre as dimensões social e econômica, ou se quisermos, a questão social ainda está subordinada à questão econômica. Portanto, embora as demandas sociais sejam maiores e comuns nos países da comunidade, e o próprio discurso oficial da CE esteja mudando do estritamente econômico para o social, não existem ainda ações efetivas por parte da mesma para atender adequadamente estas demandas. O que existe, na verdade, é uma clara orientação na busca de soluções comuns para o problema do desemprego, mas nada de efetivo em relação às políticas sociais comuns (previdência, saúde, educação, etc.) para atender os cidadãos europeus.

Tendo consciência que fomos repetitivos ao longo de todo esse capítulo, não por descuido mas pela constante recorrência desta questão, devemos novamente dizer que a CE só harmonizou matérias sociais que dizem respeito ao trabalhador migrante e não ao cidadão em geral, mais precisamente, apenas matérias efetivamente necessárias para dar prosseguimento ao processo de integração econômico. Apesar disso, vimos que houve como novidade o surgimento de um novo discurso que enfatiza a preocupação social, dando-lhe até mesmo uma ordem de importância maior do que a econômica. Isto fica claro nos documentos mais recentes como o Livro Verde, o Livro Branco, o Programa de Ação 95-97 e, fundamentalmente, no Tratado de Amsterdã (vale lembrar que ele faz parte da legislação primária da CE). Neste último, é clara a preocupação com a construção de uma "Europa Social". A simples inclusão da Inglaterra no Protocolo Social representa, por si só, um grande avanço, embora neste documento a preocupação social se resuma, quase que exclusivamente, na questão do desemprego.

Finalmente, parece claro, que no período mais recente, dadas as grandes proporções do problema do emprego, a CE viu-se obrigada a mudar seu discurso no sentido de se construir uma Europa Social. Embora possamos dizer que existe em curso um processo de harmonização social, ele é ainda muito tímido e não está nos planos imediatos da CE. A preocupação social aumentou exclusivamente pela necessidade de criar respostas comuns ao problema, também comum e estrutural, do desemprego. O discurso da construção de uma Europa Social está vinculado à busca de uma solução comunitária para o desemprego, e a harmonização de políticas sociais como a saúde, previdência, educação etc. continua seguindo subordinada às necessidades impostas pela construção do mercado comum.

Capítulo III

Este capítulo está dividido em três grandes itens. Primeiramente, iremos identificar e descrever os principais impedimentos ou obstáculos que dificultam o prosseguimento do processo de harmonização das políticas sociais em âmbito comunitário. Feito isto, passaremos a descrever as principais propostas ou caminhos existentes, no sentido de promover a harmonização ou integração dos sistemas de proteção social dos países membros da CE. Simultaneamente, tentaremos mostrar como cada uma das propostas enfrenta os obstáculos delimitados no item anterior. Neste contexto, a pretensão maior é identificar, já num terceiro item, qual seria a melhor ou mais adequada proposta para a CE avançar no processo de integração das políticas sociais, bem como analisar o quão diferente ela é do atual e oficial encaminhamento da questão oficial (o caminho da coordenação).

1. Os Obstáculos para a Integração Social da Comunidade Européia

Nossos estudos delimitaram quatro fatores que poderiam inibir e/ou obstruir iniciativas no sentido de avançar no processo de harmonização das políticas sociais no contexto comunitário: *i)* o papel dos precedentes sistemas de *Welfare State* nacionais; *ii)* as heterogeneidades sócio-econômicas e culturais entre os países membros da CE; *iii)* a fragmentação das instituições políticas da CE; *iv)* a debilidade das forças social-democratas.

1.1. A Existência de Precedentes Welfare State Nacionais

O *Welfare State*, numa perspectiva histórica-comparada, sempre teve um caráter marcadamente nacional. A concessão de direitos de proteção social pelo Estado esteve sempre condicionada ao limite territorial da nação [Ferrera 1993a; Rose 1993]. Segundo Hantrais (1993, p: 34): “cada país desenvolveu sua ‘marca’ particular de proteção social como resultado de um longo processo histórico, que reflete idiossincrasias sócio-econômicas, políticas e tradições culturais...”, entretanto, no caso da Europa, é possível agrupar essas particulares marcas de *Welfare State* em quatro grandes grupos ou famílias



“geosociais”. Os quatro critérios de agrupamento foram definidos por Ferrera (1998): *i*) as regras de acesso aos serviços sociais (quem são os protegidos); *ii*) as formas das prestações recebidas pelos beneficiários; *iii*) as fórmulas de financiamento (quem paga); *iv*) as formas de organização e gestão. A descrição das quatro famílias geosociais explicitadas abaixo também foram feitas por Ferrera (1998).

A primeira família é formada pelos países escandinavos. Aqui a proteção social é um direito de cidadania, a cobertura é universal e as prestações consistem em somas fixas de valores relativamente generosos, que são automaticamente distribuídas segundo a ocorrência dos vários riscos existentes. O financiamento é fundamentalmente fiscal, existindo pouquíssimos esquemas contributivos¹⁷. Quanto às formas de organização e gestão, os vários compartimentos ou repartições do *Welfare State* escandinavo são fortemente integrados entre eles e a distribuição das prestações é de responsabilidade direta das autoridades públicas (centrais e/ou locais). O único setor que permanece em boa medida fora de tal quadro organizacional integrado é o seguro-desemprego, que tem caráter voluntário e é diretamente gerido pelas organizações sindicais.

A segunda família é a chamada anglo-saxão (Reino Unido e Irlanda). Aqui a cobertura do *Welfare State* também é altamente inclusiva, todavia, só podemos considerá-la universalista no campo da saúde. De fato, no setor de garantia mínima de renda, os cidadãos inativos e os ocupados que recebem abaixo de uma certa quantia (54 libras esterlinas por semana no Reino Unido e 30 na Irlanda em 1995) não são cobertos pelo *National Insurance* e não pagam, obviamente, as relativas contribuições. As prestações pagas pelo *National Insurance* também são a soma fixa, mas de importância mais modesta em relação aos países escandinavos, embora as prestações assistencialistas pagas com a verificação das condições de necessidade (*means test*) sejam maiores. No que se refere ao financiamento, trata-se de sistemas mistos: os serviços de saúde são totalmente fiscais, enquanto as prestações em dinheiro (sobretudo aquelas de natureza assegurativa) são em boa parte financiadas através de contribuições sociais. Como na Escandinávia, o quadro organizacional é fortemente integrado (incluindo o seguro-desemprego) e totalmente gerido pelos aparatos

¹⁷ Todavia, recentemente, foram completados alguns passos no sentido de estender o papel das contribuições

administrativos públicos. Os sindicatos têm um papel completamente secundário.

A terceira família ocupa a zona central do continente europeu. Inclui Alemanha, França, Áustria, Suíça, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Aqui a tradição *bismarckiana*, que vincula as prestações sociais a categorias ocupacionais de trabalhadores é ainda muito influente tanto no setor da garantia de renda, quanto no setor de saúde. Somente a Holanda e a Suíça se afastaram parcialmente desta tradição, ao introduzirem alguns esquemas universalísticos¹⁸. As formas das prestações são proporcionais à renda das várias categorias ocupacionais ou grupos profissionais, o que é coerente com o tipo de financiamento feito através de contribuições sociais. Este modelo de proteção de caráter fortemente ocupacional ou corporativo-conservador também se reflete nas formas de organização e gestão do sistema. Os sindicatos de patrões e empregados participam ativamente na gestão dos esquemas de assegurar de suas respectivas categorias, conservando margens consideráveis de autonomia em relação ao poder público (principalmente na área da saúde). Grande parte da população se encontra coberta pelos esquemas de assegurar social, através de direitos particulares ou derivados. A obrigatoriedade da assegurar começa, automaticamente, com o início de uma ocupação produtora de renda. Entretanto, é importante observar que na Alemanha e na Holanda as faixas de renda mais altas estão isentas da obrigação assegurativa na área da saúde. Nestes países, aqueles que não se encontram numa ocupação produtora de renda, ou tem renda abaixo de um certo nível mínimo podem recorrer a uma ampla rede de proteção assistencialista, embora menos padronizada, como na Escandinávia e nas Ilhas Britânicas.

A quarta e última família compreende os países da Europa meridional: Itália, Espanha, Portugal e Grécia. Trata-se de *Welfare States* com diferentes níveis de maturação não totalmente homogêneos: o sistema de proteção italiano, apesar de uma forte diferenciação entre norte e sul, é bastante maduro, enquanto o sistema espanhol e, particularmente o grego e o português, estão ainda percorrendo o caminho de uma completa maturação. Como diz Ferrera (1998), muitos autores colocam esses países dentro da família da Europa central, ou seja, são considerados países com regimes de *Welfare* conservador-

sociais. Em 1994, por exemplo, a Dinamarca introduziu o seguro contributivo contra doenças e desemprego.

corporativo. Entretanto, um quarto agrupamento em uma família separada encontra duas boas justificativas.

A primeira diz que esses países do sul da Europa têm uma configuração institucional *sui generis* em relação aos quatro critérios de agrupamentos definidos anteriormente. Isto porque esses países, por um lado, apresentam sistemas de garantia de renda de caráter *bismarckiana*, ou seja, altamente fragmentados segundo tradicionais demarcações ocupacionais e com prestações generosas (principalmente no campo pensionístico), embora não exista uma articulada rede de proteção mínima de base (assistência), como ocorre nos países da área continental. Por outro lado, eles têm desenvolvido no curso dos últimos anos sistemas de saúde de cobertura nacional com base no direito de cidadania. Entretanto, somente a Itália universalizou totalmente o acesso a estes serviços. Os demais países ainda estão em fase de transição. Em suma, a proteção social nestes países do sul da Europa se caracteriza por ser um modelo misto, onde os sindicatos têm um papel importante no setor de garantia de renda, mas não no setor da saúde. Neste último, o financiamento contributivo está sendo gradualmente substituído pelo fiscal.

A segunda justificativa é o elevado grau de “particularismo” que caracteriza o funcionamento desses sistemas. Isto acontece tanto pelo lado do pagamento das prestações (manipulações clientelistas, fraudes, etc.), quanto pelo lado do financiamento (evasões contributivas e sonegações fiscais). Nesses países, não é somente o *Welfare State* que tem uma configuração *sui generis*, mas também o Estado. Como diz Ferrera (1998, p: 83) “trata-se, de fato, de um Estado pouco “weberiano”, largamente infiltrado e facilmente manipulável por interesses organizados (e em particular pelos partidos políticos)”.

Em suma, o *Welfare State* é uma forma institucionalizada de solidariedade válida apenas dentro dos limites do Estado-Nação [Ferrera 1993b]. As particularidades dos sistemas de proteção social de cada Nação podem ser explicadas, fundamentalmente, pelos diferentes caminhos históricos¹⁹ desenvolvidos por cada país²⁰. Embora possamos fazer para

¹⁹ Sobre o caso holandês e suíço ver o capítulo III do livro de Ferrera (1993) *Modelli di Solidarietà*.

¹⁸ Ao nos referirmos aos diferentes caminhos históricos estamos pensando nas particularidades históricas de cada país das mais diversas naturezas, isto é, econômicas, políticas, culturais e sociais.

²⁰ Um competente resumo das teorias e correntes explicativas para a origem e desenvolvimento do *Welfare*

a comunidade europeia um significativo agrupamento dessas particularidades em quatro distintas famílias, as heterogeneidades entre essas famílias ainda constituem um difícil obstáculo a ser superado para a efetiva construção de uma política social de âmbito comunitário. Finalmente, vale observar que as diferenças entre os sistemas de *Welfare State* influem consideravelmente no gasto social público feito por cada país. Obviamente, países com cobertura universal e prestações generosas como os Escandinavos, têm um gasto social como porcentagem do PIB maior que os países da família da Europa-continental, marcado pela predominância de esquemas contributivos (com financiamento tri-partite entre Estado, patrões e empregados), vinculados a determinadas categorias ocupacionais. O gráfico II evidencia esse fato e deixa claro que, se uma harmonização completa das políticas sociais no interior da CE exige níveis de gastos mais ou menos homogêneos entre os países, as dificuldades para a construção de uma Europa social são ainda muito maiores.

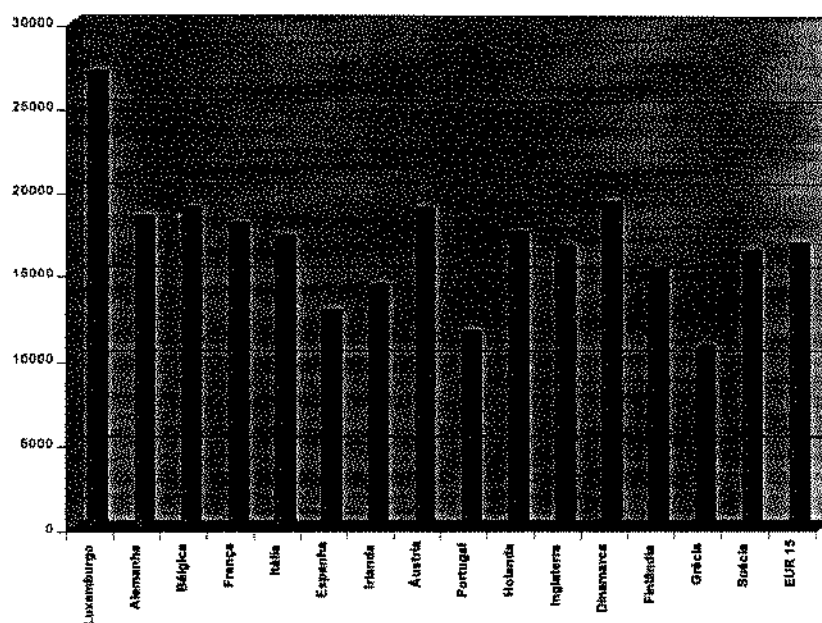
1.2 As Heterogeneidades Sócio Econômicas e Culturais

Certamente, as várias diferenças entre os países membros da UE representam significativos entraves à possível construção de um espaço social comum na comunidade. Estas diferenças se dividem segundo suas diversas naturezas sócio-econômicas e culturais. A visualização dos gráficos a seguir vai nos ajudar a demonstrar esse problema. Primeiramente, temos a diferença entre os níveis de riqueza e desenvolvimento econômico, isto é, a diferença entre os PIB dos países membros. Isto fica claro no gráfico I, que mostra as diferenças per capita do PIB, segundo padrões de poder aquisitivo²¹.

State pode ser encontrado num artigo feito em 1994 por Marta T. S. Arretche (ver Bibliografia).

²¹ Este padrão é calculado de acordo com metodologia instituto de estatística da CE (Eurostat), que combina uma cesta de moedas de todos países membros da CE.

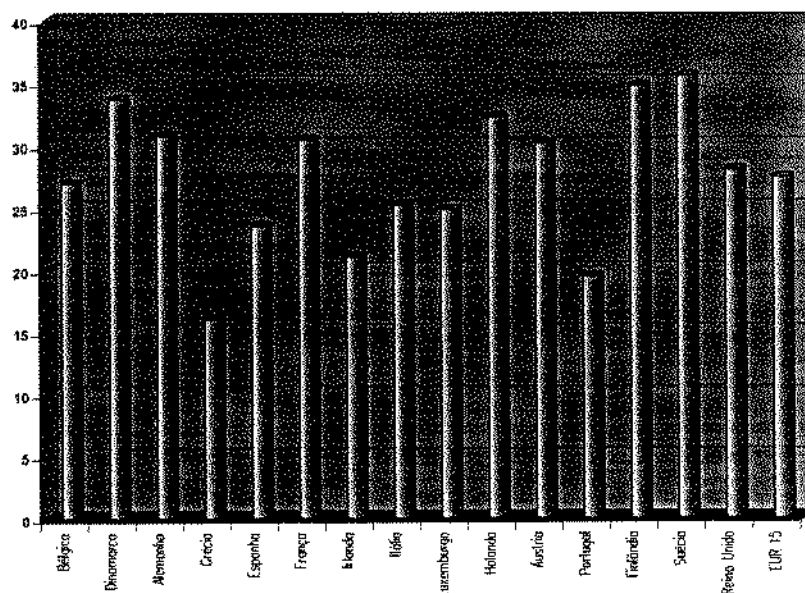
Gráfico I - PIB per capita (em padrões de poder aquisitivo, 1994)



Fonte: Eurostat- 1998.

O gráfico II, por sua vez, mostra as diferenças de gasto social total como porcentagem do PIB, deixando evidente como alguns países destinam mais recursos para a área social do que outros.

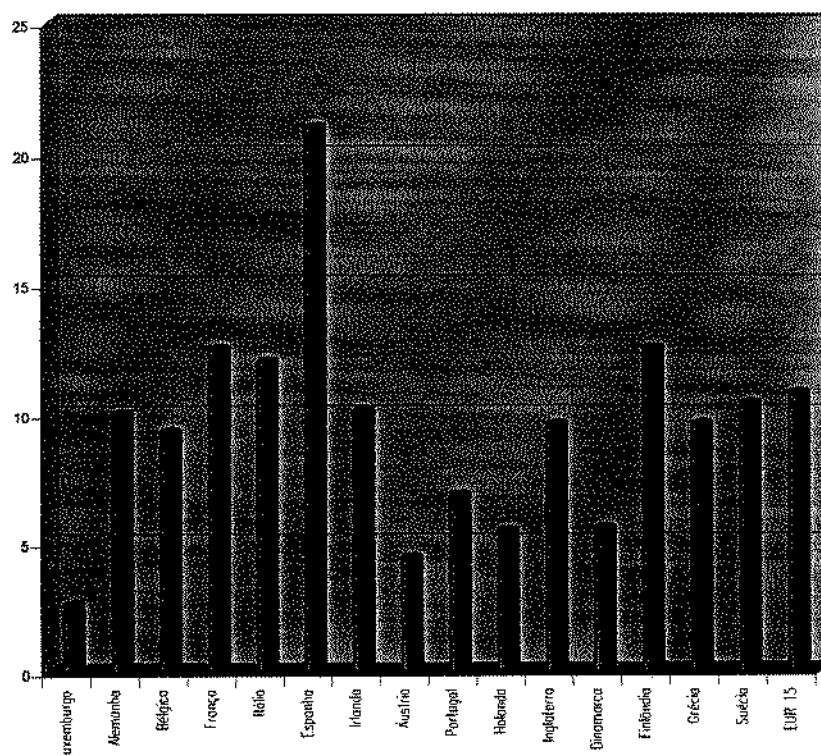
Gráfico II - Gasto Social (% PIB, 1994)



Fonte: Eurostat- 1998.

O gráfico III mostra as diferenças entre os níveis de desemprego entre os países membros da Comunidade. Considerando que a falta de emprego contribui para o incremento das demandas e necessidades sociais das pessoas [Ferrera 1998; Esping-Andersen 1996], o que por exemplo, fica claro no aumento da demanda por seguro desemprego e por programas de caráter assistencialista, podemos afirmar que as diferenças entre as taxas de desemprego também constituem um significativo entrave para a construção de um espaço social comum.

Gráfico III - Taxas de Desemprego (%)



Fonte: Eurostat- 1998

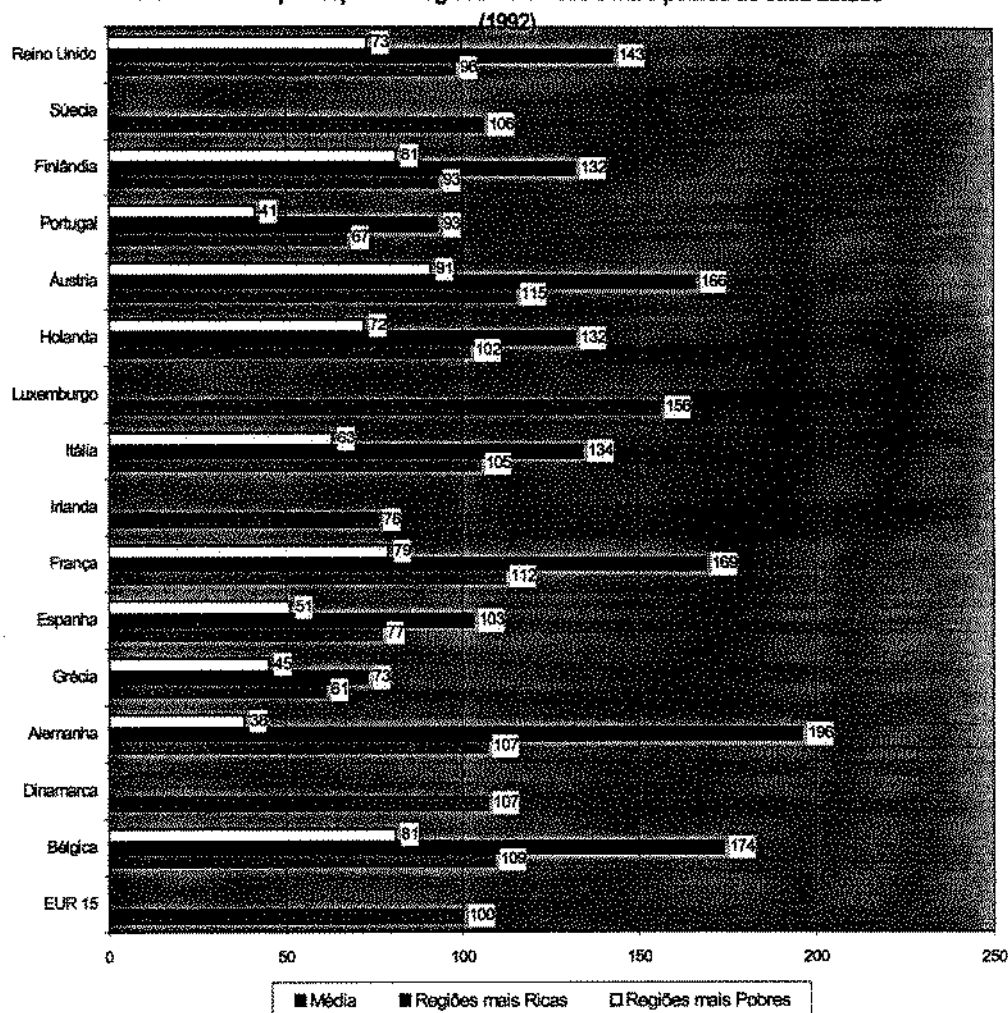
Já a tabela I, a seguir, mostra as diferenças na distribuição da renda entre os países da CE, evidenciando a quantia destinada aos 10% mais ricos, e aos 10% mais pobres, bem como a média dos treze países considerados. Embora não haja disparidades gritantes entre os países, é possível perceber diferenças relativamente expressivas, como entre Portugal e Dinamarca. Esta diferença se constitui como um obstáculo para uma possível harmonização social, na medida em que um país com uma distribuição mais igualitária provavelmente terá

uma situação social interna mais equilibrada, enquanto uma país com distribuição mais desigual poderá apresentar maiores disparidades sociais entre seus habitantes. É difícil imaginar um espaço social comum de âmbito comunitário, sem que antes sejam minimizadas diferenças internas. O mesmo acontece quando observarmos o gráfico IV. Este gráfico mostra as diferenças de produto interno bruto entre as regiões mais ricas e mais pobres de cada país membro, em comparação à uma média CE tomada com base (100). Certamente, esta diferenciação econômica interna de cada país também pode vir a significar uma diferenciação de natureza social. Isso porque, numa região mais rica, é mais provável que seus habitantes tenham melhores condições de vida do que em uma região mais pobre.

Tabela I - Distribuição da Renda Total Padronizada *		
	% total recebida pelos 10% mais pobres	% total recebida pelos 10% mais ricos
Europa	2.6	24.0
Belgica	2.9	22.5
Dinamarca	4.4	20.2
Grécia	2.7	22.7
Irlanda	2.2	26.3
Espanha	2.5	24.9
Francia	3.3	22.8
Itália	3.0	26.6
Países Baixos	2.4	22.9
Portugal	3.1	23.6
Reino Unido	4.1	20.0
Irlanda	2.7	22.8
Portugal	2.2	27.7
Inglaterra	3.0	26.1

Fonte: Eurostat-1998. * Padronizada segundo metodologia Eurostat, que combina uma cesta de moedas dos países da CE.

Gráfico IV- PIB per Capta das regiões mais ricas e mais pobres de cada Estado

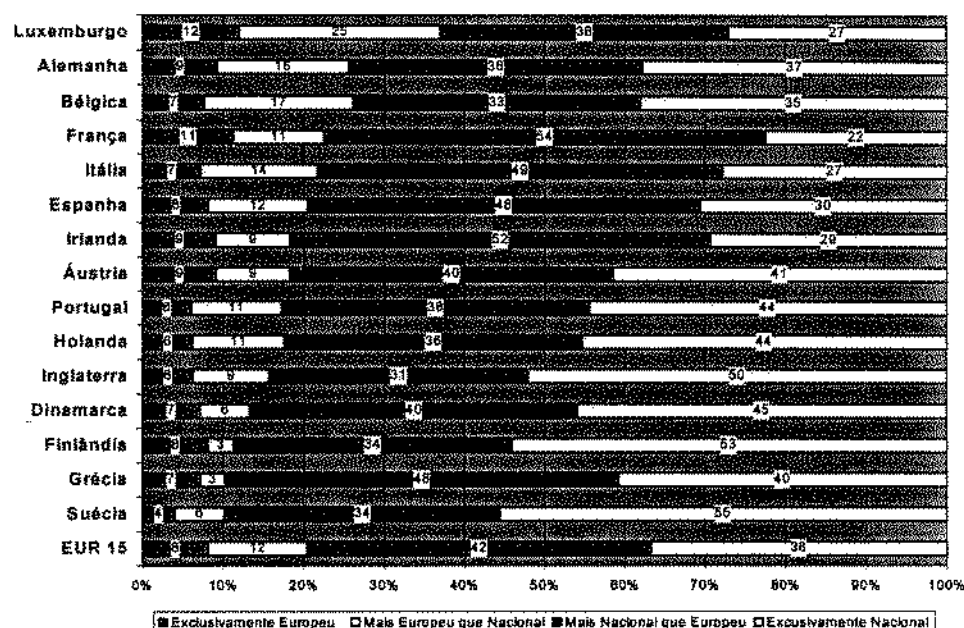


Fonte: Eurostat 1995

Finalmente, no gráfico V, é possível visualizar as diferenças em relação ao sentimento de cidadania europeia por parte dos habitantes de cada um dos quinze Estados membros. Estas diferenças podem ser traduzidas como obstáculos para a construção de um espaço social comum, na medida em que alguns países apoiarão relativamente mais uma possível unificação social do que outros. Isto depende do grau do sentimento de nacionalismo existente no seio da população de cada um dos países. Em suma, posições nacionalistas mais ou menos acentuadas podem também significar entraves mais ou menos acentuados para a consolidação de um espaço social comum²².

²² Entretanto, devemos lembrar da terceira pressão interna descrita na Introdução (p: 15). Sendo assim, se por um lado, o sentimento de nacionalismo pode significar um entrave para uma suposta harmonização social, por outro, a concessão de direitos sociais tendo como critério a cidadania europeia, ou seja, bastando ser europeu e membro da Comunidade para usufruir de direitos sociais, aumentaria a identificação europeia das

Gráfico V - Identidade Nacional e/ou Européia 1997 (%)



Fonte: Social Trend, Eurisko 1997.

1.3 A Fragmentação das Instituições Políticas

O problema das barreiras políticas institucionais foi apontado por Leibfried e Pierson (1993). Estes autores defendem a idéia de que a estrutura institucional da CE para tomadas de decisões desencoraja iniciativas muito ousadas, no caso, a integração das políticas sociais no contexto comunitário²³. Na verdade, esse problema já foi por nós apontado no capítulo II do presente trabalho, quando fizemos referência à existência de um duplo quadro normativo para a tomada de decisões no que diz respeito à política social comunitária. Embora este problema tenha sido atenuado, recentemente, com a Inglaterra aceitando os termos do Acordo sobre a política social anexado ao Tratado de Maastricht²⁴,

pessoas. Desta maneira, o próprio avanço do processo de harmonização social dissiparia o entrave do nacionalismo.

²³ É importante observar que, apesar da fragmentação das instituições políticas representar, de fato, um efetivo obstáculo a um avanço do processo de harmonização social, por outro lado, ela também representa um obstáculo para possíveis políticas supranacionais no intuito de dismantelar ou diminuir os *Welfares* nacionais. Neste sentido, a fragmentação atuaria a favor da manutenção do chamado "modo de regulação social europeu", o que por sua vez nos incita a afirmar que se ela não ajuda no prosseguimento do processo de harmonização, pelo menos impede que ele caminhe para trás, isto é, que seja adotado um modo de regulação social mínimo do tipo norte-americano. Retornaremos a enfatizar esse segundo tipo de leitura ou interpretação nas conclusões finais deste trabalho.

²⁴ Na assinatura do recente Tratado de Amsterdã em julho de 1997, a Inglaterra retirou seu veto ao Acordo sobre a política social. Desta maneira o Protocolo (ver capítulo II) tornou-se, de fato, parte integrante deste novo Tratado, válido, portanto, para todos os 15 Estados membros da CE.

as matérias mais relevantes para o avanço do processo de harmonização das políticas sociais continuam necessitando da unanimidade para serem aprovadas²⁵.

Esse problema é agravado pelo já citado princípio da subsidiariedade que, como diz Ferrera (1998, p: 98): é “um dos mais potentes obstáculos para barrar a estrada do reforçamento da capacidade de governo social da União Européia”. Diz ainda este autor que a “armadilha da subsidiariedade” é um princípio sistematicamente desfavorável à idéia de uma Europa Social. Ele aponta duas razões para isso: uma de ordem intrínseca; e outra pela verdadeira e própria falácia lógica e interpretativa deste princípio. No primeiro caso, pode-se dizer que é intrínseco do princípio da subsidiariedade o medo da formação de uma instituição supranacional muito poderosa e centralizadora. A intensificação e o incremento dos poderes supranacionais necessários para construir o mercado e a moeda única provocam um medo generalizado dos dirigentes do Estado e da opinião pública, que se traduz num sentimento hostil à formação de um bloco único europeu. O medo da perda do símbolo nacional da moeda em favor de um moeda única européia, por exemplo, evidencia este fato. O gráfico V do item anterior também explicita este argumento.

A segunda razão pela qual o princípio da subsidiariedade desfavorece a União Social da Europa diz respeito à inerente retórica do mesmo. Retórica esta que fornece oportunas justificativas normativas a favor da manutenção do *status quo*. Obviamente, existem várias e ótimas razões para deixar que os governos nacionais ou sub-nacionais tenham a devida e necessária competência para intervir nas questões sociais que lhes interessam diretamente. Todavia, a aplicação prática desse princípio não é simples nem unívoca. Ela requer uma análise articulada e complexa, que considere a densa e compacta rede de interdependência entre os âmbitos efetivamente funcionais e os níveis de decisões. Entretanto, no debate político a subsidiariedade dá a impressão de ser freqüentemente usada de modo ingênuo, ou seja, encorajando petições de princípios, ao invés de argumentos racionais baseados em fundamentações empíricos. Daí a retórica, e o espaço de defesa em favor da manutenção do *status quo*.

²⁵ Ver página 57 do Capítulo II do presente trabalho.

1.4 A Debilidade das Forças Social Democratas

A Debilidade das Forças Social Democratas foi apontada por Leibfried e Pierson em 1993. Embora, como veremos, ela venha se diluindo nos anos recentes com o avanço dos valores morais da social democracia na sociedade europeia, devemos considerá-la neste texto, justamente, para que possamos entender com mais clareza essa recente transformação. A agenda europeia vem mudando do estritamente econômico-financeiro para o social. O fenômeno do desemprego crescente, a piora das condições de vida e a crise generalizada dos sistemas de proteção social vêm crescentemente tomando o espaço das preocupações essencialmente econômicas, como a construção do mercado comum e da moeda única, mas antes de concluirmos esta idéia, vejamos o argumento de Leibfried e Pierson (1993).

Estes autores afirmam que o desenvolvimento de políticas²⁶ públicas requer a construção de coalizões dotadas de poder suficiente para superar as oposições. Neste contexto, para o desenvolvimento de políticas ou programas públicos sociais, seria adequado e necessário a contribuição de forças social democratas, partidos de esquerda e sindicatos de empregados. A influência política destes últimos têm diminuído consistentemente no decorrer do tempo. As organizações de trabalho têm se mostrado sempre mais incapazes de exercer algum tipo de poder no campo das políticas nacionais, o mesmo ocorre ao nível europeu, já que as organizações supranacionais nunca tiveram grande importância ou influência política nas determinações das relações de trabalho de âmbito europeu.

Leibfried e Pierson também afirmam que os partidos social democratas têm encontrado um reduzido espaço de atuação na Europa, sendo que muitos deles têm se aproximado da direita, como dizem esses autores “se abraçando ao liberalismo econômico” (1993, p: 61). É justamente neste ponto que os acontecimentos recentes na Europa nos fazem discordar, em parte, dessa afirmação, ou seja, as vitórias eleitorais do partido

²⁶ O termo política (minúsculo) aqui se refere a linhas de intervenção de centros de decisões públicas num setor em particular, tais como a educação, a saúde, a previdência ou a defesa, enquanto por Política (maiúscula) entendemos ser atividades de ampliação do consenso e do poder por parte de um grupo, de um partido ou de uma coalizão. Na verdade, essa confusão é consequência de um problema léxico do vocabulário português que não tem expressões distintas para designar esses dois conceitos, ao contrário da língua inglesa

trabalhista na Inglaterra, do socialista na França e do social democrata na Alemanha, mudam substancialmente o cenário político europeu. Como afirma Luiz Felipe de Alencastro, em recente ensaio da revista *Veja*²⁷: “Uma antiga idéia surgiu de novo na Europa Ocidental nas última semanas: a social democracia.” É no discurso social democrata, que encontramos preocupações como a questão do pleno-emprego, da proteção social e da intervenção estatal para “domesticar” e “humanizar” as forças econômicas capitalistas. Esta percepção da nova realidade política européia é reforçada ao constataremos que atualmente, dos quinze países da CE, dez são dirigidos por socialistas ou social democratas, e quatro por alianças políticas que incluem estas duas correntes políticas. No Parlamento europeu, também constatamos que a grande maioria dos 626 deputados, pertence a partidos de orientação esquerdista: o PSE (partido socialista europeu) com 214 deputados; o PPE (partido popular europeu) com 181; e o SUE/SVN (grupo confederativo da esquerda unitária européia /esquerda verde nórdica) com 33 deputados.

Todavia, é imprescindível observar que não se pode afirmar que há uma verdadeira esquerda européia. Afinal, dadas as divergências de diversas naturezas entre os partidos de esquerda dos diferentes países membros da comunidade européia e, principalmente, pela própria atuação prática destes partidos quando eleitos. É por tal motivo que discordamos apenas em parte do argumento de Leibfried e Pierson pois, na verdade, a social democracia volta a se fortalecer como um valor ético e moral no seio da população européia, mas a atuação prática desses novos governos social democratas não permite estreitas comparações com a “velha e tradicional” social democracia, predominante na Europa entre os anos 50 e 70. Sendo assim, Leibfried e Pierson têm razão em afirmar que os atuais partidos social democratas estão se “abraçando ao liberalismo econômico” e se aproximando da direita, entretanto, não podemos negar que a “velha” social democracia está retornando na Europa como um valor ético e moral e isso fica evidente quando as pessoas depositam seus votos nas urnas. Portanto, embora a prática efetiva desses novos governos não corresponda aos desejos dessas pessoas, eles só são eleitos porque pelo menos como discurso, atendem às demandas das pessoas. É justamente isto que nos permite afirmar, que ao menos no plano

que pode dispor de duas expressões bem distintas, respectivamente *policy* e *politics* [Regonini 1989].

²⁷ Ensaio publicado no dia 18 de junho de 1997: “A visita da velha Senhora”.

dos valores, o problema da debilidade das forças social democratas vem se atenuando. Todavia, isso ainda não é suficiente para descaracterizar a falta de consenso político de orientação à esquerda, como um efetivo obstáculo à integração social.

2. Em Busca da Melhor Proposta de Harmonização Social

Neste item, iremos observar cada uma das propostas acadêmicas que compõem o debate mais amplo sobre as alternativas para o encaminhamento da questão social européia à luz dos quatro problemas apontados no primeiro item do presente capítulo. Nosso objetivo é tentar definir quais desses problemas podem barrar a adoção de cada uma das propostas. Inicialmente, também descrevermos a proposta ou caminho oficial da CE. Uma adequada descrição dessa proposta é necessária para que possamos, uma vez definida a melhor ou mais adequada proposta acadêmica de harmonização das políticas sociais em âmbito comunitário, já no último item desse capítulo, compará-las entre si, e daí analisar o quão diferente ou semelhante elas são.

Antes de prosseguirmos, é de fundamental importância observar que o problema da necessidade de coalizões políticas de orientação social democrata existe para todas as propostas, na medida em que a implementação de qualquer uma delas, ao sugerir uma profunda mudança do atual cenário social da CE, exigiria um forte e amplo consenso político, em outras palavras, muita vontade política de “marca” social democrata. Portanto, e embora reconheçamos que, certamente, algumas propostas vão depender mais deste consenso para sua efetiva implementação do que outras, não faz sentido considerar este problema individualmente para cada uma delas.

2.1 A Proposta Oficial da CE: o caminho da coordenação

Como vimos no final do capítulo anterior, fica claro que o desenvolvimento de uma política social comunitária esteve sempre vinculado ao processo de formação do mercado interno comum, ou de maneira mais geral, ao processo de integração econômica. É também verdade que, nos últimos anos, principalmente depois da assinatura da Carta Social em

1989, a política social vem tendencialmente adquirindo um papel mais autônomo em relação à política econômica. Entretanto, esta tendência é ainda tímida. Por isso, e cientes do atual e crescente aumento da importância da questão social, podemos continuar afirmando que, na verdade, a política social da CE pode ser corretamente traduzida como um pilar de sustentação necessário para a integração econômica. Desta maneira, ela só se desenvolve na medida das exigências impostas pelo avanço do processo de unificação econômica.

É dentro deste contexto que devemos entender a proposta oficial da CE. Basicamente, esta proposta vai defender a **coordenação** e não a harmonização dos modelos de proteção social dos diferentes países. Harmonização ou integração, para nós, implica dizer num modelo único de proteção social para todos países membros da comunidade, ou seja, a criação de um *Welfare State* Europeu. Esta não é, definitivamente, a proposta da CE, que considera a harmonização como um objetivo ideal de longuíssimo prazo, muito longe da realidade atual. O caminho da coordenação pressupõe que cada um dos Estados membros é livre para decidir quais serão suas políticas sociais, quem serão os protegidos e como será o financiamento destas, ou seja, cada Estado decide qual modelo de *Welfare* lhe convém. Entretanto, a legislação comunitária exige que tais diferentes modelos sejam coordenados entre si, isto é, as pessoas que exercitarem o direito de circulação dentro dos limites do mercado interno terão também o direito à proteção social no país em que estiverem. Em outras palavras, os migrantes têm direito de serem protegidos segundo a legislação do país em que se encontrarem no momento. O argumento da CE é que estes não podem estar em desvantagem em relação aos residentes originais do país em questão. Desta maneira, por exemplo, um italiano emigrado na Alemanha tem os mesmos direitos sociais que um alemão que sempre viveu no seu país.

Já podemos começar a compreender como se relaciona a proposta da coordenação com o entendimento da política social comunitária, como um pilar de sustentação necessário para a integração econômica. A integração econômica (incluída aqui a monetária), apesar de se encontrar num estágio bastante avançado, enfrenta obstáculos de difícil superação, o que por sua vez, torna seu desenvolvimento lento e gradual. Como

vimos, a política social só se desenvolve na medida das exigências impostas pelo avanço do processo de unificação econômica. Sendo este um processo de gradual avanço, a política social também se desenvolve de maneira gradual, ou seja, a política econômica vai impondo exigências graduais, e não um conjunto ou pacote de exigências simultâneas e prontas. Neste sentido, o caminho da coordenação é muito mais coerente do que a total harmonização das políticas sociais em âmbito comunitário. Este também é um caminho, que conserva as grandes heterogeneidades dos modelos de proteção dos distintos países. Países que, claramente, relutam em ceder parte de sua soberania nacional em favor da comunidade. Apenas como observação, vale lembrar que o princípio da subsidiariedade, por razões já discutidas anteriormente, é também coerente com o caminho da coordenação.

O parágrafo anterior deixa claro os argumentos em favor da coordenação, e não da harmonização, embora saibamos que existem matérias que realmente foram harmonizadas ou integradas. Entretanto, isso não desmente o caminho da coordenação. As razões para isso são de simples compreensão e acabam por reforçar ainda mais os argumentos em favor da coordenação. Explico. Como sabemos, um dos princípios básicos do mercado interno é a livre circulação de pessoas e serviços (estamos aqui pensando fundamentalmente naqueles sociais). Também já vimos que, dadas as diferenças nos sistemas de proteção entre os países, essa livre mobilidade pode vir a ser traduzida por distorções da competitividade econômica entre os mesmos. Em suma, o que estamos querendo dizer é que a integração econômica viu-se obrigada a impor gradualmente, para algumas matérias, a harmonização, pois a coordenação não seria suficiente para prevenir distorções da competitividade, que é, por definição, o objetivo central do mercado único. Não é por outras razões que as poucas matérias harmonizadas²⁸ são apenas aquelas que de alguma maneira facilitam e/ou permitem o bom funcionamento do mercado comum. Isso também vale para a decisão de quem será o protegido por estas matérias. Sendo assim, não estão cobertos por essas matérias, aqueles que não possuem um contrato de trabalho, ou seja, só estão protegidos os trabalhadores migrantes e residentes no país em questão. Em síntese, harmonização para trabalhadores migrantes, e coordenação para os demais (ou, se quisermos, cidadãos em geral).

Como observação final, vale dizer que o atual debate institucional da CE acentua o caminho da coordenação na medida em que é inerente dessa proposta, uma interdependência sistêmica entre mercado-moeda única e emprego-proteção social. Isso ficou evidente na reunião de Cúpula da CE, em Amsterdã, realizada em julho de 1997. Neste encontro, os líderes europeus discutiram a necessidade da criação de um circuito de decisão capaz de gerir essa interdependência. Como exemplo e resultado desta discussão, surgiu a proposta de se criar um novo comitê institucional para o emprego, que por sua vez, deveria colaborar estreitamente com o comitê de política econômica.

2.2 O Caminho entre o Universalismo e o Particularismo-Ocupacional²⁹

Entre os autores aqui estudados, aquele que mais claramente explica e apresenta essa proposta é Maurizio Ferrera, no seu livro *Modelli di Solidarietà* de 1993. Na verdade, neste livro, o caminho entre o universalismo e o particularismo ocupacional aparece como uma possível tendência para o desenvolvimento da política social no âmbito comunitário, e não como uma proposta previamente articulada. Entretanto, por entendermos que nessa tendência está implícita a intenção particular do autor, ou seja, o projeto ou plano que ele acredita ser adequado para a CE, resolvemos considerar aqui tendência e proposta como sinônimos.

O caminho entre o universalismo e o particularismo-ocupacional pode ser entendido da seguinte maneira: de um lado, teríamos a definição de um patamar mínimo comum de proteção social universal válido em todos países membros, e gerido pelas instituições supranacionais da CE e, por outro lado, teríamos a redefinição do ocupacionalismo ou particularismo institucionalizando novas instâncias de solidariedade de níveis regionais e/ou locais, geridos pelos Estados nacionais, ou mais especificamente, por províncias, cidades e pequenos vilarejos. Nesse sentido, teríamos, como diz Ferrera, um *mix* entre

²⁸ As matérias efetivamente harmonizadas estão explicitadas ao longo do capítulo II.

²⁹ Ao usarmos a expressão particularismo-ocupacionalismo, estamos pensando nos modelos de cobertura de solidariedade circunscritos a categorias ou grupos ocupacionais, enquanto por universalismo, entendemos os modelos de cobertura que se estendem para todo o conjunto da população. Para uma explicação mais detalhada, ver o capítulo IV do livro *Modelli di Solidarietà*.

universalismo “ligeiro” ou leve no nível comunitário, e particularismo “pesado” no nível regional ou local, ou se quisermos, uma igualdade leve, supranacional e padronizada para todos os países membros e uma meritocracia pesada e diversificada, limitada apenas para certos grupos regionais e/ou locais.

Para justificar a opção por um universalismo mínimo, o autor usa os seguintes argumentos: *i)* as grandes diversidades e heterogeneidades dos sistemas ou modelos de proteção social dos diferentes países membros, bem como as diferenças sócio-econômicas entre os vários países membros; *ii)* as resistências de muitos governos em ceder parte de sua soberania nacional para as instituições comunitárias; *iii)* as diferenças políticas ideológicas entre os agrupamentos partidários na arena política da CE, bem como as divergências ideológicas entre os próprios países membros.

Finalmente, para justificar a criação e/ou redefinição de novas formas de proteção aos níveis nacionais e sub-nacionais (províncias e cidades), caracterizando formas de integração vizinhas, fundamentalmente, de âmbito regional e, muito provavelmente (se não necessariamente), articulada segundo velhas demarcações ocupacionais, o autor considera três argumentos básicos, que não são tão simples como aqueles que justificam o universalismo mínimo. Primeiramente, devemos considerar o fato de que o processo de globalização econômica mundial, bem como o de integração européia, aumenta o raio de interdependência sistêmica entre grupos e indivíduos, como também seus horizontes de referências. Isto, por sua vez, implica na necessidade de “amarrações”, agrupamentos, ou formas de integração sociais localizadas entre os mesmos. Em outras palavras, as novas transformações econômicas provocam uma sensação de desorientação geral e de perda de referências fixas, o que por sua vez induz e propicia a formação e a afirmação de solidariedades localizadas, ou seja, grupos de indivíduos com os mesmos problemas e preocupações adquirem identidades comuns.

O segundo argumento, que reforça a tendência de nascimento de formas de solidariedade diferenciadas em bases sub-nacionais, é de natureza institucional. Ele é constituído pelas políticas de ajuda regional promovidas pela comunidade, isto é, as políticas em favor da coesão social financiadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento

Regional (FEDER). Um dos efeitos indiretos da intervenção supranacional para o desenvolvimento das áreas mais debilitadas da CE é reforçar identidades sub-nacionais e incentivar a formação “guetos” de solidariedade de âmbito regional. O mesmo acontece com as áreas ou regiões mais ricas, que não precisam do auxílio da CE, isto é, os grupos dessas regiões ao se julgarem mais prósperos que os demais, a ponto de não precisar de nenhum tipo de ajuda externa, assumem também uma identidade (*status*) comum e propiciam a formação de novos “guetos” de solidariedade.

O último argumento é de natureza essencialmente política. Segundo Ferrera, existe uma lógica de competição política que é tradicional e interna aos sistemas domésticos. Esta lógica delimita duas dinâmicas básicas que caminham na direção do particularismo sub-nacional. A primeira se resume numa tendência à “*villaggizzazione*” da política, isto é, a delimitação do processo político decisório a pequenas e localizadas regiões com interesses particulares. A segunda dinâmica diz respeito à desestruturação de tradicionais *cleavages*³⁰ políticos, particularmente, àqueles conexos ao comunismo. Isso provocou uma abertura de possibilidades e espaços para novas competições políticas impregnadas de interesses particulares e localizados, daí o incentivo a práticas particularistas de proteção social.

Essa proposta foi pensada, justamente, para enfrentar o problema da existência de precedentes *Welfare States* nacionais, bem como o problema das heterogeneidades sócio-econômicas entre os países membros da CE. Ao se definir um patamar mínimo de proteção universal para todos países, já está implícita a idéia de que as diferenças de várias naturezas serão respeitadas e restritas a seus respectivos países. Neste sentido, esta é, sem dúvida, uma proposta adequada. À medida que as heterogeneidades sócio-econômicas e as diferenças entre os modelos de *Welfare* diminuíssem, o patamar mínimo se fixaria num nível mais elevado, em outras palavras, um número maior de programas sociais seria efetivamente harmonizado. Em suma, embora essa proposta seja tímida em princípio, no limite ela pressupõe a existência de um processo que pode avançar no caminho da completa integração social, ou seja, a construção de um sistema de proteção europeu em substituição aos nacionais. Isso vai depender da diminuição ou não das várias diferenças entre os países

³⁰ Grupos de interesses comuns que podem ser religiosos, raciais, territoriais, etc..

ao longo do tempo.

Entretanto, o problema da fragmentação das instituições, isto é, a existência de um duplo quadro normativo para as decisões referentes às políticas sociais comunitárias e a utilização do princípio da subsidiariedade barram efetivamente a implementação desta proposta. A explicação para isso é simples. Primeiramente, devemos considerar que a questão do duplo quadro normativo barra essa proposta porque ela pressupõe a necessidade de uma maior liberdade e flexibilidade para se definir as matérias que farão parte do padrão mínimo universal comum a todos países, bem como para a inclusão futura de novas matérias nesse padrão³¹. Atualmente, como já vimos, somente são votadas por maioria qualificada as matérias que, de alguma maneira, dizem respeito direto aos trabalhadores migrantes. Esta rigidez e falta de espaço de manobra do quadro normativo não permitem a escolha adequada das matérias ou programas sociais que devem fazer parte do padrão mínimo de universalismo sugerido por essa proposta. Esse problema é ainda agravado pela questão da subsidiariedade que, como vimos, é um princípio retórico que incita a manutenção do *status quo*. Nesse contexto, é muito difícil que as instituições supranacionais tenham poderes para definir o padrão mínimo universal de proteção comum a todos países, ainda que seja um mínimo padrão.

2.3 O Caminho da Regulação a Dois Níveis

Esse caminho está explicitado num artigo de Fritz W. Scharpf, presente na *Rivista Italiana di Scienza Politica* de abril de 1996. O autor vai elaborar uma proposta muito parecida com aquela do *mix* entre universalismo e particularismo-ocupacional, entretanto, ao dar uma maior importância às heterogeneidades de várias naturezas entre os países membros da comunidade européia, ele desconsidera a possibilidade de se adotar um único patamar mínimo de proteção social universal válido para todos países. Segundo Scharpf, as diferenças sócio-econômicas, políticas ideológicas, e as diferenças estruturais entre os sistemas de proteção social dos países membros são muito grandes a ponto de inviabilizar a

³¹ Ferrera, em nenhum momento, explicita a necessidade de se criar um quadro normativo único para o sucesso de sua proposta. Entretanto, no nosso entendimento, isto é de fundamental importância.

definição de um patamar mínimo de proteção comum a todos os países.

Todavia, utilizando como critério essas mesmas divergências, podemos dividir os países da CE em dois grandes grupos. O autor não explicita exatamente quais seriam os países participantes de cada um dos grupos, mas diz que os países mais ricos, mais competitivos economicamente e com sistemas de proteção social mais desenvolvidos, formariam um grupo mais avançado, no sentido de poderem adotar um padrão mínimo de proteção social mais elevado, em relação a um segundo grupo de países mais pobres, menos competitivos, e com sistemas de proteção com um menor grau de desenvolvimento. Seguindo o raciocínio do autor, a existência de dois grupos de países deveria implicar na existência de dois níveis de regulação social. Sendo assim, não haveria um único padrão mínimo e comum de universalismo, mas sim dois padrões diversos de universalismo mínimos, geridos pelas instituições supranacionais da CE. Os países do grupo mais avançado poderiam delimitar um conjunto mais amplo de matérias universais, enquanto que o segundo grupo delimitaria um conjunto menor. Isso facilitaria e agilizaria o processo de harmonização das políticas sociais ao nível comunitário.

Embora possa parecer que esse caminho difere do anterior apenas por uma questão de *timing* de implementação, ou seja, num primeiro momento seriam adotados dois níveis diversos de proteção comum e, à medida que as diferenças entre esses níveis fossem diminuindo, fosse adotado um único padrão comum (como na proposta de Ferrera), isso não é verdade. A diferença entre as propostas é de concepção, pois em nenhum momento Scharpf propõe a adoção de um único padrão universal de proteção.

Em suma, o caminho da regulação a dois níveis aumenta o poder regulativo institucional da CE que, dessa maneira, pode definir dois padrões de universalismo mínimo para dois diferentes grupos. Entretanto, essa proposta continua considerando, exatamente de acordo com a anterior, a existência de particularismos-ocupacionalismo “pesado” no nível sub-nacional ou regional.

Quanto aos obstáculos definidos no início desse capítulo, essa proposta enfrenta o problema da existência de precedentes *Welfares* nacionais e o problema das heterogeneidades sócio-econômicas, de maneira ainda mais aguda que a anterior. Isso

porque a existência de dois níveis de regulação, ou de dois padrões mínimos de proteção social mínima encurta as extremas diferenças entre a totalidade dos quinze países membros da comunidade. Na verdade, formam-se dois blocos muito diferentes entre si, todavia, não se pode negar que as diferenças entre países pertencentes a um mesmo bloco são muito menores.

Entretanto, em relação ao problema da fragmentação das instituições políticas, percebemos que ele se torna muito mais difícil de ser superado na proposta de regulação a dois níveis, quando comparado com a proposta anterior. As dificuldades de superação, embora sejam exatamente as mesmas descritas para o caminho entre o universalismo e o particularismo-ocupacional, se tornam mais complexas, na medida em que a definição de dois padrões mínimos requer maiores graus de liberdade e flexibilidade do quadro normativo do que a definição de apenas um padrão mínimo. A utilização do método de votação por unanimidade para a grande maioria das matérias sociais limita acentuadamente o espaço de escolha dos programas sociais que deveriam fazer parte de um ou outro padrão mínimo. Considerando que tais padrões devam compreender, provavelmente, diferentes programas sociais de acordo com as diferenças entre os dois blocos de países, é fácil entender que o campo de escolha deva ser ainda maior do que o utilizado para a definição de um único padrão mínimo de proteção social válido para os quinze países membros. Quanto à questão do princípio da subsidiariedade, ele age da mesma maneira que a proposta anterior, ou seja, sua retórica incita a manutenção do *status quo*. Portanto, esta proposta enfrenta os mesmos obstáculos da alternativa anterior, porém eles são agravados pela pretensão de organizar a regulação social em dois níveis diferenciados.

2.4 O Caminho do Modelo Alemão

No exame da literatura sobre a dimensão social da integração europeia é possível identificar dois autores que apresentam uma alternativa denominada de modelo alemão: Laura Pennacchi, no livro de 1997 *Lo Stato Sociale del Futuro*, e Stein Kuhnle, num artigo presente no livro organizado por Ferrera intitulado *Stato Sociale e Mercato Mondiale* de 1993. Na verdade, esse caminho aparece em ambos os autores como a mais provável

tendência para o encaminhamento da questão social comunitária. De qualquer maneira, vale aqui a mesma observação feita para o caminho de Ferrera, ou seja, tendência e proposta devem ser entendidos como sinônimos.

Segundo estes autores, o melhor caminho para a harmonização dos sistemas de proteção social é, simplesmente, adotar em todos países o modelo *bismarckiano* alemão. Este modelo seria caracterizado: *i)* por uma proteção social de nível médio-alto, baseada em esquemas corporativos-ocupacionais, que reproduzem diferenças de renda e *status* (principalmente nas pensões, aposentadorias e nos auxílios-doenças); *ii)* forte influência católica delimitando a ação do *Welfare* no campo da reprodução social, isto é, fundamentalmente a família; *iii)* pelo financiamento através de contribuições sociais; *iv)* pela existência de esquemas destinados a uma asseguração complementar da renda, e eficazes políticas de treinamento e re-qualificação de trabalhadores para estimular a geração de emprego³².

Kuhnle vai apontar as justificativas para a adoção desse caminho: *i)* o modelo *bismarckiano* apoia-se num vasto consenso sócio-político em seu próprio contexto de origem, ou seja, a Alemanha, que depois da unificação tende a se impor como o sistema econômico-social de referência, não somente na Europa ocidental, mas também na centro-oriental; *ii)* o modelo alemão apresenta-se como o mais difundido nos países da comunidade, e por isso como o mais fácil de se consolidar através de reformas e revisões; *iii)* é também o modelo mais “flexível”, no sentido de ser capaz de absorver pequenas correções inspiradas nos modelos concorrentes. O *mix* de suas prestações, por exemplo, deixa espaços para esquemas privados e/ou de empresas, bem como permite a instituição de patamares comuns de proteção de base organizados no nível comunitário.; *iv)* as possíveis alternativas ao modelo alemão aparecem como insucessos das experiências dos anos 80. Depois do recuo político dos partidos conservadores, a hipótese da desregulação social à “americana” se enfraqueceu bastante. Já o modelo escandinavo, marcado por programas amplos e generosos, ficou claramente desacreditado depois de recentes fracassos e metamorfoses internas que transformaram o universalismo igualitário em verdadeiros

³² Esta idéia se baseia na teoria do “capital humano”.

conjuntos de efeitos perversos no que se refere ao perfil redistributivo [Kuhnle 1993, p: 199].

Ao analisarmos como esta proposta enfrenta os quatro problemas em questão, podemos afirmar que ela é, sem dúvida, a mais frágil das propostas acadêmicas descritas neste trabalho. Ela desconsidera totalmente os obstáculos existentes no sentido da harmonização social. O problema da existência de precedentes *Welfares* nacionais e das heterogeneidades sócio-econômicas barra completamente a implementação prática dessa proposta. Basta dizer que é pouco factível acreditar que o modelo alemão de proteção possa ser estendido para todos os demais quatorze países membros da CE. As razões disso dizem respeito à própria gênese dos modelos de proteção, que se configuraram em determinados contextos históricos, mais ou menos diferentes para cada um dos países. Por isso, seria muito difícil simplesmente mudar os sistemas de proteção nacional através de uma decisão legislativa institucional e supranacional³³.

O problema da fragmentação das instituições políticas também barra acintosamente essa proposta. Isso porque sua implementação exigiria um quadro normativo suficientemente poderoso e centralizado para ordenar a institucionalização do modelo alemão para todos países da CE. Aqui também temos grandes dificuldades porque, mesmo que todas as matérias sociais fossem votadas por maioria qualificada, dificilmente ela seria atingida. É difícil imaginar que um país aceite mudar seu modelo de proteção em favor do alemão. Obviamente, o único país mais simpático a essa proposta deve ser a Alemanha. Quanto ao problema da subsidiariedade, basta dizer que ele também não é enfrentado.

2.5 O Caminho da “Serpente” Social

Essa é uma proposta que aparece citada rapidamente no livro *L'Europe Social* de Daniel Lenoir, de 1994. Para formular sua proposta, este autor vai se inspirar no episódio da

³³ Antes que o leitor se confunda, é importante deixar claro aqui, que em nenhum momento ao longo deste trabalho, dissemos que integração ou harmonização social significa simplesmente uma mudança imediata dos *Welfare States* nacionais em favor da implementação de um único *Welfare State* europeu. Utilizamos sempre termos como: construção; criação; transformação. Em outras palavras, o que estamos querendo dizer é que, aqui, a harmonização social é entendida como um processo. Portanto, seria injusta a eventual acusação de que

“serpente monetária européia” no final da década de 70, que consistia em atrelar a oscilação das moedas dos países membros à oscilação do dólar. Isso dentro de um intervalo pré-fixado de 4,5% de flutuação para mais ou para menos. A convergência das taxas de câmbio era necessária para diminuir o clima de instabilidade monetária na Europa, o que por sua vez, facilitaria a consolidação de um mercado interno comum. No limite, teríamos a adoção da moeda única, o que entretanto não seria possível imediatamente devido às enormes disparidades econômicas entre os países, e pela grande complexidade que envolve a perda da soberania da política monetária dos países em favor de uma única instituição. Em suma, a serpente monetária permitiria uma margem ou um espaço de adaptação aos países, não existindo normas rígidas e inflexíveis. Dentro dos limites dessa margem, as taxas de câmbio seriam convergentes e permitiriam oscilações ou diferenças para cima ou para baixo. Analogamente, a “serpente social européia” teria como objetivo limitar, segundo certas margens pré-determinadas, as diferenças de prestações (o valor e a quantidade de benefícios) pagas para os diferentes riscos sociais. Desta maneira, haveria um teto inferior e um superior, entre os quais as diferenças de prestações poderiam oscilar. Isso caracterizaria uma harmonização com certas margens de flexibilidade. O autor não especifica qual seria o padrão de referência para delimitar as margens de oscilação, como acontece com o dólar na serpente monetária. Coube a nós deduzir que isso requer a definição de um conjunto de prestações padronizadas em valor e quantidade, ou uma média de referência.

Quanto às dificuldades da implementação dessa proposta, Lenoir vai mostrar que ao contrário da moeda, que é um dado unidimensional de fácil determinação, as prestações sociais se caracterizam pela sua complexidade, principalmente, no que diz respeito à definição de seus modos de cálculo. Sendo assim, talvez fosse menos necessária a harmonização do conjunto de prestações, do que a própria harmonização das modalidades de financiamento. A harmonização do financiamento da proteção social responderia a uma necessidade de neutralidade, do ponto de vista da repartição justa dos custos, e por isso da competitividade econômica entre os países da CE.

Embora essa proposta não faça referência explícita aos problemas da existência de

precedentes *Welfares* nacionais, e das heterogeneidades sócio-econômicas entre os países da CE, eles estão implícitos na questão da delimitação de margens para o pagamento das prestações sociais. Em outras palavras, quando essa proposta prevê a constituição de uma serpente social para as diferentes prestações (valor e quantidade de benefícios) pagas para os diferentes riscos sociais, isto já pressupõe que existam grandes disparidades sócio-econômicas entre os países, como também diferentes modelos de proteção social. Sendo assim, podemos dizer que a delimitação de um espaço de manobra para o pagamento das prestações sociais delimitaria um espaço correspondente, onde as diferenças de várias naturezas entre os países também poderiam flutuar. Essa flexibilidade amorteceria as principais divergências entre os países, enfrentado, portanto, de maneira adequada, o problema dos diferentes sistemas de Bem Estar Social e o problema das heterogeneidades sócio-econômicas.

O que efetivamente vai dificultar esta proposta, é o obstáculo da fragmentação das instituições políticas comunitárias. Dada a inerente necessidade de flexibilidade e liberdade de ação dessa proposta, é claro que dentro de limites pré-fixados, faz-se necessária uma liberdade e uma flexibilidade análogas do quadro normativo. É fundamental uma flexibilidade e uma agilidade no processo de decisão para definir as prestações que farão parte da serpente, bem como os valores flutuantes e a quantidade a ser oferecida. Esta proposta também não enfrenta o problema inerente ao princípio da subsidiariedade.

2.6 O Caminho do Décimo Terceiro Estado

Esta proposta aparece rapidamente citada por Maurizio Ferrera no livro *Le Trappole del'Welfare* de 1998 e, segundo o mesmo, foi originalmente formulada por Pieters e Vansteenkiste no livro *The Thirteenth State: Towards a European Community Social Insurance Scheme for Intra-community Migrants*, de 1993. Lenoir também faz uma pequena referência a essa proposta no seu livro já citado acima.

A idéia original consiste na criação de um novo regime de proteção social para substituir os regimes nacionais, fundamentalmente, destinado aos trabalhadores migrantes, e por isso compreendendo apenas programas de proteção específicos para os que trabalham.

Não compreenderia portanto, programas assistencias, educacionais, de seguro-desemprego etc.. Na nossa opinião essa proposta poderia ser ampliada, abrangendo o conjunto dos cidadãos migrantes pertencentes à comunidade européia, e não apenas os trabalhadores migrantes. Sendo assim a proposta adaptada ou ampliada passaria a envolver a totalidade dos programas de proteção social³⁴. Feitas essas observações, podemos dizer que a criação de um regime de proteção social europeu constituiria um décimo terceiro estado na comunidade, ou seja, um novo estado dentro da comunidade, com a função específica de fornecer e gerir os programas de proteção social aos cidadãos europeus migrantes de qualquer um dos outros doze estados³⁵. Desta maneira, não seria mais dever dos Estados Nacionais fornecer qualquer tipo de programa de proteção à cidadãos europeus estrangeiros. Exemplificando: um alemão na Itália não estaria coberto pelo sistema de proteção social italiano, mas sim pelo sistema gerido por este assim chamado Décimo Terceiro Estado.

Entre as vantagens apontadas pelos dois autores citados, e que acabam por justificar a adoção desta proposta, podemos destacar: *i)* a criação de um novo estado, substituindo os demais nas suas funções de fornecer programas de proteção social, impediria uma possível competição entre um regime gerido pelas instituições comunitárias comuns e os regimes nacionais; *ii)* a simplicidade na adoção desta proposta³⁶; *iii)* esta proposta poderia favorecer (ainda que no plano simbólico) a sucessiva institucionalização de novos esquemas e/ou programas de proteção.

Esta proposta enfrenta com vantagens o problemas da existência de precedentes *Welfares* nacionais e o problema das heterogeneidades sócio-econômicas. Vantagens, porque qualquer tipo de divergência entre os países membros não constituirá um obstáculo para a implementação de uma política social comum, na medida em que a cobertura social seria feita por um Estado totalmente exógeno, e independente aos demais. Estado este, que

³⁴ Essa adaptação é análoga àquela da ampliação do conceito de Dimensão Social de Peter Lange, feita por nós no início do capítulo II.

³⁵ É o décimo terceiro estado simplesmente porque no momento da formulação da proposta a CE compreendia apenas doze estados membros. Nos dias de hoje o correto seria dizer décimo sexto estado, considerando os atuais quinze membros participantes da CE.

³⁶ Vale lembrar que Ferrera, ao apontar essa vantagem, estava pensando apenas nos programas destinados aos trabalhadores migrantes. Ao considerarmos os programas para os cidadãos, a vantagem da simplicidade certamente se dilui.

tem como objetivo único o fornecimento de programas sociais para os cidadãos que circulam entre os limites da União Européia. Ele não irá “competir” com os programas sociais fornecidos pelos Estados nacionais, mas apenas fornecer proteção às pessoas que se encontram fora de seus países de origem, e por isso descobertos. Nesse sentido, podemos dizer que os migrantes são cidadãos constituintes de um décimo terceiro Estado.

Em relação ao problema da fragmentação das instituições nacionais, essa proposta também o enfrenta de maneira adequada. Isso porque, esse novo Estado independente e exógeno, teria seu próprio quadro normativo. O problema da subsidiariedade também deixaria de existir, simplesmente porque a utilização desse princípio não seria mais necessária. De certa maneira, o novo Estado, dentro de seus limites, ou seja, proteger apenas migrantes, seria soberano para tomar decisões.

2.7 O Caminho do Federalismo

Este caminho aparece citado em vários autores, mas aquele que melhor trata da relação entre federalismo e a questão social na CE é, sem dúvida, Bruno Théret num estudo apresentado em 1995, intitulado: *Du Fédéralisme et de la Protection Sociale en Amérique en Particulier au Canada*. No entanto, antes de apresentarmos essa proposta com detalhes, faz-se necessário discutir previamente o conceito de federalismo.

O sistema federativo se caracteriza pelo princípio da independência na interdependência. Segundo o dicionário de política de Norberto Bobbio e Nicola Matteucci (p: 687): “O princípio constitucional em que se fundamenta o estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre si, de tal maneira que ao governo federal, que tem competência sobre todo território federativo, seja conferido uma quantidade mínima de poderes indispensáveis para garantir a unidade política e econômica, enquanto para todos estados federais, cada um com competência sobre seu próprio território, sejam assegurados os poderes restantes”. É importante observar que nessa definição é competência do governo federal apenas garantir a unidade política e econômica, possuindo para isso a mínima quantidade de poderes necessária, e não a unidade social, que para nós vale dizer, harmonização ou integração social.

Portanto, seria correto concluir que a harmonização social não faz parte do princípio de um governo federativo e que os programas sociais são de competências exclusivas dos estados e, no caso da CE, dos países membros. Entretanto, uma conclusão apressada deixa de considerar uma questão fundamental, isto é, como uma ordem política regida pelo princípio federal se articula com a questão da proteção social. É justamente a partir dessa relação que podemos começar a entender os argumentos de Thérét em favor do caminho do federalismo. Essa relação se dá na medida em que a proteção social representa uma legitimação da ordem política, em outras palavras, os homens só aceitam e reconhecem uma autoridade que esteja preocupada com a proteção dos indivíduos. Esse argumento está estreitamente vinculado à definição de cidadania feita por T. H. Marshall. Definição esta, que vai apontar os direitos sociais como sendo um dos elementos integrantes da cidadania. Sendo assim, os indivíduos só se reconhecem como cidadãos ao possuírem direitos sociais e só aceitam e legitimam uma autoridade política que forneça esses direitos. Em suma, o que estamos querendo dizer é que embora a definição de federalismo de Bobbio e Matteucci diga que o governo federal deva possuir uma quantidade mínima de poderes indispensáveis, somente para garantir a unidade econômica e política, a relação entre legitimação política e proteção social impõe que essa unidade seja também social. Dessa maneira, o governo federal deveria também possuir poderes para impor a unidade social a todos estados federados, ou seja, poderes para promover uma harmonização ou integração dos programas sociais na quantidade mínima necessária para manter tal unidade.

Nesse contexto, a opção pelo regime federativo na comunidade europeia implicaria na construção de uma nova ordem política composta por um governo europeu, com poderes supranacionais, e quinze governos nacionais com certos graus de autonomia. Como consequência desta distribuição de competências entre uma pluralidade de centros de poder independentes e coordenados entre si, temos que cada parte do território e cada cidadão está submetido a dois poderes soberanos: o do governo federal e dos estados federados. Isso caracterizaria um sistema que procura permanentemente estabelecer um equilíbrio entre demandas explicitamente territoriais ou locais, e outras de caráter geral.

Feitas essas considerações, podemos dizer que a proposta de Thérét para a

harmonização da política social no âmbito comunitário resume-se na adoção do princípio federal para fazer um união política e econômica. Entretanto, considerando que é inerente da união política a união social, a simples adoção do regime federalista implicaria naturalmente numa certa ou determinada harmonização das políticas sociais. Certa ou determinada porque não seria uma harmonização total e completa dos modelos de proteção social de todos países membros, mas somente o *quantum* necessário ou indispensável para manter a unidade social na CE. Obviamente, a definição desse *quantum* não é uma tarefa simples. No entanto, essa é uma dificuldade própria do princípio federalista, isto é, um sistema intrínseca e permanentemente flexível, pois depende de uma permanente negociação política, e que por tal motivo, está sempre a procura de um ponto de equilíbrio.

Théret aponta as justificativas ou vantagens da adoção do caminho do federalismo. Primeiramente, temos a questão da heterogeneidade de diversas naturezas entre os países membros da CE. A construção de um Estado Federal Europeu, flexível e dinâmico, respeitaria as diversidades culturais, lingüísticas e sócio-econômicas dos países. Diversidades que são partes fundamentais na definição das identidades ou cidadania nacionais. Nesse contexto, apesar de termos a construção de uma nova identidade coletiva (européia) como resultado da ação do estado federal no fornecimento dos elementos mínimos que garantam uma unidade política, econômica e, principalmente, social, isso não impediria a permanência das identidades nacionais. Teríamos, portanto, a coexistência de um cidadania européia e quinze cidadanias nacionais. Isto, certamente, representa uma vantagem em relação à adoção de uma união sob a forma de um Estado central unitário, que muito provavelmente desrespeitaria algumas particularidades de cada país.

Em segundo lugar, temos a questão da existência de modelos de estados federalistas no cenário mundial. Isso representa uma vantagem, na medida em que a CE pode apreender com os erros e acertos de outros. Nesse sentido, como afirma Théret, temos o exemplo da experiência canadense, que vai revelar ricos ensinamentos para Europa, pois seu contexto social é muito parecido com o da comunidade européia. O Canadá é um país muito diversificado, não somente pela questão das línguas e culturas ou pelo “mosaico” de pessoas de origens distintas, mas também pela sua diversidade geográfica, como acontece na CE. Devemos considerar também que o pacto federal no Canadá encontra-se atualmente

diante de um período crítico, marcado por discussões quanto à reformulação e redifinição de suas bases sociais. Basicamente, o problema se resume à definição de uma identidade *pancanadense*, ou seja, a formulação de uma identidade nacional. A cidadania encontra-se fragmentada entre uma particular identificação entre as províncias, e uma identificação coletiva representada pelo estado federal. A crise mostra a extrema dificuldade, mas não a impossibilidade, de preservar a autonomia e a diversidade cultural de diferentes províncias numa unidade federal. Esta crise certamente contribui com ricos ensinamentos na possível construção de um Estado federal europeu, que também seria obrigado a preservar a identidade de cada país membro, ao mesmo tempo que formula uma identidade coletiva comum.

Finalmente, o último argumento em favor do federalismo se resume na questão da vantagem desse princípio quando comparado com o da subsidiariedade. Este último, ao afirmar que certos objetivos são melhores atendidos por uma instituição comum, do que pelos Estados unitários, pressupõe uma representação centralizadora da ordem política, o que poderia caracterizar a definição de um super Estado unitário europeu. Nesse sentido, o federalismo, por definição flexível e dinâmico, é um sistema muito mais democrático. Ele partilha a soberania entre diferentes ordens de governo, ao mesmo tempo que os integra.

Pelas próprias características do sistema federativo, esse caminho parece ser o que melhor enfrenta os obstáculos da existência de precedentes *Welfares* nacionais, bem como o das heterogeneidades sócio-econômicas. Isso porque o federalismo, como já vimos, é um regime flexível, permanentemente a procura de um ponto de equilíbrio entre a divisão do poder do governo federal e a dos estados federados. Neste contexto, o governo central teria apenas a responsabilidade e o poder de garantir o fornecimento de um *quantum* de proteção social considerado necessário para manter uma unidade social em todo território da federação, enquanto os estados nacionais teriam poder de garantir níveis de proteção social adicionais ou não. Em outras palavras, cada estado teria poder de legislar sobre suas respectivas particularidades e diferenças, ao mesmo tempo que teríamos um *quantum* de proteção harmonizado e imposto pelo governo central.

Já o problema da fragmentação das instituições políticas, como ele foi descrito nesse

trabalho, não existiria. Isso porque, é inerente do sistema federativo a união política entre seus estados membros. Sendo assim, a criação de um Estado federativo pressuporia a formação de um novo e inédito quadro normativo, onde os poderes das instituições políticas seriam divididos segundo um entendimento acordado entre os estados federados, ou seja, de um pacto federativo. Em relação ao problema da subsidiariedade, podemos dizer que pelas próprias características do regime federalista, ele também seria eliminado. A inerente centralização desse princípio, e daí o medo por parte dos estados da formação de um estado supranacional muito poderoso, seria substituída pela flexibilidade e pelo dinamismo do estado federal, que partilha a soberania entre as diferentes ordens de governo, o que, sem dúvida, seria muito mais democrático. O problema da retórica também não existiria, com a instituição de um pacto federativo previamente acordado.

3. Definindo a Melhor Proposta de Harmonização Social

Dentre as propostas apresentadas, aquelas que se mostraram mais adequadas para responder aos problemas existentes na busca de uma maior harmonização social foram: *i)* a que propõe um *mix* entre universalismo e o particularismo-ocupacional (Ferrera); *ii)* a do décimo terceiro Estado; *iii)* a do federalismo. As três enfrentam adequadamente o problema da existência de precedentes *Welfares* nacionais e das heterogeneidades, sendo que o problema da fragmentação das instituições políticas dificulta apenas a implementação da primeira. Entretanto, ao tentarmos definir qual é efetivamente a melhor proposta, somos obrigados a desconsiderar a do décimo terceiro Estado. Isso porque ela pressupõe a criação de um novo estado apenas para cidadãos migrantes, desconsiderando aqueles que não se deslocam de seus países de origem. Nesse sentido, não podemos falar efetivamente numa proposta de harmonização dos sistemas de proteção social dos países membros da CE, mas sim numa proposta de criação de uma nova instituição supranacional para atender apenas determinados cidadãos, isto é, os migrantes internos.

Já as duas restantes, são muito parecidas. Ambas pressupõem a existência de um patamar mínimo de proteção harmonizado, válido em todo espaço comunitário, combinado com esquemas particulares restritos a cada país membro da CE ou, no caso do federalismo,

cada estado membro da federação. Todavia, como vimos, a proposta do *mix* entre universalismo e particularismo-ocupacional não enfrenta adequadamente o problema da fragmentação das instituições políticas, enquanto na proposta do federalismo este problema não existe. Isso nos induz a afirmar que o federalismo, em tese, seria a melhor solução para a harmonização social da Comunidade Européia.

Enfim, poderíamos afirmar que o federalismo, ao enfrentar adequadamente os três primeiros obstáculos apontados no início deste capítulo, é o melhor caminho para a integração social. Entretanto, como a união política é base constituinte de um estado federativo, somos obrigados a pensar com mais cuidado no quarto obstáculo descrito anteriormente, ou seja, o problema da falta de coalizão ou consenso político. Como havíamos dito, este problema existe em todas as propostas, sendo maior para umas e menor para outras. Por tal motivo, não o discutimos isoladamente para cada proposta. No entanto, no caso da federação, ele é de fundamental importância. O nível de consenso político necessário para construir um espaço federativo, é por definição muito elevado, o que nos induz a afirmar que na prática, a proposta federalista nos parece muito difícil de ser implementada.

Esta dificuldade é reforçada pelas conclusões de Leibfried e Pierson (1995) a respeito da instituição de um estado federal europeu. Dizem estes autores que a UE não é, e muito dificilmente virá a constituir um governo federalista. Na verdade, ela é uma construção institucional nova, sem precedentes na história. Ela difere do federalismo, basicamente, pelo fato de seus estados membros terem uma posição predominante no cenário comunitário, ou seja, individualmente eles têm poderes para intervir na condução da política comunitária. Isso efetivamente não acontece no estado federal, onde existe uma clara demarcação dos limites de poderes de suas partes constituintes, sendo garantido ao governo central a competência sobre todo o território federativo. Em outras palavras, há uma partilha de poderes delimitada previamente, na qual é conferido ao governo central poderes indispensáveis para garantir a unidade política da federação.

Neste contexto, segundo Leibfried e Pierson, a UE constitui um sistema político de governo “multinível”, no qual suas partes constituintes podem, individualmente, intervir na

tomada de decisões comunitárias. Isso fica claro, por exemplo, na já citada fragmentação das instituições políticas supranacionais³⁷, na qual as matérias mais importantes para a construção comunitária na área social necessitam da unanimidade, bem como no sistema de presidência rotativa do conselho de Ministros (cada país exerce um mandato durante seis meses).

Depois dessas observações, resta-nos reconsiderar o caminho do *mix* entre universalismo e particularismo-ocupacional. É verdade que ele não enfrenta adequadamente o problema da fragmentação das instituições políticas, mas o caminho do federalismo só o faz porque pressupõe, antes, a união política. Como vimos, além de não existir um nível de consenso político para isso, o federalismo, segundo Leibfried e Pierson (1995), muito dificilmente será implementado na CE. Sendo assim, apesar de termos afirmado anteriormente que o problema da fragmentação dificulta consideravelmente a implementação dessa proposta, nos parece claro que ele é mais fácil de ser superado, do que aqueles existentes para a implementação de um estado federativo. Soma-se a isso o fato de que a proposta de Ferrera (1993^a), requer um nível de consenso político muito menor do que a do federalismo, e que esse nível, se obtido, poderia atenuar o problema da fragmentação das instituições políticas supranacionais. Nesse sentido, também não deixa de ser verdade que o obstáculo da fragmentação e do consenso político acabam convergindo num único problema.

Em favor da proposta de Ferrera, também temos a questão do quão distante estão as propostas acadêmicas estudadas em relação à oficial. Podemos constatar que dentre todas as propostas estudadas, esta é a que está mais próxima (ou menos distante) do caminho oficial da coordenação. Ela é, em certa medida, coerente com a proposta oficial em curso na CE, ou seja, a instituição de um mínimo conjunto de matérias efetivamente harmonizadas combinadas com matérias apenas coordenadas. Coerente, porque podemos pensar numa analogia entre o conjunto de matérias oficialmente já harmonizadas e a idéia de um nível de universalismo mínimo de Ferrera, como também considerar que as demais matérias apenas coordenadas respeitam a idéia da reclusão ocupacional das principais diferenças e

³⁷ Nesse sentido, a fragmentação não é vista como um problema ou obstáculo a ser superado como foi

heterogeneidades dos modelos de proteção dentro do espaço territorial de cada país membro da CE. A principal diferença entre essas duas propostas, o que por sua vez nos levou a dizer que apenas “em certa medida” elas são coerentes, é que o conjunto de matérias efetivamente harmonizadas com o caminho oficial não têm um caráter universal, pois estão diretamente vinculadas aos trabalhadores migrantes e não cidadãos. Sabemos que essa é, sem dúvida, uma diferença fundamental em relação ao universalismo mínimo definido por Ferrera mas, ainda assim, em nenhuma das outras propostas acadêmicas podemos delimitar qualquer semelhança com a proposta oficial. Para concluir, isso nos permite afirmar que a implementação prática da proposta de Ferrera é difícil, mas num grau menor do que todas as demais, o que não deixa de ser uma considerável vantagem.

Capítulo IV

Neste último capítulo, vamos estudar os sistemas de proteção social da Alemanha, Itália e Suécia, mais precisamente, seus sistemas de saúde e previdência, no sentido de mostrar se as recentes reformas nestas duas áreas possuem alguma orientação ou sentido comum. Em outras palavras: os motivos que levam esses países a promoverem as reformas são os mesmos ? Se sim, são por causa da necessidade comum de se harmonizar seus diferentes modelos de proteção social? Se a resposta for positiva, então poderíamos afirmar que existe a intenção deliberada destes países em reformar ou mudar seus diferentes modelos, no intuito de aproximar, ou no limite, harmonizar seus *Welfare States* na busca de um *Welfare Europeu*? Nesse sentido, a preocupação com a dimensão social da UE estaria dividida entre o poder das instituições supranacionais (já explicitado no capítulo II) e os poderes particulares dos governos nacionais de cada país membro.

A escolha de apenas três países se deve às dificuldades quantitativas de se estudar todos os quinze países membros da CE, e pelo fato desses três países representarem três diferentes modelos de *Welfare State*. Para a classificação desses modelos diversos, usaremos a tipologia desenvolvida por Ferrera (1993a)³⁸. Nessa tipologia, a Suécia, por seu maior universalismo, mais intensa redistribuição da renda, maior presença do Estado, uma organização mais unitária e um financiamento preferencialmente por impostos, é classificada como sendo universalista puro, fazendo parte do chamado “modelo nórdico” de *Welfare* [Pennacchi 1997].

Por outro lado a Itália e a Alemanha fazem parte do “modelo continental”. Entretanto, a tipologia de Ferrera distingue esses dois países, respectivamente, entre

³⁸ Essa tipologia está baseada, fundamentalmente, no grau de cobertura oferecido pelos modelos. Sendo assim, podemos distinguir dois tipos básicos de “modelos de cobertura”: aquele ocupacional, onde se privilegia a redistribuição horizontal infra-categorias (transferências de jovens para velhos, ocupados para não ocupados, de pessoas com boa saúde para os doentes e assim por diante); aquele universalista, onde se privilegia a redistribuição vertical entre faixas de renda de toda população. Ferrera também considera que algumas diversidades nos esquemas ocupacionais e universalistas, vinculados a contextos históricos particulares, originam combinações entre os dois modelos de cobertura, configurando uma classificação “quadripartida”, ou seja : modelo *ocupacional puro*; *ocupacional misto*; *modelo universal misto*; *universal puro*. Para maiores esclarecimentos ver capítulo IV do livro *Modelli di Solidarietà*.

ocupacional misto (combinação entre esquemas ocupacionais e universais, mas o ocupacionalismo permanece predominante) e ocupacional puro (não existem esquemas universais, a proteção é demarcada segundo categorias ocupacionais). O modelo italiano se caracteriza por um maior particularismo ocupacional e uma forte orientação para manter os diferenciais de *status* entre as diferentes categorias protegidas. Possui também uma maior fragmentação organizacional e um financiamento preferencialmente por contribuições. Existe ainda na Itália uma lógica clientelar inclusiva, regulando o sistema político e subordinando as formas de intervenção pública, ou seja, são organizações de interesses corporativos que monopolizam partes importantes do acesso aos recursos públicos. Isso fica claro no sistema previdenciário, o que vem justificar a afirmação de Ugo Ascoli (1984) em classificar o modelo italiano de “particularista-clientelista”. A qualificação desse modelo de misto se justifica quando olhamos o sistema de saúde, que desde 1978 foi universalizado completamente. O exemplo italiano é também interessante pelo fato desse país ter uma alta diferenciação sócio econômica entre o sul e o norte.

E finalmente a Alemanha, que é um exemplo interessante por ser o país precursor da seguridade obrigatória do tipo ocupacional. Seu modelo é muito parecido com o italiano, diferindo-se, basicamente, por não possuir uma rede sanitária universalizada do tipo ocupacional puro. A totalidade de seus esquemas de proteção permanece reservada a algumas categorias de trabalhadores, o que implica numa multiplicidade de comunidades de riscos diferentes. Este país também se torna um exemplo interessante pelos sérios problemas de heterogeneidade sócio econômicas afloradas quando da queda do muro de Berlim, e o subsequente processo de reunificação.

Em suma, na primeira parte deste capítulo iremos mostrar, brevemente, as características gerais dos sistemas de proteção social dos três países em questão. Isso vai ajudar no entendimento dos seus respectivos e recentes processos de reformas. Já na segunda parte, o estudo das reformas na área previdenciária e sanitária será feito já com a preocupação de compará-las entre os três diferentes países. Vale destacar que o objetivo não é fazer um estudo detalhado de cada uma das reformas, mas apenas delimitar tendências gerais, que nos permitam responder a questão levantada nesse capítulo. Sendo assim, na

terceira e última parte, evidenciaremos nossas conclusões, ou seja, responderemos se existe ou não um sentido comum nessas reformas, que nos permita falar numa intenção deliberada dos países em mudar para convergir e, no limite, construir um único *Welfare State* europeu.

Parte I

1. As Características Gerais do Modelo Alemão de Previdência e Saúde

A Alemanha foi a precursora do seguro social obrigatório do tipo ocupacional. Desde 1881, Bismarck, buscando encontrar uma alternativa à propagação das idéias socialistas que começavam a se popularizar entre os trabalhadores, dentro de um contexto de tardio desenvolvimento econômico, introduziu um seguro contra acidentes de trabalho. Em 1883, um seguro contra doenças, e em 1889, o seguro previdenciário obrigatório [Kusnir 1996]. É verdade que em 1889 esta obrigatoriedade foi implantada apenas para os operários industriais, para, nos anos sucessivos, ser estendida aos operários agrícolas, aos artesãos, aos camponeses e empregados em geral.

1.1 A Previdência na Alemanha

O desenho do modelo alemão de previdência se caracteriza pela existência de um seguro de base obrigatório, que se estende para todos empregados e autônomos e quatro tipos de seguros privados complementares facultativos. A pensão de base utiliza o regime de repartição simples (*pay-as-you-go*), o que garante no máximo 60% do valor do salário na idade ativa. Por sua vez o complemento, voluntário, utiliza o regime de contribuição capitalizada e garante de 10 a 20% da renda prévia do empregado. Estima-se que de 42 a 48% dos assalariados do setor privado utilizem alguma forma de pensão complementar (base em 1981)³⁹ [Dumont 1993]. Eles se dividem entre as seguintes alternativas :

i) *Compromisso de Pensão Direta*: o empregador assume um compromisso individual com

³⁹ A grande maioria dos dados referentes aos regimes complementares foi extraída de Dumont (1993), e se refere ao ano de 1981. Ver bibliografia.

o empregado. A empresa, patrocinadora integral do fundo (existindo a possibilidade de deduções fiscais sob certas condições), paga um plano de benefício previamente acordado. Esta fórmula é utilizada por 53,2% das empresas, tendo 52,8% do total de empregados alemães afiliados [Dumont 1993].

ii) *Fundo de Apoio*: em contraste com a primeira alternativa, a empresa faz uso de um veículo legal autônomo de capital externo. Não existe aqui, ao contrário do compromisso de pensão direta, a possibilidade do empregado ter autorização legal para o recebimento do benefício. Dessa forma o fundo não está sujeito à auditoria de supervisões de seguro, e por isso, é livre para investir seu ativo. Os fundos de apoio são juridicamente distintos das empresas, que os financiam integralmente. Essa fórmula é utilizada por 24,9% das empresas, e tem 24,9% do total de empregados afiliados.

iii) *Caixas de Pensões*: normalmente é utilizada por grandes companhias ou grupos de empresas. Como o fundo de apoio, ela também é uma instituição externa, legal, autônoma. Entretanto, está sujeita a uma autorização da supervisão de seguros para suas decisões de investimentos, sofrendo as mesmas restrições que as companhias de seguro de vida. O empregado pode, se quiser, participar do financiamento. As contribuições dos empregadores são passíveis de deduções fiscais, e se limitam a 10% do capital investido das empresas. Essa fórmula é utilizada por 14% das empresas, tendo 9% do total de empregados assalariados afiliados.

iv) *Seguro Direto*: a empresa assina um contrato com uma seguradora em nome do empregado. Devido aos custos relativamente baixos de administração e à possibilidade de evitar qualquer risco para a companhia, esta alternativa é utilizada frequentemente por empresas menores. O empregado pode eventualmente participar do financiamento e certas exonerações fiscais podem ser acordadas entre o empregador e o Estado. Essa fórmula é utilizada por 45,5% das empresas, tendo 12,2% de empregados afiliados.

Os empregados do setor público devem, obrigatoriamente, ser inscritos num regime complementar. Entretanto, o caráter obrigatório não é determinado por lei, mas por acordos coletivos regionais (entre sindicatos locais de funcionários públicos e esferas locais do governo). Neste caso, a pensão complementar também utiliza o método de repartição simples, e não de capitalização como os regimes privados [André 1996]. Existem também

aposentadorias especiais para desempregados, inválidos, sobreviventes, viúvas e órfãos de guerra. Os autônomos também são cobertos pelo regime de base. O quadro I faz um resumo das características gerais do sistema previdenciário alemão até a década de 80.

Quadro I - Características gerais do sistema previdenciário alemão

Previdência	
Cobertura	
Ocupacional: por categorias de trabalhadores. O regime de base é obrigatório e os complementares facultativos (cobrem cerca de 42-48% dos trabalhadores do setor privado). Estão cobertos também os trabalhadores autônomos e desempregados.	
Financiamento	
• Empregado segurado: 10.15% de seus rendimentos; 0.0% se ganha abaixo de um certo limite de renda mensal; 18.6% para os autônomos. • Empregador: 10.15% da folha de pagamento; 20.3% se o empregado ganha abaixo de um certo limite de renda mensal • Estado: Subsídio anual aproximadamente de 20% do total dos custos do sistema previdenciário de base. Obs: i) os regimes complementares são financiados conforme descrição feita anteriormente.	
Prestações	
• Elegibilidade, homens: 65 anos com no mínimo 5 anos de contribuições, que pode durar no máximo 40 anos, ou 63 anos com 35 anos de contribuições; mulheres: 60 anos com no mínimo 10 anos de contribuições e no máximo 20 anos; desempregados: ter no mínimo 60 anos e 15 anos de contribuições, além de ter estado desempregado pelo menos 1 ano nos últimos 18 meses. • Benefícios: o valor das pensões é calculado da seguinte maneira: 1,5% por ano de contribuição por uma duração máxima de 40 anos, o que permite um valor máximo de 60% dos rendimentos na idade ativa [Dumont 1993].	
Gestão e Administração	
• O seguro social é regulado juridicamente pelo Ministério Federal do Trabalho. O Estado define a obrigatoriedade, o valor das contribuições e das prestações para o regime de base, entretanto, a gestão e a administração efetiva do sistema é feita por uma associação autônoma entre patrões e sindicatos de trabalhadores de cada categoria, configurando o chamado sistema de co-determinação. • Os regimes complementares são apenas supervisionados pelo Ministério Federal do Trabalho, o valor dos benefícios, prestações e o sistema de contribuição são definidos autonomamente pelas empresas, que também podem escolher o tipo de regime a ser utilizado entre os quatro existentes. Obs: ver descrição feita anteriormente sobre os tipos de pensões complementares.	

Fonte: site norte-americano *Social Security Programs Throught the World* 1997; Dumont (1993).

1.2 A Saúde na Alemanha

O seguro saúde é o ramo mais antigo do sistema de proteção social alemão. Também neste campo, a Alemanha se destaca por ter sido pioneira com a promulgação, em 1883, da lei de seguros contra doenças. Na sua origem, a lei previa a proteção apenas para algumas ocupações específicas: operários das indústrias, transporte, construção civil e trabalhadores mecânicos em geral [Gordon 1988]. A cobertura foi sendo estendida com o

passar dos anos às demais categorias de trabalhadores. O sistema é formado por várias “caixas” ou fundos de enfermidades financiados, geridos e administrados autonomamente por patrões e empregados e dividido segundo regiões e pelo tipo de ocupações dos trabalhadores, o que por sua vez configurava um sistema muito descentralizado. O Estado tem um papel limitado de apenas supervisionar o funcionamento destas caixas de seguro mútuas, que se diferenciam por localidade, setores ou categorias profissionais e por empresas. Embora seja obrigatório por lei participar de uma dessas caixas, o trabalhador tem livre possibilidade de escolha [Dumont 1993]. Escolha esta, que é induzida basicamente pela diferenciação da qualidade dos serviços oferecidos pelas várias caixas. O único momento na história onde é possível distinguir uma ação mais efetiva, no sentido de diminuir a heterogeneidade e a descentralização do sistema alemão de saúde, foi em 1977. Nessa data, por razão de um significativo aumento nos custos sanitários, houve uma ação concertada de âmbito federal envolvendo todos os representantes dos seguros, médicos, dirigentes hospitalares, sindicatos, empresários, os ministros federais e os governos provinciais [Kusnir 1996]. A finalidade da reunião era apresentar recomendações em relação aos honorários médicos, custos dos tratamentos, etc.. Essa ação concertada foi sustentada, em 1985, por um conselho de *experts* nomeados pelo governo, para elaborar um informe anual sobre como racionalizar as prestações dos serviços médicos. O quadro II resume as principais características do sistema alemão.

Quadro II - Características gerais do sistema sanitário alemão

Saúde
Cobertura
Ocupacional: por categorias de trabalhadores. Estão cobertos 90% da população (incluindo dependentes familiares do trabalhador contribuinte). Isso também inclui pensionistas, estudantes (estão cobertos em matéria de prestações médicas, mas não monetárias) e desempregados.
Financiamento
• Empregado segurado: aproximadamente 6.8% de seus rendimentos; 0.0% se ganha abaixo de um certo limite de renda mensal; 6.8% aproximadamente para pensionistas. • Empregador: aproximadamente 6.8% da folha de pagamento; aproximadamente 13.6% se o empregado ganha abaixo de um certo limite de renda mensal. • Estado: Subsídio para benefícios de maternidade, para desempregados e estudantes. Há também contribuições públicas do sistema previdenciário de base para a cobertura dos aposentados. Obs: i) o financiamento é dividido entre contribuições de igual porcentagem de patrões e empregado. Entretanto, sua soma varia de 8-9% a 15-16% dependendo de qual fundo estiver inscrito o trabalhador. Os fundos são livres para fixar a taxa de contribuição, mas na média ela não passa de aproximadamente 13.6% (6.8% empregado e 6.8% empregador).
Prestações
1) Elegibilidade • Doenças e benefícios médicos: estar inscrito em algum fundo ou ser dependente de alguém inscrito. Não existe prazo mínimo de carência. • Benefícios Maternidade em dinheiro: estar 12 semanas segurada, ou ter um contínuo vínculo empregatício entre o décimo e quarto mês anterior ao período de confinamento e ter trabalhado 6 semanas antes de ficar grávida. 2) Benefícios • Doenças: empregador paga o salário total nas primeiras 6 semanas, depois disso o fundo paga 70% do salário até um máximo de 78 semanas durante um período de três anos. • Maternidade: fundo paga 100% do salário 6 semanas antes até 8 semanas depois do período de confinamento. Acréscimo de US\$ 100.00 ou mais (depende do fundo) no salário para cada filho. Existem ainda auxílios do fundo no caso de filhos doentes até 8 anos de idade. • Médicos: livre uso de hospitais, consultas médicas, dentistas, exames, tratamentos e medicamentos pagos pelo fundo.
Gestão e Administração
O Estado, através do Instituto Federal de Seguros, supervisiona juridicamente o funcionamento do sistema. Entretanto, ele não pode intervir na efetiva administração e gestão do sistema, o que é feito de maneira autônoma por cada fundo ou caixa mútua. Estas, por meio de um acordo coletivo entre patrões e empregados, onde são definidos os representantes de ambas as partes, definem o valor das contribuições e a repartição das prestações médicas. Esse sistema, onde o Estado tem uma intervenção bastante limitada, é chamado de auto-administração coletiva.

Fonte: site norte-americano *Social Security Programs Throught the World* 1997; Dumont (1993); Döhler & Hassenteufel (1996).

2. As Características Gerais do Modelo Sueco de Previdência e Saúde

A Suécia, segundo Ferrera (1993^a), é o caso mais puro do modelo de proteção social do tipo universal. A explicação para isso remete para o entendimento dos antecedentes

históricos desse país, ou seja, a configuração de um governo social democrata já nos anos 30, e o elevado grau de homogeneidade étnica, lingüística e religiosa de sua pequena população quando comparado com a maioria dos países da CE [Kusnir 1996]. Isso facilitou a formação de um consenso nacional em torno da importância da questão social, e daí o desenvolvimento de uma política social de âmbito universal desde sua origem, ao contrário da Alemanha com suas categorias ocupacionais.

Já em 1913, foi instituído um rudimentar sistema de seguridade social contra a velhice, destinando pequenos subsídios a todos os cidadãos com mais de 67 anos de idade. Entretanto, por oferecer prestações de baixo valor, este sistema freqüentemente era integrado por um complementar do tipo “prova de meio” (*means tested*)⁴⁰. Em 1946, houve um incremento no valor das prestações previdenciárias, e a prova de meio foi abolida. Em relação à saúde, em 1953 foi inaugurado um serviço nacional de proteção também de marca universalista. Voltando ao sistema previdenciário, em 1959 acrescentou-se um segundo nível de proteção ao regime básico. Essa pensão suplementar, embora tivesse o valor das prestações vinculado aos rendimentos individuais de cada trabalhador, fazia parte de um único regime geral complementar destinado a todos ex-trabalhadores públicos e privados, dependentes e autônomos. A fórmula utilizada para o cálculo das prestações também era a mesma para todas as categorias de trabalhadores. Sendo assim, já no final dos anos sessenta, a Suécia se destacava por ter um modelo de proteção social essencialmente universalista, destinado ao conjunto da população.

2.1 A Previdência na Suécia

O sistema previdenciário sueco público universal era responsável, em 1980, pelo pagamento de cerca de 85.5% do total das pensões. Nesta mesma data, os sistemas privados respondiam por menos de 5% desse gasto total [Cochrane & Clarke 1993]. Esse predominante sistema estatutário público se divide em dois esquemas: o de base, com prestações iguais e destinado para todos residentes suecos; e o suplementar, com prestações

⁴⁰ A prova de meio requer que o cidadão prove materialmente a necessidade de receber uma auxílio do Estado para ter condições mínimas de vida. Esse auxílio pode vir na forma de prestações em dinheiro ou serviços.

baseadas nos rendimentos recebidos na idade ativa (chamado de ATP).

O esquema básico, introduzido em 1946, oferece pensões universais e homogêneas de valores razoáveis. As prestações são anualmente indexadas à variação dos preços, permitindo um bom nível de vida, o que pode ser provado ao constatarmos que, em 1980, apenas 0.1% destes pensionistas podiam ser considerados pobres. O esquema suplementar ATP foi criado em 1959, depois de um longo e conflituoso debate no parlamento sueco. Foi uma vitória advogada pelo partido social democrata e pelo movimento sindicalista, que desejam um esquema também homogêneo capaz de garantir benefícios mais elevados para os trabalhadores, que ganhavam acima de um certo limite de renda [Cochrane & Clarke 1993]. Este novo esquema estatutário destinado a trabalhadores de renda mais elevada, na medida em que inibiu a criação de esquemas complementares privados ocupacionais, não descaracteriza a marca universalista da previdência sueca, ao contrário, acentua essa marca [Ferrera 1993³]. Para aqueles que não atingem o limite mínimo exigido por lei para participar do esquema ATP o governo, em 1969, instituiu um suplemento de renda, que na prática elevou o valor das pensões de base. Segundo Cochrane e Clarke, em 1980, 59% do total de pensionistas participavam do ATP, e, em 1990, mais de 90% dos pensionistas homens, e 65% das mulheres recebiam pensões suplementares.

Em síntese, a Suécia possui um duplo esquema universal de financiamento basicamente fiscal para as pensões de base e contributivo para as pensões ATP, mas ambos geridos fundamentalmente pelo Estado que, entretanto, não contribui para o pagamento das pensões suplementares. A única grande mudança nesse contexto geral aconteceu em 1976, quando foi introduzida uma lei permitindo a pensão parcial de base vinculada a trabalhos *part-time*, mas esses trabalhadores só podem ser inscritos no regime ATP. Existem pensões especiais para sobreviventes de guerra e inválidos. O quadro III, a seguir, mostra resumidamente as características gerais do modelo sueco.

Quadro III - Características gerais do sistema previdenciário sueco

Previdência	
Cobertura	
Universal: todos os residentes no caso da <u>pensão básica</u> (obrigatória); para o esquema suplementar (<u>ATP</u>) todos trabalhadores e autônomos que ganham acima de um certo limite de renda estabelecido anualmente pelo governo com base num indexador de preços do consumidor. Vale observar que desde 1 de janeiro de 1993 este valor de base foi reduzido em 2%.	
Financiamento	
• Pensão Básica Empregado segurado: 0.0% no caso de trabalhadores dependentes; e 6.03% do rendimento tributável no caso de autônomos. Empregador: 5.86% da folha de pagamento e para as pensões parciais 0.2% da folha de pagamento. Estado: aproximadamente 25% dos custos totais. • Pensão Suplementar (ATP) Empregado segurado: 1.0% do rendimento tributável no caso de trabalhadores dependentes; para os autônomos 13.0% de seu rendimento tributável (mesma porcentagem que o empregador paga para seus trabalhadores dependentes). Empregador: 13.0% da folha de pagamento. Estado: não contribui.	
Prestações	
1) Elegibilidade: tanto o esquema básico quanto o ATP exigem 65 anos (homens e mulheres) para o pagamento da pensão integral. No caso da ATP existe a possibilidade de se qualificar entre 60-64 anos com reduções no valor das pensões e contribuir até o limite máximo de 70 anos com alguns incrementos. Somente o esquema ATP aceita a inscrição de trabalhadores suecos no estrangeiro. • Regime básico: ser residente na Suécia por pelo menos três anos ou ter pelo menos três anos de crédito de pontos-pensão. O pagamento da pensão integral requer 40 anos de residência entre a idade 16-64 anos ou 30 anos de crédito de pontos-pensão. Quem não tiver 40 anos de residência ou 30 anos de pontos-pensão recebe uma pensão diminuída em 1/40 e 1/30, respectivamente, para cada ano faltando. • Regime ATP: pelo menos 3 anos de contribuição e no máximo 30 anos. Para os trabalhadores <i>part-time</i>: ter entre 61-64 anos, um horário de trabalho fixo reduzido ou ter trabalhado pelo menos 75 dias em pelo menos 4 dos últimos 12 meses e 10 anos de contribuição depois dos 45 anos. 2) Benefícios • Regime básico: 96% do valor corrente de base fixado anualmente pelo governo para os solteiros e 78.5% para os pensionistas casados (se ambos receberem pensão). • Regime ATP: 60% do valor médio da soma dos quinze anos de maiores pontuações (pontos-pensão). O limite máximo é 6.5 pontos por ano. Se o pensionista se aposentar entre 61-64 anos tem uma redução de 0,5% por mês (calculado dentro dos 15 anos de maior pontuação), e se trabalhar até 70 anos um incremento de 0.7% ao mês (também calculado dentro do 15 anos de maior pontuação). Para os trabalhadores <i>part-time</i>: 55% do valor da perda de renda (supondo que tivesse trabalhado em tempo integral). Obs: i) o número de pontos-pensão num ano é o cálculo da diferença entre o rendimento do trabalhador nesse ano coberto, ou seja, um ano em que ele tiver rendimentos acima do valor base definido pelo governo anualmente (a) e a data do ano de base (b) dividido pelo quantia básica de rendimento delimitada para esse ano pelo governo (c) [ex.: $500(a) - 1980(b) / 400(c) = 4,95$].	
Gestão e Administração	
• A gestão, a administração e a supervisão geral no caso do regime de base é feita essencialmente pelo Estado. A administração é descentralizada (escritórios locais e regionais). • O regime ATP tem seus fundos geridos e administrados de maneira tetra-partidária: representantes dos funcionários públicos; dos funcionários privados de empresas grandes; de pequenas empresas; e por representantes dos trabalhadores autônomos.	

Fonte: site norte-americano *Social Security Programs Throught the World* 1997; Cochrane & Clarke (1993).

2.2 A Saúde na Suécia

A forte presença histórica do Estado na condução de política de saúde na Suécia é explicada pela existência de um governo relativamente centralizado, já em 1800, e pela necessidade de se construir hospitais públicos para atender os sobreviventes das guerras napoleônicas, que duraram até 1815 [Andersen 1972]. Em 1864, segundo Ferrera (1993^a), já havia um sistema de saúde atendendo toda população, todavia, era um atendimento que se limitava a internações hospitalares e com fortes variações locais. Somente em 1953 criou-se, efetivamente, um sistema nacional e obrigatório de seguro sanitário, oferecendo amplos e completos serviços médicos.

O sistema sueco se caracteriza pela sua administração estatal descentralizada, ou seja, os serviços são prestados por províncias ou municípios donos de hospitais regionais. Os recursos, entretanto, são repassados pelo governo central para os fundos locais e regionais. Os honorários médicos são pagos pelos pacientes, que depois são reembolsados pelo fundo em que estiverem inscritos. O reembolso não é integral, variando segundo o tipo de serviço utilizado. Em 1970, depois de significativos aumentos dos honorários, o Estado promoveu uma reforma para tabelar oficialmente os honorários médicos de acordo com o tipo de serviços prestados. O quadro IV resume as principais características do sistema.

Quadro IV - Características gerais do sistema sanitário sueco

Saúde

Cobertura

Universal: os benefícios ou serviços médicos cobrem todos os residentes suecos (100%). Os benefícios em dinheiro, no caso de doenças, são destinados para pessoas ocupadas que ganham aproximadamente US 10.000 por ano (a grande maioria dos trabalhadores ocupados).

Financiamento

1) Serviços Médicos

- **Empregado segurado:** não contribui
- **Empregador:** não contribui
- **Estado:** arca com todo o custo através dos fundos regionais.

2) Benefícios em Dinheiro

- **Empregado segurado:** 4.95% dos salários. Para autônomos 4.72% de seus rendimentos.
- **Empregador:** 4.04% da folha de pagamento
- **Estado:** não contribui.

Obs: i) o financiamento é predominantemente fiscal. Segundo Andersen (1972) aproximadamente 2/3 são recursos fiscais e 1/3 vem das contribuições diretas de patrões e empregados.

ii) embora o segurado não contribua diretamente com % de seus salários, os serviços médicos são cobrados diretamente pelos médicos. Ele tem direito a um reembolso pelo fundo regional, entretanto, não é um reembolso integral. Chega no máximo a ¼ dependendo do tipo de serviço utilizado e do médico (para médicos de clínicas privadas, o reembolso é de apenas ½ [Andersen 1972]).

Prestações

1) Elegibilidade

- **Serviços Médicos:** ser residente.
- **Benefícios Doença e Maternidade em dinheiro:** para o benefício doença: ter alguma renda no emprego e 25% da capacidade de trabalho reduzida; para os benefícios maternidade para os pais: é necessário que cada um esteja inscrito no seguro pelo menos 240 dias antes do período de confinamento; para o benefício gravidez: a mulher deve estar empregada e o patrão não ter alternativa de transferi-la para um trabalho que demande menos esforço físico e mental.

2) Benefícios

- **Serviços Médicos:** consultas médicas: paciente paga de 9 a 39 dólares por visita (com adicionais se a visita for em casa); hospitalização: paciente paga no máximo 12 dólares por dia; tratamento dental grátis para crianças até 18 anos, os demais pagam uma tarifa regressiva de acordo com o valor do tratamento (75% do custo entre 105 e 450 dólares, 60% até 1050, e 30% do que exceder esse valor); drogas e medicamentos: pagam se valor exceder 60 dólares num ano, remédios imprescindíveis para sobrevivência não são cobrados. Pensionistas pagam serviços até o limite de 1/3 do valor da pensão.
- **Doenças (dinheiro):** 75% do salário pago pelo empregador nas 2 primeiras semanas (não conta o primeiro dia doente); se exceder esse período o fundo paga (também paga para os autônomos). Teoricamente não há limite de tempo para o pagamento do benefício, mas se a doença for crônica ele pode ser substituído por uma pensão invalidez. Em certos caso também estudantes doentes têm direito a uma prestação.
- **Maternidade (dinheiro):** 75% do salário pago pelo empregador durante 50 dias (não antes de 60 dias do nascimento e nem 10 dias depois).

Obs: i) os serviços médicos são válidos também para os dependentes do segurado.

Gestão e Administração

Os serviços médicos são supervisionados pelo Governo central, entretanto, a efetiva gestão e administração dos recursos e das prestações de serviços é competência dos conselhos dos fundos locais e regionais (são os donos dos hospitais). O governo central apenas repassa os recursos que ele coleta, o que caracteriza uma gestão descentralizada com uma limitada autonomia para os vários fundos distribuídos pelo país. O mesmo acontece com os benefícios em dinheiro. O valor do repasse é calculado segundo o número de habitantes da região e a quantidade de médicos existentes na mesma.

Fonte: site norte-americano *Social Security Programs Throught the World 1997*; Andersen (1972).

3. As Características Gerais do Modelo Italiano de Previdência e Saúde

A tardia unificação italiana e sua histórica estrutura produtiva dualista, com o norte industrializado e o sul predominantemente agrícola, induziram ao desenvolvimento fragmentado e ocupacional da política social. A fragmentação da estrutura econômica e política é reproduzida na estrutura social.

Como diz Ferrera (1993^a), os sistemas previdenciário e sanitário tiveram desde a sua origem uma marca ocupacional. Eles começam protegendo categorias específicas de trabalhadores mais organizados, e depois se estendem para outras, configurando uma multiplicidade de esquemas categoriais. No pós-guerra e nos anos sessenta, houve tentativas de instituir uma cobertura universalizante, mas elas não obtêm sucesso. Somente a área da saúde obteve algum êxito. Em 1978, uma reforma revolucionou o sistema e implementou efetivamente um serviço nacional de saúde.

3.1 A Previdência na Itália

A origem do sistema previdenciário italiano obrigatório se deu em 1919 para algumas categorias de trabalhadores dependentes. Sua extensão para as demais categorias durou até os anos sessenta. O sistema é estatal e obrigatório, mas coexiste com esquemas complementares privados. Há dois tipos de pensões fornecidas pelo Estado: a pensão por idade ou velhice (*vecchiaia*); e aquela que independe da idade (*anzianità*), mas sim se o sujeito contribuiu no mínimo 35 e no máximo 40 anos.

Depois de uma reforma em 1995, o sistema, até então de repartição simples, passou a ser contributivo e capitalizado. Ele é supervisionado pelo Governo geral através do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), mas gerido por entes provinciais do mesmo. Existem esquemas especiais para certas categorias de trabalhadores dependentes (artistas, dirigentes industriais e jornalistas), que são geridos por entes também diferenciados e por representantes destas categorias, sob supervisão do Estado. Para os autônomos, também existem diversos esquemas especiais, que cobrem diferentes categorias (médicos, farmacêuticos, veterinários, engenheiros e arquitetos, topógrafos, advogados e procuradores, comerciantes, funcionários de alfândega, etc.). Existem pensões especiais

para inválidos e sobreviventes de guerra. O quadro V resume as características gerais do sistema.

Quadro V - Características gerais do sistema previdenciário italiano

Previdência	
Cobertura:	
Ocupacional: por categorias de trabalhadores (vale tanto para os dependentes quanto para os autônomos). O sistema não cobre desempregados que, no entanto, têm um benefício desemprego.	
Financiamento:	
• Empregado segurado: 8.89% dos salários se tiver um rendimento até aproximadamente 41.000 dólares ao ano; 9.9% se tiver um rendimento acima desse valor. • Empregador: 19.36% da folha de pagamento; para empregados contratados depois de 1/01/97: 23.8%. • Estado: não contribui, mas cobre eventuais déficit.	
Obs: i) em certas categorias a contribuição do empregador pode ter um adicional.	
Benefícios:	
Elegibilidade; existem 3 formas ou categorias do indivíduo obter a qualificação para o benefício:	
1) Novos entrantes no mercado de trabalho (depois de 1996): a idade é flexível entre 57-65 anos. Para esses não existe pensão de <i>anzianità</i>. 2) Pessoas com menos de 18 anos de cobertura na lei antiga: até dezembro de 1996, 62 anos homens, 57 mulheres e 17 anos de cobertura; em 1997, 63 anos homens e 58 mulheres e 18 anos de cobertura. Está previsto um aumento gradativo da idade (65 homens e 60 mulheres) e dos anos de cobertura (20 anos) em 2001. Para as pensões de <i>anzianità</i>: 40 anos de contribuição ou 35 e ter 57 anos de idade. 3) Pessoas com mais de 18 anos de cobertura na lei antiga: mesma regras da categoria anterior exceto pelo fato do indivíduo ter que ter contribuído 15 anos até 1992. Para as pensões de <i>anzianità</i>: idade 52 anos e 36 anos de contribuição (previsto um aumento gradual para 40 anos em 2008).	
Benefícios	
1) Categoria 1: a pensão se baseia no montante do coeficiente de tempo de contribuições acumulado, que varia de acordo com a idade (mínimo de 4.72 para 57 anos e máximo de 6.136 para 65 anos). 2) Categoria 2: até dezembro de 1995 a pensão se baseia no antigo coeficiente de contribuição (2% por anos contribuído, se contribuir o limite de 40 anos recebe 80% do salário). Depois dessa data valem as mesmas regras da categoria 1. 3) Categoria 3: pensões baseadas no coeficiente antigo.	
Gestão e Administração	
O Estado, através do Ministério do Trabalho e Bem Estar Social e do Tesouro, supervisiona juridicamente o sistema. Entretanto sua efetiva administração e gestão é feita pelos escritórios regionais do INPS. Existem também escritórios próprios para a administração das categorias especiais de trabalhadores.	

Fonte: site norte-americano *Social Security Programs Throught the World* 1997; CE -guia prático sobre os direitos sociais na União Européia- (1997).

3.2 A Saúde na Itália

A legislação estatal para a política de saúde foi instituída em 1928. Nesta data, a obrigatoriedade da proteção era apenas para trabalhadores dependentes, não incluindo o restante da população. O sistema era constituído por caixas de socorro mútuas, financiados por contribuições de patrões e empregados, e divididas segundo categorias ocupacionais de trabalhadores. A única forma de acesso para aqueles que não estivessem inscritos nessas

caixas, era a efetiva prova de necessidade, ou seja, se fossem pobres poderiam ser atendidos e financiados pelo Estado. Depois da reforma de 1978, foi instituído o SSN (Serviço Nacional de Saúde). A partir desta data, o critério de acesso passou a ser a cidadania (residência italiana), e não ser trabalhador, o que possibilitou a cobertura da totalidade da população italiana. O quadro VI resume as principais características do sistema sanitário italiano.

Quadro VI - Características gerais do sistema sanitário italiano

Saúde	
Cobertura:	
Universal: os benefícios médicos cobrem a totalidade dos cidadãos ou residentes; os benefícios em dinheiro para doença e maternidade cobrem apenas as pessoas empregadas inscritas nos escritórios regionais da USL (unidade de saúde local).	
Financiamento:	
• Empregado segurado: 1% dos rendimentos se ganhar até (aproximadamente) 26.000 dólares anuais, os que ganham acima disso pagam um adicional de 0.8%. Autônomos: 5% com um adicional anual de 4.6% se rendimento for superior a 26.000 dólares no ano; mulheres autônomas pagam cerca de 12 dólares ao ano para a cobertura maternidade. • Empregador: 9.6% da folha de pagamento; e um adicional de 1.87% da folha para o benefício especial contra tuberculose. • Estado: vários tipos de subsídios.	
Obs: i) dados retirados do site norte-americano <i>Social Security Programs Throught the World 1997</i> .	
Prestações:	
1) Elegibilidade	
• Benefícios Médicos: ser residente. • Benefícios Maternidade e Doença em dinheiro: ser contribuinte corrente inscrito em algum escritório regional da USL. Para o benefício especial de tuberculose: 1 ano de contribuição.	
2) Benefícios	
• Doenças (dinheiro): 50% dos rendimentos nos 20 primeiros dias (pagos somente a partir do quarto dia de doença), depois disso o valor aumenta para 66%. O limite do benefício é 180 dias, mas pode ser prorrogado em situações especiais. No caso da tuberculose o benefício também é de 50% e dura todo o período necessário para a cura, que pode ser estendido até dois anos depois do período de cura. • Maternidade (dinheiro): 80% dos rendimentos pagos 2 meses depois e 3 meses antes do período de confinamento, além de um adicional de 30% dos rendimentos para o pai durante 6 meses. • Serviços Médicos: serviços de médicos, hospitais e farmacêuticos contratados e pagos diretamente pela SSN. Inclui especialistas, hospitalização, dentistas e medicações prescritas (sistema de co-pagamento com o paciente para algumas drogas consideradas não essenciais).	
Gestão e Administração	
O sistema é supervisionado juridicamente pelo Estado através do Ministério do Trabalho e Bem Estar Social e do Ministério da Saúde. Entretanto, a efetiva administração e gestão são feitas de maneira descentralizada pelos 20 escritórios regionais da USL(Unidade Sanitária Local), através de gerentes regionais escolhidos pela região.	

Fonte: site norte-americano *Social Security Programs Throught the World 1997*; CE -guia prático sobre os direitos sociais na União Européia- (1997).

Parte II

4. As Reformas

Iremos aqui mostrar quais são as principais tendências reformistas nos campos previdenciário e sanitário. Embora tais tendências, de uma maneira geral, sejam válidas para o conjunto dos países membros da CE, analisaremos os casos alemão, sueco e italiano, pelos motivos já descritos anteriormente.

4.1 Previdência

Podemos distinguir três grandes tendências de reforma no campo previdenciário:

A reversão da tendência de retirada antecipada do mercado de trabalho

Na maioria dos países membros, o crescimento dos níveis de desemprego em meados da década de 70 encorajou os governos a promoverem políticas de incentivo à retirada antecipada do mercado de trabalho, o que se traduziria em mais postos de trabalho para os jovens entrantes no mercado. Desta maneira, muitas pessoas requisitaram suas aposentadorias antes de atingir a idade oficial. Entretanto, esta política provocou um significativo e insustentável aumento nos gastos previdenciários, que se torna ainda mais grave quando associado ao envelhecimento da população européia. Por tal motivo, os governos desses países foram obrigados a repensar tal política e, conseqüentemente, incentivar a reversão dessa tendência [CE 1998].

A Alemanha, segundo relatório da OCDE (1996a) e da Comissão Européia [CE 1998], faz isso da seguinte maneira: *i)* através de uma reforma, em 1992, a idade de elegibilidade para o acesso à pensão deve ser estendida gradativamente até 65 anos para homens e mulheres até o ano 2001, não havendo mais a possibilidade de obter a aposentadoria aos 63 anos de idade, no caso dos homens, e 60 no caso das mulheres. Isso também afetaria o desempregado, que hoje pode obter pensão integral aos 60 anos se estiver desempregado 1 ano nos últimos 18 meses, mas depois de 2001, sua pensão seria reduzida substancialmente se obtivesse o benefício antes dos 65 anos (3.6% ao ano antecipado); *ii)* a introdução, em 1995, de um esquema de aposentadoria parcial para trabalhadores com mais

de 55 anos e no máximo 5 anos de serviços a tempo parcial. A redução do valor das pensões deve variar de acordo com o período de tempo em que o trabalhador estiver empregado por tempo parcial. Esta é uma alternativa interessante, na medida em que, ao mesmo tempo, corta gastos previdenciários, e mantém a pessoa empregada, o que por sua vez evita uma contribuição para o aumento das taxas de desemprego.

A Suécia promoveu, também segundo relatório da Comissão Européia [CE 1998] e da OCDE (1996b), através de uma reforma em 1994 (prevista para ser inteiramente implementada num período de 20 a 25 anos), as seguintes mudanças: *i)* embora a idade oficial de retiro permaneça sendo 65 anos, as pessoas podem obter o benefício antecipado aos 61 anos, mas com uma redução proporcional no valor das pensões; *ii)* este país, que já tinha um esquema de pensão parcial, aumentou a idade mínima para obtenção do benefício parcial de 60 para 61 anos, acompanhado de uma redução de valor de 65% dos rendimentos anteriores para 55%.

Finalmente a Itália que, segundo relatório da CE (1998) e da OCDE (1996c), através de duas grandes reformas, adotou algumas medidas no sentido reverter a tendência de aposentadorias antecipadas. A reforma Amato, em 1992, introduziu para todas as categorias a idade oficial de 65 anos para homens e 60 para mulheres, pois até então essa idade era diferente entre as diversas categorias de aposentados. Nesta reforma, o tempo de contribuição também foi elevado de 15 para 20 anos. No entanto, esta reforma foi absorvida por uma nova em 1995, a chamada reforma Dini. Esta nova reforma, cujo período de transição está previsto para terminar por volta de 2035, prevê: *i)* o fim gradativo das pensões por *anzianità* (até 2013), o que impossibilita a elegibilidade sem a obtenção da idade oficial mínima; *ii)* idade de elegibilidade flexível entre 57 e 65 anos mas, com o valor das pensões vinculado ao montante e ao tempo de contribuição efetivamente pagas (ver quadro V), o que na prática muda o sistema de repartição simples, onde as pensões tinham seu valor calculado de acordo com os rendimentos na idade ativa (2% do valor dos salários para cada ano contribuído), para um sistema contributivo; *iii)* a introdução da pensão parcial de *anzianità* (não vale para as pensões de *vecchiaia*), com redução de valor de acordo com o período de trabalho a tempo parcial. Vale observar que a reforma Dini

também prevê a harmonização das diferentes categorias de pensionistas, e entre sexos, o que convergiria as prestações num único padrão. Isso incluiria as categorias de funcionários públicos e os autônomos.

A política deliberada de redução no valor das pensões

A Alemanha fez isso indiretamente com a reforma de 1992, mudando a maneira de atualizar o valor anual das pensões⁴¹. Até então, isso era feito com base nos salários brutos. Depois da reforma, a base passou a ser os salários líquidos. Já em 1997, o governo federal também criou propostas de reduzir diretamente, de maneira gradual, o valor das pensões em cerca de 10% até 2030, sob o argumento que isso evitaria a alternativa do aumento do valor das contribuições [CE 1998].

Já no caso da Suécia, houve uma opção mais radical recentemente por parte do governo. Embora a reforma de 1994 tenha instituído a correção do valor das pensões através da indexação à inflação, o governo afirmou que enquanto o déficit orçamentário da previdência permanecer excessivo, as pensões não serão mais indexadas à variação de preços e salários. Outra medida da reforma de 1994 foi desconsiderar para as pensões do tipo ATP, o cálculo do valor do benefício com base nos quinze anos contributivos de maiores rendimentos. Na nova fórmula, a base de cálculo seria a totalidade do período de contribuição [CE 1998; OCDE 1996b].

Na Itália, a reforma Amato de 1992 instituiu correção dos benefícios indexada à variação de preços (inflação) e não mais aos salários como era até então. Já a reforma Dini, de 1995, instituiu um coeficiente anual de correção baseado na expectativa residual de vida, que varia de acordo com a idade (ver quadro V), mais um adicional vinculado ao crescimento do PIB (1.5% ao ano) [OCDE 1996c].

⁴¹ Vale observar que com a unificação, o valor das pensões nos novos estados alemães (velhos estados da parte oriental) subiram aproximadamente 127% para se equipararem com os níveis dos estados da parte ocidental [OCDE 1996a].

Vincular benefício à contribuição, substituindo o sistema de repartição simples

De uma maneira geral, não existe uma significativa tendência nos países da UE no sentido de mudar o tradicional sistema previdenciário baseado na repartição simples⁴², para um sistema baseado em fundos contributivos, onde o valor dos benefícios está diretamente vinculado ao montante individual contribuído por cada beneficiário. A reforma alemã de 1992 não promoveu grandes mudanças nesse sentido. O sistema continua mantendo um seguro de base obrigatório, que utiliza a repartição simples, e quatro tipos de seguros privados complementares facultativos, que utilizam o regime de contribuição individual capitalizada.

Já na Itália, a reforma de 1995 prevê a substituição gradativa do regime de repartição para o contributivo. Até 1995, a fórmula previdenciária italiana vinculava o valor das pensões a uma porcentagem (2%) dos rendimentos na idade ativa, multiplicado pelo número de anos contribuídos. Com um limite máximo de 40 anos de contribuição multiplicado por 2%, o benefício poderia atingir um valor máximo de 80% dos rendimentos na idade ativa. Portanto, o que contava era somente a duração e não o montante efetivamente contribuído. Com a reforma, o cálculo do valor das pensões não se baseia mais apenas no tempo de contribuição, mas também no montante individual contribuído por cada pessoa, o que descaracteriza o regime de repartição simples. Sendo assim, para a determinação do valor das pensões, o montante contribuído deve ser dividido por um coeficiente de conversão atuarial (ver quadro V) que tem seu valor revisto a cada 10 anos, de acordo com as mudanças no contexto econômico e demográfico [Ferrera 1998].

Também a Suécia parece seguir um caminho parecido com o italiano. Com a reforma de 1994, que deve começar a entrar em vigor no ano 2000, os dois esquemas previdenciários (o de base com prestações homogêneas e o suplementar ATP com prestações contributivas) serão integrados e convergirão num só. O valor da pensão será calculado com base no total de contribuições durante toda a vida ativa, dividido por um

⁴² Também chamado de *pay-as-you-go*, este é um método onde as contribuições recolhidas em determinado período serão necessariamente usadas para o pagamento dos benefícios do mesmo período. Em outras palavras, os beneficiários atuais são financiados pelas contribuições da geração atualmente produtiva. Os jovens transferem sua renda para os mais velhos, e assim por diante. É um mecanismo de transferência de renda entre gerações.

coeficiente atuarial. Aqueles que não atingirem um razoável montante contributivo, permitindo um adequado nível de vida, terão direito a uma prestação de base universal de soma fixa [Ferrera 1998]. Dentro desta mesma linha, no novo e único sistema estatutário, existe a proposta de instituir o pagamento de uma contribuição por parte do empregado segurado (que no regime básico não contribui) no mesmo valor que o empregador [Esping-Andersen 1996].

4.2 Saúde

O crescente avanço tecnológico nos serviços prestados, associado ao envelhecimento generalizado da população europeia, provocou um grande aumento na demanda por serviços de saúde. Há um maior número de pacientes em potencial demandando tratamentos médicos de alta tecnologia antes inexistentes. Entretanto, este aumento da demanda é acompanhado por um aumento mais que proporcional dos custos dos serviços. Isto é resultado do alto preço a ser pago pelas novas tecnologias e da obrigação de oferecer os novos e sofisticados serviços para essa demanda crescente. Sendo assim, temos configurada uma grave crise de financiamento nesse setor e um claro *trade off*: como atender a crescente demanda e ao mesmo tempo conter a elevação dos custos [Ferrera 1998; CE 1998]. Nesse sentido, todas as medidas reformistas visam diminuir os gastos nesse setor.

A Alemanha, segundo relatório da Comissão Europeia (1998), está tentando fazer isso através de uma reforma instituída em 1988 e 1992. Estas reformas introduzem mecanismos de mercado no sistema, ou seja, incentiva-se a competição, por parte dos diferentes fundos provedores, no oferecimento da qualidade dos serviços e na diferenciação das taxas de contribuição. Como o segurado é livre para escolher o fundo do qual deseja participar, a competição induz a uma maior eficiência e racionalização no uso dos recursos, o que provoca uma tendência de diminuição dos gastos. Foi também instituída a prática do co-pagamento, ou seja, o usuário paga uma pequena taxa ao receber o atendimento médico. A intenção é obter um montante de receita equivalente a 6% do gasto total com saúde. Existe também uma proposta, ainda não implementada, de indexar o valor desse co-

pagamento aos salários e aos valores dos benefícios recebidos pelos segurados (basicamente pensões e auxílio doença). Desta maneira, se os salários ou benefícios aumentassem em 0.1%, haveria um acréscimo de 1 marco às taxas de co-pagamento [CE 1998]. Há ainda uma proposta de mudar a legislação atual, no sentido de atender o desejo de muitos usuários terem acesso aos serviços médicos mais recentes e de mais alta qualidade. Para isso, a lei que prevê que a contribuição de empregadores e empregados seja exatamente a mesma, seria mudada. Caso os empregados segurados em um determinado fundo optassem por uma cobertura que incluísse os avanços mais recentes na área médica, teriam suas taxas de contribuições aumentadas.

Já no caso italiano, também segundo segundo relatório da Comissão Europeia (1998), as reformas não tiveram exclusivamente o objetivo de conter custos e diminuir os gastos. Como nesse país havia uma crescente insatisfação por parte da população com a excessiva burocracia e a complexidade administrativa do sistema, que não permitia um satisfatório atendimento das necessidades dos usuários, as reformas, criadas em 1992-93 e ainda em implementação, também visaram a melhora administrativa e organizacional do sistema. Como consequência da melhor administração, tínhamos um aumento da eficiência do sistema e por isso um uso mais racionalizado dos recursos, permitindo a contenção e a diminuição efetiva dos gastos. Sendo assim, a reforma transferiu a administração do sistema totalmente para os escritórios regionais da USL e introduziu um teto máximo de repasse adicional de recursos do governo central, calculado de acordo com as necessidades específicas de cada região. Cada região teria então uma dupla fonte de recursos: as contribuições de empregados e empregadores regionais; e um repasse do governo central. O montante repassado deveria ser suficiente para garantir um atendimento satisfatório e uniforme para a população desta região e, se caso esta necessitasse de maiores recursos, poderia introduzir mecanismos de co-pagamento ou mesmo aumentar sua taxa de contribuição (dentro de um limite estabelecido pelo governo central). Como resultado, as regiões mais ricas não recebiam nada ou muito pouco, enquanto as regiões mais pobres tinham mais da metade de seu orçamento financiado pelo governo central, sendo que muitas delas introduziram o sistema de co-pagamento.

Para reduzir a burocracia e melhorar a administração, o número de escritórios regionais passou de 659 para 228, e os 90 hospitais, até então administrados pelos escritórios regionais, passaram a ser geridos autonomamente por gerentes públicos contratados [CE 1998]. Esta maior autonomia do sistema, seguindo a tendência alemã, visa abrir espaços para a introdução de mecanismos de mercado. Através de um incentivo à competição, embora supervisionada pelo Estado, e os usuários, dentro de um serviço nacional e universalizado, podendo escolher em que hospital e região desejam ser atendidos, houve uma melhora de eficiência e uma diminuição dos níveis de insatisfação. Mais recentemente, o sistema de co-pagamento também foi introduzido para a compra de alguns remédios. Existem também propostas de, no futuro, taxar alguns tratamentos e procedimentos médicos em nível nacional, ou seja, o sistema de co-pagamento seria introduzido nacionalmente para alguns serviços médicos e para compra de alguns remédios previamente selecionados pelo governo central [CE 1998].

Na Suécia não houve uma reforma significativa da saúde. Existem apenas propostas de se incrementar o uso dos mecanismos de quase-mercado, mas nada de realmente efetivo [Cochrane & Clarke 1993]. As mudanças ficam restritas ao pacote de austeridade fiscal introduzido em 1991, que reduziu o valor do benefício doença para 75% dos salários e obrigou o empregador a pagá-lo durante as duas primeiras semanas.

Parte III

5. Em Busca do “Sentido Comum” das Reformas

Ao procurarmos um sentido comum nos movimentos de reforma dos três países estudados, fica claro, desde o início, a preocupação comum com a contenção e diminuição dos gastos públicos sociais. A intenção deliberada das reformas é, sem dúvida, enfrentar a grave crise financeira dos sistemas de proteção social. A tabela I a seguir mostra que na grande maioria dos países da Comunidade houve, como podemos observar, nos anos 90, significativos aumentos da porcentagem de gasto social em relação ao PIB.

Tab I -Gasto Social na EU como % PIB

	1980	1990
Bélgica	28.0	27.0
Dinamarca	28.7	33.7
Alemanha	28.8	30.8
Grécia	9.7	16.0
Espanha	18.1	23.6
Frância	25.4	30.5
Irlanda	20.6	21.1
Itália	19.4	25.3
Luxemburgo	26.5	24.9
Holanda	30.1	32.3
Austria	-	30.2
Portugal	12.8	19.5
Finlândia	-	34.8
Suécia	-	35.6
Inglaterra	21.5	28.1
EUR 15	22.4	27.5

* Em 1980 Alemanha ainda não estava unificada

Fonte: Eurostat-ESPROS 1998

Por sua vez, a próxima tabela (II), mostra que a área de saúde e pensões juntas, são responsáveis por muito mais da metade do gasto público social total (chegando a 83.2% na Itália e 71.5 na Alemanha) e por mais de 20% do gasto social total como porcentagem do PIB nos três países analisados. Estes números deixam clara a grande importância da área sanitária e previdenciária dentro dos sistemas de proteção social, bem como sua enorme relevância no aumento do total de gastos sociais no decorrer dos anos 90. Sendo assim, podemos dizer que os programas de saúde e pensões são os maiores responsáveis pela atual crise financeira dos *Welfare States* de Alemanha, Itália e Suécia. Simplificadamente, considerando que todos países da CE enfrentam problemas financeiros mais ou menos parecidos aos desses três países estudados [Ferrera 1998; Esping-Andersen 1996], essa afirmação pode se estender para o conjunto dos países membros.

Tab II -Gastos Saúde-Pensões 1995-% PIB / %gasto total

	Saúde	Pensões
Alemanha	7.4 / 24.8	13.9 / 46.7
Suécia	7.6 / 21.4	13.0 / 36.6
Itália	5.0 / 20.5	15.4 / 62.7

Fonte: Eurostat-ESPROS 1998.

Portanto, o sentido comum das reformas entre os países da UE se resume na necessidade de

enfrentar uma crise financeira generalizada de seus programas sociais, através de uma contenção e diminuição dos gastos sociais. Convém agora, entender qual a é a efetiva natureza dessa crise financeira generalizada do *Welfare State*.

Segundo Ferrera (1998), a crise deve ser entendida sob dois aspectos: *i)* um de natureza interna ou endógena aos sistemas de proteção, isto é, conexos à lógica de funcionamento do *Welfare* como uma autônoma esfera política-institucional; *ii)* outro de natureza exógena. O primeiro, mostra que o *Welfare State* tornou-se uma instituição velha frente às profundas mudanças no contexto econômico e social. Nesse sentido, surgem novas demandas sociais que não são adequadamente atendidas pelas velhas instituições de proteção, ou seja, são novos problemas enfrentados por velhas soluções.

Uma das causas mais significativas para explicar as mudanças no perfil das demandas sociais é o crescente envelhecimento da população européia. Este fenômeno é resultado das baixas taxas de natalidade e do alongamento da esperança de vida. Como diz Ferrera, esse envelhecimento demográfico causou pelo menos três problemas aos sistemas de proteção: *i)* maiores demandas de prestações no campo previdenciário e sanitário; *ii)* como consequência maior ônus financeiro; *iii)* e concentração deste ônus numa quantidade de trabalhadores ativos constante e até mesmo em diminuição⁴³.

Um segundo fator que ajudou a modificar o perfil da demanda social nos últimos anos são as transformações das relações familiares. A família européia tornou-se uma instituição menos estável e protetora que no passado. Isso fica nítido no crescente número de divórcios e separações na maioria dos países da Europa, no crescimento das famílias monoparentais, de núcleos familiares com um só componente (com frequência velhos) e na difusão de fenômenos de isolamento e marginalização. Essa quebra da rede de proteção familiar configura novas situações de necessidade e dependências sociais que devem ser atendidas pelo Estado.

Um terceiro componente explicativo de transformação no perfil da demanda social é constituído pelo crescimento da participação feminina no mercado de trabalho nos últimos

⁴³ Lembrar que os mais importantes programas sociais na UE são financiados pelos trabalhadores ativos, como exemplo, o *pay-as-you-go* na previdência.

anos. Isso gera novas e mais amplas situações de necessidade ou demandas sociais, mais precisamente, surgem exigências sociais capazes de compatibilizar por um lado, as responsabilidades vinculadas diretamente ao trabalho da mulher, e por outro, aquelas vinculadas à família (cuidado com filhos, casa, etc.).

Finalmente, temos o fenômeno do desemprego estrutural de longa duração. Este fenômeno, além de mudar o perfil da demanda com as crescentes exigências de seguro-desemprego e de políticas sociais ativas de treinamento e requalificação profissional⁴⁴, provoca também uma enorme pressão financeira nos demais programas sociais. Isso porque, é através das contribuições dos trabalhadores ativos e seus empregadores, que são financiadas as políticas sociais em geral. Portanto, com o aumento do desemprego há uma conseqüente diminuição dos recursos contribuídos e, ao mesmo tempo, um crescente aumento das demandas sociais. Essa incongruência é, sem dúvida, um dos mais significativos aspectos internos da crise financeira do *Welfare State*.

Já no seu aspecto externo, a crise se evidencia, ainda segundo Ferrera, de duas maneiras. A primeira diz respeito à necessidade de equilibrar as finanças públicas dos países da Comunidade, isto é, controlar seu déficit e sua dívida pública. Esse aspecto, como já havíamos sublinhado na introdução desse trabalho, ganhou relevância com os termos definidos no Tratado de Maastricht para a união monetária. Os países membros são obrigados a equilibrar suas contas públicas através da política fiscal, pois a moeda única elimina a alternativa da política monetária. Em outras palavras, há uma necessidade de se diminuir o gasto fiscal público, mais precisamente, o gasto social.

O segundo aspecto externo da crise diz respeito ao processo de globalização e liberalização financeira. Este processo muda substancialmente o contexto econômico mundial, obrigando os países a incrementarem seus níveis de competitividade no contexto global. Nesse sentido, o gasto social europeu é traduzido como um fator de entrave à competitividade das suas empresas. Daí a existência de pressões para a desregulamentação social da economia européia e para isso a necessidade de cortar gastos sociais, ou seja, diminuir o tamanho do Estado de Bem Estar Social.

⁴⁴ O que na literatura a respeito aparece com freqüência sob o nome de aumento da "empregabilidade".

6. Considerações Finais

O objetivo desse capítulo era mostrar se as recentes reformas nos sistemas previdenciários e sanitários de Alemanha, Suécia e Itália possuem algum sentido comum, que nos permita falar numa intenção deliberada desses países em convergirem seus diferentes modelos de proteção social, ou seja, saber se as mudanças promovidas isoladamente por cada país têm como fim ideal a harmonização de seus *Welfares States*. Nossa conclusão é que, embora haja sim um sentido comum nas reformas, não é possível constatar nada que nos permita falar numa intenção deliberada de convergência. O sentido comum é a necessidade de conter e diminuir gastos frente a uma crise, também comum, de financiamento do *Welfare State*. Sendo assim, para finalizar esse capítulo cabe a nós perguntar se mesmo não havendo essa intenção deliberada nas reformas, a existência de um sentido comum vinculado à necessidade de diminuir gastos, de alguma maneira, poderia levar a uma maior aproximação entre os diferentes modelos de proteção dos três países estudados. Em outras palavras: as reformas mesmo não tendo esse objetivo, promovem um movimento de convergência dos *Welfares* nacionais?

A resposta também é negativa. As reformas promovem mudanças apenas marginais ou residuais do sistema, não mudando efetivamente sua essência, ou seja, no que diz respeito principalmente à cobertura, a Itália continua tendo um modelo do tipo ocupacional misto, a Alemanha ocupacional puro e a Suécia universal puro. Embora algumas destas mudanças marginais sigam a mesma linha, como é o caso da tendência de substituição do regime de repartição simples na área previdenciária em Itália e Suécia, ou a introdução de mecanismos de *quasi-mercado* nos sistemas sanitários de Alemanha e Itália, não é possível falar numa explícita convergência dos diferentes modelos.

Conclusão

Vimos na Introdução desse trabalho que a constituição do bloco europeu não pode ser explicada exclusivamente por fatores econômicos. A União Européia é também uma escolha política alternativa à maneira dominante de interpretar o capitalismo, o que fica explícito na existência do chamado “Modelo Europeu de Regulação Social”. Vimos também que essa escolha provoca um movimento de tensão externa. Movimento este que, por sua vez, provoca pressões dentro do espaço comunitário em favor da harmonização ou integração dos *Welfare States* nacionais dos países membros. Estudar como a UE está enfrentando essas pressões foi o propósito desta dissertação, ou seja, saber se existe ou não um processo de harmonização social, como ele se desenvolve e quais são suas perspectivas. Para responder essas indagações, é interessante ter em mente que, no limite ideal, as pressões para harmonização social seriam totalmente dissipadas com a construção de um *Welfare State* europeu único em substituição aos nacionais. Essa suposição, embora muito longe da realidade atual, serve de parâmetro para elaborarmos as conclusões a seguir.

Primeiramente, recuperando as considerações finais do capítulo II, concluímos que existe sim em curso um processo de harmonização social de âmbito comunitário. Processo este, entretanto, que permanece claramente subordinado e vinculado ao processo de integração econômica, isto é, apenas foram harmonizadas matérias sociais efetivamente necessárias para dar prosseguimento ao processo de construção do mercado comum. Nesse contexto, a política social é vista apenas como um pilar de sustentação necessário para avançar a unificação econômica, não existindo, portanto, a intenção deliberada da UE em construir um único Estado de Bem Estar Social Europeu. As matérias que não dizem respeito diretamente à construção do mercado comum foram apenas coordenadas, conforme mostramos no capítulo III.

Ainda dentro deste contexto, vimos no final do capítulo III, que diante do atual cenário europeu, a melhor proposta para uma futura harmonização social é a que combina um mínimo de universalismo no nível europeu e um particularismo-ocupacionalismo “pesado” dentro dos limites de cada país. Como vimos, na prática, esta proposta é a que

melhor enfrenta os obstáculos existentes para a harmonização, além de estar mais próxima do caminho oficial da coordenação. Sendo assim, podemos concluir que mesmo dentre as melhores idéias e propostas de construção de um espaço social comunitário, a melhor é aquela que não propõe grandes mudanças no curso em que segue atualmente o processo de harmonização promovido pela CE, isto é, o caminho da coordenação. Como vimos, este caminho institui um mínimo conjunto de matérias efetivamente harmonizadas, combinadas com matérias apenas coordenadas, o que por sua vez, mantém presentes as principais diferenças nos modelos de proteção de cada país membro. Em suma, até na melhor proposta existente, não há uma intenção deliberada em promover a efetiva integração social da Europa, isto é, no limite ideal, a constituição de um único *Welfare* europeu.

Finalmente, vimos no capítulo IV que as reformas sociais atualmente em curso não são justificadas pelas pressões em favor de uma harmonização social. Em outras palavras, não existe nestas reformas a preocupação ou intenção deliberada de mudar os sistemas de proteção, de maneira a deixá-los mais parecidos, e já adiantando uma futura harmonização dos *Welfares* nacionais. Não conseguimos encontrar, nas razões das reformas, nenhum motivo que diga respeito essencialmente ao processo de integração das políticas sociais em âmbito comunitário. As razões são outras. Basicamente, a necessidade dos países enfrentarem a profunda crise financeira de seus sistemas de proteção.

Enfim, tendo como parâmetro ideal a construção de um *Welfare* europeu, essas são as principais conclusões desse trabalho. Entretanto, devemos reconhecer que baseá-las numa suposição tão distante da realidade atual, embora ajude a delimitar as possíveis fronteiras do nosso trabalho, nos induz a uma leitura negativa (ou normativa) da questão social européia, o que por sua vez descaracterizaria um trabalho de pesquisa. Sendo assim, antes que o leitor cuidadoso nos critique com razão, devemos considerar como parâmetro para as conclusões também o extremo oposto, isto é, o total descomprometimento da UE com a questão social de âmbito comunitário. Em outras palavras, a não existência de qualquer tipo de iniciativa para a promoção da harmonização social, em resposta às pressões internas descritas na introdução. Nesse contexto, nossa leitura da questão social, certamente, tem “ares” mais positivos. Isso fica claro nas conclusões a seguir.

Em primeiro lugar, apesar do processo de harmonização social atualmente em curso estar claramente subordinado ao processo de integração econômica, como também estar cada vez mais orientado na busca de uma solução comum para o problema do desemprego, e não para programas como saúde, previdência, etc., ele efetivamente existe. De fato, podemos afirmar que existe atualmente em curso um processo de harmonização social. Só não podemos afirmar se isso vai culminar ou não na construção de um único modelo de proteção para toda CE, mas ele existe e vem ganhando crescentemente espaço.

Isso também fica claro ao considerarmos a atuação dos Fundos Estruturais, isto é, o FSE (Fundo Social Europeu) e o FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional). O objetivo central destes fundos é promover uma maior coesão social e econômica entre os países membros da CE, como também dentro de cada país em particular. Para atingir tal intuito, o FSE financia programas de treinamento profissional em certos países e regiões na tentativa de solucionar o problema do desemprego e melhorar as condições de vida de parcelas da população⁴⁵. O FEDER, por sua vez, financia programas de desenvolvimento econômico das regiões mais pobres da Europa o que certamente eleva o padrão de vida da população dessas regiões. Como resultado da atuação desses Fundos, tivemos a melhora das condições sociais de países como Grécia, Portugal, Irlanda, Espanha e o sul da Itália [Massoulié & Gantelet & Genton 1997]. Em suma, embora os objetivos desses fundos não se refiram diretamente ao processo de harmonização social em questão neste trabalho, sua atuação, de maneira indireta, está efetivamente contribuindo para uma maior aproximação social da União Européia num patamar mínimo mais elevado.

Essa leitura positiva também fica evidente quando observamos como as mudanças sociais em curso na CE afetam o primeiro movimento de tensão descrito na introdução. Movimento este que, como vimos, é o próprio gerador das tensões internas em favor da harmonização social. Por isso, embora não seja o objetivo central da tese estudar a dinâmica da tensão externa, não podemos desconsiderá-la nas conclusões. Sendo assim, podemos delimitar mais duas conclusões denominadas, por nós, como positivas.

⁴⁵ Considerando aqui como verdadeira a idéia de que trabalhadores mais qualificados têm maiores chances de conseguir um emprego, como também que a solução do desemprego alivia a demanda de programas sociais de caráter assistencial.

A primeira, diz respeito às reformas sociais em curso na maioria dos países membros. Ao estudarmos o caso alemão, o italiano e o sueco, constatamos que elas não podem ser explicadas pelas pressões em favor de uma harmonização social, mas sim pela necessidade de dar uma resposta à crise financeira generalizada dos modelos de proteção social. Entretanto, essas reformas não mudam a essência dos modelos de cada país membro da CE. Sendo assim, se por um lado elas não visam a integração social, por outro, elas também não respondem à pressão externa em favor do dismantelamento dos sistemas de proteção, em outras palavras, o desmonte do chamado modo de regulação social europeu.

Nesse sentido, é também conveniente que recordemos do terceiro obstáculo para a harmonização social descrito no capítulo III, ou seja, a fragmentação das instituições políticas. A simples definição dessa questão como um problema ou obstáculo para a harmonização social não significa que adotamos uma posição normativa. Isso porque, é também correto fazer uma segunda leitura dessa questão, isto é, a fragmentação política das instituições comunitárias podem também ser entendidas como um obstáculo para possíveis políticas supranacionais, no intuito de dismantelar ou diminuir os *Welfares* nacionais. Sendo assim, a fragmentação atuaria a favor da manutenção do modo de regulação social europeu, e por isso, uma maneira de resistir à pressão externa.

Uma segunda conclusão positiva com base no primeiro movimento de tensão diz respeito às recentes vitórias eleitorais dos partidos de orientação à esquerda. Recuperando a discussão feita na apresentação do quarto obstáculo para a harmonização social, no capítulo III, vimos que as eleições dos partidos trabalhista na Inglaterra, socialista na França e social democrata na Alemanha, representam, ao menos como valor ético e moral, que a “velha” social democracia está se fortalecendo na Europa. Portanto, apesar da prática efetiva desses partidos não corresponder aos valores “tradicionais” da social democracia, fica evidente a vontade de grande parte da população em manter o modo europeu de regulação social, e por isso, novamente, continuar resistindo à pressão externa.

Finalmente, ao fazer um balanço das leituras “positivas” e “negativas”, chegamos à conclusão final desse trabalho, isto é, o futuro da questão social européia não está definido. Não existe qualquer certeza sobre os rumos do processo de harmonização social de âmbito

comunitário. Os dois movimentos de tensão descritos na introdução permanecem. É verdade que as tensões internas vêm se atenuando com o processo de harmonização social em curso. Entretanto, também é verdade, que este processo permanece claramente subordinado aos ditames do mercado, o que por sua vez não é suficiente para dissipar totalmente as pressões internas. A tensão externa também continua atuando crescentemente com o advento do processo de globalização econômica, que em nome da competitividade, tende a dismantelar os programas públicos de proteção social. Entretanto, o modo europeu de regulação social continua existindo e grande parte da população européia é claramente a favor da sua permanência. Portanto, devemos dizer que as questões levantadas nesse trabalho não encontraram respostas definitivas. O futuro da questão social é um processo em aberto, no qual algumas alternativas estimulam o campo de possibilidades. Campo este, aliás, que é o objetivo final dessa dissertação.

Anexos

A Questão Social frente as experiências de regionalização econômica: um breve estudo comparativo do caso da União Européia e do Mercosul

Para compararmos as experiências de regionalização do Mercosul e da União Européia sob a ótica da questão social envolvida nesses processos, convém analisar as principais semelhanças e diferenças entre os dois casos. Em primeiro lugar, nos parece claro que as razões explicativas para o surgimento desses blocos regionais são as mesmas. Basicamente, são motivos essencialmente econômicos. Como vimos, a constituição da UE é explicada pela necessidade dos países europeus criarem instâncias e acordos comuns capazes de resistir ao processo de internacionalização da economia mundial no pós-guerra. Processo este, que implicava numa diminuição do grau de soberania decisória dos governos nacionais na condução de suas respectivas políticas econômicas, e que se acentua com o advento, mais recentemente, da chamada globalização econômica.

De uma maneira geral, essa explicação também serve para o caso dos países do sul da América Latina. Como diz Pochmann (1998, p: 5) ao se referir aos processos de regionalização em geral:

“A organização regional de blocos comerciais, ainda que não imbuída dos mesmos atributos, pode ser entendida como uma resposta aos movimentos de globalização das economias. Por meio das medidas de integração regional, torna-se possível, por exemplo, a definição de estratégias negociadas no comércio externo e nos investimentos em espaços supranacionais mais amplos, superando as dificuldades encontradas na adoção de políticas macroeconômicas do ponto de vista de cada nação individualmente”

Entretanto, ainda segundo Pochmann, embora os motivos geradores dos processos de regionalização sejam fundamentalmente os mesmos, os projetos de integração

supranacional não se mostram idênticos. Sendo assim, enquanto a UE representa um processo de regionalização quase fechado, no sentido de haver uma articulação do conjunto das políticas públicas com a ampliação e homogeneização dos mercados, o projeto de integração do cone sul da América Latina está incompleto e ainda não apresenta uma característica dominante, embora pareça estar muito mais próxima do modelo aberto⁴⁶. Nesse sentido, a experiência européia, quando comparada com a latino americana, apresenta maiores níveis de homogeneização dos instrumentos regulatórios e de coordenação das políticas macroeconômicas e sociais, daí ser um processo mais completo e fechado. Soma-se a essa discussão, o fato de que a UE é uma experiência muito mais antiga do que o Mercosul, o que sem dúvida é uma vantagem relativa bastante importante. Devemos ainda acrescentar como desvantagem para o caso sul americano a inexistência de órgãos supranacionais institucionais, ao contrário do que acontece na UE.

Na verdade, essa discussão entre aberto-fechado, completo-incompleto, no que se refere ao nosso estudo específico sobre a questão social na UE, pode ser corretamente traduzida pela existência de um modelo de regulação social muito mais desenvolvido do que no Mercosul. Como já havíamos dito (ver Introdução), a existência do chamado “modo europeu de regulação social”, marcado por uma pesada regulamentação pública do mercado de trabalho e pela existência de desenvolvidos sistemas públicos de proteção social, torna o caso europeu de regionalização específico e único. Isto, por sua vez, nos permite afirmar que as razões da integração européia não são única e exclusivamente de natureza econômicas, mas também políticas e sociais. Daí, justamente, ser um processo mais completo e fechado.

Quando olhamos com os “mesmos olhos” o caso de regionalização do cone sul da América Latina, percebemos que, ao contrário da UE, não é possível falar na existência de um específico “modo de regulação social sul-americano”. Isso porque, apesar de constataremos a existência de sistemas nacionais de bem estar social nos países membros do Mercosul, esses sistemas se caracterizam pela sua limitada cobertura e pelo seu alto grau de

⁴⁶ O NAFTA e a Área Asiática são exemplos de processos de regionalização mais abertos, onde há uma ausência de articulação do conjunto das políticas microeconômicas e manutenção das desigualdades de mercado.

fragmentação e iniquidade dos benefícios [Huber 1996]. Em outras palavras, estes sistemas, quando comparados aos avançados sistemas europeus, apresentam níveis de desenvolvimento muito inferiores, não permitindo a configuração de um efetivo e específico modo sul-americano de regulação social. Sendo assim, não podemos distinguir no processo de regionalização do Mercosul razões explicativas para sua origem que não sejam única e exclusivamente de natureza econômicas. Daí, no nosso entender, ser um caso de regionalização mais aberto ou incompleto sob a ótica social e política.

Também sob a ótica estritamente econômica essa característica se acentua. Isso porque constatamos que atualmente o Mercosul está assentado muito mais em metas de natureza comerciais na busca da promoção de uma zona de livre comércio do que em metas visando a efetiva construção de um mercado comum integrado nos mesmos moldes da CE⁴⁷. Apesar disso ser atualmente verdadeiro, devemos dizer que, ao menos como projeto, o Tratado de Assunção de 1991 já expressava como objetivo a constituição de um mercado comum. Sendo assim, apesar de na prática e sob a ótica econômica o Mercosul ainda não poder ser comparado com a UE, como projeto teórico eles são muito parecidos. Entretanto, somente a existência de um projeto não destitui esse processo de regionalização de ser atualmente incompleto e aberto.

Em suma, o Mercosul se apresenta como um projeto aberto e incompleto tanto sob a ótica essencialmente econômica, quanto sob a ótica política e social. Tais características o fazem ser substancialmente muito diferente do caso europeu.

Para o interesse desse estudo basta reter as diferenças política e sociais dos dois casos de regionalização em questão. Sob esse ponto de vista, a inexistência de um suposto modo de regulação social sul-americano tão desenvolvido quanto o europeu nos impede de afirmar que o Mercosul representa, como acontece com a CE, uma forma de resistência à imposição feita pelos demais países desenvolvidos em interpretar o capitalismo da primeira

⁴⁷ Segundo Borges (1994, p:21): "...o mercado comum é a categoria mais complexa do processo de integração regional". Enquanto uma zona de livre comércio exige apenas que não haja a cobrança de tarifas alfandegárias, sendo que a união aduaneira é uma categoria mais complexa por exigir também a cobrança de uma tarifa externa comum sobre produtos importados dos demais países, o mercado comum, por sua vez, implica numa união aduaneira e na livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais, bem como regras comuns de concorrência.

maneira (ver Introdução), ou seja, uma significativa resposta política à doutrina econômica dominante, e não somente a formação de um bloco econômico como resposta ao processo de internacionalização da economia mundial. Nesse sentido, o Mercosul difere substancialmente da UE, que no nosso entender representa uma escolha política alternativa ao modo de interpretar o capitalismo. Escolha essa, que se explicita na concepção histórica da social democracia européia.

Na verdade, o curso atual do processo de regionalização do cone sul está se mostrando justamente a favor da primeira interpretação do capitalismo definida na Introdução desse trabalho. Isso porque a grande maioria dos países da América Latina aderiu, nos anos 80, à chamada política econômica neo-liberal. Política esta, que impõe, entre outras coisas, uma política fiscal de corte nos gastos públicos, desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho e uma progressiva diminuição da intervenção do Estado a fim de liberar espaços para a iniciativa privada. Nesse ambiente, há uma pressão muito grande para uma diminuição do tamanho dos já relativamente pouco desenvolvidos sistemas de bem estar social nacionais, em favor de programas sociais de caráter mais assistencialista, focalizada para grupos pré-determinados de necessitados e da privatização de programas importantes como previdência e saúde.

Portanto, enquanto nos países membros da CE permanece “viva” a idéia de que o Estado deve intervir na condução das relações econômicas a fim de garantir uma maior homogeneidade social, e onde a solidariedade deve suplantar a competição intrínseca do capitalismo, ou seja, permanece viva a concepção história da social democracia. Nos países membros do Mercosul esta concepção vem perdendo crescentemente espaço para valores mercantis como a eficiência, a concorrência, o individualismo e o utilitarismo. Não estamos dizendo que tais valores mercantis não existem e também não se expandem na Europa, entretanto, neste velho continente eles não são predominantes. Daí a existência de um modo **específico** europeu de regulação social. Isso evidentemente não acontece no Mercosul, e representa, no contexto do nosso trabalho, a diferença fundamental entre estes dois casos de regionalização.

Entretanto, e apesar dessa diferença fundamental, considerando que se menos ou mais desenvolvidos podemos efetivamente falar na existência de sistemas ou estados de bem estar social na América Latina⁴⁸, e considerando (ou supondo) também que o processo de integração do cone sul avance no sentido da construção de um efetivo mercado comum e não apenas uma zona de livre comércio, é possível que o Mercosul enfrente pressões internas semelhantes àquelas enfrentadas pela UE e que induzem a uma maior aproximação ou harmonização das políticas sociais. Estas pressões não teriam a mesma intensidade da CE justamente porque o Mercosul não apresenta um específico modo de regulação social semelhante ao europeu, mas elas efetivamente se colocam. Não são um problema tão significativo e de maior urgência como no caso europeu, mas existem.

Sendo assim, uma possível união monetária no Mercosul impor a adoção de critérios de convergência fiscal que significaria cortes no déficit e na dívida pública e por isso possivelmente cortes no gasto social. Nesse contexto, seria necessária uma maior coordenação da disciplina fiscal e dos gastos sociais entre os países membros, ou seja, no limite uma harmonização social, para que os países não sejam obrigados a fazer cortes pesados nos gastos sociais e com isso perderem grande legitimidade política. Perda esta, que poderia colocar a população contra uma união monetária.

O fenômeno do *dumping* social, da mesma maneira que se apresenta no contexto europeu, também se apresenta para o caso do cone sul da América Latina. E finalmente temos a questão da definição de uma cidadania ou identidade sul-americana. Essa seria uma pressão muito menos atuante no Mercosul do que é na CE, justamente porque os sistemas de proteção nos países sul americanos são menos desenvolvidos e por isso o vínculo entre cidadania e política social é menos forte. Entretanto, ainda que muito menor, ele existe e certamente um sentimento de cidadania sul americana, mesmo que de pouca intensidade, atuaria a favor do sucesso da integração em todos seus sentidos.

⁴⁸ Como diz Draibe (1996, p:9), é possível se referir aos conjuntos de programas sociais na América Latina como um sistema, já que a grande maioria dos países chegou às vésperas da década de 80 apresentando "um conjunto articulado e nacionalmente regulado de ações públicas e privadas na área da saúde, previdência e assistência social, educação básica/secundária e habitação popular".

Bibliografia

- ACCORNERO, Aris (1998), *Era il Secolo del Lavoro*, Bologna: Il Mulino
- ALBER, J. , (1987). *Dalla carità allo stato sociale*. Bologna: Il Mulino.
- ANDERSEN, Odin W. (1972). *Health Care: can there be equity? The United States, Sweden, and England*. New York: Wiley.
- ANDRÉ, Christine (1996). *Protection Sociale et Systèmes de Retraire: une comparasion France-Allemagne*. Artigo presente no livro; Comparer les Systèmes de Protection Sociale en Europe, volume 2. Rencontres de Berlin.
- ARRETCHE, Marta T. S. (1994). *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias explicativas*. Campinas: Unicamp (mimeo).
- ASCOLI, Ugo (a cura di, 1984). *Welfare State all' italiana*. Bari: Laterza.
- BELLUZO, Luiz Gonzaga (1998), *Assim caminha a humanidade*, artigo presente no jornal Folha de São Paulo do dia 22 de março de 1998.
- BOBBIO, Norbert & MATEUCCI, Nicola (1976). *Dizionario di Politica*. Torino: Unione Tipografico Editrice Torinese.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter (1995). *L'Unificazione Europea*. Luxemburgo. Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle CE.
- BORGES, Elcilene de Melo (1994). *A Formação do Mercosul: perspectivas para a economia brasileira*. Goiânia: Universidade Católica de Goiás (monografia).
- CASTEL, Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- CE (1997). *La Sicurezza Sociale per Coloro che si Spostano all'interno dell' Unione Europea*. Guia práctico preparado pela Comissão Européia- Occupazione & Affari Sociali. Luxemburgo: CE.
- CE (1998). *Social Protection in Europe 1997*. Relatório preparado pela Comissão Européia- Employment & Social Affairs. Luxemburgo: CE.
- CHESNAIS, François (1995), *A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século*. Revista Economia e Sociedade n. 5. Campinas: Unicamp
- CLARKE, Simon (1991), *Crise do fordismo ou da social-democracia*. Revista Lua Nova 24 (setembro de 1991).

COCHRANE, Allan; CLARKE, John (1993). *Comparing Welfare States*. London: SAGE Publications Ltd.

DEDDECA, S. Claudio (1997). *Racionalização Econômica, Emprego e Relações de Trabalho no Capitalismo Avançado*. Tese de Livre-Docência. Campinas: Unicamp.

DRAIBE, S. M. (1996), "Proteção social e desenvolvimento humano na América Latina: as políticas sociais de nova geração", Artigo elaborado para o projeto PNUD/Cepal- Conference on The Next Generation of Policy Concerns: Equity, Environment and Democracy in the Southern Cone, junho/1996

DRAIBE, Sônia; AURELIANO, Liana (1989). *A especificidade do "Welfare State" brasileiro*. In MPSA/CEPAL (1989). Projeto: A política social em tempo de crise: articulação internacional e descentralização. vol. I: Reflexões sobre a natureza do Estado de Bem Estar Social, item I, Brasília.

DUMONT, Jean-Pierre (1993). *Les Systèmes de Protection Sociale en Europe*. Paris: Economica.

ECO, Humberto (1994). *Rápida Utopia*. Artigo presente na coletânea de comemoração de 25 anos da revista Veja. São Paulo. Abril.

EL MERCADO UNICO: *la europa sin fronteras interiores* (1993). Universidad Politecnica de Madri. (coletânea de artigos).

ENA (ecole national d'administration) (1993). *Mise en Oeuvre du Traité de Maastricht et Construction Européenne*. Rapports de séminaires établis par les élèves de la promotion Antonie de Saint-Exupéry, Tome II.

ESPING -ANDERSEN, G. (1990). *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*. New York: Polity Press.

ESPING-ANDERSEN, G.(1995). *O futuro do welfare state na nova ordem mundial*, em Revista LUA NOVA nº 35.

ESPING-ANDERSEN, G. (1997), *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*, artigo presente no livro "Welfare States in Transition: national Adaptations in Global Economies", organizado por Gosta Esping-Andersen, Publicado em associação com o UNRISD (United Nations Reserch Institute for Social Development), SAGE Publications, London, UK.

FERRARI, Giacomo; FERRI, Katia (1998), *Vivere nella Nuova Europa*. Milano: Sperling & Kupfer Editori.

FERRERA, Maurizio (a cura di) (1991). *Le Dodici Europe*. Bologna: Il Mulino.

FERRERA, Maurizio (1993a). *Modelli di solidarietà: politica e riforma sociali nelle democrazie*. Bologna: Il Mulino.

FERRERA, Maurizio (a cura di) (1993b). *Stato Sociale e Mercato Mondiale*. Torino: Edizione della Fondazione Agnelli.

FERRERA, Maurizio (1993b). *Dinamiche di globalizzazione e stato sociale: una introduzione*, em Ferrera (a cura di) [1993, 1-21].

FERRERA, Maurizio (1998), *Le Trappole del Welfare*. Bologna: Il Mulino.

FLORA, Peter ; HEIDNHEIMER, Arnold J .(a cura di , 1981). *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick, Transaction, trad. it. Lo Sviluppo del Welfare State in Europa e in America . Bologna: Il Mulino.

FURTADO, Celso (1987). *Transformação e Crise da Economia Mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GORDON, Margaret S. (1988). *Social Security Policies in Industrial Countries: a comparative analysis*. Cambridge University Press.

GRANDI, Mario (1998). *Verso l'Europa Sociale? Una riflessione a partire dalla Carta comunitaria dei diritti sociale fondamentali: l'Europa Sociale tra divergenze e convergenze*. Texto internet (www.europa.int).

GUARRIELLO, Fausta (1998). *L'Europa Sociale dopo Maastricht*. Texto internet (www.europa.int).

HECLO, Hugh. (1981). *Verso un Nouvo "Welfare State"*, em Flora, Heidnheimer (a cura di) [1981, 465-497].

HANTRAIS, Linda. (1995). *Social Policy in the European Union*. London. Macmillan Press LTD.

HUBER, E.(1996), "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models", Artigo presente no livro *Welfare States in Transition: national Adaptations in Global Economies*, organizado por Gosta Esping-Andersen, Publicado em associação com o UNRISD (United Nations Reserch Institute for Social Development), SAGE Publications, London, UK.

JESSOP, B. (1983). *La transizione al post-fordismo e il welfare state post-keynesiano*, em Ferrera (acura di) [1993, 65-98].

KEMP, Tom. (1974). *La revolucion industrial en la Europa del siglo XIX*. Barcelona. Libros de Confrontacion, serie : histórica I.

KUSNIR, Liliana. (1996). *La Política Social en Europa*. México. Grupo Editorial- Miguel Ángel Porrúa.

LACERDA, Guilherme N. de, (1992). *A regulação Social no Modelo Europeu de Desenvolvimento Integrado*. Campinas: Unicamp. (tese de doutoramento).

LANGE, Peter. (1993). *Il Protocollo Sociale di Maastricht: perchè l'hanno fatto?*, em Stato e Mercato (revista) número 37.

LA ROSA, Michele (1990). *Welfare State : teorie e metodologie di analisi*. Milano: Franco Angeli.

LEIBFRIED, Stephen; PIERSON, Paul. (1993). *Le Prospettive dell' Europa Sociale*, em Stato e Mercato (revista) número 37.

LEIBFRIED, Stephen; PIERSON, Paul (1995). *European Social Policy: between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: The Brookings Institution.

LENOIR, Daniel (1994). *L'Europe Social*. Paris: Éditions La Découverte.

MARSHALL, T.H. (1963). *Cidadania, classe social e status*, São Paulo: Zahar Ed.

MASSOULIÉ, F.; GANTELET, G; GENTON, D. (1997). *La Costruzione dell'Europa*. Firenze. Giunti Gruppo Editoriale.

MELLO, João M. C. (1998), *A Contra-Revolução Liberal-Conservadora e a Tradição Crítica Latino-Americana. Um prólogo em homenagem a Celso Furtado*. Revista Economia Sociedade n.9. Campinas: Unicamp.

MOLLE, Willem (1991). *The Economics of European Integration: theory, practice, policy*. USA : Dartmouth Publishing Company.

OCDEa (1996), *Economics Surveys-Germany 1996*.

OCDEb (1996), *Economics Surveys-Sweden 1997*.

OCDEc (1996), *Economics Surveys-Italy 1996*.

OFFE, Claus (1985), *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Editora Brasiliense.

OFFE, Claus (1993). *Politica sociale, solidarietà e stato nazionale*, em Ferrera (a cura di) [1993 , 169-179].

OMAN, Charles (1994). *Globalização e Regionalização: os desafios para os países em desenvolvimento*. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº 39.

PENNACCHI, Laura (1997). *Lo Stato Sociale del Futuro*. Roma: Donzelli Editore.

PFALLER, Alfred (1993). *I welfare state europei di fronte a sfide comuni endogene ed esogene : verso la convergenza ?*, em Ferrera (a cura di) [1993, 143-167].

POCHMANN, Marcio (1997). *Integração Regional, Relações de Trabalho e Políticas de Harmonização do Mercado de Trabalho: algumas considerações*. Artigo do livro: Economia y Participación Social en el Mercosul, organizado por Alonso, José M. & Stolovich, Luis. RED -Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del Mercosur-CESIT-Unicamp.

POLANY, K. (1979). *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus.

RAPOPORT, Mario & MUSACCHIO, Andrés (1993). *La Comunidad Europea y el Mercosur: una evaluación comparada*. Buenos Aires: FIDES (Fundo de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales).

REGONINI, Gloria (1989). *L'Studio delle Politiche Pubbliche*, in *L'analisi della Politica*. Bologna: Il Mulino.

ROSE, Richard (1993). *Il welfare state in un'economia aperta*, em Ferrera (a cura di) [1993, 127-141].

SCHARPF, di Fritz W (1996). *Integrazione Europea e Welfare States Nazionali*, em Rivista Italiana di Scienza Politica, número 1 (abril de 1996).

STRANGE, Susan (1993). *Economia politica globale e welfare: un commento conclusivo*, em Ferrera (a cura di) [1993, 245-253].

SUTHERLAND, Peter (1993). *1 de Janeiro de 1993: O que vai mudar na Europa*. Lisboa. Edições 70.

THÉRET, Bruno. (1995). *Du Fédéralisme et de la Protection Sociale en Amérique en Particulier au Canada*. Rapport pour la Convention d'étude n°5/1995, du juillet 1995. Commissariat Général du Plan.

TAVARES, Maria da Conceição (1997). *Globalização*. Discurso pronunciado na Câmara de Deputados em 24/09/97. (disponível em site da autora na Internet).

THORSTENSEN, Vera (1992). *Tudo sobre a Comunidade Européia*. São Paulo: Brasiliense.

VAN DER WEE, H. (1987). *Prosperity and Upheaval the World Economy: 1945-1980*. Londres: Pelikan.

VENTURINI, Patrick (1992). 1992: *The European Social Dimension*. Luxemburgo. Commission of the European Communities (Document).

ZINGONE, Gaetano (1998). *La politica sociale della CE*. Texto internet (www.europa.int).