

**A REGULAÇÃO SOCIAL NO MODELO
EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO
INTEGRADO**

GUILHERME NARCISO DE LACERDA

Tese de DOUTORAMENTO em Economia
apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual
de Campinas (IE/UNICAMP), sob a
orientação do Professor Doutor
CARLOS ALONSO BARBOSA DE OLIVEIRA +

Campinas/1992

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

*Esta exemplar
corresponde ao original
do tes. defendida pelo alu-
mo Guilherme Narciso de La-
cerda em 05.05.92 e orientada
pelo Prof. Dr. Carlos Alonso
Barbosa de Oliveira.*

cm

14/05/92

"Os interesses, como as intenções, permanecem necessariamente platônicos, a menos que sejam trasladados para a política, por meio de algum instrumento social"

Karl Polanyi, "A Grande Transformação - As Origens do Nosso Tempo"

"Ao chegar a uma nova cidade o viajante reencontra um passado que não lembrava existir: a surpresa daquilo que você deixou de ser ou deixou de possuir revela-se nos lugares estranhos, não nos conhecidos."

Italo Calvino, "As Cidades Invisíveis"

Para Tereza e Júlia,

*Que, de repente, chegaram...
e ficaram.*

A REGULACAO SOCIAL NO MODELO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO
INTEGRADO

I N D I C E

	Pag.
APRESENTACAO/AGRADECIMENTOS	vii
INTRODUCAO	1
1 - GENESE, CONSOLIDACAO E CRISE DOS SISTEMAS DE "WELFARE STATE" E REORGANIZACAO ECONOMICO-SOCIAL DA EUROPA NO POS-GUERRA	19
1.1 - Notas a Respeito da Reorganizacao Econômica Européia	20
1.2 - Referências Básicas da gênese dos sistemas de Welfare State nas Economias Desenvolvidas da Europa	24
1.3 - O Desenvolvimento dos Sistemas de Welfare State no pós-guerra	40
1.3.1 - Versões industrialistas	43
1.3.2 - Versões marxistas	45
1.3.3 - Versões social-democratas	48
1.3.4 - Versões Institucionalistas	51
1.3.5 - Um esforço de síntese	54
1.4 - A Crise Econômica Mundial dos Anos 70 e as Políticas Sociais dos Países Europeus Desenvolvidos	57
2 - O "MODELO SOCIAL EUROPEU" E AS TRANSFORMACOES RECENTES DO MERCADO DE TRABALHO	

2.1 - Introdução	65
2.2 - As Concepções Teóricas Subjacentes à Definição de Modelos de Regulação Social	67
2.3 - As Características do "Modelo Europeu de Regulação Social "	70
2.4 - O Impacto das Políticas Sociais na Distribuição de Renda	82
2.5 - As Principais Transformações do Mercado de Trabalho nos anos 80	
2.5.1 - Níveis de desemprego, geração de emprego e taxa de participação da população ativa	87
2.5.2 - Taxa de dependência (pop.ativa/pop. total) e evolução demográfica	90
2.5.3 - A qualidade do emprego e a terciarização	93
2.5.4 -A participação da mulher no mercado de trabalho	95
2.5.5 - A presença das pequenas e médias empresas (PME's) e o trabalho independente.	97
3 - O PROJETO COMUNITARIO E A QUESTAO SOCIAL	
3.1 - Enquadramento Histórico: O Contexto externo e os principais lances da integração europeia	100
3.2 - A "Questão Social" no processo de unificação	111
3.2.1 - A Controvérsia sobre os efeitos do Mercado Ampliado	111

3.2.2 - A Livre Circulação dos Trabalhadores no Espaço Comunitário	117
3.2.3 - A Política Social Como fator dinâmico de desenvolvimento local: Do <i>Social Inevitável</i> ao <i>Social produtivo</i> .	119
3.2.4 - A Possibilidade de "dumping social" e a proposição de uma "base mínima" de proteção social na CE	123
3.2.5 - O "Ato Unico Europeu"	126
3.2.6 - A "Carta Social Européia"	128
3.2.7 - Os Fundos Estruturais	131
3.2.7.1 - Fundo Social Europeu (FSE): Projeto Original e Alterações realizadas	132
3.2.7.2 - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)	134
3.2.8 - A Reforma dos Fundos Estruturais	136
3.3 - Considerações Finais	139
Anexos ao capítulo 3	
Anexo I	145
CRONOLOGIA DA CONSTRUÇÃO EUROPEIA	
Anexo II	149
A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA COMUNIDADE EUROPEIA	
As Instituições Originais do "Tratado de Roma" e as Principais Modificações realizadas	
O Processo Decisório na Comunidade Européia	

4.1 - Introdução	158
4.2 - Portugal: Traços Marcantes de sua Evolução Sócio-Econômica Contemporânea.	162
4.3 - Espanha: Traços Marcantes de sua Evolução Sócio-Econômica Contemporânea.	169
4.4 - Breves Comentários Complementares sobre as economias portuguesa e espanhola.	175
4.5 - As Ambiências Interna e Externa quando da preparação e admissão de Portugal e Espanha na CE	183
4.6 - A Questão Social na Espanha	192
4.6.1 - O Perfil Social da Espanha: Principais Aspectos e Evolução Recente	192
4.6.2 - O Sistema de Seguridade Social Espanhol	197
4.6.3 - Transição Política e a Experiência de Concertação Social na Espanha	204
4.7 - A Questão Social em Portugal	216
4.7.1 - O Perfil Social de Portugal: Principais Aspectos e Evolução Recente	216
4.7.2 - O Sistema de Seguridade Social Português	226
4.7.3 - Transição Política e a Experiência de Concertação Social em Portugal	232
4.8 - Os Temas Sociais em Aberto para a década de 90.	239
5 - CONCLUSÕES	249
6 - ANEXO ESTATÍSTICO	259
7 - BIBLIOGRAFIA	301

APRESENTAÇÃO/AGRADECIMENTOS

A elaboração desta tese foi um trabalho que me ofereceu muitas recompensas. Dentre elas, uma que valorizo sobremaneira foi a revelação de muitas contribuições generosas e a oportunidade para a conquista de novos companheiros e amigos. De novo, confirma-se aquilo que, há algum tempo, havia manifestado quando da apresentação de minha dissertação de mestrado: "uma pesquisa é, em grande parte, um trabalho coletivo".

Sem o apoio recebido - concretizado por diversas formas - teria sido realmente impossível concluir o que havia proposto. Mas, se por um lado, é aprazível fazer agradecimentos e acusar os registros que mais marcaram a trajetória do trabalho é também muito difícil ser justo e não esquecer ninguém. Apesar disso, irei tentar, mesmo que a liste seja longa, ressaltando-se que sou grato a todos - citados ou não - que auxiliaram-me nesta tarefa.

No Instituto de Economia da UNICAMP foi-me oferecido uma oportunidade especial para conhecer um ambiente de seriedade acadêmica e onde pude conviver com muitos pesquisadores, alunos da pós e professores interessados em repensar concepções e teorias e mostrar para a sociedade que este país tem jeito. Sou grato a todos os professores e os colegas com quem participei mais ativamente durante o período de cumprimento dos créditos e no próprio decorrer da pesquisa. Registro, especialmente, o meu agradecimento aos professores Mário Possas e José Graziano da Silva pelo apoio desde o primeiro momento.

Foi neste ambiente que desenvolvi as primeiras idéias sobre o tema que iria trabalhar. Foram especialmente os professores Wilson Cano, João Manoel Cardoso de Mello e

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira que chamaram a minha atenção para a necessidade de conhecer melhor os acontecimentos da reorganização econômica internacional no pós-guerra e o que estava se passando com a Europa. Do Prof. Alonso ouvi, pela primeira vez, comentários sobre a importância dos "trinta gloriosos", período em que se consolidou um novo estágio da economia capitalista no pós-guerra. Posteriormente, o Prof. Alonso, já como meu orientador, permitiu que eu desenvolvesse um trabalho com liberdade e esclareceu-me sobre passagens da pesquisa que andavam meio truncadas.

A Professora Wilnês Henriques e o Professor Jorge Mattoso fizeram sugestões muito pertinentes quando leram o projeto de pesquisa e muito antes, ainda quando acompanhava os seus cursos na etapa do cumprimento dos créditos exigidos, fui estimulado a estudar a "questão social" para entender o processo de desenvolvimento econômico na sua plenitude. O mesmo também ocorreu ao acompanhar os cursos do Sérgio Prado e do Pedro Luiz. A Professora Sônia Draibe leu uma primeira proposta de pesquisa e fez observações pertinentes para as reformulações subsequentes.

A Márcia e o Alberto da Secretaria de Pós-graduação foram sempre solícitos e sempre deixaram-me à vontade para esclarecer as questões regulamentares de minha vida acadêmica. Também sou grato ao pessoal da Biblioteca do I.Economia, o pessoal do serviço de reprodução e à Neide e ao Samuel do CESIT, pela atenção sempre dispensada. Em Juiz de Fora, o José Carlos e o Paulo - funcionários da UFJF colaboraram muito na confecção das tabelas e gráficos.

Da CAPES recebi auxílio financeiro indispensável para levar adiante o que pretendia. Estou reconhecido pelo voto de confiança dado pelos consultores daquela instituição que examinaram o projeto apresentado para ser um bolsista na

modalidade de "doutorado sanduiche". Agradeço também ao pessoal daquela Instituição, aos funcionários (Marluce e Julimar) e aos professores-coordenadores que cuidaram desta questão na Universidade Federal de Juiz de Fora. Estou convencido de que os lamentáveis problemas que enfrentei por causa do atraso na liberação de parcelas do financiamento nos primeiros meses em que estive no exterior ocorreram, exclusivamente, por causa do desleixo governamental com a pesquisa em nosso país.

Sou grato também aos meus colegas de departamento da Faculdade de Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora, os quais deram o apoio necessário para a aprovação de meu afastamento temporário daquela Instituição. Em especial, rendo a minha homenagem à "turma jovem" daquela faculdade que tem se empenhado em melhorar o padrão de ensino e pesquisa na universidade pública brasileira.

Quero ressaltar também a importância que teve para mim o contacto com o pessoal do DESEP/CUT com quem participei em alguns projetos e que, de uma forma ou de outra, estimularam-me a reflexão sobre o tema da pesquisa. Em especial registro o meu agradecimento ao apoio do Marcos, da Wilnês e do Piva, este, um velho companheiro, com quem foi ótimo retomar os contatos de forma mais freqüente.

As minhas leituras sobre o "Projeto Europa 92" foram iniciadas com material obtido no Escritório de Brasília da Comunidade Econômica Européia. Agradeço aos funcionários daquela repartição e, em especial, ao Sr. Ambrósio Mello.

Este trabalho na certa não teria sido viabilizado se eu não tivesse encontrado, na Europa, o apoio e a boa vontade do Prof. Alberto Castro da Faculdade de Economia da Universidade do Porto - Portugal em ser um "co-orientador de além mar". Através do Prof. Castro consegui fazer dezenas

de contactos para entrevistas sobre o meu objeto de estudo e também consegui levantar a maioria do material "com piada" para a pesquisa, para não falar das "dicas" que redefiniram a moldura da pesquisa. Confirmou-se, assim, o que muitos têm colocado de que Portugal será um caminho importante para a ampliação de nosso intercâmbio com a Europa. O conhecimento inicial com professores da UNIPORTO foi possível por intermédio de professores do IPE/USP, especialmente pelo prof. Abias, ex-orientador do mestrado com quem tenho o prazer de manter, até hoje, agradável convívio.

Em Portugal, além do Prof. Castro muitas outras pessoas precisam ser mencionadas. Obtive do Prof. Freire material importante para estudo e aprendi muito em seu curso sobre "Integração Econômica e Instituições Internacionais". A Profa. Maria Cristina Cacciamali do IPE-USP e que esteve na UNIPORTO ministrando cursos leu a proposta de trabalho original e deu-me sugestões oportunas para eu avançar no conhecimento do tema escolhido. A Fátima Barbosa socorreu-me sempre que eu entrava em litígio com o micro. Sou grato também pelo tratamento cordial do pessoal da biblioteca, dos funcionários do escritório-escola de computação e da secretaria, do Diretor da faculdade, Dr. Baganha e dos Professores com quem mais me relacionei, em especial a Profa. Fátima, a Profa. Margarida, o Prof. Almodôvar, o Prof. Bessa, O Prof. Hélder, O prof. Brandão e o Prof. Pimenta. Ainda na cidade do Porto, grande parte do material bibliográfico foi fornecido com muita presteza pelos funcionários do Centro de Documentação e Estudos Econômicos - CDEE.

Foram diversas as entrevistas realizadas em Portugal. Do conjunto, destaco a atenção e os esclarecimentos prestados pelos seguintes: Jornalista José Pedro Castanheira do "Expresso"; Deputado Barros Moura do Partido Comunista Português no Parlamento Europeu; Economista Vasco Cal,

representante da Central Geral dos Trabalhadores-CGTP-IN no Comité Económico e Social da CEE; Arthur Motta e Acácio Catarino do Conselho Interministerial do Emprego; Agostinho Roseta e Ferro Rodrigues da União Geral dos Trabalhadores-UGT e Antonio Neves Pernão do Partido Socialista; a direção do Sindicato dos Metalúrgicos do Porto; o Economista Augusto Mateus da Universidade Técnica de Lisboa. a Profa. Maria do Céu Esteves do Instituto de Estudo para o Desenvolvimento (IED); o Sr. Heitor Salgueiro assessor da CIP, Confederação da Indústria Portuguesa; o Sr. Jurgen Brummel da Fundação Friedrich Ebert ;

Na Espanha, foi por intermédio do Prof. Alberto Meixide, da Faculdade de Economia da Universidade Autónoma de Santiago de Compostela/Galícia, que obtive vasto material sobre a economia espanhola e os desafios da integração europeia.

Estou profundamente agradecido ao Instituto Universitário Europeu de Florença-Itália que aceitou-me como pesquisador no período de Outubro/90 a Janeiro/91 e ofereceu-me amplas condições para realizar, com sucesso, as tarefas que planejei lá. Usufruindo da excelente biblioteca disponível naquele instituto consegui levantar um estoque apreciável de material de primeira qualidade sobre o tema de estudo. Estou especialmente grato ao Professores Dr. Giandomenico Majone e Dr. Gösta Esping-Andersen, com os quais aprendi muito nos cursos "The Rise of Regulatory State" e "State and Economy", respectivamente. Kees Van Kersbergen deu-me sugestões de leituras importantes e fez lúcidos comentários sobre a crise do *Welfare State*. Registro também o meu reconhecimento pelo apoio obtido naquela instituição pelo Prof. Rowland, um brasileiro-europeu que contribuiu para que eu fosse aceito naquela conceituada instituição. Também ressalto o apoio recebido pela Srta. Marie-Ange Catotti do Departamento de Ciências Políticas e

Sociais. Da mesma forma, quero deixar registrado a minha satisfação em ter convivido com um seleto grupo de companheiros - de diversos países - e, em especial, os brasileiros e portugueses, os quais se empenharam em amenizar os problemas normais de acomodação e adaptação em Florença. Se não fosse a Izabel, o Nuno, a Cenise, o William, o Bernard, a Ana Sílvia e o Dário entre muitos outros, as coisas teriam sido mais complicadas...

O Aldair, o Carlos Nelson, o Alvaro e o Mielitz foram companheiros indispensáveis, "amigos do primeiro time", durante toda a etapa dos créditos e da pesquisa; com eles e com a Aninha, a Suely, o José Márcio, a Ana Gláucia, o Nelson e toda a turma da "área social" mantive sempre estimulantes troca de idéias, decisivas para manter a força e seguir em frente.

Desejo também manifestar a minha alegria em ter como amigos, pessoas como o Bassoli, o Wilson, e o Salazar, com os quais estive sempre desabafando e procurando resgatar utopias em meio ao "quiprocó" de nossa realidade fantástica. O companheiro Bassoli, além de tudo, foi o "procurador" mais eficiente que poderia existir na fase da terra, durante a minha estadia no exterior.

É importante registrar também, ao marcar esta etapa da minha carreira e de minha vida, o significado que tem para mim todo o meu pessoal de Vitória/ES e o de Governador Valadares/MG, representados respectivamente pela "Tia Lotinha" e pela "Tia Maria". Lá na terra de origem, em Manhuaçu/MG, menciono o meu pai, minha mãe (in memoriam), a Clélia e meus irmãos Maurício e Geórgia e a "tia Rayta" que representa todos aqueles que sempre deram a maior força. As minhas simples conquistas também pertencem a todos eles por tudo o que são para mim.

Para encerrar, o registro mais importante, recheado de amor e carinho, para o pessoal de casa, as "minhas" mulheres, Tereza e Júlia, e para quem mais está chegando... e que, daqui a algum tempo também vai reclamar: "chega de estudar e vem brincar...". Para elas, que acompanharam bem de pertinho todos os minutos desta maratona dedico este meu trabalho.

INTRODUÇÃO

Neste fim de século, a Europa se apresenta como palco dos mais importantes acontecimentos políticos mundiais. Duas grandes transformações se processam. De um lado, esfacelam-se nos países do leste os regimes comunistas. Rompem-se os muros, a partir da explicitação de uma profunda crise institucional, política e econômica na União Soviética. De outro, acelera-se nos países europeus ocidentais um antigo projeto de maior aproximação e integração entre eles, a nível das suas administrações públicas, seus mercados, suas políticas externas e seus compromissos sociais. Nesta perspectiva, o tema em debate na segunda metade dos anos 80 passa a ser em torno da "união econômica, monetária e política" e ganha destaque a idéia de se ter um "espaço econômico europeu", composto pelos membros da Comunidade Européia (CE) mais os países da Associação Européia do Livre Comércio (AELC).

A presente tese tem como objeto de estudo a segunda destas manifestações européias, ou seja, o projeto de reorganização institucional, econômica e política programada nos anos 50, por diversos acordos e, mais especificamente, pelo Tratado de Roma, ao criar a Comunidade Econômica Européia.

Dentro deste referencial mais amplo voltamos os nossos olhos para conhecer como evoluiu e como se estruturou neste projeto a *questão social*. Este tema, na pesquisa, é considerado à luz da relação Estado-Sociedade civil e não apenas como resultado do conjunto de políticas públicas.

Entendemos que existe um específico padrão de organização social das economias européias, delineado historicamente. E, em termos de organização das políticas sociais e trabalhistas é possível afirmar que, apesar das

diferenças internas existentes entre um e outro país, existe na Europa ocidental um específico "*Modelo de regulação social*", especialmente quando se compara com outros países desenvolvidos, como os EUA e o Japão, por exemplo. Não se pode desconhecer que existem diferenças nítidas entre os diversos sistemas de regulação social nos países europeus industrializados. Todavia, a aproximação entre os modelos dos diversos países é grande quando comparado com outras realidades do centro.

Assim, em uma análise da evolução das políticas sociais dos diversos países da Comunidade Européia podemos afirmar que a sua característica maior não é a heterogeneidade de sistemas e sim a convergência de seus desenvolvimentos. Este "modelo" é definido em função do seu alto percentual de gastos públicos, a complexidade dos programas sociais, em especial para a população em idade ativa, e a sua relevante regulamentação do mercado de trabalho.

A situação acima referida tem sido afetada por dois movimentos distintos. De um lado, tem ocorrido nos anos 80 uma intensa revisão da regulamentação do mercado de trabalho, conforme veremos com detalhes no capítulo 2.⁽¹⁾ De outro lado, há nos países da CE uma espécie de reação compensatória às consequências de uma reformatação regulatória. Na revisão do projeto comunitário, em meados dos anos 80, assumiu-se o compromisso de apostar na organização de um mercado único com coesão econômica e social. Quer dizer, alterou-se a centralidade do "social", explicitando-se o compromisso de construir um espaço

(1) Como exploraremos no texto o que ocorre não é, de fato, uma desregulamentação mas sim uma re-regulamentação pública no âmbito das organizações econômica e social dos países do centro. Neste movimento ganha importância arranjos supranacionais, em substituição a controles restritos às fronteiras nacionais. Ver a este respeito Majone (1989).

contendo um piso mínimo de direitos assegurados e uma valorização do diálogo social entre todos os atores sociais.

Esta revisão do projeto comunitário, com valorização da questão social, precisa ser vista com cautela. Ela não surge do nada e nem é sinônimo de que passa a haver uma prevalência absoluta do tema sobre os objetivos econômicos *stricto sensu*. Desde o início, nos anos 50, o projeto comunitário concebia a melhoria do bem estar social como derivação do crescimento econômico. Mas esta proposição estava articulada com uma específica forma de contornar os conflitos sociais internos. Nestas circunstâncias, estamos em perfeita sintonia com SORENSEN (1990, p. 45) ao destacar que " a recente evidência histórica leva-nos a crer que a CE, transferindo a nível comunitário a tensão interna na economia nacional entre interesse assistencial a curto prazo e necessidade de desenvolvimento a longo prazo, tinha tido um efeito de redução do conflito na economia nacional e que isto havia facilitado as enormes mudanças econômicas e sociais da Europa ocidental no pós-guerra". No período mais recente, a nosso ver, também prevalece esta lógica, só que, agora, submetida a uma nova institucionalidade, porque a realidade é totalmente distinta.

Para ficar claro quais são os temas específicos em torno dos quais estaremos organizando esta tese é oportuno que uma série de questionamentos sejam feitos, perante a evolução das economias europeias nas últimas décadas. Por exemplo, como ficará a aproximação que vinha ocorrendo entre os diversos sistemas de proteção social ao longo do pós-guerra? Como os dois movimentos acima referidos (re-regulamentação do mercado de trabalho e revisão do projeto comunitário) afetarão o conjunto dos países da CE? E como ficarão os países menos desenvolvidos e de integração mais recente, como é o caso de Portugal e Espanha? Os sistemas de proteção social destes países conseguirão continuar

reduzindo as diferenças que ainda os separam dos demais ? Todas estas questões deverão ser consideradas no decorrer do estudo. Um argumento central que perpassa a análise é o de que as transformações desencadeadas nas economias de mercado, a partir da crise dos anos 70, determinou a necessidade de se rever não só a estratégia de desenvolvimento nos países comunitários como também a de se repensar a relação estado - sociedade - economia. Nesta perspectiva, entendemos que será inevitável redefinir os sistemas de Welfare State, de forma a adequá-los às novas realidades nacionais e sociais. E, no caso dos dois países ibéricos, esta redefinição tem uma dimensão mais delicada por causa de seus estágios inferiores de desenvolvimento.

Feita esta referência inicial e para melhor situar o objeto mais geral de nosso estudo, vejamos, a seguir, os principais marcos da história do projeto comunitário, para depois retomarmos a nossa análise concentrando-se no período mais recente.

O projeto de integração econômica européia foi concebido em 1957 no Tratado de Roma. Ele é uma consequência inexorável da guerra fria, da bipolaridade existente, à época, entre os campos de influência dos Estados Unidos da América e da União Soviética.

A história da proposta de organização comunitária (e, especialmente, em termos da concepção e centralidade da questão social) pode ser examinada fazendo-se uma separação em três nítidos estágios.

O primeiro vai até início dos anos 70. Neste período ocorreu o que MOSLEY(1990), chama de "negligência benigna", ou "doce indiferença". Eram anos de acelerado crescimento econômico e a problemática social estava relegada a uma posição subordinada. A preocupação do tema se restringia a

adequar as legislações para a livre mobilidade da mão-de-obra entre os seis países membros (República Federal da Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo) e promover condições financeiras para o treinamento da mão-de-obra através do Fundo Social Europeu.

O segundo estágio cobre o período da crise econômica pós-73 até meados dos anos 80. Neste momento, a questão social adquire nova configuração no cenário comunitário por causa dos próprios desdobramentos causados pela crise econômica internacional. MOSLEY (1990) chama esta fase de "ativismo social". Diversas manifestações de dirigentes passam a ser frequentes entre os países-membros para enfrentar o elevado desemprego e a dificuldade em promover uma melhora nas condições de vida da população. O Fundo Social Europeu será reformado mas com avanços muito limitados em termos de ter uma atuação mais satisfatória no enfrentamento do problema. (2) A legislação do trabalho recebeu algumas alterações com vistas a uma maior proteção dos assalariados. Contudo, como veremos com mais detalhes no decorrer do estudo, o projeto comunitário, nesta fase, apresentou, em todas as suas dimensões, muitas dificuldades para avançar. As respostas dos países à crise foram tomadas individualmente, sem grande esforço de uma ação concertada. Apesar disso, neste período, o grupo de países comunitários se expandiu. Passou inicialmente (1973) para nove membros (entrada do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca) e depois (1981) para dez, com a adesão da Grécia.

O terceiro e último estágio iniciou-se em meados dos anos 80. Foi neste período que, aos poucos, se concretizou a decisão de se promover um *relançamento* da Europa comunitária. Diversos estudos, reuniões e manifestações de

(2) Na verdade, este Fundo continuou, neste tempo, voltado para atender a população ativa, especialmente em termos do desemprego juvenil e o de longa duração).

dirigentes precederam a definição em 1986 do "Ato Único Europeu", o que foi uma "revisão constitucional" do Tratado de Roma. Nesta etapa, foram lançadas as bases para uma futura união econômica, monetária e política e estabeleceu-se a "estratégia-92". Neste momento, a Comunidade passava a ser composta por doze países membros, com a entrada de Portugal e Espanha (1986). A questão social recebeu, a partir de então, uma singular centralidade na medida em que se reconheceu a necessidade de se ter um intervenção comunitária ativa para viabilizar o alcance do que passou a ser chamado "espaço social europeu" .

Tal decisão ocorria por diversas razões. A proposta mais ousada de ir além de uma integração alfandegária ou de mercado exigia uma reformulação mais ampla em termos da organização das administrações nacionais e em termos do perfil social entre as diversas regiões. A heterogeneidade - econômica e social - entre os doze países era muito mais elevada do que quando existia apenas seis países-membros. Além disso, havia o reconhecimento de que, após três décadas de existência do projeto comunitário, persistia uma elevada desigualdade regional e a pobreza não havia sido extinta. (3)

A decisão de promover um "relançamento da Europa" foi tomada mediante a constatação de que os países europeus estavam ficando para trás no novo momento de reorganização da economia mundial. Este é um ponto importante a ser considerado. A dificuldade dos países industrializados da Europa ocidental em disputar tecnológica e economicamente

(3) Segundo informações colhidas em documentos oficiais da CE (Venturini, 1987, p. 49) existia, em 1985, no espaço comunitário, cerca de 44 milhões de pessoas em situação de pobreza. Em 1989, o total de desempregados na CE ainda superava os quinze milhões de trabalhadores. O conceito de *pobreza* é tomado como sendo o grupo com renda familiar igual ou inferior à metade da renda mediana da distribuição total.

com o Japão, com os EUA e com os novos países industrializados, especialmente os do sudeste asiático, forçou a "quebra de resistências" nacionais para se avançar concretamente na organização de uma *potência européia*.

É interessante notar que esta idéia de se promover uma ação concertada dos países europeus não constituía coisa nova. Ela já havia acontecido no passado, embora com propostas de integração mais limitada.

Antes de seguirmos na análise introdutória do nosso tema vejamos, rapidamente, algumas informações sobre estas experiências passadas de montagem de entidades supranacionais na Europa ocidental.

Ainda no Século XVIII, em um ambiente das aristocracias e feudos, as disputas internacionais eram mediadas pela Igreja, através da "Santa Aliança". No século XIX, o "Concerto da Europa" constituiu-se em uma nova e poderosa entidade destinada a promover a estabilidade internacional, administrando-se o delicado sistema de equilíbrio de poder. Isso ocorreu perante os profundos desdobramentos da primeira e da segunda Revolução Industrial, quando ainda estava em plena efervescência um novo mapeamento da Europa e quando se consolidavam as partilhas imperiais entre os principais países. Através do "Concerto das Nações" foi possível sustentar um longo período de paz no século XIX (à parte conflitos de curta duração). Todavia, isso só se efetivou graças ao que

POLANYI (1980) chama de *haute finance*. (4)

Todavia, as próprias evoluções das disputas de interesses em jogo levaram a uma situação em que o esquema de manutenção do equilíbrio de poder tornava-se cada vez mais difícil, até que isto ficou impossível e eclodiu a Primeira Guerra Mundial. No período entre-guerras é feita uma tentativa de restauração de um sistema de equilíbrio de poder com a "Liga das Nações". Porém, agora, o contexto de disputas de mercados e do próprio funcionamento das economias era muito distinto do de antes. Era impossível voltar ao passado. A falência do padrão-ouro e o colapso do sistema econômico internacional eram acontecimentos muito fortes que impediam a obtenção de um mínimo acordo comum entre os principais Estados. Assim, a "Liga das Nações" não conseguiu contornar os avanços fascistas e, na esteira da crise dos anos 30, avançaram os projetos belicistas.

Já no pós-guerra, o contexto de reorganização européia apresentava uma totalmente distinta forma de regulação econômica internacional, substituindo o ambiente de protecionismos e acordos bilaterais prevalecente no entre-guerras. Assim, ao final da segunda guerra mundial, conforme argumenta ROMERO (1990, p. 23), "longe do

(4) Rodapé: Lembra Polanyi (1944, /1980/, cap. 1) que o "Concerto das Nações", assim como a Santa Aliança, "eram, na verdade, meros agrupamentos de estados soberanos independentes e, portanto, sujeitos ao equilíbrio de poder e a seu mecanismo de guerra". Só que o contexto em que se tem o "Concerto" é totalmente distinto do anterior. Estava ausente os "tentáculos feudais e clericais" da época do mercantilismo. Já na segunda metade do século XIX, em lugar destes elementos passou a prevalecer a força dos interesses financeiros, cuja lógica de funcionamento não se subordinavam aos interesses "nacionais", ou melhor dizendo, não se circunscreviam às fronteiras dos Estados soberanos. Daí a razão, a nosso ver, de Polanyi destacar que "organizacionalmente, a *haute finance* foi o núcleo de uma das mais complexas instituições que a história do homem já produziu (p.27).

liberalismo, os Estados nacionais renegociam a saída do nacionalismo protecionista pré-II Guerra Mundial, projetando em fóruns internacionais a solução de seus dilemas internos".

É neste contexto que surgem as entidades supranacionais européias como a Organização Econômica dos Países Europeus (OECE que, depois, se transforma na Organização Econômica dos Países Desenvolvidos - OCDE), a Comissão Econômica do Carvão e do Aço (CECA), a EURATOM, e a CEE. Tais instituições foram criações da guerra fria e sofreram influência direta dos EUA. Elas não competiam com a institucionalidade criada em Bretton Woods mas tornavam-se imprescindíveis para viabilizar a política de reconstrução européia e a retomada do crescimento econômico do norte.

Portanto, o projeto de unificação européia do pós-1945 deve ser visto como sendo de natureza muito diferente das anteriores instituições européias supranacionais. No período mais recente, já não se tem uma ação concertada articulada pelos grandes países líderes mundiais. Os principais países europeus estavam subordinados a uma liderança maior e a uma superior institucionalidade internacional.

No pós-guerra, simultaneamente à definição de uma nova ordem internacional também houve em cada país uma alteração profunda na organização das políticas públicas e na relação entre o Estado e a sociedade. Neste período, consolidou-se nos países da Europa ocidental os sistemas de Welfare State, os quais correspondem a uma peculiar forma de regulação social no âmbito da implantação das sociedades afluentes.

Queremos ressaltar, com isso, que não há uma mera "americanização" da Europa, conforme poderia se supor pela

forte influência exercida pelos EUA na reorganização da economia capitalista da região. Como bem lembrou ROMERO (1990, p. 25), "o modelo industrial de produção e consumo de massa foi amplamente imitado, mas a visão social e política proposta pelo Plano Marshall foi, ao contrário, escassamente influente perante a via de modernização nacional, e por muitos aspectos, europeu, que insistiu na mediação política e na redistribuição por via pública".

Assim, é preciso deixar claro que o projeto da CEE de ampliar o mercado interno, à exemplo do que tinha nos EUA, surge do mesmo movimento que definia uma certa sociabilidade interna e uma específica relação entre Estado e economia nos países europeus.

O tema acima será examinado com mais detalhes no primeiro capítulo desta tese, quando procuramos conhecer os alicerces dos sistemas de welfare state e também mostrar que tais regimes funcionaram muito bem enquanto vigorou uma etapa expansiva na economias do Centro. Porém, ao fim dos "trinta gloriosos" o equilíbrio macroeconômico keynesiano e os programas sociais públicos passaram a ficar no banco dos réus.⁽⁵⁾

Entretanto, apesar das violentas críticas recebidas, não houve um aniquilamento dos sistemas de Welfare State, como poderia se supor.⁽⁶⁾ Isto se deve ao fato de que na Europa a presença ativa do Estado na proteção de certos

(5) A expressão "trinta gloriosos" ganhou destaque na análise da economia capitalista para caracterizar o grande crescimento ocorrido no pós-guerra, até a crise iniciada em 1973/74. O termo foi lançado nos anos 70 pelo economista francês Jean Fourastié, em um livro com o mesmo título. No trabalho, o autor mostra as profundas transformações sócio-econômicas, ocorridas na Europa, no intervalo de apenas uma geração.

(6) Não obstante, é importante reconhecer que, no Reino Unido, as reformas liberalizantes tiveram nos anos 80 uma presença muito mais forte do que nos demais países.

valores individuais, familiares e organizacionais não passa apenas pelo referencial econômico. A forte regulação dos mercados (inclusive com uma intervenção estatal direta em setores produtivos) e os programas sociais tem importantes elementos culturais e históricos que explicam a sua formação e consolidação. Em outras palavras, na Europa, há uma particular forma de organização das políticas trabalhistas e sociais que configura o que denominamos de um *modelo europeu de regulação social*.

A presente tese procura mostrar que a organização do sistema de proteção social de um país necessita ser vista em função de um conjunto de fatores internos e externos ao próprio país (envolvendo características ou acontecimentos econômicos, sociais, institucionais e políticos). No primeiro capítulo examinamos estes aspectos, quando concluímos que a melhor explicação deve ser obtida da junção das diversas causas que, por sua vez, estão enfatizadas nas diversas linhas interpretativas existentes. Juntamos estas interpretações em quatro grupos, a saber: linha industrialista, linha marxista, linha social-democrata e linha institucionalista.

No capítulo dois procuramos, inicialmente, discutir um pouco como se estruturou e evoluiu a regulação social européia. Depois, nos empenhamos em mostrar as profundas modificações no mercado de trabalho, ocorridas nos anos 80 e que interferem na montagem das políticas sociais. Tais alterações ocorreram no contexto do que muitos analistas passaram a chamar de "Terceira Revolução Industrial". A magnitude do termo pode ser aceita por nós, nesta tese, porque, na verdade, as espetaculares inovações tecnológicas, centradas principalmente na microeletrônica/informática têm repercussões diretas na organização produtiva, na estruturação dos mercados, no sistema financeiro, na organização social e na própria estrutura institucional das

esferas públicas.

É justamente este último ponto que nos remete ao capítulo três. Nele, examinamos com detalhes a implantação do projeto comunitário e a inevitável perda de margem de manobra das administrações nacionais. Quer dizer, estamos partindo do princípio que, tal como o Tratado de Roma foi fruto das circunstâncias da guerra fria, o "relançamento da Europa" em meados dos anos 80 foi resultado, em última instância, da "Terceira Revolução Industrial".

Ora, como já mencionamos anteriormente, o projeto de integração europeia passou por etapas muito distintas. Não é uma mera coincidência que a configuração do mais novo estágio neste projeto tenha se delineado quando do agravamento da crise pela qual passava a economia europeia, no início dos anos 80. Naquele momento, tornava-se mais nítida a existência de elevados obstáculos para a Europa acompanhar as economias japonesa e norte-americana.

No âmbito do projeto comunitário centramos nossa análise, como dissemos no início, na questão social. Ainda no capítulo três procuramos conhecer como que o tema evoluiu nos diversos estágios da CE.

No capítulo quatro o nosso objeto de estudo passa a ser Portugal e Espanha, os dois países de entrada mais recente na Comunidade Europeia. Nesta etapa, procuramos, inicialmente, conhecer um pouco da história econômica mais recente de ambos os países. Em seguida, estudamos os perfis sociais existentes e os principais aspectos dos seus sistemas de seguridade social. Tanto Portugal quanto a Espanha romperam com um longo regime político autoritário em meados dos anos 70. De lá para cá, os dois países passaram por um delicado período de transição democrática e

foram feitas profundas reestruturações institucionais, políticas, econômicas e sociais. E, especialmente na Espanha, tais movimentos se efetivaram em um ambiente de acordos sociais pactuados entre governo e sociedade civil.

Porém, ambos os países (mas especialmente Portugal) ainda tem um nível de desenvolvimento econômico e um perfil social bastante inferior ao da média da CE. As suas economias, suas esferas burocráticas, e suas políticas públicas estão tendo que dar um grande salto em um curto espaço de tempo para se adequarem aos requisitos da CE. Há, pois, um grande desafio colocado para a superação dos entraves estruturais e, em especial, da problemática social nos países ibéricos, de forma que eles se tornem, de fato, países europeus comunitários.

A justificativa da escolha de tais países para se fazer uma análise mais detalhada de duas realidades sociais em fase de integração na CE se deve a todos estes acontecimentos e características. Ambos os países não reproduzem a experiência dos países avançados, em razão de suas peculiaridades internas e do contexto internacional em que se situam.

Por outro lado, entendemos que as histórias contemporâneas, tanto de Portugal como da Espanha, podem oferecer à sociedade brasileira pontos de reflexão importantes, apesar das evidentes diferenças entre aqueles países e o Brasil.

Feita esta explanação inicial sob os diversos capítulos podemos dizer que, em linhas gerais, pretendemos mostrar nesta pesquisa que o modelo de desenvolvimento integrado da Europa ocidental, relançado em meados dos anos 80, tem uma particular compatibilidade com uma determinada

regulação social e com uma certa *sociabilidade*. (7) Se isto é correto, podemos deduzir que o *relançamento* da Europa comunitária impõe a necessidade de reformular o sistema de Welfare State prevalecente até então nos países europeus.

A nova política social a ser adotada em cada país tem uma nova *rationale* dada pela necessidade de se promover uma mínima harmonização dos diversos sistemas nacionais. Porém, dizer isto não basta. É preciso considerar que tipo de harmonização ocorrerá: será a partir de uma base mínima aquém do que existe hoje em muitas nações ou será uma harmonização que respeite estas conquistas sociais e promova a organização de um nível de proteção "por cima"?

Na verdade, estas duas possibilidades correspondem a duas visões antagônicas sobre o projeto europeu e são bastante frequentes nos debates. Uma, é a linha liberal, a qual entende ser conveniente que o setor público restrinja a sua intervenção na economia, de forma a se atingir uma plena mobilidade dos fatores de produção para se realizar, com êxito, os benefícios do mercado único. Quer dizer, nesta linha, o predominante é o projeto econômico; o social vem como resultado de seu sucesso. A segunda versão é a que no texto chamamos de *reformista* ou *social-democrata*. Nesta, o projeto comunitário deve contemplar uma intervenção pública que garanta, de fato, uma coesão econômica e social, atacando-se, por diversos meios, os fatores que levam à persistência de regiões e populações carentes.

Perante estas duas possibilidades, muitos analistas têm chamado a atenção para o fato de que os progressos no âmbito social têm sido muito reduzidos em comparação à

(7) Aqui entendida como a dinâmica inter-relação cotidiana existente entre os diversos grupos sociais de uma sociedade. Esta inter-relação delinea-se em função das disputas por diferentes interesses entre indivíduos, famílias, e as corporações públicas e privadas.

preparação para a concretização da integração econômica. Argumentam que existe muita retórica, muitos documentos assumindo a defesa da construção do "espaço social europeu" mas, na prática, tem sido diferente, com limitados avanços. Um exemplo desta situação, sempre lembrado, é a "Carta Social Européia", assinada por onze dos doze países-membros (o Reino Unido a rejeitou) no final de 1989. Ela constituiu um documento avançado em termos de delineamentos gerais a serem atingidos na Comunidade, mas, por ora, não passou disso. Neste sentido, parece que, por motivos distintos, ela acabou por desagradar tanto aos grupos liberais quanto aos reformistas.

Apesar deste quadro ainda indefinido quanto ao perfil que irá tomar o "social" no bojo da construção comunitária nos próximos anos, é preciso ressaltar que existe hoje uma ampla aprovação popular ao projeto "Europa/92". Os níveis de concordância variam de país para país mas são muito restritos os percentuais da opinião pública que o renegam por inteiro.

Esta realidade precisa ser melhor apreendida. Não se pode encobrir ou desconsiderar a persistência de delicados problemas sociais no espaço comunitário. Porém, é também inquestionável que, nos últimos anos, o "relançamento europeu" tem oferecido condições de envolver, direta ou indiretamente, a maioria da população. Assim, parece que está havendo uma amenização da crítica à espetacular burocracia de Bruxelas. É muito interessante este ponto. Na Europa comunitária deixa de ser utopia a possibilidade de se construir uma Federação, diminuindo a importância das fronteiras nacionais, pelo menos em termos de uma gama de expedientes burocráticos e regulamentadores de responsabilidade do Estado. Esta proposição está diretamente articulada com os progressos realizados no âmbito da economia. Mas não podemos dizer que haja uma prevalência

exclusiva desta esfera sob o político e sim uma círculo virtuoso entre ambos.

Observem que a admissão de se implantar, no futuro, uma Federação Européia é uma tendência oposta ao que vem acontecendo nos países europeus do leste. A propósito, muitos analistas entendem que a ruptura ocorrida nos regimes daqueles países foi estimulada, em parte, pela realidade social, econômica e política existente na Europa ocidental. Por sua vez, tal ruptura determinou a necessidade da CE criar canais efetivos para auxiliar os diversos países a reconstruírem um novo regime político junto com uma economia de mercado.

Para encerrar esta introdução julgamos conveniente voltar a tocar em um ponto central. Referimo-nos ao questionamento de qual é o verdadeiro papel e a dinâmica da CE, ou seja, quais são os fatores que determinaram e influenciaram a evolução ocorrida até aqui e qual o projeto de sociedade que está subordinado a ela ?.

Muitos concordam que o "projeto CE" não passa de uma fase superior de um planejamento supranacional. Porém, há, a partir daí, duas concepções distintas: uma, entende que tal "planejamento" visa exclusivamente "lubrificar" os mercados para maximizar a acumulação de capital. Quer dizer, a organização comunitária norteou-se basicamente segundo os interesses das economias européias mais desenvolvidas, em especial, a Alemanha e a França, para beneficiá-los em uma etapa de concorrência capitalista acirrada. Outros, julgam que não é este o vetor predominante. A regulação social e a presença do Estado na economia seriam aprimoradas, de forma a manter uma satisfatória articulação entre a economia de mercado e as instituições públicas.

Perante estas duas versões, vale a pena voltar a

Polanyi (1944, /1980/ p. 205-6). Na brilhante obra deste autor pode-se colher, em determinada passagem, a referencia de que

foi justamente " a auto-regulação imperfeita do mercado que levou a uma intervenção política. Os governos tiveram que responder às pressões quando o ciclo comercial deixou de corresponder e restaurar o emprego, quando as importações deixaram de produzir exportações, quando as regulamentações da reserva bancária ameaçaram os negócios com o pânico, quando devedores estrangeiros recusaram-se a pagar. Numa emergência, a unidade da sociedade afirmou-se por intermédio da intervenção"

Esta afirmação, escrita para interpretar a economia capitalista na etapa anterior à Segunda Guerra Mundial pode ser, a nosso ver, perfeitamente transladada para o momento mais recente. Assumimos esta interpretação pois entendemos que a forma de organização das economias industrializadas permitiu, por certo tempo, ter uma estratégia perspicaz para suplantar a deficiente auto-regulação da economia de mercado. A constituição de um mercado regulado foi elaborada por meio de uma nova equação, envolvendo o direito de propriedade privada com o atendimento das necessidades sociais básicas da população (via um papel ativo da esfera pública), a liberdade e as possibilidades de progresso individual.

Todavia, as profundas mudanças em andamento nas economias do centro vêm determinando alterações na forma de compatibilizar os elementos referidos acima. A re-regulamentação do mercado de trabalho nos anos mais recentes tem sido uma prova disso. Nesta perspectiva, para os países

européus, a obtenção de um novo equilíbrio estará diretamente associada à forma que tomará a Comunidade Européia, como ela superará os desafios de se construir um efetivo "espaço social europeu", juntamente com os avanços previstos quanto à união monetária e política.

A propósito, lembra o mesmo Polanyi (1944 /1980/, p. 221-8) que a legislação social e o controle da moeda eram - no século passado - as duas formas principais para regular a economia capitalista. Para os tempos atuais e para o cenário da Europa comunitária, esta afirmação continua a ser perfeitamente válida. Não é por outra razão que são grandes as pressões (e as resistências) para se ter uma maior valorização das questões sociais, juntamente com a problemática da unificação monetária. Estes são temas na ordem do dia, presentes nos parlamentos nacionais, nos sindicatos, no Parlamento Europeu e nas diversas instâncias burocráticas de Bruxelas.

Para as populações de países ainda menos desenvolvidos como Portugal e Espanha a questão social e de organização do mercado de trabalho é um tema que, evidentemente tem uma importância superior, em face do estágio histórico em que se encontram.

Por sua vez, para países distantes desta realidade, como é o caso do Brasil, os acontecimentos na Europa podem trazer reflexões importantes para auxiliar-nos na busca de alternativas para enfrentar uma crise econômica, social e institucional que nos angustia há mais de uma década.

Assim, conhecer as marchas e contra-marchas da organização européia contemporânea e tomar parte dos debates atuais sobre a construção da tão falada "Europa dos cidadãos" é um exercício que julgamos ter tudo a ver com a luta em defesa da cidadania de *toda* a população brasileira.

1 = GÊNESE, CONSOLIDAÇÃO E CRISE DOS SISTEMAS DE "WELFARE STATE" E REORGANIZAÇÃO ECONÔMICO-SOCIAL DA EUROPA NO POS-GUERRA.

Os sistemas de Welfare State (doravante WS) constituem um componente estrutural básico das sociedades capitalistas contemporâneas. Os diversos sistemas têm suas origens antes da segunda guerra mas é na etapa seguinte, quando se tem um período de elevado crescimento econômico por mais de duas décadas, que tais sistemas se organizam efetivamente e adquirem uma presença dinâmica dentro dos Estados Nacionais.

A definição de uma nova forma de regulação social ocorre durante um período de particular reestruturação dos países desenvolvidos, tanto a nível de cada sistema econômico quanto a nível das relações internacionais.

Neste capítulo examinamos, inicialmente, o contexto da recuperação econômico-social da Europa a partir de fins dos anos 40; em seguida, consideramos os determinantes da gênese e consolidação do WS. A partir daí, fazemos uma abordagem a respeito da crise econômica e dos sistemas de WS, iniciada em meados dos anos 70. Fechamos o capítulo mostrando que no pós-guerra define-se uma nova relação entre Estado e Sociedade civil. A reorganização da ordem econômica internacional tem uma contrapartida interna implantando-se uma específica forma de regulação macroeconômica. E neste contexto maior de transformações internas e externas, de reorganização e limitações da institucionalidade internacional de Bretton Woods e dentro de uma totalmente nova concepção de equilíbrio que se desenvolve a idéia da Europa Comunitária, objeto de análise do terceiro capítulo.

1.1 - NOTAS A RESPEITO DA REORGANIZAÇÃO ECONOMICA EUROPEIA

O período compreendido entre a segunda metade dos anos 40 e meados da década dos 70 apresentou para os países europeus industrializados um formidável crescimento econômico, disseminação das inovações tecnológicas e reestruturação social.

O grande crescimento das economias capitalistas se efetiva devido a um conjunto de fatores. A reorganização do mundo capitalista ocorreu com altas transferências de recursos dos EUA para a reconstrução européia com o Plano Marshall. A intensa internacionalização produtiva com a expansão de filiais de empresas e a disseminação de avanços tecnológicos na produção garantiram a acelerada expansão do comércio mundial. O crescimento vertiginoso de praticamente todos os países do centro, embora com níveis muito desiguais entre eles, fez com que houvesse uma grande integração produtiva, comercial e financeira no seu conjunto.

O consenso norte-americano do pós-guerra, ou, em outras palavras, a hegemonia dos EUA implantou-se por meio da organização de uma nova estratégia de regulação econômica internacional. A transnacionalização econômica, a ativação das transações financeiras e comerciais impunha a necessidade de se ter uma nova institucionalidade. O conjunto de regras e instâncias deliberativas montadas em Bretton Woods foi resultado destas necessidades e do misto de temor e lembrança dos anos do entre-guerras.

Esta nova estrutura de regulação externa demandou a existência de uma outra a nível interno de cada país. Mas, como ressalta FURTADO (1987, cap. VIII), a esse último nível havia uma maior dificuldade a ser superada em face das novas formas de interdependência e da emergência de uma esfera de

atividades transnacionalizadas que, mais tarde, acabariam por ir escapando aos sistemas de regulação macroeconômicos existentes.

Na etapa expansiva da economia capitalista, o restabelecimento do poder regulatório dos governos nacionais passaria pela definição de um novo contexto institucional. A presença ativa do Estado na organização dos mercados foi uma constante em praticamente todas as economias em recuperação. A nível da regulação social, o conjunto dos programas sociais de cada país interpenetrou na dinâmica econômica, fazendo com que o WS e o mercado passassem a ser, como ressalta King (1987, p. 856), "componentes integrais de uma específica estrutura social".

Em termos da organização econômica internacional observa-se que, embora a institucionalidade estabelecida se vinculasse formalmente às Nações Unidas, na prática ela funciona sob estrita tutela do governo dos Estados Unidos (FURTADO, 1987, p. 222). Os problemas da regulação econômica no âmbito internacional já despontavam no decorrer dos anos cinquenta. A montagem de Bretton Woods era defeituosa ou insuficiente para atender aos complexos desdobramentos oriundos da retomada econômica em vigor. Rolfe e Burtle (1981, p.82) lembram que, no período de intenso crescimento da economia capitalista, "as regras do sistema foram virtualmente supensas, por acordo geral". Assim, para assegurar o rápido crescimento, adotaram-se diversos expedientes que estavam em desacordo com o princípio de liberdade de comércio e investimento. Também Lichtensztein e Baer (1987, p. 39) ressaltam que "as condições de partida para o desenvolvimento do FMI não foram muito propícias, a tal ponto que se poderia afirmar que praticamente não funcionou nos seus dez primeiros anos de vida". Solomon (1979, p. 24), por sua vez, reconhece que, enquanto a Europa e o Japão não se recuperaram da devastação da guerra, "os

objetivos do sistema monetário internacional vislumbrados em Bretton Woods não puderam ser plenamente executados".

Ora, os acontecimentos de todo o período de expansão indicam que a montagem feita em 1944 não funcionou a contento, em nenhum momento, para se atingirem os objetivos previamente definidos. O mundo sobre o qual as regras deveriam ser aplicadas e a sua evolução não correspondiam àquele que havia sido pensado no decorrer e no imediato término da segunda Guerra Mundial.

A incapacidade de regulação geral do sistema econômico internacional por meio das instâncias criadas em Bretton Woods era nítida. Os recursos transferidos para a recuperação dos países destruídos pela guerra - Plano Marshall - ocorreram fora do controle do Banco Mundial ou da participação do sistema financeiro internacional. De outro lado, a nova realidade vivenciada pelos países europeus levou-os a criarem novas instâncias e acordos destinados a se protegerem e superar empecilhos oriundos do relacionamento internacional. E justamente neste contexto que surgem, então, a EPU (União de Pagamentos Europeus), a OEEC (Organização para Cooperação Econômica da Europa), a Comunidade Européia do Carvão e do Aço e, posteriormente, a Comunidade Econômica Européia com a idéia do Mercado Comum Europeu (em 1957).

Mais à frente, discutiremos com detalhes a forma em que se desenvolve esta peculiar reorganização institucional da Europa ocidental. Por ora, queremos mostrar que, se a nível internacional, o esquema de regulação montado recolocava uma série de questões a serem respondidas pelos países do Centro, também a nível interno havia a necessidade de se redefinirem normas institucionais de regulação. Havia, portanto, uma nova concepção de equilíbrio a ser trabalhada e, para tanto, seria necessário uma nova

estratégia de intervenção estatal em cada economia, bem como uma distinta adequação de políticas a nível internacional.

Portanto, no âmbito de cada país, o trabalho de reconstrução do pós-guerra foi intenso e se beneficiou tanto dos fatores externos já referidos quanto de uma política econômica expansiva, junto a uma especial coesão nacional e um desejo de superar o tempo perdido.

A ação estatal teve um grande papel na reorganização do desenvolvimento econômico (em novas bases) nos países europeus ocidentais, embora varie a sua performance em cada caso. Como veremos mais adiante, houve nas diversas economias uma expansão do setor público. De um lado, elevaram-se as cargas tributárias e as contribuições sociais. De outro, expandiram-se e diversificaram-se não só os programas sociais e as transferências de recursos em geral, como também a sua participação direta na esfera produtiva.

E possível que o elemento de maior significado para caracterizar o ambiente de reorganização do pós-guerra seja o entusiasmo pela perspectiva do alcance de uma sociedade afluyente, com um particular padrão de consumo e de valores influenciados pela sociedade norte-americana.

Entretanto, tal sociedade não foi resultado da ação exclusiva do mercado como às vezes procura-se divulgar. A intensificação da produção capitalista com a ativa participação das transnacionais foi acompanhada do soerguimento de sólidos aparatos públicos de proteção social das populações economicamente ativas e dos grupos dependentes.

A expansão das políticas de bem-estar social

determinou a configuração de uma nova relação entre o setor público e a sociedade civil. A montagem dos sistemas de welfare state fazia parte de uma reestruturação maior de regulação econômica e social, disciplinando os direitos e compromissos das corporações e valorizando a intocabilidade dos direitos precípuos da cidadania.

1.2 - Referências Básicas da gênese dos sistemas de Welfare State nas economias desenvolvidas da Europa

O contexto do fim da guerra incitou a valorização de uma solidariedade nacional e a identificação de cada indivíduo como cidadão, membro participante da construção de cada nação. Na Inglaterra, o "Relatório Beveridge", publicado em 1942, enseja uma profunda reestruturação da legislação social. Nas próprias palavras do autor, a idéia era a de que deveria ocorrer uma verdadeira "revolução social" com a implantação das propostas apresentadas. No programa estabelecia-se o compromisso do Estado na cobertura de um "mínimo" decente a todos os cidadãos britânicos e promovia-se a expansão da proteção social, unificando-a em um sistema nacional de cobertura universal. Nos outros países do centro capitalista também ocorriam reestruturações nos sistemas de proteção social, com ampliações dos serviços públicos e da cobertura dos mesmos. Havia, em suma, um ambiente propício a reformas, as quais eram objeto de uma externalidade inter-países, ou seja, reformas de um país influenciavam a organização de outros.

Está claro que estamos diante de profundas reformas dos programas sociais e não da inauguração deles. Em verdade, como ressalta King (1987, p. 847), desde o início dos anos 30 os doze maiores países europeus já tinham

implementado os elementos centrais de seus sistemas de seguridade social. ⁽¹⁾ Contudo, e apenas a partir do final da década dos 40 que os diversos programas constituíram uma coerente formulação de intervenção pública, configurando-se, de fato, os sistemas de WS.

A organização dos sistemas de WS se fez mediante uma virtuosa compatibilidade da economia de mercado com a democracia política. Esta articulação se efetivou dentro dos marcos contextuais, onde se imbricam um intenso ritmo de crescimento, uma disposição sócio-política interna e também um temor de um novo conflito mundial, diante da ameaça soviética muito bem explorada pelo governo norte-americano e pelos dirigentes políticos europeus. Neste contexto, podemos dizer que alterou-se o eixo da luta de classes, tendo especial significado para isso a própria montagem do WS. Conforme registra Offe (1985, p. 373), "o que estava em questão nos conflitos de classe já não era mais o modo de produção, mas o volume de distribuição, não o controle, mas o crescimento" (grifos nossos).

Um projeto nos limites desta concepção era eminentemente reformista e inseria-se no âmbito do próprio sistema capitalista.

Ora, o WS não representa exclusivamente um amplo aparato de proteção social como se poderia supor à primeira vista. Ele se articulava com uma complexa rede de regulamentos e instituições que colocavam o Estado de forma ativa no centro do processo de acumulação de capital, na organização do mercado de trabalho e na legitimação do sistema regulatório da economia em geral. Isto é, ele

(1) Os programas incluíam: seguro por acidente de trabalho, seguro-doença, aposentadoria por idade, seguro-desemprego; os anos médios de início para estas medidas foram, respectivamente, 1914, 1923, 1922 e 1930.

englobava uma regulação econômica, social e institucional dos sistemas nacionais.

Nessas circunstâncias, a esfera pública passou a se constituir, a nível do econômico, em passagem obrigatória para os diversos capitais; a sua "performance" determinou uma certa sociabilidade de indivíduos e grupos; e, por fim, o WS vinculou-se a um projeto político, onde as reformas institucionais do sistema sugeriam que o alvo a ser atingido não era o capitalismo e, sim, os seus excessos.

Entretanto, é oportuno ressaltar que tal projeto não foi exclusivo da social-democracia. Houve nos diversos países - embora com particularidades em cada caso - uma certa aproximação de posições políticas moderadas, "de centro" em disputa, ou seja, dos projetos social-democratas com os programas dos partidos da democracia cristã ou de grupos correspondentes. Além disso, não se pode desconsiderar o firme papel crítico e reivindicativo desenvolvido pelos partidos mais à esquerda em cada país, como, por exemplo, foi o caso da Itália com o Partido Comunista Italiano (PCI). Esta situação conjugava-se com a ameaça comunista apresentada pelos países do leste europeu e interferiu diretamente na administração governamental dos países da europa ocidental.

Feita esta exposição mais geral, julgamos procedente examinar com mais detalhes os elementos subjacentes à gênese e consolidação do WS nas economias européias desenvolvidas.

Para uma satisfatória compreensão destes, faz-se necessário discutir com um pouco mais de detalhes a interação existente entre a força das idéias keynesianas e a concepção taylorista-fordista de organização social do trabalho.

Interessa-nos expor, por ora, o alcance e os limites deste Estado keynesiano que iria tomar forma a partir do calor dos anos 30 e no período de guerra, e que se consolidou na etapa seguinte.

De início, um ponto central a ser examinado é o da constituição de uma nova relação entre a economia de mercado e as corporações, tanto privadas quanto públicas. A soldagem destas instâncias se efetivou por intermédio da intervenção (direta ou não) do Estado para garantir a acumulação de capital e uma profunda reforma social, modificando o esquema de regulação do mercado de trabalho.

O reformismo do Estado-keynesiano distingue-se nitidamente das reformas precedentes. Conforme registra Buci-Glucsmann e Therborn (1983, p. 35), "o espaço keynesiano far-se-á acompanhar por novas formas de políticas, permitindo conciliar o Estado como sujeito econômico, característico do keynesianismo, com o Estado 'socializante' mas neutro, característico da social-democracia".

O Estado redistributivo que se formou assumia novos compromissos históricos e institucionais, e compôs, com as classes dominantes e os sindicatos, um novo arranjo para definição de um consenso na organização do sistema. A política social deixou de ter um predominante caráter assistencial-repressivo para receber, no corpo do Estado, um tratamento mais complexo, intimamente associado à necessidade de mediar esquemas de organização do mercado de trabalho e de compatibilizá-lo com o estágio de desenvolvimento alcançado pelas forças produtivas. A produção em massa, a grande indústria, requeria um novo Estado que atuasse com mecanismos específicos para a acumulação de capital e para a organização da reprodução da

força de trabalho (2).

É indispensável reconhecer a importância da influência política das idéias keynesianas nos diversos países do Centro. Conforme escreve Winch (*in* Hall, 1989 p. 108), "existe muito a ser dito - em termos de desdobramentos políticos e administrativos - dos ensinamentos de keynes, mesmo que ele tenha escrito- na maior parte das vezes - para a Inglaterra e para os momentos seguintes ao de sua análise". Estamos de acordo com esta observação e também com o destaque feito por Hall (1989, p. 8), ao enfatizar que tem sido pouco estudada a articulação do WS com a proposta Keynesiana. Para este autor, existem três aspectos a serem considerados quando se analisa a influência keynesiana no pós-guerra: enfoque econômico, enfoque do Estado e o enfoque da coalizão política. Os dois últimos são as dimensões menos exploradas, mas são indispensáveis para se compreender a organização das políticas públicas adotadas nos diversos países desenvolvidos.

Na coletânea de textos organizados por Hall (1989), diversos autores manifestam esta opinião. Em outro texto, Weir e Skocpol (*in* Evans, 1985,ps. 107-63) entendem que a recepção e influência das idéias keynesianas dependem da configuração do Estado, ou seja, a capacidade de fazer políticas keynesianas estaria em função das coalizões dos grupos no poder. Por sua vez, tanto Lee como Rosanvallon (*in* Hall, 1989,caps. 6 e 7, respectivamente) também assumem que a política econômica keynesiana não pode ser corretamente interpretada como uma solução técnica. Para o primeiro destes autores, a aceitação de tal política

(2) A propósito, destaca BRUNHOFF(1984, p. 30) que na versão keynesiana uma proteção pública dos desempregados permite limitar a extensão do desemprego. Na visão liberal, ao contrário, o seguro-desemprego cria os desempregados que assiste.

implicava na admissão de uma específica organização do Estado. Já para o segundo, tal política só poderia ser melhor entendida como uma ampla evolução na cultura política. Por fim, lembra Hirschman (*in* Hall, 1989, cap.13) que, por meio da política keynesiana, há um estímulo à reflexão sobre os problemas sociais.

Contudo, não existe uma aceitação generalizada na literatura de que a matriz teórica keynesiana é o esteio único, ou mesmo o principal para justificar a organização dos sistemas de W.S no interior dos Estados das economias de mercado industrializadas.

Reconhecemos a influência política das idéias keynesianas na reorganização dos países industrializados, conforme preocupam-se em mostrar os textos compilados por Hall (1989). Mas esta não é uma posição consensual. E preciso ficar claro que a adoção do keynesianismo foi muito variada nos diversos países. O seu êxito em cada caso dependeu de estruturas institucionais pré-existentes, do balanço entre elementos políticos e econômicos e, em especial, da forma de inserção do País na economia internacional.

A propósito, lembram Jessop *et al* (1986) que a importância da reestruturação das economias no pós-guerra deve ser associada a dois pontos que se interligam: a) o predomínio do fordismo como norma de organização social da produção capitalista e b) a posição hegemônica dos EUA.

Entendemos que a reconstrução no pós-guerra não resultou exclusivamente da ativação da demanda efetiva, via políticas keynesianas. A estrutura teoricamente típica do welfare state keynesiano não foi empiricamente universal. As configurações dos respectivos casos estiveram em consonância com um conjunto de elementos próprios da organização

política, social e cultural de cada realidade. Enfim, a organização de cada aparato institucional no pós-guerra é um processo historicamente datado e não pode ser circunscrito a apenas um desdobramento operacional de uma formulação teórica, por mais que ela tenha tido um papel importante no processo.

Myrdal (1977) faz, a este respeito, uma defesa firme da linha analítica da "economia da institucionalidade" em comparação com a linha que ele chama de "teórica" (com uma supervalorização dos modelos e das variáveis econômicas *stricto sensu*). Destaca o autor (1977, p. 26) que, para se estudar a questão da igualdade e da distribuição "todos os fatores 'não econômicos' - estrutura política, social e econômica, instituições e atitudes, enfim, todas as relações interpessoais - tem que ser incluídas na análise".

Assim, é inegável que todos estes elementos têm tudo a ver com a análise das raízes conceituais e pragmáticas dos sistemas de WS na Europa ocidental.

Isto não significa negar o keynesianismo. Esta concepção analítica (e sua correspondente política econômica) é uma peça indispensável para ser juntada aos elementos sociais, políticos e institucionais peculiares da reconstrução no pós-guerra. Todavia, não se pode fazer simplesmente uma correlação direta e estável entre as idéias de Keynes e os projetos políticos social-democratas e destes com os sistemas de WS. Ressalte-se um ponto enunciado um pouco antes de que a consolidação de tais sistemas se efetivaram também na presença de coalizões políticas conservadoras, como foi o caso da Alemanha com a "economia social de mercado".

Por sua vez, a influência do pensamento católico na Europa no período de guerra e no que se segue não pode ser menosprezada.

Em Maio/1931, o Papa Pio XI lançava a encíclica "*Quadragesimo Anno*" em comemoração aos quarenta anos da "*Rerum Novarum*", em que se marcava a posição da Igreja Católica perante a moderna sociedade industrial que se formava no final do século passado. Em 1931, a Igreja reafirmava uma expressa preocupação com as consequências sociais da exploração do trabalho nas economias de mercado e aprovava uma intervenção do Estado para atender os grupos carentes. O propósito aparente do documento era indicar um caminho alternativo, uma terceira via, para a classe trabalhadora, dividida entre o fascismo e o marxismo. A crítica ao socialismo era rigorosa, julgando-o ser um remédio com consequências mais desastrosas que o mal a ser curado. A alternativa apresentada era a obtenção de uma harmonia entre as classes sociais.

O pensamento católico apresentava-se sob um manto de generalidade e ambiguidade: se, de um lado, era identificado por lideranças conservadoras e administrações reacionárias (como Salazar em Portugal, por exemplo), por outro ela se aproximou também dos grupos de resistência da França, da Itália e da Alemanha no período da Segunda Guerra. Posteriormente, com o fim da Segunda Guerra Mundial, os partidos da Democracia Cristã passaram a defender e a promover a implantação dos sistemas de "welfare state" nos países europeus. A cooperação entre os sociais democratas e a democracia cristã foi realizada sempre de forma limitada e tensa, e esteve fortemente beneficiada pelos acontecimentos internos e externos característicos de um período delicado de recuperação nacional e da "guerra fria".

Portanto, o importante a ser frisado é que os

sistemas de welfare state montados nos países europeus não podem ser exclusivamente atribuídos a projetos social-democratas, embora estes tenham tido, reconhecidamente, um papel de destaque estando ou não no poder. Da mesma forma, é uma explicação defeituosa associar a influência dos postulados keynesianos apenas aos programas políticos social-democratas.

As divergências ideológicas entre os principais grupos políticos que assumem o poder (às vezes presentes em coalizões) após o término da guerra foram reais, mas ficaram subordinadas ao reconhecimento comum de que era indispensável promover reformas sociais e econômicas. Tal aproximação política, especialmente no que tange à aprovação de projetos de seguridade social alternativos, variou de país para país. Na Grã-Bretanha, por exemplo, houve uma menor aproximação entre as proposições dos liberais e a dos trabalhistas em torno do "Relatório Beveridge"; já na Alemanha, as propostas da social-democracia e a dos democratas cristãos foram, em boa medida, fundidas dentro do projeto maior de recuperação global da nação. A valorização de pontos consensuais no debate político foi feita na certeza de que, sem um efetivo crescimento econômico, não seria possível qualquer esquema de distribuição e que, por sua vez, sem um mínimo de acerto social, não seria possível a retomada do crescimento econômico.

É evidente que, além dos aspectos conjunturais presentes em cada caso, joga um papel importante a própria concepção de regulação social desenvolvida historicamente em um e outro país. Assim, como observa Rimlinger (1985) em um estudo de sistemas de proteção social em perspectiva internacional, existem, por exemplo, claras diferenças de princípio e de organização histórica nos regimes do Reino Unido e no da Alemanha. Na política social britânica, sobressai-se a ênfase no indivíduo, suas necessidades

minimas e a garantia da cidadania, sob o argumento da solidariedade nacional. Já o sistema germânico apoia-se em uma visão corporativa, de solidariedade entre grupos ocupacionais.

Por sua vez, como registramos antes, a aceitação dos postulados de Keynes foi distinta entre os diversos países. Aliás, vale ressaltar que, na Suécia, houve pelas mãos de Myrdal e outros, uma antecipação em termos de diagnóstico e proposta de política econômica.⁽³⁾ Fora este caso, em uma comparação com os demais países da Europa, o keynesianismo teve mais sucesso nos EUA, com suas políticas da 2a. etapa do New Deal, do que na própria Europa, conforme destaca Jessop *et al.* ⁽⁴⁾

Não obstante, apesar dos graus variados de resistência existentes em cada país, o fato é que a elaboração keynesiana foi o elemento que faltava para legitimar e organizar - no conjunto - a nova política econômica e social. Se ela se constituiu efetivamente em um *elemento revolucionário*, como desejava seu criador (Keynes, 1982) - isso é uma referência que não pode nem ser generalizada para todos os países e nem para todo o período de crescimento do pós-guerra. Mas, mesmo que os postulados básicos do keynesianismo não tenham prevalecido ininterruptamente, é inegável que, a partir de então, foi alterada profundamente a equação macroeconômica de cada economia. Neste particular, houve uma verdadeira reformulação de conceitos e práticas, ou seja, uma revolução

(3) Ver a este respeito o relato apresentado por Myrdal no cap. 1 de seu livro "Contra a Corrente" (1977). Registra o autor, à ps. 23/4, por exemplo, que "em um apêndice ao orçamento de janeiro de 1933 eu havia dado justificativas teóricas para uma política expansionsista, em termos que seriam chamados hoje em dia de keynesianos".

(4) Hall (1989, p.) também lembra o favorecimento dos postulados keynesianos para a implementação do "Employment Act" de 1946, o qual definia responsabilidades governamentais para assegurar altos níveis de emprego.

na política econômica adotada.

Como estamos procurando mostrar, a importância do keynesianismo transcende as próprias repercussões diretas das políticas econômicas elaboradas a partir de seus princípios pois constituiu-se em referencial para a formação de um novo Estado, condicionando-o a agir direta ou indiretamente na economia e acrescentando um elemento normatizador indispensável ao cálculo econômico daí em diante. Ou seja, as concepções de equilíbrio e de regulação do Estado passam a ser totalmente distintas do que prevalecia até então. A propósito, no capítulo de fechamento da "Teoria Geral" fica claro que, para Keynes, a estabilidade no sistema capitalista e o pleno-emprego estariam em função dos fundos públicos. Segundo o autor

"uma socialização algo ampla dos investimentos era o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada" (Keynes, 1982, p.288, grifo nosso).

Note-se que o autor fala em "socialização mais ampla", o que denota o caráter inovador da proposta e a consciência da limitação de alcançar um equilíbrio por intermédio dos diversos capitais, via mercado. Mas, como seria efetivada esta "socialização" ? Por meio de quais esquemas institucionais e de controle seriam tornados públicos e aplicados os recursos necessários ?

Segundo o autor, as medidas requeridas de socialização deveriam ser introduzidas gradualmente ("para não afetar as tradições"), e o Estado teria que ser capaz de determinar qual o montante agregado para aumentar a produção e interferir na definição da taxa de remuneração das

aplicações. Mas também destaca Keynes (e isso, a nosso ver, é fundamental), que tal procedimento não precisaria ser feito por meio da apropriação dos meios de produção pelo Estado. Vê-se, portanto, que o *fio da navalha* consiste em o poder público promover a socialização dos investimentos sem alienar o direito de propriedade ⁽⁵⁾.

É possível admitir que os sistemas de WS nas economias modernas tenham sido a alternativa encontrada para viabilizar este desafio keynesiano: adequar o funcionamento da economia de mercado (com espaços assegurados para a acumulação de capital) a um papel ativo do Estado na regulação econômico-social ou na intervenção direta em determinadas áreas.

Vencida esta abordagem, façamos uma rápida revisão retrospectiva. Para o exame da gênese e consolidação dos sistemas de WS na Europa estivemos, até aqui, mostrando a importância do keynesianismo no contexto conjuntural definido pelas crises dos anos 30 e pela Segunda Guerra Mundial.

Um outro elemento é fundamental nesta análise. O entendimento da dinâmica dos sistemas de WS nas economias industrializadas só pode ser elaborado se se considera a importância do que foi o *taylorismo-fordismo* para a economia capitalista neste século e como que isso se articula com a nova forma de intervenção pública.

De início, é oportuno definir o que significam tais transformações. O Taylorismo consiste na concepção e

(5) Przeworsky e Wallerstein (1988) também valorizam esta mesma discussão ao ressaltarem a politização das decisões econômicas. Afirmam estes autores (p. 41) que "o controle do investimento é a questão política central no capitalismo exatamente porque nenhuma outra decisão tomada privadamente tem um impacto público tão profundo".

colocação em prática de um conjunto de alterações nos processos de trabalho, de forma a aumentar a produtividade operacional, ou, nas palavras de Aglietta (1979, p. 91), um "conjunto de relações de produção internas no processo de trabalho que tendem a acelerar a cadência dos ciclos de movimentos nos postos de trabalho e a diminuir o tempo morto da jornada de trabalho". Tais transformações tiveram início após a segunda Revolução Industrial mas é no período do entre guerras que ganharam força, afetando direta ou indiretamente toda a organização produtiva capitalista do centro.

Já o Fordismo implica em uma superação do Taylorismo (o que não significa ser ele uma substituição ou interrupção deste último); ele incorpora um conjunto de importantes reformulações na esfera produtiva mas, agora, associando-as às "alterações das condições de existência do trabalho assalariado, as quais originam a formação de uma norma social de consumo e que tendem a institucionalizar a luta econômica de classes na negociação coletiva" (Aglietta, 1979, p. 93).

Ainda sob égide do Taylorismo, dentre as novas normas de trabalho, destaca-se o tratamento dado ao salário. Na preocupação econômica quanto à remuneração da força de trabalho, passou a ser considerado o montante necessário para a sua reprodução. A figura do "salário justo" foi acompanhada de uma disposição em separar o trabalhador dos seus sindicatos e torná-lo dócil à organização capitalista. Nesta linha, observa CORIAT (1985, cap. 4) que a política de substituição do fornecimento das garantias assistenciais dos sindicatos pelos empregadores, via salário indireto, liga-se simultaneamente a um objetivo "econômico" e a um "social".

Com o Fordismo, este aspecto do salário ganhou uma

dimensão muito mais forte. A prática do "five dollars day", efetivada por Ford em 1914, foi acompanhada de um formidável esquema regulador não apenas da ação do trabalhador na fábrica como também do seu cotidiano (6).

O aumento salarial foi acompanhado de medidas coercitivas dentro e fora das fábricas. Com tal prática, foi superado o estágio anterior de existência de grande rotatividade do emprego, dificuldade de controle e disciplina do operariado e incerteza quanto ao ritmo de produção. Com isso, o nível de produtividade cresceu muito, não apenas nos EUA mas também nas demais economias do Centro

A propósito do êxito da política de organização e de "incentivos" trabalhistas, é oportuno salientar o comentário feito por H. Ford em suas memórias de que

" a fixação do salário da jornada de oito horas a cinco dólares foi uma das melhores economias que jamais havia feito, mas teria sido melhor se houvesse fixado em 6 dólares - H. Ford. ("My Life, My Work", citado por CORIAT 1985, p. 59).

Em síntese, as principais consequências diretas do taylorismo-fordismo foram de duas ordens. Em primeiro lugar, as reformulações no mercado de trabalho alteraram muito a produtividade, assegurando as condições técnicas e organizacionais para a implantação da produção em massa. Em segundo lugar, mercantilizou-se a reprodução da classe trabalhadora, substituindo, ou reduzindo a um mínimo, a possibilidade anterior de se manter a produção doméstica de

(6) De acordo com CORIAT (1985, p. 55), o salário pago por Ford era, até então, de 2,3 US\$/dia. Simultâneo ao aumento do salário-dia há uma ampliação do controle da vida operária, sob uma concepção moralista -- uma ética da eficiência/trabalho -- e procura-se distinguir os indivíduos (candidatos a vagas ou já empregados) a partir da disciplina diária e da forma em que gastam seus salários.

bens necessários a cada família trabalhadora.

A política social, neste contexto, deixou de lado o seu aspecto assistencial para inserir-se efetivamente na linha de regulação da força de trabalho, sob as condições de mobilidade e subordinação requeridos pelo capital.

Tanto a adequação do novo esquema de organização produtiva na grande indústria quanto a disseminação por todo o sistema da mercantilização da reprodução da força de trabalho requereram a generalização do assalariamento. Todavia, era imprescindível restringir o valor do salário real de forma a não entravar a acumulação. Nesta tarefa de compatibilidade entre nível salarial e acumulação capitalista, adquiriu especial importância o estabelecimento gradual de programas sociais voltados, principalmente, para atender o contingente inserido no mercado de trabalho assalariado. A consolidação da idéia de que "fora do salário e do sistema salarial não havia salvação" (CORIAT, 1979, p. 79) teria que estar associada a um esquema de "salário indireto" (que assegurasse um mínimo de garantia para manutenção do esquema de produção ampliada, ao mesmo tempo que não se tornasse atrativo para a proliferação do não-trabalho. (7)

Por outro lado, o fechamento do esquema em torno da produção em massa requeria a existência de um poder aquisitivo suficiente para retroalimentar a produção. A dinamização do mercado interno preocupava Ford, assim como Keynes. A busca do equilíbrio com expansão da demanda efetiva correspondia à valorização de uma nova política econômica e revisão na forma de gestão da força de trabalho.

(7) Estamos considerando como "salário indireto" as transferências de recursos feitos pelo setor público a trabalhadores, famílias ou cidadãos, dentro dos programas de proteção social.

Portanto, o "salário indireto" constituía, em última instância, uma necessidade da grande indústria, do Fordismo. O cumprimento de tal pressuposto já não se podia realizar no âmbito restrito da relação empregador-assalariado em cada unidade de produção, mas requeria a ação efetiva do novo Estado que se forma : ele legislava organizando o contrato coletivo de trabalho (a Resolução 7 do NATIONAL INDUSTRIAL RECOVERY ACT - New Deal/EUA é um exemplo); instaurava medidas de seguridade social e reformulava a assistência social. Tudo isso de acordo com os novos requerimentos de gestão da força de trabalho. Mas, como argumenta CORIAT (1979, cap. 5), a particularidade do Estado-Plano não se limita ao fato de tomar a seu cargo a reprodução da força de trabalho social. A intervenção estatal que sempre existiu na organização da economia capitalista apresentou-se em um novo momento, com a produção em massa e a grande indústria. Ou, conforme registra BRUNHOFF (1985, p. 25), o " sistema de assistência e previdência não são estáticos, desenvolvem-se ou contraem-se em função das relações sociais, em particular do efeito do desemprego de massa sobre a ordem social" .

Em resumo, dentro dos objetivos a que nos propomos neste capítulo, é importante entender que os alicerces do WS tomaram forma após a crise dos anos 30, quando se tem, nos diversos países do Centro, uma intervenção estatal não liberal, estando-se na presença de amplas reestruturações na forma de organização social da produção. Para CORIAT, esta presença estatal era muito bem percebida. "O Estado-Plano Keynesiano", também intitulado por este autor como "Estado-produção em massa", construía-se, assim, entre política e welfare, em um novo terreno de legitimação, a garantia mais firme para a manutenção do equilíbrio e do nível da demanda efetiva" (CORIAT, 1985, p. 101, grifo do autor).

É a partir de tais marcos maiores da gênese do

welfare state que podemos, agora, iniciar a discussão sobre quais os elementos explicativos da consolidação de tais regimes nas economias desenvolvidas e, mais especificamente, nos países industrializados da Europa.

1.3 - O Desenvolvimento dos Sistemas de WS no pós-guerra

De início, podemos dizer que a grande maioria dos estudos desenvolvidos sobre o tema reconhecem a existência de um amplo conjunto de fatores explicativos para o desenvolvimento do welfare state no pós-guerra.

Para facilitar as observações que se seguem, listamos, a seguir, os principais determinantes presentes na maioria dos estudos sobre o tema, quais sejam:

- a) o estágio de desenvolvimento econômico alcançado;
- b) a história e o nível de organização da classe trabalhadora (8);
- c) elementos políticos definidos pelas posturas ideológicas dos grupos no poder e a existência ou não de coalizões;
- d) aspectos estruturais do setor público (grau de centralização, relação entre as diversas esferas de poder, força e papel das burocracias públicas, perfil do sistema tributário, etc);
- e) características da estrutura demográfica;
- f) grau de abertura da economia;
- g) tempo de instalação dos principais programas sociais;
- e h) influência de outros sistemas.

(8) Está implícita, nesta referência a forma de organização e valores do movimento sindical. Aliás, é bom lembrar que o sindicalismo inglês na virada do século era o mais organizado da Europa, mas os programas sociais públicos não constavam de sua agenda reivindicativa (Jones, 1985, p.65)

De um modo geral, todos estes elementos são examinados como sendo determinantes que se complementam para consolidarem os sistemas de WS no pós-guerra. As ênfases dadas a certos aspectos, a metodologia de análise e o objeto considerado (situado no tempo e no espaço) determinam a formação das diferentes concepções de Welfare State. Quer dizer, o diagnóstico mais geral é feito a partir de certas projeções teóricas e depois toma-se em conta os fatores específicos de cada caso. Somos de opinião, assim como Alber (1987, citado por Jones, 1985, ps 52-3), que os sistemas de WS constituem o resultado de uma combinação de fatores. Mas dizer isto é muito pouco. Não basta conhecer uma lista de influências e, sim, saber como elas se relacionam entre si.

Não existe apenas um sistema de WS. De país para país se manifestam diferenças em seus princípios, em sua organização, em sua extensão e no seu "timing" de implantação. Os cortes analíticos podem ser feitos a diversos níveis, de acordo com os pré-requisitos levados em consideração e o fim a que se prestam. Contudo, ao tomarmos o conjunto das economias industrializadas, é possível separar, a um nível mais agregado, o bloco dos principais países europeus industrializados de outros sistemas de proteção social existentes, por exemplo, nos EUA, no Japão e no Canadá. Esta separação será melhor examinada no próximo capítulo, quando temos a oportunidade de demonstrar as peculiaridades do que chamamos de "*Modelo Europeu de Proteção Social*".

Feita esta ressalva, podemos, por ora, examinar algumas interessantes classificações pensadas por estudiosos do assunto. King (1987, ps 849-50), seguindo sugestões de Korpi (1983), separa os sistemas de WS em dois modelos-limites: marginal e institucional. Um exemplo mais notório

do primeiro seria o dos EUA e o outro extremo (institucional) seria representado pelos países escandinavos. A classificação dos diversos sistemas seria definida em função da proporção nacional de recursos destinados aos programas sociais, da parcela da população recebedora de benefícios, do grau de prioridade dada à política de pleno-emprego e da seletividade ou universalidade das políticas. Para o autor, os diversos países europeus desenvolvidos, cada um com suas peculiaridades, estariam mais próximos do modelo institucional.

Para exame dos fatores que promovem o desenvolvimento dos sistemas de WS no período de recuperação da economia européia, definimos, a partir das análises conhecidas, quatro grandes linhas representativas de específicas concepções teóricas, a saber:

a) análises que privilegiam as mudanças econômicas, também conhecida como "Versões Industrialistas ou da Modernização";

b) análises consideradas aqui com o título de "Versões Marxistas", as quais procuram mostrar que o WS é uma parte organicamente integrante do capitalismo. Como tal, o seu desenvolvimento visa viabilizar, acima de tudo, um estágio avançado do processo contraditório de acumulação;

c) análises que valorizam os desdobramentos existentes na órbita política e que privilegiam as influências oriundas da organização da classe trabalhadora. São as "Versões Social-democratas", onde se incluem trabalhos com ênfases bastante diferenciadas;

d) e, por fim, as análises que destacam elementos organizacionais do aparelho estatal e da burocracia pública. São as "Versões Institucionalistas".

Duas observações convêm ser feitas antes de passarmos

a examinar cada uma destas linhas interpretativas. A primeira é que, evidentemente, em cada um destes grupos (e não apenas no grupo social-democrata onde talvez seja maior esta heterogeneidade), podemos detectar variações de autor para autor. Como em toda classificação há, no caso, uma certa simplificação para juntar as peças a partir de critérios pré-estabelecidos. A segunda é a de que não se tem a preocupação de ser rigoroso na separação das muitas contribuições existentes sobre o assunto. Dentre os autores que examinam o assunto existem aqueles que valorizam aspectos variados, não tendo uma referência central a qualquer dos quatro eixos por nós definidos, e existem outros que apenas fazem uma retrospectiva das diferentes posições.

Não se tem a pretensão de construir uma tipologia teórica/metodológica das inúmeras contribuições existentes. Vale a pena insistir: a catalogação feita, dentro dos nossos objetivos de entender a consolidação dos sistemas de WS na Europa ocidental, visa exclusivamente detectar os muitos enfoques privilegiados nos estudos para que, ao juntá-los, possamos ter uma melhor análise do objeto de estudo.

1.3.1 - Versões industrialistas

Para as teses da *linha industrialista*, o desenvolvimento dos sistemas de WS nas economias modernas correlaciona-se diretamente com o estágio de desenvolvimento alcançado. O WS constitui uma resposta da sociedade industrial às crescentes necessidades e riscos da população, os quais, inclusive, expandem-se à medida que amplia-se a economia de mercado.

Com o avanço da economia capitalista, desfaz-se a sociedade tradicional. As sociedades tornam-se mais

urbanizadas, industrializadas, tecnologicamente avançadas e impessoais. A família e a igreja passam a ter menores responsabilidades no atendimento das necessidades individuais e na integração social.

Como já mencionamos ao examinarmos os pressupostos do Taylorismo-Fordismo, um dos imperativos intrínsecos da industrialização é a existência de uma força de trabalho disciplinada. Daí a necessidade de se ter uma maior intervenção governamental, de forma a se alcançar um adequado ambiente social.

A hipótese subjacente em tal teoria é a de que o progresso tecnológico e a especialização profissional têm efeitos diretos sobre a característica da organização social. A sociedade industrial tende a ser um fenômeno mundial que levaria a um crescente consenso ideológico entre os principais grupos sociais na sociedade. Nesta formulação analítica, conforme lembra VAN KERSBERGEN (1990, p.7), "o homem industrial é um agente passivo; não leva em conta nenhum papel político para o trabalhador; reduz-se o papel da ideologia".

Um dos autores desta linha de análise, WILENSKY (1975), argumenta que embora seja o nível econômico a principal causa do WS, têm muita importância também as mudanças demográficas e o momento de implantação dos próprios programas sociais. Além disso, reconhece o autor que tal implantação seria acelerada por pressões das massas, por percepções das elites políticas e por força das burocracias públicas.

Entendemos que os argumentos da linha industrialista são indispensáveis para explicarem a gênese e a consolidação dos sistemas modernos de proteção social. ⁽⁹⁾ Como afirma

(9) Alguns autores, como é o caso de Flora e Alber (1981),

VAN KERSBERGEN (1990, p.8), se não houver crescimento e acumulação, torna-se impossível ocorrer qualquer distribuição.

Fica claro que há, nesta interpretação, uma clara funcionalidade entre a industrialização e o WS, havendo uma retroalimentação entre ambos, ou seja, o crescimento econômico promove o desenvolvimento da política social e esta, por sua vez, é necessária para a industrialização.

Todavia, em que pese a reconhecida capacidade explicativa desta linha, constata-se que, por ela, o alcance de nossa análise se restringe muito, ficando impossível fazer uma apreciação mais apurada das diferenciações existentes entre os diversos modelos de WS. Quer dizer, não é possível fazer uma análise de sintonia fina tomando em conta apenas o estágio do desenvolvimento econômico. Além disso, como existem ritmos de modernização muito diferenciados para cada país, haveria também ritmos diferentes de implantação dos sistemas de seguridade; estes movimentos paralelos não podem ser tomados linearmente, pois existem variações e momentos peculiares em cada caso. A limitada atenção a aspectos relacionados à estrutura política e à organização institucional do Estado são, a nosso ver, os principais pontos fracos desta abordagem.

1.3.2 - Versões marxistas

No conjunto das interpretações marxistas, o ponto

preferem usar o termo *modernização* ao invés de *desenvolvimento econômico* ou *industrialização*. Em outro trabalho de Flora (1981, em parceria com Heidenheimer), é destacado que a crescente demanda por igualdade sócio-econômica deve ser considerada no contexto da evolução das *democracias de massa*).

comum que primeiro se sobressai é o enfoque crítico do papel do WS no desenvolvimento das economias capitalistas. Os complexos sistemas de seguridade social são tomados como elementos intrínsecos do Estado capitalista e, como tal, têm a função última de assegurar a rentabilidade do capital. Assim, o WS é perfeitamente funcional ao desenvolvimento capitalista. É curioso notar que, nesta perspectiva, a linha de interpretação marxista se aproxima da linha industrialista, conforme observa bem VAN KERSBERGEN (1990, p.8).

O'CONNOR (1977) tem um trabalho famoso a respeito do tema. Segundo ele, o WS tem que ser visto como uma resposta capitalista para superar a instabilidade inerente à economia de mercado. O Estado capitalista teria duas funções contraditórias: uma de acumulação e outra de legitimação. Ou seja, o papel do Estado é assegurar, a acumulação e, simultaneamente, garantir a harmonia social. Os gastos governamentais teriam uma ou outra destas duas funções e seriam classificados, respectivamente, como sendo *capital social* ou *despesas sociais*. Os programas sociais estavam inseridos dentro destas duas classificações. Para o referido autor (1977, ps. 19/20) uma parte tida como consumo social se inclui na primeira das rubricas; estes gastos consistiriam de "projetos e serviços que rebaixam os custos de reprodução do trabalho e, mantidos iguais os outros fatores, ampliam a taxa de lucro". A segunda parte dos gastos públicos tidos como despesas sociais, compreende projetos e serviços exigidos para a manutenção da harmonia social - para cumprirem a função de "legitimação" do Estado. Na concepção de O'CONNOR (1977), o principal alvo a ser atingido pela política social é o conjunto dos trabalhadores assalariados, especialmente os dos setores monopolistas. A regulação social por meio do WS permite alcançar um clima de harmonia nas relações capital-trabalho indispensável à produção capitalista. Assim, nesta

perspectiva, o WS é, antes de mais nada, um instrumento de segurança para as corporações e os capitalistas, e não para os trabalhadores, como se aparenta.

Também GOUGH (1979) trabalha considerando as contradições do WS como sendo contradições próprias do capitalismo, quais sejam, aquelas existentes entre as forças de produção e as relações de produção. Ele assume os argumentos desenvolvidos por O'CONNORS, mas privilegia o fato de que o WS tem "o poder de modificar a reprodução da força de trabalho e manter a população não-trabalhadora nas sociedades capitalistas" (GOUGH, 1979, p. 45). Podemos dizer que, com este autor, há um aperfeiçoamento interpretativo, na medida em que é feita uma tentativa de síntese, assumindo que o WS é, também, uma conquista da classe trabalhadora organizada.

Já para LENHARDT e OFFE (1985), os sistemas de WS visam viabilizar a reprodução da sociedade capitalista e, como tal, são instrumentos de *integração social*. Mas, aqui há uma diferença conceitual em comparação com a "versão industrialista", pois os referidos autores não tomam a política social como simplesmente uma resposta funcional ao desenvolvimento econômico e, sim, como parte integrante do processo de organização adequada da classe trabalhadora nas sociedades de mercado. Estes autores avançam muito na interpretação do tema ao enfatizarem que a transformação da força de trabalho disponível em mão-de-obra assalariada não se efetiva exclusivamente por intermédio do mercado, devendo ser sancionada via a mediação do Estado e de instâncias políticas pré-definidas.

E inegável que tais análises contribuem para uma melhor interpretação da expansão dos sistemas de seguridade social nos países ricos. Não obstante, pela própria preocupação das teses, há uma certa limitação em se indicar

quais são os nexos causais complementares que determinam as diferenciações entre os diversos projetos. Existem argumentos que, como vimos, aproximam-se daqueles da linha industrialista. Entretanto, nas *versões marxistas*, a concepção do WS é muito mais crítica, sendo considerada como uma peça indispensável à própria sustentação do processo de acumulação e não apenas como uma resposta à desestruturação das economias tradicionais.

1.3.3 - Versões social-democratas

Nas *Versões Social-Democratas*, o enfoque central fica por conta dos desdobramentos políticos ocorridos nas economias contemporâneas. Ou seja, o WS nas economias desenvolvidas deve ser visto como consequência do fortalecimento dos partidos social-democratas e a sua chegada ao poder, juntamente com a melhor organização e presença dos movimentos trabalhistas.

De acordo com VAN KERSBERGEN (1991, p.14), quatro pressupostos básicos desta interpretação se destacam, embora nem todos estejam presentes nos principais autores. O primeiro é o de que as relações econômicas podem ser alteradas pela intervenção política. Em segundo lugar, tem-se que, com a democracia política, o eixo de luta de classes desloca-se da arena industrial (esfera da produção) para a esfera maior das relações de poder disputadas em instâncias políticas; o Estado seria um espaço não subordinado ao mercado, através do qual se promove uma redistribuição de renda. Em outras palavras, a disputa, por via política, se desloca para a esfera da distribuição, da apropriação do excedente, ao invés de estabelecer-se na esfera produtiva. O terceiro ponto refere-se ao

reconhecimento de que as políticas sociais do WS podem ser eficazes dentro dos limites do sistema capitalista. Por último, considera-se que as reformas no capitalismo levariam, mais cedo ou mais tarde, ao estabelecimento do socialismo.

Nas *concepções social-democratas* entende-se que a expansão do WS de 1945 para cá ocorreu menos em função de metas pré-definidas de classes e mais como o resultado da pressão de grupos políticos em uma sociedade multi-segmentada.

Neste grupo encontramos análises que avançam bastante no diagnóstico do WS, inserindo questões muito interessantes. CAMERON (1978) tem um trabalho de destaque. Este autor, na verdade, embora possa ser incluído neste grupo, apresenta uma análise rica do desenvolvimento do WS, abordando muitos outros pontos além dos "políticos". A questão colocada para sua análise era a de entender porque alguns países tinham um setor público maior, em termos relativos, do que outros. Em um estudo feito para um conjunto ampliado de países da OCDE para o período 1960-1980, o autor mostra que os montantes de gastos públicos têm uma correlação com os ciclos eleitorais e com o perfil ideológico do partido no poder. Seus estudos estatísticos sugerem que, com governos de esquerda, houve aumentos dos gastos sociais. Além disso, introduz o autor uma discussão oportuna a respeito de serem as economias mais abertas (maior presença relativa na economia dos setores econômicos voltados para o mercado externo) aquelas que possuem, em termos relativos, os maiores setores públicos. Este ponto é articulado com o papel da classe trabalhadora na sociedade. As economias mais abertas (na maioria dos casos, economias pequenas) têm alto nível de concentração industrial. Esta situação leva-as a se desenvolverem e fortalecerem a organização sindical e os partidos de

esquerda que, por sua vez, influenciam a ampliação dos programas sociais. Assim, a idéia central do autor é a de que a posição da classe trabalhadora na economia constitui o determinante principal do desenvolvimento da economia pública. Esta tese também é apoiada por KORPI (1978) por entender que, quanto maior o poder de interferência dos grupos de trabalhadores, maiores e mais complexos são os programas sociais, e menores são os níveis de desigualdade social.

Já nas análises de ESPING-ANDERSEN, há uma formidável aglutinação de elementos explicativos do WS. O autor compreende que não se pode trabalhar com uma ênfase centrada nas variações dos gastos públicos. Elas não seriam suficientes para explicar as peculiaridades de cada caso. Em uma perspectiva que procura ultrapassar uma correlação linear entre distribuição de renda (variável dependente) e poder da classe trabalhadora ou de partidos de esquerda (variáveis independentes), o autor introduz duas referências de destaque. A primeira refere-se ao papel central do Estado no processo de reestruturação das classes sociais na social-democracia. A sustentação da solidariedade entre grupos sociais depende do sucesso das estratégias reformistas. A política social-democrática de bem-estar deve indicar uma alternativa viável ao individualismo e ao corporativismo, diminuindo, de forma geral, a desigualdade social existente. O outro elemento apresentado pelo autor diz respeito à "*des-mercantilização*".(*) O termo corresponde à redução do grau de exposição ou de dependência de cada membro da força de trabalho perante o mercado. Ou seja, a força de trabalho no capitalismo é uma mercadoria e

(*) O termo no original é *de-commodification*. A palavra é derivada da palavra inglesa *commodity*, em português, *mercadoria*. O autor trabalha com o termo para sugerir que a política social na seu período mais recente permite reduzir o caráter de mercadoria que a força de trabalho passou a ter no capitalismo.

como tal, esta sujeita aos mecanismos de mercado. Nesta situação, há uma ativa competição entre os assalariados. "Entretanto, por razões ideológicas ou puramente pragmáticas, as reformas sociais poderiam ajudar os trabalhadores livres na medida em que alterariam - *des-mercantilizariam* - seus status; i.e. reduziriam suas dependências frente ao mercado" (ESPING-ANDERSEN, 1985a, p. 148, citado por VAN KERSBERGEN, p. 18). Em outra oportunidade argumenta ESPING-ANDERSEN (1985a, p. 316) que, entre as razões do sucesso do WS nos países escandinavos, está o fato de que ele, simultaneamente, atendeu as classes trabalhadoras por via do aumento dos salários indiretos, assim como atendeu interesses dos pequenos produtores com o aumento geral da renda e daí estimulando os níveis de consumo. Isto é, nos países nórdicos, houve um ambiente social e político propício para viabilizar as reformas sociais, aproximando interesses da classe trabalhadora aos dos pequenos proprietários e empresários.

1.3.4 - Versões Institucionalistas

Nas "Versões Institucionalistas", a ênfase na análise dos sistemas de WS é dada à influência que emana da forma de organização da própria esfera pública e dos interesses dos seus grupos profissionais.

A diferença desta versão para a anterior (Social-Democrata) é que, neste caso, o elemento central de análise é o Estado e não a organização política. Mas, sem dúvida, existe uma proximidade entre as duas interpretações. O próprio ESPING-ANDERSEN é um autor que, ao priorizar a discussão da organização política, não deixa de destacar que o setor público tem um papel importante para viabilizar

o pleno emprego e um crescimento econômico sustentado. Para fazer isso, o Estado precisa de recursos que, por sua vez, ficam na dependência do desempenho da economia. Nesta linha, este autor ressalta que o WS deve ser entendido em termos de "uma articulação de conflitos distributivos, em particular um conflito entre princípios de mercado e princípios de alocação política" (1985 b p. 224).

Por sua vez, SKOCPOL e AMENTA (1986, p. 143) introduzem a proposta de se ter um *"enfoque centrado no Estado"*. A explicação do Welfare State deve considerar o papel autônomo das políticas públicas e das burocracias. Assim, " os Estados concebidos como organizações com controles sobre territórios e pessoas podem formular e perseguir metas que não são simplesmente reflexos de demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou sociedade" (SKOCPOL, 1985, p. 9).

Na verdade, esta questão da importância da estrutura do Estado perpassa, com menos ou mais destaque, as interpretações de diversos autores que já inserimos nos grupos anteriores. Para CAMERON (1978), por exemplo, o tamanho e a estrutura do setor público e dos programas sociais têm relação com a estrutura fiscal e com a organização institucional do governo. ANDRAIN (1985), em um livro que analisa as políticas sociais em sete das principais sociedades industriais ocidentais (Canadá, França, Alemanha Ocidental, Itália, Reino Unido, Estados Unidos e Suécia), mostra que a estrutura tributária e as despesas públicas de cada país expressam prioridades do governo na economia e que a magnitude dos sistemas de WS é diretamente proporcional ao número de funcionários públicos.

Por sua vez, O'CONNOR e BRYM (1988) fazem testes estatísticos para mostrar que os fatores principais que afetam o desempenho do WS são o grau de centralização das

decisões, o percentual de idosos e o corporativismo. Quanto ao primeiro elemento, os autores confirmam pesquisas passadas e defendem que há uma relação inversamente proporcional entre o gastos dos WS e o federalismo (decisões descentralizadas); assim, segundo eles, com maior centralização de decisões na esfera pública há, tudo o mais constante, um maior dispêndio social.

Na nossa opinião, uma das contribuições mais importantes desta linha interpretativa é a de KING (1987). A tese central do autor é a de que "o WS tem suas estruturas e benefícios definidas em meio a estruturas sociais que são afetadas por elas mesmas" (1987, pág. 841). Ou seja, existe uma relação profundamente dinâmica e interativa entre os movimentos externos ao setor público e a dinâmica institucional dos governos. Conforme ressalta o autor, "a divisão entre estado e economia é, hoje, muito menos clara do que no século XIX e no pré-1945" (p.841). Ao fazer um apanhado de algumas das principais contribuições sobre o desenvolvimento dos sistemas de WS, este autor valoriza muito aquelas que reconhecem neste sistema um papel importante na reestruturação de toda a sociedade moderna. (10)

O WS precisa ser considerado também em termos dos interesses dos grupos administrativos internos ao Estado. No pós-guerra, houve um maior crescimento do emprego no setor público do que no setor privado. O mesmo ocorreu com o grau de sindicalização. Parcelas significativas desta burocracia estão associadas aos programas sociais. Nestas circunstâncias, os grupos de interesse afetados por alterações nos programas sociais não são exclusivamente as

(10) O autor faz menção ao trabalho de Orloff e Skocpol de 1982, denominado "Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain 1900-1911, and the United States, 1880s - 1920", American Sociological Review, vol. 49 (1984), 726-750.

populações-alvo, mas também aquelas que os administram. O texto de Deviney (1983) trabalha nesta mesma direção. Ele elabora testes estatísticos para análise da evolução de sistemas de seguridade de países industrializados em um período mais curto (1960-1970) e outro mais longo (1950-1970). O autor conclui que a evolução de dispêndios sociais em países desenvolvidos para o período 1950-1970, mas principalmente para a década dos 60, é mais influenciada por fatores internos ao Estado do que por fatores externos ("centrados na sociedade"). E conclui que "o Estado não é meramente um instrumento de grupos poderosos de fora, que possuem elevados poderes políticos" (11).

1.3.5 - Um esforço de síntese

Como já ressaltamos anteriormente, a descrição de estudos distribuídos nas quatro linhas interpretativas não tiveram o intuito de definir com rigor uma tipologia dos fatores determinantes do desenvolvimento do WS no pós-guerra. A análise visou rastrear os fatores julgados mais importantes nos diversos enfoques existentes.

Somos de opinião que é exatamente o conjunto de observações dos diversos enfoques que podem explicar a forma peculiar de organização e atuação do Estado na Europa ocidental no pós-guerra. Evidentemente que, em cada caso, é preciso considerar os seus aspectos históricos próprios, existindo, em cada situação e tempo, elementos explicativos mais influentes.

(11) Entre as variáveis "internas ao Estado" consideradas pelo autor estão: *recursos globais das esferas burocráticas, grau de centralização e nível de tributação*. Entre as variáveis "externas" consideradas incluem-se a *estrutura demográfica e a força de partidos socialistas*.

PAMPEL e WILLIAMSON (1988) exploram muito bem este ponto. Ao fazerem uma retrospectiva das principais contribuições ao tema, eles mostram que, em verdade, o WS precisa ser tomado como resultante de um leque diversificado de fatores. A partir do exame de diversas variáveis correspondentes às características dos países desenvolvidos, os autores mostram que o nível do gasto social é função do grau de centralização do Estado, das coalizões participantes do poder político, da estrutura da política tributária, do ciclo eleitoral, das restrições orçamentárias e do corporativismo (influência na formulação de políticas de grupos de fora ou de dentro do Estado). Ou seja, eles juntam elementos centrados no Estado e outros centrados na estruturação política da sociedade.

As diversas causas da consolidação dos sistemas de WS não apenas se somam como também se entrecruzam, interferindo uma nas outras. Por isso insistimos que a explicação da forma contemporânea de regulação social nas economias desenvolvidas deve considerar os processos de reestruturação econômica, social, política e do próprio Estado. Estes são elementos dinâmicos que precisam ser tomados em uma dimensão historicamente determinada.

Como veremos mais adiante, no caso da Europa ocidental tal observação é muito nítida. Com a crise econômica ocorrida a partir da primeira metade dos anos 70, haverá tentativas para desfazer os programas do WS. Todavia, isto não será efetivado plenamente porque tais políticas estão arraigadas na sociedade; foram conquistas históricas, fazem parte de seus valores, de seu cotidiano e da forma de relacionamento entre a "coisa pública" e o "mundo privado".

Um ponto central, a nosso ver, é que, ao ser resultado de todos os fatores já referidos, o WS deve ser

tomado como parte organicamente integrante do Estado que se forma no pós-guerra. Ele não pode ser visto simplesmente como uma mera intervenção na economia de mercado; há, como ressaltaram KING (1987) e ESPING-ANDERSEN (1990), uma densa articulação entre economia, Estado, democracia política e organização da classe trabalhadora.

A nível interno de cada país há uma reformulação das políticas públicas e da forma de participação do Estado na economia. As amplas alterações da base econômica, e mais propriamente do mercado de trabalho, impõem a necessidade de se definir uma nova forma de regulação social. Este movimento ocorre simultaneamente, como já vimos, à organização de um novo contexto econômico e político internacional.

Tanto a nível de cada Estado nacional quanto no cenário internacional, altera-se a concepção de equilíbrio. Conforme frisou muito bem FURTADO (1987, p.p. 228), a "descentralização transnacional aumenta a margem de manobra da empresa em face das pressões sindicais e do poder regulador do Estado. Desta forma, as principais forças que contrapesam o poder da empresa - as organizações trabalhistas e o Estado - perdiam terreno, o que significava uma mudança de tendência no quadro evolutivo do capitalismo industrial". Nesse sentido, a reestruturação do Estado é acionada em resposta a estas transformações, a um só tempo que lhes impulsiona. Em outras palavras, com a transnacionalização e o novo sistema econômico internacional, as políticas públicas de cada país perdem margem de manobra e forçam a redefinição de uma nova forma de regulação interna e externa.

É justamente a partir deste ponto que devemos considerar a organização comunitária europeia. Conforme lembra FURTADO, "ela (a CE) surge no contexto da

incapacidade de regulação global da economia internacional" (FURTADO, 1987, p. 250). No capítulo 3, procuramos desenvolver com detalhes este argumento, ao examinarmos o projeto comunitário, suas etapas de evolução, suas propostas básicas e os desdobramentos relativos à questão social no âmbito comunitário.

Porém, antes de entrarmos nesta questão, procuramos, no capítulo seguinte, aprofundar o nosso conhecimento sobre os países ocidentais da Europa industrializada (mais especificamente das nações comunitárias existentes antes das ampliações da CE nos anos 80), os quais consolidam os seus sistemas de proteção social e constituem o que podemos chamar de "Modelo Social Europeu". Tais desdobramentos internos têm íntimas articulações com os acontecimentos externos ocorridos durante o período do pós-guerra. Eles constituem duas faces da mesma moeda. Este foi um dos argumentos centrais que, até aqui, procuramos desenvolver. Todavia, antes de passarmos aos itens seguintes enunciados, é conveniente fazermos um breve retrospecto do que foi a crise detonada nos anos 70, mais especificamente em termos da organização das políticas sociais nos países europeus industrializados.

1.4 -A Crise Econômica Mundial dos Anos 70 e as Políticas Sociais dos Países Europeus Desenvolvidos

A crise que se instaurou na economia capitalista na primeira metade dos anos 70 e que, evidentemente, não limitou as suas repercussões aos países desenvolvidos, foi o desemborcar de uma série de acontecimentos anteriores que já prenunciavam o sucedido. O fim da conversibilidade do dólar, em 1971, formalizou a fragilidade das instituições montadas em Bretton Woods, baseadas no padrão ouro-dólar.

A crise apresentou raízes estruturais, o que significa dizer que foi gestada como consequência da exaustão dos mecanismos de expansão que estavam em vigor desde o início do século, primeiro com a montagem do sistema de produção em massa e a grande indústria, e depois com o novo arranjo institucional internacional e o Estado keynesiano. Foi uma crise de super-acumulação. A centralização capitalista havia permitido a geração de elevados excedentes de capital e cresciam os obstáculos para manter sua reprodução ampliada. Eram limitadas as ondas de renovação tecnológica, e ampliava-se a capacidade ociosa não planejada com crescentes aportes de recursos deslocando-se para o circuito financeiro.

Na esfera pública apresentava-se um persistente déficit financeiro que colocou em xeque o padrão de intervenção até então utilizado, em que pese o intenso crescimento da arrecadação tributária e para-fiscal (contribuições sociais) no período de expansão.

No conjunto das despesas públicas, os gastos sociais continuaram a crescer em termos relativos, agravando ainda mais o equilíbrio orçamentário corrente. A queda do crescimento econômico e a elevação da inflação afetaram a arrecadação tributária e as contribuições sociais, encareceram o custo dos programas e aumentaram a demanda por benefícios, devido ao maior nível de desemprego. Além disso, o nível mais baixo da produtividade no setor público, em comparação com o setor privado, e a própria natureza dos serviços contribuíram para penalizar ainda mais as finanças públicas. (12)

(12) Esta afirmação da existência de um diferencial de produtividade entre o setor público e o setor privado precisa ser relativizada, porque as lógicas de alocação de recursos são distintas em um e outro setor. A mensuração eminentemente econômica deixa de considerar a "rationale"

Nestas circunstâncias, a crise do WS nas sociedades capitalistas avançadas passa a se colocar, a partir de meados dos anos 70, no centro da discussão da própria crise geral e é alvo de ataques daqueles que o encaram como o principal detonador da desorganização sistêmica.

Estaria o WS em crise e seria ele a principal causa do desequilíbrio, como querem os liberais ? Ou, ao invés disso, a crise é inerente à economia de mercado e, sendo o WS um arranjo institucional totalmente inserido no capitalismo, não há como permanecer inalterado sem que as estruturas econômicas e políticas que o delimitam se transformem ? Esta segunda colocação nos parece mais apropriada.

A crise econômica - entendida como um estágio inerente da oscilação cíclica da economia capitalista - rebate na montagem das políticas públicas. O modelo de Estado, até então eficaz para se adequar crescimento econômico com estabilidade social, encontra dificuldades de se manter intacto. São exigidas novas condições para recondução do capitalismo.

Entretanto, o fato é que a argumentação liberal ganhou espaço nos países desenvolvidos, nos fóruns internacionais e no tratamento da crise, especialmente com os governos Reagan e Thatcher, iniciados no final dos anos 70.

A crítica liberal interpreta a crise capitalista como resultado da excessiva e nefasta intervenção estatal.

política presente no papel legitimador do Estado capitalista. Na verdade, como já argumentamos anteriormente e como foi registrado por diversos autores, ficam muito mais complexas as relações entre Estado e corporações privadas nas economias industrializadas pós-1945.

Entendem que, por meio do *dirigismo*, há um desvirtuamento da estrutura de preços relativos (desequilíbrio a nível micro) e um descompasso entre oferta e demanda agregada (desequilíbrio a nível macro). Os elevados déficits públicos retraem a expansão econômica, afetam as expectativas dos agentes, aceleram a demanda e provocam inflação. As despesas sociais são consideradas os principais responsáveis pelos déficits orçamentários, tanto pelo peso dos programas quanto pela estrutura burocrática requerida para tocá-las.

Com o WS há, segundo a versão liberal, uma ação discriminatória quando se procura tratar de forma igual todos os indivíduos, sem considerar a liberdade e o comportamento de cada um. Ou seja, a intervenção estatal é, de 'per se' autoritária, avessa ao progresso individual que deveria ser perseguido por todos. Além disso, tal intervenção quebra a disposição para o trabalho, daí afetando o grau de mobilidade da mão-de-obra e a produtividade do sistema.

O problema social tenderia a diminuir com o decorrer do processo de acumulação. A intervenção do Estado seria admitida exclusivamente em termos caritativos, nos casos de cobertura em graus extremos de carência.

Assim, a solução da crise seria obtida por meio do reconhecimento da força superior do mercado. O WS, na visão mais radical de GILDER, acabou por agravar o nível de pobreza, ao contrário do que se propunha. ⁽¹³⁾ Na versão neoliberal a conclusão mais sintética é a de que, com o "laissez-faire", as imperfeições poderiam ocorrer, mas seriam não só muito inferiores às causadas pela intervenção excessiva do Estado na economia, como seriam gradativamente

(13) De acordo com Mishra (1985, ps. 32-4). A afirmação de Gilder está em *Wealth and Poverty*, Bantan Books, New York, 1982.

reduzidas no decorrer do processo.

Já para os "reformistas", a crise é inerente à economia capitalista e não pode ser explicada exclusivamente pelos números dos gastos sociais. Eles rebatem a crítica neoliberal argumentando que o desempenho do WS revela não seu fracasso, mas o seu relativo êxito, tendo, por um longo período, contribuído para sustentar o crescimento econômico.

Além disso, ressaltam a grande participação estatal em gastos armamentícios ou subsídios à acumulação de capital em geral. Nessa perspectiva, alguns registram a própria limitação do arranjo institucional montado no pós-guerra. Entre os diversos autores, a ênfase sobre o WS pode variar entre destacar a sua importância no período de crescimento ou ressaltar o pacto político que o sustentou, ou ainda, a de reconhecer as suas limitações para atender com eficácia as novas demandas de uma complexa sociedade, no limiar de um novo estágio da economia capitalista.

Como vimos anteriormente, existe um conjunto variado de elementos que explicam o desenvolvimento do WS nas sociedades modernas. A partir de tais elementos, certos autores têm tentado indicar algumas trajetórias futuras para os sistemas de proteção social que vigoraram durante a fase econômica ascendente. A definição mais clara nos anos 80 de uma nova revolução tecnológica com seus desdobramentos diretos na forma de organização social da produção levou ao reconhecimento de que os sistemas de WS teriam, inevitavelmente, que se transformar. Conforme escreve POLANYI (1980, 3a. parte), *para cada estágio da evolução capitalista tem-se uma específica organização social da produção e um compatível sistema de regulação social*. Daí a necessidade de se estabelecer uma distinta forma de intervenção pública, onde a organização do mercado de trabalho e as estratégias de sua regulação obedecem a nova

lógica, distinta daquela que prevaleceu até então.

Acima das divergências de interpretação existentes sobre o WS, observa-se que, nos anos 80, os reajustamentos promovidos no setor público e, especialmente, nos gastos sociais não implicaram em um esfacelamento das políticas sociais, indicando que a questão exige um tratamento mais amplo nos termos da própria organização do Estado, conforme destacam DRAIBE e HENRIQUE (1988).

As resistências aos projetos de redução dos programas sociais variam muito de país para país. A Suécia seria onde o sistema estaria melhor guarnecido (JONES 1985, p. 96). Mas, segundo esta autora, mesmo a Grã-Bretanha estava provando ser mais resistente à política liberal de Thatcher do que se imaginava. As razões para isso estavam no elevado nível de desemprego dos anos 80, nas reações políticas e pressões de grupos sociais, mas principalmente no fato de que boa parte dos programas do WS, especialmente do Sistema Nacional de Saúde, significam serviços prestados diretamente ao público e respondem por muitos empregos, sendo complicado fazer uma dispensa em massa dos trabalhadores. Assim, a redução do WS não tem sido feita no grau e no ritmo que estabelece a boa doutrina liberal. A perda de eficácia de programas, a deficiente qualidade dos serviços prestados e as exigências de comprovação de carência atingem diretamente as populações-alvo e levam a uma piora na equidade distributiva dos sistemas em que os projetos liberais avançam (DEAKIN e WILKINSON, 1990). E nos EUA e na Grã-Bretanha onde este projeto vem se mantendo por mais tempo e com maior profundidade. Neste último país, as resistências a tais reformas são colocadas não apenas pelos grupos recebedores dos benefícios, mas também pelas burocracias públicas daqueles setores envolvidos.⁽¹⁴⁾

(14) Veremos, no capítulo seguinte, que entre meados dos anos 70 e meados dos anos 80, o Reino Unido apresentou um

Apesar de ser nestes dois países acima referidos que a proposta liberal tem sido mais ousada, é incontestável que, nos anos 80 têm ocorrido revisões - de programas, valores dos benefícios, níveis de extensão etc - em praticamente todos os sistemas. Uma das razões principais que leva a isso é a transformação da estrutura demográfica das sociedades industrializadas. O crescente número de grupos de idosos altera a relação trabalhador ativo/dependente e anuncia o surgimento de maiores pressões financeiras sobre os sistemas securitários. Este ponto, juntamente com as complexas mudanças em andamento no mercado de trabalho, será mais detalhado no capítulo 3. Por ora, vale apenas registrar que a estimativa de idosos (acima de sessenta e cinco anos) para o ano de 2010 é de ser um percentual entre 15% e 20% da população total nas principais economias europeias comunitárias (tabela ...).

Nesta perspectiva, alguns autores contrapõem o WS de antes com aquele que deveria se montar perante as novas realidades sócio-econômicas. O novo sistema requereria uma atuação sobre uma nova forma de sociabilidade por causa da existência de uma estrutura social muito mais heterogênea e por estar articulada com novas bases tecnológica e econômica. Da mesma forma, a captação de recursos por parte do Estado exige revisões para se ultrapassar os déficits orçamentários verificados na presença dos altos níveis de desemprego e das modificações demográficas.

O projeto de implantação da Europa comunitária implica em mudanças na organização econômico-financeira, política e social dos diversos Estados-membros. Isso é verdade, principalmente se consideramos a deliberação mais

aumento da concentração de renda, ao contrário do que ocorreu na maioria dos países comunitários. Uma das razões deste fenômeno foi a redução das transferências sociais.

recente ("Ato Único Europeu") de se acelerar a implantação não apenas de um mercado comum, mas de uma união econômica, monetária e política.

Esperamos ter ficado claro, em parágrafos anteriores, que o WS foi um resultado da confluência de elementos de ordem econômica, social, política, demográfica e institucional (organização do setor público). Na medida em que o projeto comunitário interfere em todos estes quadrantes, é provável, então, que os sistemas de proteção social dos países-membros passem por reformulações, ocorrendo uma aproximação de perfil entre os diversos sistemas.

Antes de discutirmos esta questão, procuramos, no próximo capítulo, explorar um pouco mais os elementos que nos permitem concluir pela existência de um específico "modelo de regulação social". Este "modelo", ao qual já nos referimos antes, é definido por ter uma estrutura mais pesada de programas sociais, especialmente quando consideramos a população economicamente ativa. Veremos que, nos anos 80, ocorreram profundas transformações no mercado de trabalho que forçaram a revisão das políticas sociais e exigiram que o projeto comunitário revisse suas premissas de ordenamento de um novo espaço econômico-social europeu.

2 = O "MODELO SOCIAL EUROPEU" E AS TRANSFORMAÇÕES RECENTES DO MERCADO DE TRABALHO

2.1- Introdução

Acabamos de ver, no capítulo anterior, como a crise econômica dos anos 70 atingiu os sistemas de Welfare State e forçou a revisão das políticas sociais nos países europeus desenvolvidos.

Comentamos também que as profundas transformações em andamento nas economias desenvolvidas desde meados dos anos 70 têm configurado um novo estágio de organização produtiva, inovação tecnológica, estratégias de comércio internacional e de novos circuitos financeiros. Há, sem dúvida, um novo mapa econômico mundial sendo redesenhado quando se anuncia, como diriam os teóricos da "Escola Francesa da Regulação", o fim do modelo fordista de desenvolvimento. Na verdade, há, a nível da inter-relação econômica e financeira dos países capitalistas desenvolvidos, a formação de "três grandes frentes" em torno das quais se remodela a estratégia de transações comerciais e financeiras internacionais e de especialização produtiva. Os EUA articulam-se com o Canadá e o México, o Japão com os países asiáticos de industrialização recente (nomeadamente a Coreia do Sul, Hong Kong, Taiwan e Singapura) e o bloco europeu ocidental com os doze países integrantes da CEE mas também os países da EFTA, formando o que tem vindo a ser conhecido como o "Espaço Econômico Europeu" (1)

No presente capítulo, estamos interessados em examinar

(1) Mais recentemente, novas oportunidades de alargamento (embora com um nível de complexidade muito superior) se abriram com a aproximação de novos países do Leste à economia de mercado. Alguns destes países já fecharam acordos econômicos mais amplos com a CE e manifestaram o interesse de se tornarem membros comunitários de pleno direito. No capítulo 4 voltaremos a este tema.

as peculiaridades do que consideramos como "Modelo Europeu de Regulação Social", conforme anunciamos na Introdução da pesquisa.

A maior parte dos trabalhos de análise das transformações recentes da economia europeia ou do centro procura contrapor as especificidades existentes entre a Europa Ocidental, os EUA e o Japão. No desenvolvimento recente da economia capitalista mundial, estes três espaços econômicos apresentam performances distintas. Em que pese existirem grandes diferenças nas políticas econômicas dos próprios países europeus entre si, a divisão em três blocos é utilizada para marcar as diferenças de fundo, presentes na organização destes espaços econômicos.

A Europa, os EUA e o Japão tem características muito específicas em termos de suas formações históricas e padrões de desenvolvimento. No caso da Europa é evidente que se está em presença de espaços econômicos nacionais muito heterogêneos. Prevalece, atualmente, uma substancial desigualdade entre os diversos países em termos de nível de desenvolvimento, condições sociais, aparato institucional e políticas públicas. Apesar disto, é possível detectar pontos comuns que demarcam nitidamente a organização do sistema econômico-social europeu em relação aos sistemas norte-americano e japonês.

Assim, na sequência do texto procura-se, inicialmente, registrar os principais argumentos teóricos que levam a uma definição de modelo de "regulação social". As amplas mudanças ocorridas no mercado de trabalho e na estrutura demográfica nos últimos anos são examinadas a seguir e, a partir delas, discutem-se os elementos subjacentes ao que muitos autores tem classificado como sendo o "modelo europeu" de organização econômico-social. Tais mudanças e os

aparatos institucionais dos sistemas de seguridade social europeus têm sido evocados ao se elaborarem as críticas sobre as dificuldades encontradas pelas economias européias em retomarem o crescimento econômico, em meados dos anos oitenta, com satisfatórios níveis de eficiência e redução do desemprego.

Como será visto, é muito significativa a influência das políticas sociais no padrão de distribuição de renda dos diversos países comunitários, especialmente naqueles onde existem programas sociais mais vastos e consolidados. Todavia, têm ocorrido mudanças importantes nos atuais sistemas de proteção social e legislação trabalhista. Em verdade, é o mercado de trabalho o espaço econômico em que a desregulamentação se efetiva, de fato, nas democracias industrializadas. Estes são os pontos que procuramos examinar neste capítulo. O objetivo é mostrar as características comuns presentes na organização social e trabalhista dos países comunitários e, a partir delas, considerar as profundas mudanças ocorridas no mercado de trabalho durante os anos 80.

2.2 -As Concepções Teóricas Subjacentes à Definição de Modelos de Regulação Social

Os critérios para identificar ou classificar um determinado sistema econômico-social variam em função da ótica privilegiada. Em termos mais gerais pode-se centrar a classificação a partir de uma ênfase maior em sua organização político-institucional, ou em sua formação histórica ou em termos de seu padrão de eficiência produtiva e equidade distributiva.

Na tentativa de se fazer um reconhecimento do "modelo europeu" vis-a-vis os modelos americano e japonês, EMERSON (1988) sugere a existência de três possibilidades de classificação a partir das políticas públicas adotadas. Assim, é possível obter modelos de sistemas sócio-econômicos considerando-se:

- a) as políticas públicas relativas à organização dos mercados de bens, serviços e capital;
- b) as relativas à administração da política macroeconômica; e
- c) aquelas correspondentes ao mercado de trabalho e política social.

Aceitando-se esta metodologia, consideramos que ao primeiro conjunto de políticas públicas corresponde a regulação econômica "stricto sensu" e, ao terceiro grupo de políticas corresponde a regulação social do sistema. A compatibilização dos diversos instrumentos de política econômica e social é feita por intermédio do planejamento macroeconômico. Na verdade, entendemos que estas três dimensões da ação governamental são partes integrantes de uma dada forma de regulação global (econômica, social, institucional) do sistema econômico. O grau de coesão e forma de articulação entre elas é resultado da formação histórica de cada nação, onde se entrecruzam fatores econômicos, sociais, políticos, etno-culturais e históricos. Portanto, ao se tomar uma dada dimensão da regulação institucional, é necessário não perder de vista a sua permanente articulação dinâmica entre as diferentes esferas da administração pública.

O objeto de nosso estudo concentra-se na terceira das dimensões já referidas, ou seja, as políticas públicas que disciplinam a regulação social de um sistema. Incluem-se nesta esfera todas as ações voltadas para organizarem o mercado de trabalho e aquelas para atenderem as

necessidades sociais tanto da população economicamente ativa quanto da população dependente. No que tange à organização de tal esfera na CE, convém registrar a opinião de EMERSON (1988, p.2) de que as políticas sociais e trabalhistas são as mais problemáticas das políticas públicas comunitárias, pois sobre as duas outras existem posições mais claras no projeto da integração europeia. (2)

A definição teórica do que entendemos como "Regulação social" considera, na perspectiva em que estamos trabalhando, o conjunto de todas as medidas traçadas pelo poder público a nível nacional e a nível comunitário - em acordo ou não com os parceiros sociais - destinados a adequar o funcionamento do mercado de trabalho e a formação do rendimento das famílias a uma programada (desejada) expansão da atividade produtiva. Portanto, englobam-se nesta definição as políticas sociais propriamente ditas e as políticas relacionadas diretamente à organização do mercado formal de trabalho. Em apoio a esta definição, podemos registrar os escritos de Deakim e Wilkinson (1990, p.44) que também consideram ambas como integrantes da regulação social. Estes autores distinguem as políticas da seguridade social como uma regulação extra-mercado de trabalho e as políticas trabalhistas ou de emprego como uma regulação intra-mercado de trabalho.

Examinaremos, nos itens seguintes, estes dois aspectos. Primeiro consideraremos a forma que toma esta regulação extra-mercado de trabalho na Europa comunitária. Procuraremos reconstituir os principais componentes comuns à maioria dos sistemas de seguridade europeus que sustentam

(2) Embora concordemos, no geral, com a afirmação de EMERSON é preciso fazer a ressalva de que persistem significativas pendências nas organizações do Sistema Monetário Europeu e da política orçamentária comunitária. Também são frequentes as divergências entre grupos sociais e/ou nacionais sobre diversos temas setoriais.

a definição de um "Modelo Europeu de Regulação Social".

2.3 - As Características do "Modelo Europeu de Regulação Social"

A configuração do "Modelo Europeu de Regulação Social" é feita a partir da constatação da existência de um arcabouço regulatório mais complexo que nos outros países desenvolvidos. Na Europa há uma menor flexibilidade do mercado de trabalho e os sistemas de seguridade social têm estruturas mais complexas e oneram mais o orçamento fiscal.

A "performance" europeia é, em última instância, um resultado da evolução histórica de seus diversos Estados Nacionais. Os grandes conflitos mundiais, as disputas territoriais, as distintas formações étnicas e a pluralidade cultural moldam a forma de relacionamento entre os diversos segmentos da sociedade e as elites políticas. É indispensável ter em conta esta diversidade de valores na formação das sociedades europeias para se analisar os fundamentos implícitos na organização das políticas públicas. O projeto de uma Europa comunitária considera todas estas diversidades, mas procura unificá-las em uma estratégia de ação governamental acordada a partir de princípios consensuais, e aprovados em seus respectivos Parlamntos.

A crise econômica iniciada em 1974 atingiu todas as economias desenvolvidas mas, na Europa, o impacto foi maior. Embora o projeto de construção de um mercado comum europeu existisse, àquela época, há mais de 10 anos, o fato é que os países membros não adotaram uma ação concertada para enfrentarem os graves desdobramentos gerados pela queda do crescimento econômico, bem como o desequilíbrio

macroeconómico e monetário de suas economias. Como vimos, foi justamente a partir daquele momento que ganhou espaço a crítica radical dos liberais às pesadas estruturas de proteção social e de regulação trabalhista. A desmontagem dos sistemas de Welfare State passou a ser a alternativa indicada pelos liberais para os problemas enfrentados.

De meados dos anos 70 até meados dos anos 80, houve uma lenta reação europeia no enfrentamento da crise. O nível de desemprego europeu era, na média dos países comunitários, muito mais elevado que o dos EUA, do Japão ou de outros países europeus desenvolvidos. No campo das inovações tecnológicas e da reestruturação industrial, a Europa também perdia posições, especialmente frente ao Japão e aos novos países asiáticos industrializados.

O agravamento do desempenho económico do Centro no início dos anos 80 exigia a tomada de posição dos governos nacionais e reclamava uma revisão das políticas públicas.

Neste sentido, observa-se que ocorreram dois fenómenos na Europa ocidental: a nível de cada Estado nacional houve uma inequívoca expansão dos projetos políticos liberais. O maior referencial europeu foi a ascensão do Partido Conservador britânico em 1979. O Governo Thatcher, no poder ao longo de toda a década dos 80, desenvolveu uma deliberada política de reestruturação e desregulamentação do sistema económico-social britânico. O alvo central era o de desobstruir a economia dos entraves interpostos pelo Governo, torná-la mais eficiente, à luz de uma intervenção pública mínima. Como ressaltam DEAKIN e WILKINSON (1990, p.39, tradução: GNL), "a premissa das políticas de desregulação era de que a maior flexibilidade e oportunidade económica para os indivíduos poderiam ser atingidas pelas políticas de redução da presença das

instituições coletivas e dos mecanismos de intervenção no mercado". No centro da política de desregulamentação estava a reforma ampla dos princípios e programas do sistema de seguridade social e da legislação trabalhista. Tal prática tem, no projeto conservador britânico, o seu exemplo maior, mas não fica restrito a ele. Revisões nas políticas sociais, tornando-as mais direcionadas para uma orientação de mercado ocorreram em outros países, como é o caso, por exemplo, da Alemanha e da Holanda.

Por outro lado, após o agravamento da crise no início dos anos 80, houve, por parte dos países da Comunidade Européia, uma retomada do projeto de integração, agora recolocado em bases mais ambiciosas. Obetivava-se não apenas a organização de uma União Aduaneira e mesmo de um Mercado Comum, mas o de se construir uma União Econômica e Monetária, já se deslumbrando a possibilidade de se ter uma União política.

Este relançamento da Europa comunitária foi feito ao longo da primeira metade dos anos 80 mas, de fato, apenas se concretizou em 1985 com o Conselho Europeu de Milão e a elaboração do "Livro Branco" (um levantamento exaustivo das questões a serem enfrentadas) e mais propriamente pela assinatura do "Ato Único Europeu" em 1986.⁽³⁾ Portanto, a nova ênfase na proposta de ação concertada dos países da CEE se consolidou quando já se ultrapassava o ponto máximo da crise econômica internacional e amenizavam-se as vicissitudes causadas pelas incertezas econômicas internacionais.

É interessante observar que, tanto as expansões do discurso e da prática de governos liberais bem como a

(3) Como veremos, mais adiante, o "Ato Único" significou uma ampla revisão do Tratado de Roma, ratificado por todos os parlamentos dos países membros.

retomada da ideia de se ter uma Europa comunitária, constituíram-se partes distintas de um só fenômeno. Foram respostas às profundas transformações que se processavam àquele momento (e ainda estão em vigor) nas economias industrializadas. Como estamos procurando mostrar nesse estudo, foram reações apenas aparentemente contraditórias, porquanto o projeto de integração comunitária não refutava os princípios fundamentais do projeto liberal. Ao contrário, a sua concepção assentava-se na defesa das "quatro liberdades" fundamentais: *de bens, de capitais, de mão-de-obra, e da instalação de serviços*. Mas, por outro lado, havia todo um grande aparato de regulamentos em instâncias burocráticas para disciplinar a montagem de um projeto de integração supranacional (não se limitando ao econômico).

A principal característica dos sistemas de seguridade social dos países europeus (daqui por diante chamado de "Sistema Europeu") é a de possuir um leque mais ampliado de programas sociais para a população ativa. Tais programas, no seu conjunto, correspondem a um percentual muito mais elevado de gastos em relação ao PIB. Já no que toca aos gastos com os serviços sociais básicos como a saúde, a educação e as aposentadorias por idade, o estudo feito por EMERSON (1989) indica que as diferenças não são tão grandes entre os países europeus ocidentais, os EUA e o Japão.

Em termos financeiros, a existência de um sistema de seguridade social mais pesado significa que o setor público tem uma maior influência na tomada de recursos dos agentes econômicos e na sua devolução à sociedade. Quer dizer, há na Europa uma maior interferência na distribuição pessoal da renda, especialmente se se considera a população em idade ativa.

Na comparação do impacto das transferências

Públicas sobre a distribuição da renda nos EUA com alguns países europeus, fica muito claro o diferencial existente entre os padrões de regulação. A tabela 12 indica alguns resultados de um trabalho desenvolvido por O'HIGGINS e outros (1985, citado por EMERSON, 1989, p. 66) para o ano de 1979. Vê-se, por ela, que o diferencial na redução da pobreza por meio das políticas públicas é muito superior nos países europeus.⁽⁴⁾ Enquanto nos EUA a redução da pobreza das famílias no total não atingiu 45%, na Alemanha, obtinha-se praticamente o dobro do efeito. Mas as maiores diferenças ocorrem no caso das famílias não idosas. Se se consideram exclusivamente as famílias pobres idosas, constata-se que o modelo norte-americano tinha um impacto muito próximo de sistemas europeus como o do Reino Unido, por exemplo. ⁽⁵⁾ Tais dados confirmam que a grande diferença entre os sistemas de proteção social europeus e norte-americano situa-se no âmbito da população em idade ativa e muito menos em termos de aposentadoria por idade e assistência aos idosos. ⁽⁶⁾

A nível do equacionamento financeiro, podemos considerar duas situações: se o sistema estiver em equilíbrio, todas as despesas são financiadas pelo padrão de financiamento pré-estabelecido. Nessa situação, há regras que definem o percentual de transferência de recursos para a órbita pública compatível com suas transferências. Em caso contrário, o déficit orçamentário será coberto por empréstimos públicos, absorvendo parte da poupança global

(4) Vide o conceito de *pobreza* definido no rodapé (3) da Introdução.

(5) A tabela 12 permite-nos verificar, também, a elevada eficácia dos sistemas de proteção social dos países escandinavos.

(6) Conforme lembra EMERSON, para os anos da década dos 80, a política social adotada nos EUA provavelmente ampliou os diferenciais existentes entre os dois sistemas, numa perspectiva global de sua cobertura.

da economia. Ou seja, há um fenômeno de "crowding out" que pode afetar, de um lado, a taxa de juros e a política monetária e, de outro, a dívida pública e a política fiscal.

De qualquer forma, o peso do custo de financiamento da seguridade social no sistema europeu é, em geral, mais pesado para as empresas e os próprios beneficiários. (7) A tabela 14 mostra os percentuais das contribuições dos trabalhadores e dos empresários para a seguridade social nos diversos países para o ano de 1983. Verifica-se que as taxas dos EUA e do Japão são próximas de 20%. Entre os países europeus tais percentuais são, em geral, mais elevados, chegando a atingir, em alguns casos, níveis superiores a 50%, como ocorre para a França, Itália, Bélgica e Holanda.

Estes dados têm, como já referimos,, implicações diretas sobre a decisão de investimentos, embora não possam ser considerados de forma isolada. EMERSON (1989) observa que uma pesquisa da CE feita em 1986 com empresários europeus indicou o custo salarial indireto como um fator inibidor da ampliação do número de postos de trabalho. Esta razão era considerada mais importante do que aspectos ligados à formação profissional ou deficiência tecnológica, mas inferior à insuficiência de demanda. (8)

Todavia, a questão em torno do custo indireto da mão-

(7) Esta não é uma regra válida para todos os sistemas pois há o caso de alguns terem como fonte principal de custeio os repasses do orçamento geral do Estado. Nesse caso, o financiamento é feito, em realidade, indiretamente, pelos impostos e taxas. Este é o caso da Dinamarca.

(8) Nessa perspectiva, a possibilidade de existir "dumping social" a partir de 1992 não constitui apenas uma miragem. O resultado desta pesquisa indica a importância de se avançar na coordenação dos sistemas de seguridade social, conforme veremos com detalhes, mais adiante.

de-obra é um ponto em que, acima de tudo, as diferenças entre os diversos países europeus é elevada. A tabela 10 mostra as variações percentuais entre os diferentes custos salariais indiretos nos diversos países comunitários para o ano de 1984. A tabela 11 revela, por sua vez, como são elevadas as diferenças entre os custos da mão-de-Obra nos países da CE/12.

Por outro lado, os percentuais de gastos sociais globais com relação ao PIB estão apresentados na tabela 16, com informações para as duas últimas décadas. Até 1977, o país que liderava os gastos com relação ao PIB era a Alemanha. De lá para cá, a liderança passa a ser da Holanda.

Constata-se, pelos dados, que há uma grande diferença de percentuais entre os diversos países. Podemos dizer que, para os últimos cinco anos, situam-se em uma faixa superior a Holanda, Luxemburgo, Alemanha, Dinamarca, Bélgica e França. Em uma faixa intermediária estão Irlanda, Itália e Reino Unido e, na faixa inferior, Espanha e Portugal.

Este percentual referido acima (gastos sociais/PIB) é o mais frequentemente utilizado para mensurar padrões de gastos sociais de países. Entretanto, como ele inclui todos os gastos com as atividades-fim e atividades-meio (custos administrativos, financeiros, etc), é preciso ser visto com muita cautela. Evidentemente, não pode ser considerado como um elemento suficiente para configurar o perfil de proteção social de um dado país. Além disso, por ser uma relação entre duas variáveis, o desempenho do PIB tem influências diretas sobre o resultado, afetando comparações temporais de países, quando se tem desempenhos econômicos muito díspares.

A elevação de gastos sociais pós-crise dos anos-70

é considerada, por alguns autores, como uma reação dos governos para proteger a população mais afetada. (9) É interessante notar que as intensas críticas feitas sobre os sistemas de Welfare State não têm correlação automática com quedas nos percentuais de gastos. (10) O que vem ocorrendo são mudanças qualitativas na estrutura de despesas dos sistemas, no seu nível de cobertura e nos critérios de concessão.

Quanto ao uso de recursos, as despesas principais são as relacionadas com a velhice e a saúde. À exceção da Irlanda e da Dinamarca, estas despesas representam algo próximo de três quartos do total de gastos. A tabela 17 indica uma distribuição dos montantes gastos por grupos de despesas no último ano da série disponível. A tal nível de agregação, é difícil de detectar as diferenças entre os diversos programas existentes, mas é possível ter uma idéia dos perfis dos sistemas nacionais. Os percentuais de grupos de gastos se aproximam entre os diversos países. Não se pode esquecer que todos os aspectos da estrutura demográfica e da organização produtiva de cada país tem relação direta com o perfil de gasto da seguridade social, e a recíproca também é verdadeira. Além disso, a forma de implantação do sistema no tempo e o contexto social e político de cada país têm papéis influentes na composição destes grupos de gastos.

Um exemplo ilustrativo destes argumentos pode ser

(9) Ver a respeito EMERSON (1988) e LANGENDOCK (1989)

(10) Para o grupo de países formado pela França, Reino Unido, Alemanha, Bélgica Holanda e Dinamarca a média percentual (não ponderada) de despesas sociais com relação ao PIB era 16,8% em 1970, 24,9% em 1975, 22,4% em 1980 e 24,4% em 1983. Em 1982, o conjunto de países comunitários atuais (à exceção da Grécia) apresentava um gasto médio (não ponderado) de cerca de 25,5% do PIB. A tabela 16 apresenta a evolução do gasto social de cada país. A ausência da Grécia deve-se à não existência dos dados nas fontes pesquisadas.

visto no grupo de despesas relativas a emprego e desemprego. A Espanha detinha, em 1985, o maior índice de desemprego do grupo (21.8%). Ela destinou, naquele ano, cerca de 16% de suas despesas correntes a tal fim. Este valor é o mais elevado dentre os países, mas, se se compara com o percentual de desempregados existentes, deixa de ser o mais representativo em termos *per capita*. A Itália, por sua vez, gastou cerca de 3% de suas despesas totais com benefícios para desempregados e no estímulo ao emprego. Em 1985, o percentual de desempregados naquele país era de 9,6%. Entretanto, torna-se difícil dizer, apenas com essas informações, qual dos sistemas dos dois países exemplificados tem uma proteção aos desempregados mais ampla. Para isto seria preciso inserir na comparação os valores absolutos dos gastos sociais *per capita* em termos de poder de compra.

Porém, embora significativa, não é esta a questão que mais estamos interessados em explorar. Já fizemos a ressalva da elevada diversidade de sistemas sociais existentes na Europa. É conveniente, neste ponto, retomarmos o argumento inicial de que uma linha comum a praticamente todos os sistemas de proteção social da CE consiste em apresentarem uma elevada proteção à população ativa, ou seja, proteção aos desempregados, aposentadorias antecipadas, auxílios-doença e pensões por invalidez ou por acidentes no trabalho. Uma das contrafaces desta rigidez, na regulação do mercado de trabalho europeu, é a existência de um elevado índice de absenteísmo (por exemplo, no período 1980-85, o número de faltas ao trabalho sob a alegação de doença, na Itália e no Reino Unido, foi maior que o número de dias perdidos por greves).

Em termos da estrutura das receitas, podemos verificar, pela tabela 18, as principais fontes de arrecadação nos diversos países para o último ano disponível

da série. Constata-se que existem diferentes estruturas de financiamento. A Dinamarca e a Irlanda têm uma elevada participação das contribuições públicas. Já a Holanda, França, Alemanha, Portugal e Espanha têm níveis de participação das contribuições públicas abaixo de 30% do total. Portugal, Espanha, Itália e França são os países onde as cotizações dos empregadores são as mais elevadas (superando a casa dos 50% em todos). Já para as contribuições dos empregados, os principais países são Holanda e Alemanha (com percentuais superiores a 30%). O caso da Dinamarca, como já tínhamos adiantado, é único: são baixíssimas as contribuições sociais, tanto dos empregados quanto dos empregadores. O sistema é financiado praticamente pelos recursos do orçamento geral do Estado. É o elevado nível de tributação que cobre o sistema de seguridade social. Os casos mais diferentes deste são os dos países do sul da Europa, ficando os demais em posição intermediária.

O fato de o "Sistema Europeu" apresentar um gasto social mais elevado para a população em idade ativa do que os sistemas de outros países industrializados pode ser um fator que ajude a explicar a menor relação entre a população ativa e a população total. No caso da CE, este índice era de 65,5% em 1986, enquanto no Japão era 72,4%, nos EUA atingia 74,8% e na Suécia suplantava a marca dos 80%. É justamente a partir desta constatação que EMERSON (1989) propõe uma alternativa para enfrentar o problema da limitada flexibilidade do mercado de trabalho na Europa comunitária e ampliar a população economicamente ativa (PEA). A proposta do autor seria a de se promover uma redução dos gastos dos sistemas de seguridade social em determinados benefícios. Isto teria que ser feito sem perda do grau de eficácia presente no "Sistema Europeu" e também não se admitindo a hipótese de se ter um novo modelo à imagem do existente nos EUA, por exemplo. Segundo o autor, este não é o caminho, pois o próprio modelo norte-americano é alvo de grandes

contestações e questionamentos sobre sua satisfatória evolução, nos anos mais recentes, e se as mudanças promovidas foram feitas na direção certa.⁽¹¹⁾

As soluções apresentadas para aperfeiçoar o "Sistema Europeu" seriam: cortar o valor ou a abrangência de benefícios familiares do seguro desemprego de longa duração e ser mais rigoroso na concessão de benefícios, como a aposentadoria antecipada e o auxílio-doença. Ao lado disso, seria fundamental incrementar uma política de geração de empregos, inclusive criando-se benefícios fiscais ou outros tipos de incentivos para o emprego de certos grupos de trabalhadores (como os não-idosos, por exemplo) na linha do que ocorre em outros países.

Já mencionamos que, no "Sistema Europeu", as despesas destinadas aos serviços sociais básicos como educação, saúde, habitação, não apresentam grandes disparidades na estrutura financeira, se comparada com outros sistemas sociais como o do Japão ou o dos EUA. A complexidade dos programas destas áreas é muito grande. A característica dos serviços prestados (os benefícios são, em boa parte, distribuídos em espécie e não diretamente como transferências financeiras), a estrutura organizativa e a diversidade de programas sugerem que qualquer reformulação teria que envolver uma ampla discussão com os beneficiários. No caso europeu, uma série de benefícios sociais, como os da área de saúde, por exemplo, são feitos pelo sistema público, ao contrário dos EUA, onde a maioria dos serviços é prestado pelo sistema privado e onde há articulação de sistemas de seguros previdenciários complementares para a maioria dos

(11) Segundo os dados apresentados pelo autor, as políticas adotadas na Administração Reagan levaram à existência de uma maior desigualdade de renda. Isto ocorreu pelo corte de benefícios sociais a grupos carentes e pela redução da progressividade tributária.

empregados do sistema formal de emprego.

A implantação de um projeto alternativo em termos de política social não é simples. Conforme registra EMERSON (1988, p.86), "cada sociedade tem diferentes 'trade-offs' entre equidade e eficiência". Em tais circunstâncias, o fundamental é encontrar um ponto de equilíbrio em que não se desconsideram os aspectos concernentes às conquistas sociais, concomitante à garantia de um nível de eficiência para assegurar a competitividade internacional. Na organização dos sistemas de seguridade social e legislações trabalhistas europeias, um papel importante cabe à tradição de existir, na maioria dos países, uma cooperação corporativa na definição das metas econômico-sociais. O elevado nível de equidade dos principais países não esteve dissociado de alta eficiência. Entretanto, as modificações amplas, tanto na economia internacional quanto nas estruturas internas dos países, têm levado, como vimos, a inevitáveis revisões das políticas públicas.

A tão falada "desregulamentação" ganhou um espaço de destaque nas políticas liberais em ascensão nos anos 80. Impôs-se, portanto, a revisão da ação estatal em todos os seus papéis, seja nos atos regulatórios, seja como produtor ou fornecedor de certos bens e serviços. Mas a privatização não é acionada de forma isolada. Ela vem acompanhada de uma nova proposta para a ação regulatória a qual, no projeto liberal, visa ser a busca do menor controle possível das diversas relações entre os indivíduos e entre as corporações.

As modificações feitas pelas políticas do Partido Conservador no Reino Unido, ao longo de toda a década dos 80, caminha justamente nesta direção. Porém, pelo que se conhece, ainda é muito cedo para se dizer que as medidas no seu todo compõem um paradigma de um novo sistema europeu de

regulação social é muito menos que, na sua implantação, atingiu-se um estágio superior na combinação entre equidade e eficiência. Em verdade, os dados indicam, como vimos, uma piora - até meados dos anos 80 - na distribuição da renda familiar daquele país e, em termos de eficiência, não se tem indícios de seu sucesso.

Entretanto, esta situação não pode ser generalizada para todos e nem para os principais países comunitários. No item que segue, examinaremos a relação existente entre as políticas sociais e a distribuição de renda nos grandes países comunitários, procurando realçar a forte vinculação existente entre nível de proteção social e perfil da distribuição de renda.

2.4 - O Impacto das políticas sociais na distribuição de renda

Esperamos ter ficado claro que não estamos supondo a existência de um modelo homogêneo de regulação social para toda a Europa. Assim, falar em 'modelo europeu' só é válido quando se detectam os elementos comuns que marcam seu desempenho e se faz a devida mediação, ressaltando-se a peculiaridade de cada espaço nacional.

Antes de passarmos à análise das complexas alterações ocorridas no mercado de trabalho europeu nos anos 80 vejamos, de forma breve, as relações existentes entre as políticas sociais e a distribuição de renda. Faremos isso baseando-nos nos resultados de trabalho desenvolvido pela CEE/EFER ("Trends and Distribution of Income and Overview"). O referido estudo examina a evolução da distribuição da renda dos cinco maiores países europeus comunitários (Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Espanha) no período dos

anos 70 até meados dos anos 80.⁽¹²⁾

O primeiro ponto a ser mencionado é o de que as distribuições de renda nos países considerados vêm sofrendo influências diretas de todas as alterações demográficas e do mercado de trabalho vistas anteriormente. Ou seja, há uma interação destes fenômenos e as políticas públicas, as quais, no seu conjunto, moldam a distribuição da renda familiar.

Em termos mais específicos, as alterações na distribuição da renda familiar efetuam-se em três dimensões: a nível das forças de mercado, das políticas públicas e das variações do papel da família nas sociedades modernas. Há uma complexa articulação entre um grande número de fatores que, para fins de análise, podem ser classificados nestas três dimensões. Enfim, não se pode desconsiderar que a distribuição familiar da renda seja um *fenômeno multidimensional*.

O rendimento pessoal e do conjunto de membros da família é definido em função de fatores que se situam a nível da demanda e da oferta da força de trabalho. Em outros termos, as consequências das forças de mercado sobre a distribuição de renda são dadas em função de diversos fatores: a capacidade e a forma de barganha entre trabalhadores e empresas, o perfil da estrutura produtiva, o nível de produtividade, os aspectos da formação histórica dos diversos setores e da inserção destes na divisão internacional do trabalho, o nível de qualificação da mão-de-obra, etc.

(12) Esta relação apresenta peculiaridades em cada país e não é possível generalizar as observações levantadas para todo o espaço comunitário. O nosso interesse é o de apenas conhecer quais foram as principais movimentações distributivas que ocorreram nos últimos tempos naqueles países

As alterações na organização familiar e o seu papel nas economias industrializadas é mais um desdobramento das grandes transformações em andamento no mercado de trabalho, como já tivemos oportunidade de comentar. A maior presença da mulher no mercado formal, a variação no número de empregados por núcleo familiar, a alteração da estrutura etária com a redução do número médio de membros por família, são fatores que têm importância na distribuição de renda. E nem sempre tais fatores têm resultados semelhantes nos diversos países. Um ótimo exemplo é a maior presença da mulher no mercado de trabalho.

A princípio, o crescimento da utilização da mão-de-obra feminina poderia se constituir em um fator de redução da desigualdade de renda, caso o fenómeno ocorresse em percentuais mais elevados nos grupos de menores rendas, como parece ser o caso da maioria dos países europeus. Todavia, no Reino Unido, há um resultado contrário, conforme indica o referido estudo da CEE (p.18). A desigualdade de renda familiar aumenta com a maior presença da mulher no mercado de trabalho, porque há uma concentração deste fenómeno nas camadas sociais mais elevadas.

Em termos dos efeitos das políticas sociais sobre a distribuição de renda familiar, o primeiro ponto a registrar é que todos os indicadores sociais mostram ter havido, no pós-guerra, uma alteração substancial no padrão de vida da sociedade da Europa ocidental em função da melhoria do padrão dos benefícios sociais (tanto para a população ativa, quanto para os grupos não-ativos). Como estamos empenhados em ressaltar, tais progressos são muito diversificados entre os países.

Para o período mais recente, verifica-se, através de estudos da CEE, que o papel do Estado variou muito de país para país. As medidas adotadas para responderem aos

desdobramentos sociais da crise econômica foram distintas nos diferentes países europeus.

A elevação do desemprego foi geral, mas os grupos sociais atingidos variaram de acordo com as políticas adotadas. Assim, "a crítica por maior flexibilidade no mercado de trabalho foi quase universal, mas as formas nas quais estes elementos de flexibilidade têm sido introduzidos refletem as específicas características das estruturas e das relações industriais em cada país" (CE, 1989, p.14, tradução GNL). Dos cinco países examinados no estudo, houve, nos anos 70 e início dos 80, uma redução da desigualdade da renda familiar na França e na Alemanha, uma estabilização na Espanha (entre 1973 e 1981) e Itália (entre 1976 e 1984), e um aumento da desigualdade no Reino Unido (entre 1973 e 1984). Além dos resultados distintos, o "timing" de cada evolução tem aspectos próprios, definidos em função das características das políticas públicas, das formas de implementação e dos alvos priorizados. É possível afirmar que, em todos os países, as políticas sociais passaram a ser mais seletivas a partir da segunda metade dos anos 70 e foram adequadas a reformas tributárias para enfrentarem os problemas orçamentários. Na Alemanha, houve, no início dos anos 80, uma política social mais conservadora que afetou os grupos de mais baixa renda e reduziu, em parte, os ganhos distributivos obtidos no período precedente. No Reino Unido, houve um processo de concentração familiar da renda. O início deste processo antecedeu à ascensão do Partido Conservador, ao poder e foi causado pelo alto nível de desemprego, à época. A política social do Governo Conservador, iniciada em 1979, ampliou a desigualdade de rendimentos, especialmente se tomamos a distribuição pós-transferências públicas.

Para os nossos propósitos, o ponto mais importante a ressaltar é o fato de que a ação estatal tem um importante

papel como fator de interferência na estrutura familiar da renda das economias européias.⁽¹³⁾ As modificações dos sistemas não têm apenas impactos marginais na sociedade. A contraface das elevadas captações de recursos tributários é a pesada transferência de recursos para a sociedade, conforme se apresenta na tabela 16.

Por outro lado, as alterações na composição da renda familiar, assim como todas as mudanças em andamento no mercado de trabalho e a estrutura demográfica recolocam novas questões para serem enfrentadas pelo setor público das economias européias. Em cada país, como já o dissemos, prevalece um certo regime de política social que tem uma interferência direta sobre a distribuição de renda. Mas não é só isso. Em cada país, apesar dos avanços verificados no padrão dos benefícios sociais, persistem os problemas de financiamento público. Da mesma forma, ainda existem problemas de pobreza urbana em regiões em decadência, grandes desigualdades regionais, e problemas raciais ou com os imigrantes. Todos estes fatores fazem parte de uma complexa realidade que o projeto comunitário terá que suplantar.

As complexas alterações ocorridas na economia internacional - em suas diversas dimensões: inovação tecnológica, estruturas de financiamento, formas de mercado - determinam mudanças nas organizações internas de cada economia, nas suas políticas públicas e nas estruturações do mercado de trabalho. Assim, antes de conhecermos com mais detalhes o relançamento da Europa por meio da renovação do projeto comunitário, é preciso ainda

(13) Esse aspecto não pode ser visto exclusivamente pela ótica da geração da renda complementar. A ampliação dos serviços do Welfare State gera novas fontes de emprego com importância destacada, especialmente para a mão-de-obra feminina.

considerar as profundas transformações ocorridas nos anos 80 no mercado de trabalho europeu. Tais transformações impuseram a necessidade de uma revisão das equações que compõem a regulação social.

2.5 - As Principais Transformações do Mercado de Trabalho europeu nos anos 80

2.5.1 - Níveis de desemprego, geração de emprego e taxa de participação da população ativa

O primeiro ponto a ser ressaltado é a elevada taxa de desemprego que se registra nas economias europeias com a crise econômica iniciada em 1974 e agravada no início dos anos 80. O nível de desemprego europeu, na média, foi muito superior ao dos EUA, do Japão e de outras economias europeias de mercado. Tal situação persistiu até 1986, quando houve uma lenta mas contínua recuperação do emprego, embora, no final da década, ainda se atingisse níveis substancialmente mais elevados de desemprego que aqueles do período de prosperidade dos anos 60, conforme é mostrado na tabela 1.

A crise atingiu a Europa de forma mais intensa que os EUA e o Japão. No caso dos EUA, o desemprego teve uma grande elevação no estouro da crise mas a sua recuperação nos anos 80 iniciou-se primeiro que na Europa. No caso japonês, as taxas de desemprego (historicamente muito mais baixas) tiveram uma alteração limitada nas duas crises. Em ambos os momentos, nunca se atingiu 3% da PEA. O gráfico 1 mostra a diferença existente entre a evolução do desemprego na CE, EUA, Japão e Europa não-CE. Observe-se que, até fins dos anos 70, as taxas de desemprego da Europa comunitária e dos EUA eram muito parecidas. Nos anos 80, houve uma nítida

separação, com os EUA apresentando percentuais sensivelmente mais baixos.

Em síntese, os dados indicam que a geração de emprego nos países Europa-CE são muito menores, mantendo-se uma grande diferença de taxas de desemprego em comparação com os EUA e Japão. Conforme registram os documentos recentes da CEE, "isto não se deve a um excedente de mão-de-obra, mas sim a um nível insuficiente de novos postos de trabalho" (*L'Emploi en Europe*, 1989, p.18); o limitado crescimento econômico da Europa repercute diretamente no seu nível de ocupação e daí no orçamento público. Mas não é só isso. Deve-se levar em conta também que a maior proteção social pública nos países da Europa *vis-à-vis* os outros países do Centro oferece uma maior flexibilidade ao desempregado na busca de novos postos de trabalho.⁽¹⁴⁾

Nos anos mais recentes, o emprego aumentou a um ritmo de destaque: mais de um milhão de empregos/ano, consequência de um crescimento econômico situado entre 2% e 3% ao ano (tabela 2). Em 1988, o emprego na Europa comunitária atingia mais de 130 milhões de trabalhadores. Aliás, naquele ano ocorria, pela primeira vez, desde 1970, uma expansão do nível de ocupação em todos os países membros da CEE. O acréscimo no emprego atingiu 2.3 milhões (sendo 2.1 milhões no setor Serviços). Apesar disso, a taxa de desemprego continuou a ser substancialmente mais elevada que nos EUA. ⁽¹⁵⁾

Entre os países comunitários, as taxas de expansão

(14) Ver, a propósito, o texto de STANDING (1990) que explora muito bem esta peculiaridade das economias européias.

(15) É conveniente ressaltar que os EUA também passaram por um crescimento do emprego muito acelerado na segunda metade dos anos 80; em 1988, atingiu-se uma expansão de 2,5 milhões de postos de trabalho.

do emprego foram muito variadas. Em 1988, os países com taxas inferiores a 1% foram Dinamarca, França (ambos com 0,7%) e Irlanda (0,9%). Os países que se destacaram com elevação superior à média comunitária foram Reino Unido (3,3%), Luxemburgo (3,1%), Holanda e Portugal (ambos com 2,9%).

Entretanto, nem sempre há uma maior geração de emprego naquele país onde há um maior crescimento do PIB. É preciso considerar que, nos anos 80, efetivou-se uma reestruturação industrial que provocou alterações amplas no perfil econômico de cada economia e no seu nível de produtividade global. Um exemplo de destaque foi a Espanha. No início dos anos 80, houve uma queda acentuada do emprego, enquanto que também houve uma baixa no ritmo de crescimento da economia mas em proporções menores (as taxas estiveram um pouco abaixo da média europeia). No período 84/88, a recuperação econômica não se processou com uma acelerada absorção de emprego. Como resultado, a produtividade global da economia teve um crescimento muito elevado.

Mas, a nível da expansão econômica geral do conjunto dos países, os dados indicam uma positiva melhora na correlação entre expansão econômica e emprego. Conforme registra o Relatório da CE já referido (1989, p.21) nos anos 60 e início dos 70, uma taxa de crescimento anual de 4,8% gerava um crescimento do emprego de não mais que 0,3%. Se essa relação prevalecesse atualmente, um crescimento econômico de 3% levaria a uma estagnação ou mesmo redução do emprego. E, como mostra o gráfico 2, não é isso o que se verifica. Em última análise, aumentou, nestes últimos anos, a elasticidade produto/emprego. Todavia, esta conclusão por si só não diz muito, está incompleta. Torna-se fundamental saber que espécie de emprego está sendo gerado no período mais recente. Como veremos mais adiante, há uma intensa precarização do emprego nos anos 80, tornando-o muito

distinto do emprego pre-crise.

O desemprego de longa duração (acima de um ano), bem como o desemprego juvenil (idade inferior a vinte e cinco anos), continuam respondendo por elevada participação no total de desempregados. Tais elementos estão associados a uma questão crucial que estamos buscando analisar: as deficiências detectadas no mercado de trabalho da CE/12 são, acima de tudo, problemas sociais de complexa solução. Geralmente estão excluídos do mercado de trabalho grupos populacionais específicos que, com o passar do tempo, têm cada vez maior dificuldade para romperem com a marginalidade.

De acordo com o já referido estudo da CE (1989), mais da metade dos desempregados de 1987 estavam naquela situação há mais de um ano e mais de 30% há mais de dois anos.

Para os jovens, houve uma redução do percentual de desemprego nos anos mais recentes (o máximo foi atingido em 1984). Todavia, as taxas ainda são muito superiores àquelas de desemprego prevaletentes para a força de trabalho como um todo. Em maio de 1989, o desemprego de jovens abaixo de vinte e cinco anos atingia mais de 30% na Espanha, Itália e Grécia (tomando como base, evidentemente, o universo do mesmo grupo de idade). Nesta data, os jovens correspondiam a mais de 45% do total de desempregados italianos, espanhóis e portugueses (1989, *L'Emploi...*, p.117).

2.5.2 - Taxa de dependência (pop.ativa/pop. total) e evolução demográfica

A relação entre a população ocupada e a população

em idade de trabalhar não é, na média da CE, muito inferior aos percentuais dos EUA e do Japão. Este fato não se deve apenas à limitada expansão do emprego, mas também ao fato de que cresceu pouco o percentual da população ativa em comparações com os totais da população em idade de trabalhar e o contingente populacional total.

Há um conjunto de fatores que afetam este fenômeno. Um deles é de ordem demográfica. A redução do crescimento demográfico é um fator que afeta todos os países da Comunidade, embora com diferenças significativas no tempo entre os diversos países. Em um primeiro momento (de meados dos anos 60 a meados dos anos 70), a queda na taxa de fecundidade ocorreu no conjunto dos países do norte da Europa. Nos anos mais recentes (meados dos 70 em diante), este acontecimento atingiu todos os países do sul, chegando a atingir, hoje, até mesmo taxas inferiores às dos países nórdicos (como é caso da Itália: o índice de fecundidade mais baixo em 1988 no grupo dos países comunitários). Aliás, convém chamar a atenção para o fato de que, atualmente, os países que tem taxas mais elevadas de fecundidade são a Irlanda e o Reino Unido, conforme mostram o gráfico 3 e também a tabela 13 que indica, inclusive, o movimento demográfico geral da população da CE/12 nas últimas décadas.

Um fator complementar importante a ser considerado na expansão demográfica é o resultado global dos movimentos migratórios. Em 1988, o saldo da Comunidade "vis-à-vis" terceiros países atingiu mais de 608.000 pessoas. Nesse ano, do total acima referido, nada menos que cerca de 450.000 eram originários dos "países do leste" e destinaram-se à Alemanha Federal (EUROSTAT, 1989/1, p.1).

Por outro lado, o envelhecimento da população manifestou-se com mais intensidade na Europa/12 do que nos EUA. Em 1987, a população total da CE/12 atingia 323 milhões

de habitantes (34% superior à dos EUA). A previsão, segundo a CE, para o ano 2010 é de um valor não superior a 2% o atual. Para este mesmo período, o crescimento demográfico será de 19% para os EUA e de 7% para o Japão. Ou seja, a participação da população da CE/12 decrescerá em termos relativos mundiais e terá um perfil com maior faixa de idosos. (16) Na estimativa evolucionar da população de 1987 para o ano 2040, os dados indicam que o total do grupo etário acima de sessenta e cinco anos passará de 15% para 24% no grupo da CE/12 (EMERSON, 1988, p. 61). Tal evolução será de 11% para 19% da população norte-americana, e de 9% para 23% no Japão.

Esse aspecto tem uma grande influência sobre os sistemas de seguridade social, não apenas em termos financeiros mas também da organização dos serviços públicos prestados e da própria solidariedade inter-gerações. Mantidas as características dos atuais sistemas de seguridade social e tomando-se as estimativas de projeções demográficas por faixa etária feitas pela OCDE, verifica-se que, no ano 2010, os EUA gastarão com aposentadorias por idade um percentual de quase a metade do que será gasto, em média, na Comunidade Européia. Como mostra a tabela 15, o Japão fica, nesse ano, em uma posição intermediária. Prevalecendo a atual tendência, em meados do próximo século a Europa/12 gastará o correspondente a mais de um quarto de seu PIB com aposentadorias do sistema de seguridade social.

A variação da taxa de atividade (relação entre a população economicamente ativa e a população total) é

(16) O crescimento relativo da população mais idosa deve-se não apenas à redução da taxa de fertilidade como também à elevação da esperança de vida em todos os países, embora persistam diferenças significativas entre eles. O crescimento da esperança de vida feminina tem sido maior que a masculina, aumentando a presença das mulheres nos grupos da terceira idade.

afetada por diversos fatores difíceis de serem dimensionados mesmo a médio prazo, o que impede de se fazerem previsões sobre o comportamento futuro no conjunto dos países comunitários. Neste caso, é ainda mais complexo, pois o espaço comunitário agrega um conjunto muito heterogêneo de desempenhos futuros dos diversos países. Não obstante, é válido ressaltar que essa relação (taxa de atividade) depende da participação dos homens e das mulheres (com ritmos diferentes de expansão do emprego e de presença na própria PEA), do ritmo e volume da entrada de jovens no mercado de trabalho (o qual, por sua vez, depende do desempenho demográfico do passado e do tempo escolar obrigatório, entre outros) e do ritmo de saída de trabalhadores (dependentes do sistema de seguridade social, e do nível e da estrutura de rendimentos de cada economia).

2.5.3 - A qualidade do emprego e a terciarização

O volume do emprego cresceu muito menos que o número de postos de trabalho no período mais recente de recuperação das economias europeias. Isto porque uma marca forte do mercado de trabalho nos anos 80 tem sido a grande expansão do emprego a tempo parcial e os contratos a prazo. Este fenômeno está associado à maior presença da mulher no mercado de trabalho e à terciarização.

Após a grande transferência de trabalhadores rurais para as zonas urbanas, o fenômeno marcante dos anos 70 e 80 foi a grande expansão das atividades do terciário, simultâneo à redução ou estagnação do emprego industrial na maioria dos países comunitários.⁽¹⁷⁾ O gráfico 4 apresenta

(17) Como veremos mais adiante, os novos países da Comunidade (Grécia, Espanha e Portugal) são os que ainda contam com maior presença de trabalhadores no setor primário, ainda estando em vigor uma significativa transferência destes para as zonas urbanas.

a evolução do emprego por setores na CE no período 1960-1985. Ve-se que, no conjunto do países, foi muito significativa a expansão do emprego no terciário na última década. A queda do emprego rural foi mais intensa nos anos 60; nos anos 70 e 80, a indústria perdeu posição lentamente. O emprego no setor terciário no conjunto da CE saltou de 37% para 60% entre 1960 e 1987 (1989, *L'Emploi...*, p.21).

A alteração registrada no setor dos Serviços não é apenas em termos de quantidade. Houve uma maior diversidade de tarefas, desenvolvendo-se novos sub-ramos, alguns de alto nível tecnológico. É interessante notar que, em muitos casos, a sistemática de subcontratação de serviços (em forte expansão) por parte das indústrias impediu que tivéssemos uma clara distinção entre um e outro setor.

O terciário apresentou um leque salarial maior do que o existente em outros setores. Estudo feito para a Alemanha (1989, *L'Emploi...* p.78) indicou isso e podemos admiti-lo para o conjunto da Comunidade Européia, porque não há qualquer indício em sentido contrário. É importante considerar, na análise da expansão do emprego neste setor, qual é a intensidade da transferência de atividades da indústria e qual o efetivo surgimento de novas tarefas. A importância de um e de outro destes fatores interfere nas elasticidades emprego/produto setorial e na economia como um todo.

Os dados levantados para os países comunitários nos anos 80 indicam que o processo de sub-contratação atingiu tanto empregos qualificados quanto empregos com baixa ou nenhuma especialização. A proliferação de novas formas contratuais de emprego está intimamente relacionada à fase de inovação tecnológica. Há, em muitos casos, uma perfeita articulação entre grandes plantas e pequenas unidades fabris para o fornecimento de certos bens ou

serviços.

A maior flexibilização do emprego é, em síntese, induzida por fatores associados à demanda e à oferta de emprego. Ela tem consequências para a organização sindical dos trabalhadores. Ela também afeta a organização dos sistemas de seguridade social, especialmente quando se tem um espaço comunitário onde se apresentam diferentes legislações. Esta é uma razão pela qual, a partir de 1992, terá que ser considerada uma nova adequação das diferentes legislações trabalhistas e de proteção social. Como será visto no próximo capítulo, esta questão é alvo de divergências entre os diversos países e mais ainda entre os diferentes grupos sociais e políticos.

2.5.4 -A participação da mulher no mercado de trabalho

Desde meados dos anos 70, o emprego feminino apresentou uma firme expansão. Nos anos 80, ele aumentou em todos os Estados-membros, conforme atestam os dados da tabela 4 e o gráfico 2; nos últimos quinze anos (1974-1989), a presença da mulher no mercado de trabalho se expandiu à taxa anual média de 6,0%. Em 1987, o contingente de mulheres correspondia a 38% do total de trabalhadores e a 35% do volume total de emprego. No setor terciário situa-se a maior presença de mulheres. Nele, os diversas funções sociais e de administração pública ou privada (nível inferior ou intermediário) são as principais áreas ocupadas.

O emprego a tempo parcial e temporário é um fenômeno que atinge muito mais as mulheres que os homens. As razões para este fato são alegadas estarem tanto do lado da

oferta quanto da demanda de emprego. Do lado da demanda, a necessidade de também responder por diversas outras obrigações no seio da família impossibilita uma ocupação a tempo pleno. Pesquisa desenvolvida pela CE revela que há uma parcela muito variável, de pais para pais, de mulheres que estão trabalhando em tempo parcial por opção, enquanto outros contingentes não encontram a alternativa de um emprego em tempo integral. (1989, *L'Emploi...*, p.77).⁽¹⁸⁾

A constatação acima não pode, entretanto, obscurecer o fato de que há, em grande parte dos casos, uma deficiente estrutura assistencial pública para atender as tarefas cotidianas das famílias. Além disso, a própria organização espacial urbana e a estruturação das economias de mercado (agravadas com a flexibilização do emprego) afetaram profundamente a convivência social nas diversas dimensões sócio-espaciais, assim como alteraram o papel das famílias nas sociedades modernas.

Um outro tipo de ocupação que tem uma forte presença feminina, embora não seja exclusiva desta, é o trabalho a domicílio. Este é um fenômeno que tem se expandido muito nos anos 80 e cobre diversos setores da economia: vestuário, têxtil e calçados (mais frequentes em países como Grécia e Portugal), até certos setores da metalurgia e microeletrônica (Reino Unido e Alemanha, por exemplo).

(18) A afirmação de que em grande parte existe uma opção por empregos a tempo parcial também foi feita por Michel Howard, Ministro britânico do Emprego, conforme artigo publicado no jornal português "Expresso" de 21/Abril/90

2.5.5 - A presença das pequenas e médias empresas (PME's) e o trabalho independente.

A expansão do trabalho a domicílio ocorre simultaneamente à expansão do emprego nas PME's e, entre ambos, há, muitas vezes, uma articulação dinâmica. O percentual de empregos nesses estabelecimentos é muito diferente nos diversos países, variando de 20% do total de emprego do setor manufatureiro no Reino Unido (onde houve um alto crescimento deste percentual) a mais de 50% na Grécia e na Itália.⁽¹⁹⁾ A maior importância na geração de emprego por parte das PME's é no setor Serviços. ⁽²⁰⁾ Algumas de suas características adicionais são: presença muito elevada de mulheres, maior rotatividade, menores salários e empregos menos qualificados associados a contratos de trabalhos mais flexíveis.⁽²¹⁾

Quanto aos trabalhadores independentes, verifica-se que a sua presença é, tal como as PME's, muito distinta nos diversos países. Um fenómeno geral é o fato de ter crescido o seu contingente no setor serviços, simultâneo a uma queda no setor primário (embora estes ainda respondam em alguns países pelos percentuais mais elevados). Na média geral, o número de trabalhadores independentes cresceu no período. Dentre os maiores percentuais destacam-se a Grécia, com mais de 35% da população ocupada em 1987, e depois

(19) Normalmente, considera-se como PME nas estatísticas europeias os estabelecimentos com número de empregados inferior a 100.

(20) A diferença entre o salário da grande empresa e o das PME's atinge 60% na França, segundo o estudo da CE (L'Emploi en Europe, 1989, p.82)

(21) Apesar disso o estudo da CE (1989, L'Emploi..., p.83) indica que na RFA existe nas pequenas empresas cerca de 76% de trabalhadores qualificados contra um percentual de 60% nas grandes empresas.

Portugal, Itália, Espanha e Irlanda, todos com cifras superiores a 20%. O maior destaque fica por conta do Reino Unido. No início da década, era o país de menor taxa de trabalhadores independentes. Nos anos 80, houve um excepcional crescimento, fazendo com que o seu perfil estrutural se aproximasse daqueles dos demais países.

Em que pese o nível insatisfatório das informações, é possível supor, segundo avaliação da própria CE, que a presença de um razoável percentual de trabalhadores independentes não seja um fenômeno passageiro, mantendo-se nos anos vindouros, embora com alterações setoriais nos diversos países, especialmente naqueles onde ainda se está em presença de uma ativa imigração rural.

Para fechar esta parte, vale lembrar que os anos 80 registraram o surgimento de novas formas de atividades no mercado informal, as quais, em muitos casos, passam a conviver com formas antigas. Este fenômeno junto com a maior segmentação do mercado de trabalho abre uma série de questões a serem consideradas. Qual a sua dinâmica, o perfil de renda e a relação com a "economia formal"? Quais as consequências de sua expansão para a distribuição de renda e para as contas públicas?. Quais providências adotar?. Estas e outras interrogações estão colocadas para serem equacionadas na década atual.

Todas estas transformações do mercado de trabalho tiveram implicações complexas na organização dos sistemas europeus de seguridade social e interferiram nas propostas de adequação legislativa no âmbito da unificação comunitária projetada para 1992. Esta problemática ganhou corpo quando, no início dos anos 80 evidenciava-se a dificuldade de a Europa superar os desdobramentos da crise econômica internacional e acompanhar as economias japonesa e norteamericana.

Neste contexto, haverá um verdadeiro relançamento do projeto comunitário. O próximo capítulo trata de mostrar como evolui e se estrutura o projeto de integração europeia e, dentro dele, como se situa a problemática da questão social.

3 = O PROJETO COMUNITÁRIO E A QUESTÃO SOCIAL

3.1 = Enquadramento histórico : O contexto externo e os principais lances da integração europeia

A CE tem suas origens nos anos 50. A idéia de uma integração europeia já ganhava força em diversas instâncias políticas e nos países europeus praticamente desde o primeiro minuto após o encerramento da Segunda Guerra Mundial, mas só realmente se efetivou a partir da criação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA) em abril de 1951 por parte da França, da República Federal da Alemanha, da Itália, da Bélgica, de Luxemburgo, da Bélgica e da Holanda. Em 1957, no Tratado de Roma, definiu-se pelos mesmos seis países a criação da Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEa ou EURATOM) e também a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE). Em verdade, estas três entidades continuam existindo, mas será a CEE - pela sua própria natureza e abrangência - a instituição de maior importância e que passa a ser referência central daí em diante (1).

A configuração das comunidades foi precedida por uma série de eventos que merecem ser rapidamente assinalados. Em 1946 houve o "apelo de Zurique", em que Winston Churchill propôs a construção de "uma espécie de Estados Unidos da Europa". O "Plano Marshall" foi criado em 1947 pelos EUA para a reconstrução europeia e, já ali, foi ressaltada a importância da cooperação econômica entre os países europeus. Em 1948, com o intuito de viabilizar a implantação do projeto de reconstrução, criou-se a OECE (Organização Europeia para a Cooperação Econômica) que, mais tarde,

(1) Acompanhando uma tendência observada na Europa doravante passaremos a denominar CE (Comunidade Europeia) para referirmo-nos ao projeto de integração que envolve as três referidas Instituições comunitárias).

transformou-se na OCDE (Organização Economia dos Países Desenvolvidos). Em 1947, houve a formação da Comunidade da Europa para a cooperação intergovernamental na área política e a OTAN (Organização Tratado do Atlântico Norte) para a área militar. Ainda antes do Tratado de Paris (fundação da Comissão Econômica do Carvão e do Aço - CECA) deve-se destacar, em 1950, a declaração de Robert Schuman - Ministro dos Negócios Estrangeiros da França - em defesa da unificação econômica e política da Europa, na mesma linha já elaborada por Jean Monnet ⁽²⁾ e também nesse mesmo sentido a Declaração de Plevén - Ministro Francês da Defesa - perante a Assembléia Nacional do seu país.

É importante notar que os alicerces da integração econômica européia se instalaram em um período de intenso crescimento econômico e comercial da economia mundial de mercado. Durante um período de quase três décadas - os chamados "trinta gloriosos" - existiu uma intensa expansão econômica no centro, com a padronização e internacionalização do sistema capitalista de produção e consumo, ampliando-se o grau de interdependência entre as economias nacionais. Neste movimento, os EUA tiveram um papel especial como nação detentora de condições favoráveis a uma ação hegemônica, definindo unilateralmente as regras do jogo. Foi nesse contexto que se construiu a nova configuração do sistema monetário internacional nos acordos de Bretton Woods (1944) e, mais tarde, do comércio no GATT (1947).

Condicionaram o intenso crescimento econômico no centro, a partir da indústria, a expansão da produtividade (inclusive da agricultura), inovações tecnológicas, com grandes avanços em termos de desenvolvimento científico e de

(2) Jean Monnet é tido como um dos "Pais da Europa". Ele lutou ardorosamente pelo projeto de aproximação dos países europeus. Foi ele quem elaborou, junto com Schuman, o plano inicial de integração européia.

técnicas de produção, inclusive com substituição de produtos e insumos básicos (o predomínio do petróleo em substituição ao carvão é um destaque), a disponibilidade de mão-de-obra e a aceleração da expansão da demanda de bens de consumo durável. A indústria de transformação liderou o crescimento com taxas espetaculares e, no seu interior, destacam-se no topo da lista, a metal-mecânica e a petroquímica.

O processo se efetivou com a presença de grandes empresas, ampliando a participação em diversos países. Houve, em suma, uma internacionalização do sistema capitalista de produção a partir da industrialização do centro, onde, paulatinamente, reduziu-se a diferença entre os níveis de produção e renda dos principais países em relação aos EUA. (3)

Por sua vez, o comércio internacional cresceu a taxas duas vezes superiores ao crescimento dos mercados internos. A sua liberalização permitiu que houvesse um intenso intercâmbio dentre os países do centro, que se recuperavam da guerra e, em menor escala, entre estes e o Terceiro Mundo.

Portanto, a definição de rumos para uma união européia desenrolou-se em um momento de particulares conotações no cenário internacional. As repercussões diretas da guerra marcavam de forma inusitada as sociedades dos países beligerantes e, dentre estes, de forma mais acentuada, a Europa, principal palco do conflito.

Foi justamente a partir desses marcos históricos que, como vimos no primeiro capítulo, tornou-se possível o entendimento da formação dos sistemas nacionais do "Welfare

(3) É oportuno chamar a atenção para o fato de que, durante os anos 50, o ritmo de crescimento industrial e do comércio externo mundial dos EUA ficou aquém dos ritmos observados na maioria dos países do Centro.

State" na Europa. Por sua vez, as propostas de integração europeia, com todas as suas variantes, ganharam, nesse quadro, condições propícias para um primeiro ordenamento.

Desde a primeira constituição institucional da CE, com os seis primeiros países-membros, ficou claro que o fator-chave para a ação orquestrada era de natureza econômica. O objetivo central era o de organizar uma instituição supranacional para garantir ou ampliar mercados. A missão essencial definida pelo Tratado de Roma para as instituições comunitárias era a da construção de um mercado comum. Para isso, fazia-se necessário uma união aduaneira e uma harmonização das políticas nacionais subordinadas a quatro princípios: a) a circulação sem entraves de mercadorias; b) idem, idem, em termos de mão de obra; c) idem, idem, em termos de capitais; e d) a liberdade de estabelecimento de empresas ou de prestação de serviços.

Os maiores avanços, na primeira década de funcionamento da CE, estiveram relacionadas à união aduaneira e à política agrícola comum. Nas outras proposições, o resultado foi distinto. Os progressos só se efetivaram a longo prazo, no decorrer de novas deliberações oficiais acordadas posteriormente, do final dos anos 60 em diante. Desde já, ressalte-se que o projeto de união econômica da CEE ia muito além da configuração de uma política aduaneira e de uma política agrícola comum. Por isso, a necessidade de uma articulação de políticas, seja no âmbito mais ampliado da disciplina monetária, fiscal, e orçamentária, seja na dimensão social e do emprego, impôs a necessidade de novas diretrizes políticas. Como ressalta Moussin (1985, p. 13), "na prática, teria sido muito difícil prever e regulamentar, num só tratado, todos os problemas que poderiam surgir quando da passagem à união econômica, que requeria uma integração muito mais vasta do que a exigida na fase da união aduaneira ou mesmo do mercado comum".

É interessante observar que, imediatamente a seguir à organização da CEE, surge também a " Associação Económica de Livre Comércio " (AELC) que, como o próprio nome indica, circunscrevia-se à formação de uma grande zona europeia de livre comércio. A AELC constituiu, em 1959, uma resposta ao aparecimento da CEE por parte de um grupo de países, sob coordenação do Reino Unido. Englobava, inicialmente, os seguintes países: Reino Unido, Portugal, Suécia, Finlândia, Austria, Noruega e Suíça ⁽⁴⁾ . Este grupo não aceitava as teses integrativas amplas da CEE em formação. Portanto, deve-se considerar que, já de início, o projeto CEE não é exclusivamente voltado para o estabelecimento de mais uma zona de livre comércio, mesmo que, em um primeiro momento, na prática, assim tenha se revelado. Na verdade, o Tratado de Roma define como um primeiro objetivo (de curto prazo) uma união aduaneira. Mas ele também traça as diretrizes para a organização do mercado comum e já se refere a uma posterior união económica e monetária. Ressalte-se que o artigo 235 abre a possibilidade de se estabelecerem quaisquer outras políticas consideradas necessárias à concretização dos objetivos gerais inscritos no Tratado. Ou seja, abre-se espaço para uma ação comunitária com o objetivo até de se alcançar uma união política, embora isso não fique explicitado.

A década dos 60 foi um período de marchas e contramarchas no projeto CEE, a partir das proposições do Tratado de Roma. Apesar dos avanços, este não foi um período tranquilo, pois ocorreram temporários reveses causados por desavenças entre os Estados-membros, dentre os quais ressalta-se a posição inflexível da França, contrária à participação do Reino Unido e resistente ao projeto de financiamento da Comunidade, proposto em 1965. Por essas

(4) Em 1973 o Reino Unido abandonou a AELC e ingressou na CEE, em um ambiente político que veremos mais adiante.

razões, a França, por sete meses, praticamente se retirou da Comunidade, adotando o gesto que passa a ser conhecido como a "política da cadeira vazia" (5) .

Houve, nesse meio tempo, a apresentação do pedido de adesão por parte de quatro países, a saber: Noruega, Irlanda, Reino Unido e Dinamarca. Contudo, as primeiras adesões só ocorreram mais tarde, em 1972, por causa da própria dificuldade existente em consolidar o projeto comunitário entre o grupo originário e por causa das divergências políticas existentes principalmente com relação ao Reino Unido.

Mas, apesar de tudo, pode-se admitir que os anos 60 registraram importantes alterações na organização comunitária, prosseguindo-se no projeto estabelecido no Tratado de Roma. Ampliaram-se muito a união aduaneira e a política agrícola comum; implantaram-se os fundos estruturais (em 1960, o Fundo Social Europeu-FSE e, em 1964, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola - FEOGA); e estabeleceram-se vários acordos comerciais e de cooperação com diversos países.

Em 1965 definiu-se no Tratado de Bruxelas (em vigor a partir de julho/1967), a fusão das três comunidades (CEE, CECA e CEEA) com o estabelecimento de uma só administração, um orçamento geral e um protocolo de privilégios e imunidades. Em 1966, os seis países-membros adotaram um primeiro programa comum de política econômica a médio prazo. Em 1969, deu-se partida à criação da união econômica e monetária e abriu-se a possibilidade de uma mais acelerada cooperação comunitária e da admissão de novos países. (6)

(5) Veja no "Anexo I" o significado e a duração desta atitude francesa.

(6) Vale insistir que essa posição ocorre com a ativa participação da França que, inclusive, sob o governo de Georges Pompidou, não mantém o veto à entrada do Reino

Durante a década dos 70, a CE passa de seis para nove membros (admissão do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca em 1972). Com a crise de 1974 e perante o instável clima monetário internacional (suspensão da convertibilidade do dólar em agosto/1971), foi criada a "Serpente Monetária Europeia", que 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.⁽⁷⁾

Dois marcos importantes neste período foram: a) a adoção, em 1974, de um Programa de ação social comunitária, a partir das disposições inscritas na Tratado de Roma; b) o relançamento da política europeia, em 1975, com a Reunião de Paris, onde se definiu, entre outros pontos, a institucionalização do "Conselho Europeu", a organização de uma política comunitária para a ação regional e a revitalização do Parlamento Europeu. Já no final da década (março/1979), fundou-se o Sistema Monetário Europeu (com a definição do ECU - European Current Unit - como a unidade monetária europeia). Também, ao longo de todo o período, expandiram-se os acordos de cooperação ou de comércio da CE com diversos grupos de países ou nações isoladas.

Na década dos 80, houve novas adesões, passando-se, inicialmente, para dez membros, com a adesão da Grécia a partir de 1981, e para os atuais doze, com a entrada de Espanha e Portugal como membros de pleno direito em 1986.

Ainda no início desse período, o Presidente François Mitterrand apresentava um conjunto de propostas para a

Unido, conforme ocorria sob o governo de Charles De Gaulle.
(7) A "Serpente" enfrentou problemas para vigorar devido aos problemas monetários da primeira metade dos anos 70. Posteriormente, ela se firmou e constituiu o embrião do Sistema Monetário Europeu a ser desenvolvido nos anos 80.

concretização do "espaço social europeu". Ganhava maior centralidade a discussão sobre a necessidade de implementação de medidas contra o desemprego. Logo em seguida, o FSE passou por uma série de reformas. Outra resposta da Comunidade à crise econômica foi a criação de importantes programas de desenvolvimento tecnológico. Em 1985, definiu-se em Milão um "Livro Branco", onde se prescrevia a realização, até 1992, de um verdadeiro mercado único, sem barreiras técnicas, fiscais ou físicas. Nesse mesmo ano, o Conselho Europeu de Luxemburgo decidiu ratificar o objetivo político de realização de um espaço sem fronteiras para o livre trânsito, em 1992, de capitais, mercadorias, serviços e pessoas. Além disso, note-se que, nesse contexto, houve um significativo fortalecimento do Parlamento Europeu, na perspectiva de se consolidar o projeto de união política.

Inegavelmente, a referência mais importante dessa década em termos de construção europeia foi a definição do "Ato Único", promulgado em 1986. Este Ato foi ratificado por todos os parlamentos nacionais e, como veremos mais adiante, fez uma importante revisão de temas definidos no Tratado de Roma.

Após o "Ato Único", os dois acontecimentos mais importantes a serem registrados foram a duplicação dos recursos dos fundos estruturais, a revisão da política comunitária para as regiões mais carentes e a promulgação da "Carta Social Europeia" por onze dos doze países-membros.

No final dos anos 80 os acontecimentos com os países do leste europeu criaram novas expectativas de ação internacional e de organização da Comunidade Europeia. Com a unificação germânica, definiu-se um período de transição para a parte ocidental no âmbito da CEE, aplicando-se medidas transitórias em etapas programadas, tal como ocorreu

quando da adesão de novos membros.

Por sua vez, a Tchecoslováquia e a Hungria assinaram acordos de cooperação comercial e econômica com a CE no primeiro semestre de 1990 e anunciaram a intenção de serem membros de pleno direito da Comunidade.

Do grupo da AELC, já existe solicitação de adesão por parte da Austria. Também o governo sueco declarou em Maio de 90 que poderia aderir à CE até 1995. Neste País, 39% da população eram favoráveis, em 1990, à adesão (eram 21% em 1987) e 34% eram contra (Boletim-92, n. 6-90, p. 3).

Além destes países, existe uma antiga solicitação da Turquia em se tornar membro comunitário. Todos estes acontecimentos revelam que, a cada dia, torna-se insuficiente pensar na reorganização europeia apenas a nível dos doze países comunitários. O "espaço econômico europeu", que é a categoria privilegiada nas reflexões atuais, englobaria os países atuais da CE mais os países da AELC e potencialmente alguns da faixa centro-ocidental.

Portanto, é neste contexto que a "dimensão social" se desenvolveu e ganhou maior centralidade na última década. Muitos analistas e lideranças políticas reconheceram que a alternativa liberal do "Tratado de Roma" precisaria ser ultrapassada. Quer dizer, a conquista de um mercado comum, por meio da implantação das "quatro liberdades" (de produtos industriais e agrícolas, de movimentação de capitais, de circulação de trabalhadores e de estabelecimento/prestação de serviços) por si só não seria suficiente para reduzir as disparidades de níveis de desenvolvimento existentes entre os países-membros.

A propósito, é interessante notar que a valorização da coesão social e econômica foi concretizada pela decisão de

se atribuir maiores recursos e nova organização para as políticas corretivas e os fundos estruturais (FSE, FEDER, FEOGA-Orientação).

Todavia, apesar dos avanços já verificados, especialmente a nível de propostas e de retórica, a problemática social persiste na organização comunitária envolta, ainda hoje, em um ambiente de incertezas. Até agora avançou-se em traçar os marcos gerais do projeto comunitário, mas isto não basta. As deliberações do "Ato Único"(1986) e da "Carta Social" (1989) precisam ser desdobradas em legislações nacionais e comunitárias mais específicas para os diversos temas. Além disso, existem divergências claras sobre qual a melhor estratégia para avançar a proposta comunitária, em termos das suas vertentes social, política e monetária.

Vale notar que a "Carta Social" não foi aceita por unanimidade. O Reino Unido não a assinou. Com isso, queremos ressaltar o fato de ainda não existir uma alternativa clara para se implementar a coesão social e construir a "Europa dos cidadãos" tão enfatizada nos discursos e textos.

A resistência em aceitar avanços no trato de questões afetas diretamente ao bem estar social, mercado de trabalho, meio-ambiente e direitos dos consumidores, é explicitada pela diferença que existe na forma de se ter a aprovação de propostas no Conselho Comunitário. Para estes temas, tem-se a exigência de "aprovação por unanimidade", enquanto para aqueles destinados a aprimorar a liberalização dos mercados, tem-se uma "aprovação por maioria qualificada".⁽⁸⁾ Este é um ponto cuja discussão está na

(8) As decisões tomadas pelo Conselho por "maioria qualificada" leva em conta uma ponderação dos votos dos seus membros (artigo 148 do Tratado CEE). Esta ponderação passou desde 1.º janeiro/1986 a ser a seguinte: Alemanha,

ordem do dia. Junto a ele, cresce o debate sobre a necessidade de se aperfeiçoar o jogo político com reformas na estruturação de poder das instituições democráticas, em especial com o aumento da participação do Parlamento Europeu para garantir uma maior integração entre a sociedade em geral e a organização burocrática de Bruxelas.

A estrutura institucional da CE está apresentada no Anexo II. Por ele é possível conhecer como se compõem as diversas instâncias dos três níveis de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), como eles se articulam e como se desenrola o processo decisório.

Como já fizemos menção, o momento atual é rico de debates e definições, ampliados ainda mais pelos acontecimentos ocorridos a leste. A reconstrução europeia hoje situa-se numa posição ofensiva -- ao contrário do que ocorreu até o início dos anos 80 -- e traz consigo importantes elementos para a reequação do jogo político mundial e da economia internacional.

Isso é um fato. Porém é também real a verificação da existência, no âmbito interno, de complexos problemas sócio-econômicos e políticos. A desigualdade regional, a pobreza persistente, a má condição de vida nas grandes aglomerações urbanas, a vida dos imigrantes, a exacerbação dos nacionalismos, a criminalidade e a droga são referências que, por um lado, contrapõem-se à pressão liberal para se reduzir os sistemas de proteção social e, por outro, exigem repostas eficazes para não travarem o avanço do projeto de integração.⁽⁹⁾ Isso é mais verdade se se busca,

França, Itália e Reino Unido: 10; Espanha: 8; Bélgica, Grécia, Holanda e Portugal: 5; Dinamarca e Irlanda: 3, Luxemburgo: 2.

(9) Os críticos mais contundentes do projeto comunitário ressaltam que, após três décadas, não houve uma satisfatória redução das desigualdades regionais. Ver, por exemplo, inúmeros textos da Revista *Economie et Politique* do Partido Comunista Francês. O trabalho de Venturini (CEE, 1989, p.

efetivamente, construir uma COMUNIDADE. Esta problemática atual é o objeto de análise na sequência deste capítulo.

3.2 - A Questão Social no Processo de Unificação

3.2.1 - A controvérsia sobre os efeitos do mercado ampliado

O "Tratado de Roma", ainda hoje a referência mais forte para a unificação europeia, define claramente a necessidade de se alcançar uma plena mobilidade de capitais, mercadorias e trabalhadores para se atingir os objetivos comunitários. Nele está explicitada a preocupação em se ter um crescimento econômico harmônico, uma garantia do nível de emprego e um satisfatório padrão de vida. O alcance desses objetivos deveria resultar do funcionamento do mercado comum e das disposições normativas, que seriam definidas no decorrer do processo.

Entretanto, conforme ressalta RIFFLET (1989, p.8), há uma nítida ambigüidade no projeto de unificação europeia quanto à concepção dada à questão social e às medidas concretas adotadas para se atingir os fins propostos. Observe-se que, no "Tratado", tem-se uma perfeita percepção de ser o "social" uma variável resultante do funcionamento econômico. Existe a explicitação da necessidade de se garantir um satisfatório ambiente social no sentido mais geral, de conjunto, não descendo a explicitações necessárias para qualificar qual o modelo de sistema de proteção social deveria ser, pelo menos, tomado como referência para os Estados nacionais. Da mesma forma, os documentos originários da proposta comunitária não

49) registra que, em 1985, existiam na Comunidade Europeia cerca de 44 milhões de pessoas em situação de pobreza (número considerado em sentido restrito, ou seja, só levando em conta o nível de renda familiar).

demarcam as competências na relação entre as funções das instituições comunitárias e as nacionais.

Posteriormente, com o "Ato Único", a questão social é retomada, alçada a um novo patamar, mas, apesar disso, mantém-se a ambigüidade original.

Em 1989, com a "Carta Social", a problemática social recebe um tratamento realmente diferenciado em documentos sancionados pelo Conselho Comunitário. Não se pode desconhecer que tal "Carta" foi antecedida por uma série de medidas e manifestações em defesa do "social" por parte de dirigentes políticos, ao longo dos anos 70 e 80. Ressalte-se, por exemplo, a Conferência de Paris, em 1972; a primeira definição de um programa de ação social, em 1974; e a ênfase do discurso do Presidente François Mitterrand em se construir um "espaço social europeu", com uma "Europa dos cidadãos" no início dos anos 80.

Com as adesões ocorridas em 1972, 1981 e 1986, houve uma elevação das desigualdades econômica e social entre regiões, e também ampliou-se o leque das formas de organização dos sistemas de proteção social e da legislação trabalhista entre os países-membros. São muito heterogêneas, também, as estruturas organizativas dos grupos ocupacionais em cada país e a relação destes com o aparelho de Estado. Assim, a harmonização de ações voltadas para os problemas do emprego e da segurança social (preconizadas nos documentos comunitários e necessárias para se alcançar, na prática, a unificação) encontram maiores obstáculos a serem superados no âmbito da própria direção política comunitária, em face dos diversos interesses nacionais em jogo.

Um instrumento priorizado na consecução do projeto de se ter um "espaço social europeu" tem sido o diálogo social

entre os diversos parceiros sociais. O efetivo envolvimento do movimento sindical, das organizações patronais e de diversos outros grupos da sociedade civil tem ocorrido e tem sido utilizado como um escape para suprir a ambigüidade orgânica das instituições comunitárias.

Entretanto, deveríamos indagar sobre até que ponto tem havido sucesso no enfrentamento dos diferentes pontos de vista e, mais ainda, até que ponto os pronunciamentos colocados no papel têm implicado em melhorias no padrão de proteção social. Provavelmente, uma resposta a tal questão poderá ser melhor formulada ao término da etapa de transição até 1992. Muitas proposições mais específicas são recentes e requerem um mínimo prazo para se mensurar seus desdobramentos. Não obstante, diversos analistas têm se manifestado sobre o tema, realçando a maior complexidade em se atingir a livre mobilidade do fator trabalho em comparação com a do capital.

Tal peculiaridade do problema social é um fato. Observe-se que, ao longo de mais de três décadas do processo de estruturação da comunidade europeia, este tema tem recebido distintos tratamentos. Em um primeiro período, de meados dos anos 50 até início dos anos 70, estava-se em um ambiente de intenso e estável crescimento econômico dos países-membros. Nesse período, a problemática do desemprego e da cobertura social estavam, obviamente, relegados a um plano secundário. O Fundo Social Europeu, previsto no Tratado de Roma e criado em 1961, funcionou até 1971 exclusivamente voltado para reeducar e promover a reinstalação da força de trabalho perante as modificações programadas com o mercado único. A atenção estava totalmente voltada para as possíveis alterações estruturais manifestadas no mercado formal de trabalho e, especialmente, com a mão-de-obra assalariada.

O segundo período do projeto comunitário (e de sua ação social) foi de meados dos anos 70, após o estouro da crise econômica em 1973, até meados dos anos 80. Nesse tempo, observou-se que a questão social ganhou uma maior centralidade a nível do discurso político. Porém, em termos de medidas práticas, a situação foi bem outra. A Comunidade Européia encontrava-se na defensiva para traçar as suas políticas. Diante das adversidades, as reações internas dos diversos países do centro foram diferentes e não contaram com uma orquestração satisfatória no âmbito da Comunidade. Os resultados alcançados em cada país decorreram dos aspectos das políticas econômicas adotadas nacionalmente e de elementos estruturais de cada sistema econômico.

Mas, embora não haja uma articulação das diversas estratégias e, mesmo ressaltando-se as peculiaridades de cada país, é possível detectar, como vimos no capítulo dois, um conjunto de pontos comuns nos diversos casos, de forma a permitir-nos falar em um "modelo europeu de regulação sócio-econômica". Este "modelo" ganhou destaque especialmente quando se fazia a comparação com o desempenho de outros países do centro, basicamente os EUA e o Japão. Marcavam este "modelo" a reduzida flexibilidade do mercado de trabalho, os pesados orçamentos dos sistemas de proteção social, a existência de uma alta taxa de desemprego e o baixo percentual de população ativa. Como procuramos mostrar antes, tais características estruturais das economias européias foram criticadas por estudiosos europeus e norte-americanos e julgadas como fontes geradoras de obstáculos para a retomada do crescimento e estabilidade

econômica dos países europeus (10).

O terceiro e último período do projeto comunitário cobriu a segunda metade dos anos 80 e ainda se mantém. Nesta etapa, ocorreu na Europa uma retomada do crescimento econômico e obteve-se uma relativa estabilidade de preços. O projeto de integração europeia ganhou novo impulso neste ambiente. A centralidade da unificação monetária e política se sobressaiu e abriu-se espaço para se consolidarem proposições destinadas à organização do almejado "espaço social". Exemplos maiores desta circunstância foram a aprovação da "Carta Social Europeia" e também a duplicação dos fundos estruturais, com a revisão dos programas de ação comunitária para assuntos regionais, sociais, educativos, tecnológicos e de emprego.

Contudo, é enganoso supor que se atinge, no período mais recente, um ambiente de consenso em torno das estratégias a serem seguidas e dos pontos de vista relativos à problemática social e do emprego. o maior exemplo é o fato de a "Carta Social" não ter sido aceita pelo Reino Unido.

Sob tal perspectiva, muitos admitem serem limitadas as chances de avanços na construção de um "espaço social europeu". Esta idéia é sustentada pelas divergências existentes entre os países-membros, pelo ambiente de crise e pela dificuldade de se ter soluções consensuais para os problemas internos.

(10) Trabalho da CE (1989, *Europe Sociale - Les Aspects Sociaux du Marché intérieur*, p. 63) reconhece esta situação ao discutir o impacto da crise sobre as políticas sociais. O texto também rechaça a crítica dos EUA aos sistemas de Welfare State ao lembrar que aquele país possui um elevado déficit orçamentário gerado em parte pela transferência de recursos do governo central por causa dos desdobramentos econômicos e sociais da reconversão industrial.

As divergências a respeito de como enquadrar o "projeto social" na unificação europeia tem ramificações mais profundas no interior das diversas nações, atinge os aparatos estatais, os fóruns de decisão política e as entidades da sociedade civil. Podemos dizer que existem duas concepções-limites que propõem caminhos alternativos para o futuro.

Em síntese, podemos escrever, seguindo a sugestão de Caire (1989, p.27) que, no projeto comunitário, existem duas vertentes distintas quando se discutem as questões do emprego e da proteção social: uma, a linha liberal, advoga a necessidade de se assegurar a mobilidade do fator trabalho, de forma a se ter a melhor alocação de recursos pelo mercado. Por essa via, os problemas sociais se resolveriam com melhor eficiência. A linha alternativa (aqui, à falta de melhores termos a chamaremos "reformista" ou "social-democrata"), coloca ênfase na necessidade de se ter a garantia dos direitos sociais mínimos a todos os cidadãos europeus. Ela admite a importância de se ter forças de mercado competindo sem maiores entraves, desde que haja um satisfatório controle estatal de setores básicos. Um ponto comum a estas duas abordagens, mas que ganha uma ênfase especial nos países do norte, é a preocupação com o "dumping social", sobre o qual, mais adiante, iremos discutir com detalhes.

É inequívoco que tal divergência leve a resultados muito distintos em termos de políticas comunitárias e tenha repercussões diretas na forma de se organizar a futura sociedade europeia, como veremos a seguir.

3.2.2 = A Livre circulação dos trabalhadores no espaço comunitário

A Europa foi palco de intensos fluxos migratórios no pós-guerra. As movimentações demográficas ocorreram no espaço intra-comunitário e no internacional.

Até meados dos anos 70 a determinação dos fluxos migratórios ocorria em função da intensa e estável expansão econômica na Europa, especialmente da região centro-norte. A expansão do emprego industrial e urbano implicou em uma acelerada redução da população rural de toda a Comunidade e da população ativa dos países sul-europeus. A grande maioria dos imigrantes era composta da população com baixo nível educacional ou de qualificação profissional muito restrita.

Mais recentemente, desde a segunda metade da década dos 70 tem ocorrido uma clara alteração nos movimentos migratórios na Europa. Aos poucos, ganhou importância a redução (ou mesmo reversão) no sentido sul-norte dos fluxos migratórios, ao mesmo tempo que, na maioria dos países, deixou de ser significativo o êxodo rural. Apenas em países como Portugal, Grécia, no sul da Itália e em partes da Espanha é que a população rurícola ainda apresenta níveis muito superiores à média européia assim como a movimentação populacional campo-cidade ainda persiste de forma significativa.

Outro dado novo diz respeito ao perfil dos imigrantes. Tem crescido o contingente de pessoal com maior qualificação profissional. Na medida em que o padrão de industrialização indica modificações profundas e que está em trânsito uma superação do modo de produção fordista, há uma baixa relativa (ou mesmo absoluta em certas regiões) no emprego industrial. Assim, a oferta de empregos na indústria deixa

de ser o principal dos movimentos migratórios. As complexas modificações nas formas de emprego e na estruturação dos mercados de trabalho, reflexos da nova estrutura produtiva, alteram a dinâmica dos fluxos inter-espaciais de mão-de-obra. Cresce a importância de deslocamentos de trabalhadores subcontratados ou dentro da mesma empresa, atuando em projetos com duração pré-determinada. É distinto, portanto, de antes, quando, no mais das vezes, o "trabalhador-cabeça de casal" se deslocava previamente à busca de emprego e a família seguia depois ou permanecia no país de origem.

Com a implantação do mercado comum, passou a ser fundamental pensar em como seriam afetados os fluxos migratórios e quais as medidas a serem acionadas para arrefecerem os problemas com grupos ocupacionais específicos. Nesse sentido, passou-se a trabalhar com a idéia de se harmonizar os instrumentos de ação social e a legislação trabalhista. A efetiva mobilidade da força de trabalho implicaria na superação de barreiras para o emprego assalariado e para o estabelecimento dos trabalhadores independentes; implicaria, em suma, no fim dos nacionalismos, substituído por um tratamento igual para toda a população ativa e para os seus dependentes.

A mobilidade geográfica tem conexão com a mobilidade profissional e não há como pensar em uma ou outra de forma separada. Neste sentido, a política de formação e retreinamento de mão-de-obra terá que levar em conta os aspectos regionais e sociais para garantir o efetivo reagrupamento ocupacional no espaço comunitário. Este ponto é ainda mais importante quando se pensa na mutação em andamento nas formas de emprego e na reorganização espacial.

A união econômica, monetária e política projetada tem desdobramentos diretos sobre a reestruturação das bases econômicas das regiões. Os países mais atrasados, onde há

regiões com estrutura produtiva menos eficiente, terão que receber condições para reestruturarem suas economias e adequarem sua força de trabalho. Este acontecimento é simultâneo ao já referido estágio de reformulação da base produtiva industrial.

O crescimento do emprego tem se destacado no conjunto das pequenas e médias empresas, agrupadas em "tecnópolis". Com a sofisticação tecnológica, sobretudo nas comunicações, há uma rápida modificação da rede urbana-espacial e, no interior das cidades, o terciário passa a ser o principal gerador de empregos. Vimos, aliás, no capítulo anterior, que é no terciário que se estabelece, em grande parte, a oferta de emprego a tempo parcial ou em contratos de duração pré-determinada.

A maior criação de empregos precários resulta em uma maior mobilidade setorial e geográfica da força de trabalho. Daí a necessidade suplementar de se ter respostas claras à garantia dos direitos sociais de todos os trabalhadores (assalariados ou não) e dos demais grupos populacionais não-ativos (estudantes, aposentados, etc). (11)

3.2.3 - A política social como fator dinâmico de desenvolvimento local: do social inevitável ao social produtivo

A persistência dos elevados percentuais de desemprego na Europa e a intensa transformação em andamento no mercado

(11) Merece destaque o registro feito pela Comissão Europeia - Direção Geral do Emprego e das Questões Sociais - de que a melhoria nos sistemas de segurança social foi um dos fatores que contribuíram para reduzir os fluxos migratórios na Espanha.

de trabalho tem levado a uma nova concepção de estratégia de ação social no contexto comunitário.

Este é, sem dúvida, um ponto positivo resultante dos momentos da crise vividos nos anos 70 e 80. A busca de alternativas preventivas no combate às dificuldades de emprego e deficiências sociais levam à valorização de estímulos a iniciativas locais de emprego (ILE). Essa estratégia envolve a organização de projetos locais ou regionais em ações conjuntas, com a participação de administrações públicas nacionais, entidades da sociedade civil e instituições comunitárias.

A premissa implícita na proposta é a de que, nos ambientes municipais/regionais, é possível encontrar "estratégias de sobrevivência" bem sucedidas e que podem contribuir para reduzir o problema social/regional de áreas com dificuldades de desenvolvimento no projeto comunitário.

Tais iniciativas não são espontâneas. Faz-se necessário que sejam estimuladas. A definição de projetos teria que articular as diversas esferas administrativas comunitárias e exigiria significativos aportes financeiros para o arranque inicial.

A referida estratégia tem ganhado maior importância nessa última década: constituiu um aspecto adicional do "modelo europeu" de regulação sócio-econômica que, inclusive, é desconsiderado pelas teses liberais. Uma avaliação mais satisfatória dessa alternativa está para ser feita, mas existem diversas indicações favoráveis de suas consequências em micro-regiões específicas.

Entretanto, é preciso reconhecer que esta opção apresenta limitações. Existem barreiras impeditivas para absorver um contingente muito elevado de pessoas. A lógica

de reprodução dos empregos incentivados não é idêntica à de atividades próprias do mercado, embora passe a existir uma interseção dinâmica entre ambas. Não obstante, a importância de uma política de emprego ativa vai além do que se atinge quantitativamente. Acima de tudo, a ênfase dos analistas europeus é dada ao fato de a "questão social" ganhar, nestas circunstâncias, uma dimensão muito distinta daquelas formalizadas como objetivos de ações estatais compensatórias, ou de mera "proteção social".

As complexas reformulações em andamento, no decorrer dos anos 80, nas dimensões tecnológica e do mercado de trabalho, têm sido acompanhada de amplos questionamentos sobre a estrutura do "Welfare State". Este, como vimos no primeiro capítulo, foi uma resposta típica do pós-guerra, em presença de uma continuada expansão econômica, e esteve perfeitamente ajustado a uma coordenação macroeconômica keynesiana. Hoje, as condições estruturais são outras e intensifica-se o debate sobre a busca de novas formas de regulação social: nova socialização e novas formas de organizar os serviços sociais básicos.

Nessa perspectiva, as ILE passam a ter uma maior importância. As políticas sociais tradicionais são, em geral, raramente articuladas com as dinâmicas sócio-econômicas locais. Constituem apenas medidas corretivas. Normalmente, as populações-alvo têm um papel exclusivamente de receptadores. Os espaços locais são classificados segundo o nível e as características das carências existentes. As prioridades para a ação decorrem destas magnitudes e também do interesse de representantes políticos.

Em suma, conforme tem ganhado projeção nos debates e textos da CE, pode-se assumir que, com a valorização das ILE, a questão social ganha uma nova interpretação, passando-se do "social inevitável" ao "social produtivo".

Diante da necessidade de se alcançar uma redução das desigualdades sociais e regionais e com a heterogeneidade existente entre os diversos países, esta nova alternativa tem ganhado um maior interesse de estudo e de formulação de políticas. Em verdade, tal prática, no âmbito comunitário, já vinha sendo adotada anteriormente nos países membros, dentro de uma política positiva para o mercado de trabalho. Só que, agora, torna-se mais imperativo avançar por esta linha de conduta, havendo uma certa articulação de propostas nacionais.

Além desta principal consequência, é interessante observar que, nas experiências européias, tem sido ressaltada a vantagem de se conseguir, por essa via, uma menor resistência adaptativa dos grupos sociais envolvidos nos projetos de reestruturação econômica. Da mesma forma, consegue-se uma significativa redução na tramitação burocrática e, consecutivamente, nos dispêndios com as atividades-meio.

Um outro ponto muito relevante corresponde à possibilidade de se obter, a nível regional, uma maior resistência à flutuação cíclica da economia nacional.

Portanto, dentro do quadro de restrições orçamentárias dos países da comunidade e perante a pressão liberal, pode-se admitir serem alvissareiras as opções de valorização do espaço local/regional para se construir novos consensos e dar repostas ao alto nível de desemprego e às carências sociais.

3.2.4 = A possibilidade de "dumping social" e a proposição de uma "base mínima" de proteção social na CE.

A construção de um Mercado Comum Europeu tem suscitado questionamentos a respeito da possibilidade de se ter uma quebra no padrão médio de bem-estar por causa do deslocamento de atividades produtivas para áreas de salários e proteção social inferiores à média comunitária. Se assim ocorresse, os trabalhadores do norte ficariam prejudicados em função de sua substituição por aqueles das regiões menos desenvolvidas.

Entretanto, não pensamos que tal problemática possa ser considerada desta forma. Esse argumento coloca a situação da proteção social exclusivamente em termos de custos produtivos. Uma melhor proteção social também significa um atrativo para a fixação de mão-de-obra qualificada e, a nível microeconômico, pode corresponder a um melhor nível de produtividade. Em termos agregados, há de se considerar os efeitos multiplicadores de um padrão satisfatório de proteção social, o qual, como reconhece a grande maioria dos analistas europeus, tem um papel importante para amortecer os impactos das crises cíclicas nos sistemas capitalistas de produção.

Portanto, é preciso considerar com cautela a possibilidade de "dumping social". Para exame da realocação de emprego no âmbito da CE, não se pode, exclusivamente, trabalhar em uma dimensão estática em termos de custo/benefício de uma unidade produtiva, isolada de um contexto mais agregado. Os elementos histórico-culturais e o nível de infra-estrutura pré-existente também exercem grande influência na determinação da localização produtiva. Além disso, pode-se admitir que, conforme argumenta FIGUEIREDO, A.M. (1989), na estratégia de expansão empresarial estão presentes aspectos relacionados à

possibilidade de se ter um ambiente cooperativo e certas particularidades institucionais.

Em síntese, queremos ressaltar que não são os diferenciais de salário direto e indireto as variáveis exclusivas para se determinar a localização empresarial. Portanto, é preciso ter cautela para se concluir pela possibilidade de "dumping social" no alargamento do Mercado Comum Europeu.

Por outro lado, a garantia de uma base mínima de direitos sociais para todos os cidadãos do espaço comunitário remete-nos à discussão sobre a legitimidade da política social ativa, tal como se tem no "modelo europeu". Os liberais que repelem o "Welfare State" e o denunciam como o principal fator responsável pela dificuldade das economias européias em se manterem sob equilíbrio são também os mesmos que entendem ser um equívoco propor a expansão dos direitos sociais para cobrir todos os trabalhadores da Comunidade. Eles argumentam que um satisfatório padrão de bem-estar social seria fruto da eficiência alocativa do mercado e não de resoluções normativas.

Uma versão frontal a essa tem um ponto de partida distinto, não apostando apenas no mercado para se atingir desejados parâmetros sociais. Nessa linha reformista, a garantia dos direitos sociais não se justifica apenas por razões de ordem moral ou de humanitarismo, mas sobretudo por corresponderem a conquistas inalienáveis dos trabalhadores. Por sua vez, tais benefícios não são considerados como travas ao desenvolvimento econômico; pelo contrário, até mesmo contribuem para a estabilidade do sistema.

Todavia, na concepção reformista, os pontos comuns das diversas abordagens param por aí. São grandes as

divergências entre as diversas proposições quando se debate a estratégia ou o ritmo para se progredir na instalação de um sistema moderno de proteção social e do emprego.

Além desta configuração mais geral, constata-se uma dificuldade em se alcançar uma redução das disparidades existentes entre os diversos sistemas de proteção social. Na Europa dos doze, estão presentes relações sociais muito distintas no que se refere à participação dos empregados no lucro e na administração empresarial, bem como no que tange à presença dos sindicatos na administração do sistema social e na articulação entre empregadores, governo e trabalhadores. Assim, falar em harmonização de políticas sociais sem considerar que, em cada país, há um sistema de seguridade construído com particularidades históricas, é ter uma idéia distorcida do problema.

Nessa linha, diversos trabalhos de órgãos comunitários ou acadêmicos têm ressaltado a importância de a Comissão Comunitária avançar na definição de proposições básicas de uma política social comum, mas sem perder de vista as peculiaridades sistêmicas.

Todavia, tal referência não pode encobrir o fato de que, como ressaltamos anteriormente, há uma ambigüidade persistente nos documentos-base da Comissão Europeia. Esta situação se sobressai à medida da não-definição, pela Comissão Comunitária, de proposições concretas a serem adotadas nos Estados-nacionais. Da mesma forma, não estão definidos os limites da ação comunitária "vis-à-vis" as ações nacionais. Não há uma política social clara, definida nos seus diversos desdobramentos, como se tem uma política agrícola ou uma regulação aduaneira comum. Entretanto, é preciso cautela nessa comparação. Não é estranho que tal fato ocorra, pois são contextos com níveis de complexidade muito distintos. E existe um elemento adicional agravante,

pois vive-se um momento de transição de um modelo de produção fordista (adequado ao "Welfare State") para um novo, ainda indefinido. Estas observações explicam, em parte, as limitações para se terem maiores definições na prática social comunitária, justificando-se o argumento desenvolvido em discussões da própria Comissão. (12)

Em que pese predominar este contexto, é possível admitir que, ao longo das duas últimas décadas, tem havido alterações de destaque na ação comunitária. A nível das linhas políticas definidas em documentos-base, estamos referindo-nos à Carta Social Europeia. A nível de ações comunitárias efetivas, tem-se a duplicação do valor dos fundos estruturais e as revisões da organização destes instrumentos de intervenção. Examinemos, a seguir, estes dois pontos.

3.2.5 - O "Ato Único Europeu"

O Ato Único Europeu (AUE) constituiu um singular marco político da evolução da Comunidade Europeia e, provavelmente, o será de sua organização no futuro. Ele pode ser visto, também, como uma revisão constitucional dos Tratados editados nos anos 50, quando da criação da CECA, da CEE e da CEEA. Ele surgiu como resultado concreto da sequência de diversos "planos", "projetos" e "relatórios" apresentados, desde meados dos anos 70, por sucessivas comissões e grupos de trabalho. Ele foi ratificado pelos países-membros em fevereiro de 1986 mas só entrou efetivamente em vigor em Julho de 1987.

(12) É ressaltado em Relatório Social da CEE (Dir. Geral do Emprego e Questões Sociais - *Europe Sociale*, 1989, p. 54) que há, hoje, uma certa indefinição nas relações entre o "capital e o trabalho". Daí poder explicar em parte porque a CE avançou lentamente no domínio da política social europeia apesar do pragmatismo presente nos seus trabalhos.

O AUE engloba quatro títulos, a saber: o I contém as disposições comuns, o II define várias alterações aos textos dos tratados, o III considera a política de cooperação externa e o IV apresenta as disposições gerais e finais.

No título II estão as questões que mais nos interessam no presente estudo. Em primeiro lugar, é importante registrar que o AUE promoveu uma alteração no funcionamento institucional da Comunidade, em termos dos mecanismos de decisão comunitária. Ele definiu a possibilidade de se ter uma aprovação de uma proposta no Conselho por unanimidade ou por maioria qualificada. Como temos enfatizado, neste particular, as reformas sociais enfrentam mais dificuldades para serem aprovadas porque são consideradas como temas que caem no primeiro caso, ao contrário dos assuntos relacionados mais restritamente à organização econômica.

O AUE avançou no projeto de se construir um mercado interno único com uma união comunitária abrangendo os campos econômico, monetário e político. Definiu a data de 31/Dezembro/92 para instauração da unificação dos mercados nacionais, substanciada em quatro liberdades: de mercadorias, de serviços, mão-de-obra e capital.

Por outro lado, com a aprovação do AUE ficou estabelecido pelos países-membros que é imprescindível se trabalhar para construir uma "coesão econômica e social". Neste termo está-se considerando a necessidade de se ter um crescimento econômico compatível com a redução da grande desigualdade regional e pessoal de níveis de renda e bem-estar.

No domínio da política social o AUE explicita no Artigo 118A que

" os Estados-membros empenham-se em promover a

melhoria, nomeadamente, das condições de trabalho, para protegerem a segurança e a saúde dos trabalhadores, e estabelecem como objetivo a harmonização, no progresso, das condições existentes nesse domínio".

E, acrescenta que, para se atingir esse objetivo, *"o Conselho adotará por meio de diretiva as prescrições mínimas progressivamente aplicáveis, tendo em conta as condições e regulamentações técnicas existentes em cada Estado-membro".*

O artigo supra-citado constituiu a única referência à dimensão social da construção europeia. Apesar da crítica de muitos, que gostariam de ver um posicionamento mais concreto do Conselho em termos da tão propalada construção do "espaço social europeu", não se pode desconsiderar que houve um avanço em demarcar o compromisso com esta questão. O documento inaugura um período em que intensifica a discussão em torno de termos como "coesão económica e social", "diálogo social", e "papel ativo dos parceiros sociais".

Por fim, na perspectiva de se alcançar um crescimento económico mais integrado inaugurou-se, com o AUE, uma etapa de revisão profunda dos fundos estruturais da CE. Como veremos mais adiante, em 1988 houve uma decisão de duplicar as suas dotações, sem que isso implicasse em reduzir as contrapartidas nacionais nos diversos projetos aprovados.

3.2.6 - A "Carta Social Europeia"

A "Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais" foi apresentada pela Comissão e aprovada pelos Chefes de Estado em outubro de 1989. Dos doze países-membros, o Reino

Unido posicionou-se, de forma isolada, contra o seu teor, não permitindo a aprovação por unanimidade.

O texto é, de longe, o principal documento-referência para a tão propalada construção de uma Europa sem cidadãos de segunda ou terceira classes. Neste sentido, constitui uma vitória dos dirigentes adeptos de uma unificação europeia ampla, política, não circunscrita a uma articulação comercial e tarifária.

É indiscutível que, do teor dos textos à implantação de medidas correspondentes para se terem avanços sociais concretos, vai uma distância muito grande. Já tivemos oportunidade de ressaltar que a problemática social tem sido alvo de longos argumentos e discursos, mas de limitada efetividade.

Todavia, a nosso ver, esta circunstância não pode encobrir a importância da aprovação da Carta. Ficou, ao menos, registrada por intermédio dela a disposição de onze países comunitários em promoverem ajustes para adequarem suas legislações nacionais e em dedicarem especial atenção às repercussões sociais no projeto da Europa-92. *Se tudo não passará de uma "carta de intenção" é uma questão posta.* A cada momento da construção comunitária, colocam-se desafios que moldam a sua "performance". Os alcances e repercussões sobre os diferentes grupos sociais dependem, fundamentalmente, dos desdobramentos resultantes da ação dos parceiros sociais (e em última instância dos cidadãos) nos diversos fóruns de debate e decisão.

O documento inicia-se ressaltando a conveniência de se conferir a mesma importância aos aspectos sociais e aos econômicos na construção do mercado único. Toma como referência não apenas os princípios gerais estabelecidos anteriormente no "Tratado de Roma" e no "Ato Único", mas também aqueles da Organização Internacional do Trabalho

(OIT) e os da Carta Social Europeia do Conselho da Europa. Por outro lado, reafirma, de imediato, a convicção de que é responsabilidade dos Estados-membros a tomada de iniciativas para a aplicação dos direitos sociais. A responsabilidade da Comunidade Europeia subordina-se à aplicação do "princípio da subsidiariedade". Ou seja, 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 for comprovadamente mais eficaz. Enfim, a política comunitária deve ser adotada de forma complementar às políticas nacionais.

No título I está registrado o direito à livre circulação de todos os cidadãos dos países membros com iguais direitos sociais e fiscais. Esse compromisso implica em se prosseguir aproximando os direitos de fixar residência nos diversos espaços nacionais e garantir uma igualdade de tratamento no que se refere ao acesso ao trabalho, às condições de trabalho e à proteção social no país de acolhimento. Valoriza-se, no documento, a compatibilização de diplomas ou de qualificações profissionais. Para os profissionais subcontratados, também consta a mesma regulação que para os empregos formais. Aliás, quanto às formas de emprego precário, a carta registra que os seus correspondentes salários-base têm de ter referência equitativa à daqueles incidentes "em contratos a tempo inteiro e de duração indeterminada".

Nessa mesma linha de raciocínio, é defendida a necessidade de se alcançarem melhorias nas condições e nas normas regulamentares do mercado de trabalho em geral.

Quanto ao direito à proteção social, prevalece na Carta uma referência insuficientemente definida a respeito de se alcançar uma posição "adequada". Mas há progressos, na medida em que fica clara a defesa de se ter para todos os trabalhadores sistemas de proteção com benefícios

proporcionais a tempo de serviço, remuneração e contribuições feitas . Para todos os excluídos do mercado de trabalho, garante-se um "mínimo" em termos de renda e assistência social, além do auxílio-desemprego . O mesmo se aplica para os idosos e deficientes físicos. Manifesta-se a preocupação com crianças e jovens, e a necessidade de um tratamento igualitário entre homens e mulheres. O documento acusa, também, a preocupação com a adequada formação profissional de todos os trabalhadores comunitários.

Ainda quanto ao mercado de trabalho são feitas amplas referências à liberdade de associação e negociação coletiva e aos direitos de informação, consulta e participação dos trabalhadores nas empresas.

Estes são os pontos contemplados na Carta. Em alguns já se percebem contornos bem definidos, em outros, nem tanto. Como já fizemos menção, os desdobramentos efetivos de suas teses não ocorrerão no vazio. Serão frutos de embates políticos e também dependerão não só do próprio sucesso econômico do projeto de integração, como também de como evoluirá a economia mundial. Caso se verifique, nesta década, um desempenho próximo ao que vem se constatando desde 1986, é possível ocorrer aproximações de legislações locais e elevar o padrão médio de proteção social do sistema comunitário. Mas, para isso se efetivar, será imprescindível que os instrumentos financeiros existentes, e muito especialmente os fundos estruturais, consigam ter efeitos suficientes sobre as regiões carentes da Comunidade, dando-lhes uma base compatível para a nova dinâmica econômica comunitária.

3.2.7 - Os Fundos Estruturais

O Fundo Social Europeu (FSE) , o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Europeu de

Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA - Seção Orientação) constituem os "Fundos Estruturais" da CE. O Banco Europeu de Investimento (BEI) também participa da ação estrutural comunitária, além de certos instrumentos específicos, estabelecidos no âmbito da CECA e da EURATOM e ainda o "Novo Instrumento Comunitário".

Os Fundos Estruturais passaram recentemente por uma extraordinária reformulação de suas estruturas e funções. Estabeleceu-se, na oportunidade, a duplicação dos fundos disponíveis e procedeu-se a uma nova articulação entre os diversos instrumentos. A análise mais pormenorizada dessas reformulações será realizada mais adiante. Antes, porém, registraremos a origem e a evolução de dois dos principais fundos estruturais acima mencionados (o FSE e o FEDER).

3.2.7.1 -O Fundo Social Europeu

O FSE foi estabelecido no Tratado de Roma e efetivamente criado em 1961. O seu objetivo originário era o de conceder recursos para programas de reciclagem profissional a trabalhadores desempregados, especialmente aqueles atingidos pelas alterações da base econômica ocorridas por motivos da integração econômica. Em outros termos, o Fundo era pensado essencialmente para viabilizar a mobilidade profissional e espacial dos trabalhadores, de forma a não constituir um entrave ao bom funcionamento do mercado. Nessa medida, a utilização dos seus recursos era definida a partir de solicitação dos países e segundo as legislações nacionais vigentes.

Tal sistemática foi muito criticada durante os anos 60, não só pela falta de articulação do FSE com as políticas comunitárias, mas também pela sua limitada autonomia e deficiente eficácia em atingir grupos-alvo. Em que pese o seu nome de "Fundo Social", o seu papel no âmbito

da problemática social foi muito limitado, ficando restrito a uma política de reeducação profissional. Ao longo dos anos 70 e 80, ocorreram revisões de sua organização, para se ter um instrumento mais ágil e para se adequar às mudanças em andamento no mercado de trabalho. As suas modalidades de intervenção passavam a considerar não só a reeducação profissional de assalariados, como também o estímulo à expansão de empregos pelas empresas e a constituição de Iniciativas Locais de Emprego (ILE's), sobretudo de ocupações independentes.

Após a reforma de 1971, passou-se a pensar no enfrentamento preventivo do desemprego. Foram definidas ações para deficientes e grupos profissionais específicos, em especial os jovens e os afetados pelas mudanças tecnológicas.

Em 1977, diversificaram-se ainda mais as atividades do fundo, mas buscou-se uma nova forma de implementação dos projetos. Os desdobramentos da crise econômica manifestada a partir de 1974 tinham tornado claras as grandes deficiências do FSE. Havia uma estrutura burocrática pesada e a atomização de recursos era ineficaz. Passou-se a dar maior ênfase a ações em regiões específicas, definindo-se prioridades e fazendo-se articulação com o FEDER. Com as modificações implementadas, passou-se a uma maior autonomia para ação da Comissão Comunitária.

Ao longo dos anos 70, houve um significativo aumento do aporte de recursos utilizados pelo Fundo. Mas, apesar das modificações feitas, o FSE continuou a ser alvo de sérias críticas por parte dos analistas e, em especial, pelos sindicatos de trabalhadores nos diversos países-membros. O agravamento do desemprego, no início dos anos 80, constituía uma realidade mais complexa que aquela passível de ajustes pelos programas de reeducação profissional do FSE. Além disso, como já temos ressaltado em outros pontos do texto,

o projeto de unificação europeia avançou lentamente durante o período de crise econômica, em termos de se ter uma ação coordenada por todos os países europeus. É nesse contexto que precisa ser vista a limitada prioridade dada, nesta época, aos fundos estruturais da Comunidade.

Por outro lado, as avaliações anuais de desempenho do FSE nos diversos países-membros, no mais das vezes, acusaram problemas relativos a fraudes e à implementação ineficaz dos projetos. Além disso, não existiu uma satisfatória coordenação das diversas ações. Foi perante este quadro que se procedeu, no final dos anos 80, a uma ampla revisão do FSE, no bojo da reforma global dos "Fundos Estruturais" conforme examinaremos mais adiante.

3.2.7.2 - O Fundo de Desenvolvimento Regional

O FEDER foi criado em 1972 e regulamentado em 1975. O Tratado de Roma diz textualmente que um de seus objetivos é a "redução das desigualdades entre as diferentes regiões e do atraso das menos favorecidas". Entretanto, o desenvolvimento de uma política regional só ocorreu a partir de meados dos anos 70, quando foi instalado o Comitê de Política Regional

Durante os primeiros exercícios, o FEDER apresentou dotações orçamentárias modestas e seus programas foram, na maioria, inseridos em "quotas previamente estabelecidas para os países". (13)

Em um primeiro estágio, o FEDER não passou de um instrumento financeiro comunitário a serviço das políticas regionais dos países, pois a autonomia da Comissão

(13) Antes da entrada da Grécia - em 1981 - três quartos dos recursos do FEDER destinavam-se à Itália, Reino Unido e Irlanda (os quais contribuíam com 35% do orçamento total da Comunidade. De acordo com Moussis, 1982, p. 255.

Comunitária na sua gestão era muito restrita.

Posteriormente, as reformas feitas procuraram ampliar a figura do FEDER como um instância detentora de maiores poderes para estimular investimentos e regiões menos desenvolvidas. Procuram-se estabelecer critérios objetivos de liberação de recursos, priorizando-se ações para áreas com menor nível de desenvolvimento, com problemas de reconversão industrial e regiões fronteiriças. Os recursos destinavam-se a projetos diretamente produtivos (indústria, artesanato e serviços) com geração de dez ou mais empregos ou, então, obras de infra-estrutura.

O FEDER, com as reformas feitas em 1979, deixou de se vincular exclusivamente à política regional de cada Estado, criando-se possibilidades de se ter uma política comunitária mais ativa e integradora das diversas realidades.

Com a adesão da Grécia (1981) e, mais importante ainda, com a entrada de Espanha e Portugal (1986), tornou-se inevitável uma profunda revisão do FEDER. A ampliação do espaço comunitário implicava em uma inusitada elevação da desigualdade de padrões de desenvolvimento entre as diferentes regiões.⁽¹⁴⁾ A este acontecimento acrescia-se a persistência e o agravamento das dificuldades econômicas para os países da Comunidade nos anos 80.

Assim, se realmente houvesse a decisão por uma deliberada ação política para reduzir a desigualdade regional, seria fundamental existir uma forte transferência de recursos para suportar investimentos em áreas-problema e articular uma nova política regional compatível com as demais políticas econômicas da Comunidade. Esta constatação ganhou destaque porque, para se ter uma união econômica e

(14) Para se ter uma idéia dessa perspectiva, vale ressaltar que os três países correspondem a cerca de 21% da população e a apenas 10% da renda da Comunidade.

monetária, era inevitável ocorrer uma perda de graus de liberdade para se fazer política econômica a nível local. A impossibilidade de usar o câmbio como antes, para fazer os ajustes, é, talvez, o principal exemplo dessa circunstância.

Na segunda metade dos anos 80, o FEDER ganha maior importância no âmbito da política comunitária. Por sua vez, com a maior presença política do Parlamento Europeu, a problemática regional ganhou também uma maior centralidade no debate comunitário. Tudo isso se efetiva no bojo das reformas realizadas após a promulgação do Ato Único em 1986.

3.2.8 - A Reforma dos Fundos Estruturais

A decisão para se fazer uma ampla reforma dos fundos estruturais está inscrita no "Ato Único". O "Plano Delors" destaca que, para se atingir a Europa-92 projetada, seria necessário converter os fundos em instrumentos de desenvolvimento econômico. ⁽¹⁵⁾ Os programas traçados nos diversos fundos necessitariam ser revistos, tornarem-se mais eficientes e se articularem em um planejamento de médio prazo.

Sob este argumento geral, foram definidos cinco objetivos centrais para se organizar a política comunitária, quais sejam:

- 1o.) promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas ⁽¹⁶⁾;
- 2o.) reconverter regiões fronteiriças ou aquelas gravemente afetadas pelo declínio industrial;
- 3o.) combater o desemprego de longa duração

(15) Documento que recebe o nome do Presidente da Comissão Europeia e que formaliza as proposições necessárias para implementar os regulamentos aprovados no "Ato Único".

(16) Consideradas aquelas cujo PIB per capita é inferior a 75% da média comunitária.

(pessoas com mais de vinte e cinco anos desempregadas há mais de doze meses);

4o.) promover a inserção profissional dos jovens;

5o.) estimular o desenvolvimento agrícola em regiões específicas.

Para se alcançar estes objetivos as instituições comunitárias partem do reconhecimento das deficiências existentes na organização dos fundos e propõem uma reforma que leve a uma atuação global dos diferentes instrumentos disponíveis. A ação conjugada dos três fundos estruturais (FSE, FEDER, FEOGA-Orientação) no alcance de cada objetivo é definida segundo critérios prévios.

Na intervenção comunitária projetada, dá-se ênfase à valorização do "princípio de subsidiariedade", já definido anteriormente. Ou seja, para não perder recursos nas atividades-meio a política comunitária preocupa-se em se aproximar da política econômica dos Estados-membros, sem contudo se subordinar exclusivamente a estas.

Um outro ponto muito importante na reforma diz respeito à insistência, pelo menos nas proposições, em se ter uma participação ativa nos programas de ação dos diferentes grupos sociais e instituições envolvidas.

Os recursos financeiros disponíveis pelos três fundos estruturais podem ser complementados por empréstimos comunitários liberados do Banco Europeu de Investimento (com parcelas de juros subsidiados ou não) e também por meio dos "novos instrumentos comunitários" ou recursos próprios da CECA.

A reorganização dos fundos estruturais implicou, na prática, em duplicar os aportes de recursos previstos para serem aplicados no período 1989/1992 (de 7 bilhões de ECU's em 1987 para aproximadamente 14 bilhões em 1992 - estimativa a preços de 1988). Tal decisão resultou da nova ênfase dada

a necessidade de promover a coesão social e econômica da Comunidade. Este objetivo passou a ser visto como um pré-requisito indispensável à garantia da concretização do projeto de unificação econômica e monetária.

Para impedir a existência de uma "Europa a duas velocidades", foram definidas regiões de prioridade absoluta para a execução de uma política de recuperação econômica (o objetivo número um, já referido). Este espaço de ação prioritária inclui: a totalidade do território da Irlanda, Grécia e Portugal, diversas regiões da Espanha (Andaluzia, Astúrias, Castilhas e Leão, Castilha-La Mancha, Ceuta e Melilha, Comunidade Valenciana, Estremadura, Galiza, Canárias e Múrcia), Departamentos Ultramarinos franceses, a Córsega, a Irlanda do Norte e diversas regiões italianas (Abruzzos, Basilicata, Calabria, Campânia, Molise, Puglia, Sardenha e Sicília).

A inserção do segundo objetivo já registrado (reconversão da base econômica de regiões) foi feita para atender às necessidades de certas áreas urbanas dos países mais desenvolvidos, à volta com problemas de reestruturação urbana e industrial.

Na sistemática da administração financeira dos fundos, destaca-se o fato de ainda existir percentagens pré-estabelecidas para serem distribuídas para os diversos países membros (caso do FEDER). Para o objetivo número um, por exemplo, tem-se a previsão, para o período 1989/1992, do uso de 32,6% dos recursos para a Espanha, 17,5% para Portugal e 16,2% para a Grécia (perfazendo os três um total de 66,3%).

No caso do FSE, prevalece a opção central pela formação profissional e a criação de novos empregos, agora não exclusivamente para assalariados. Continua a preocupação

especial com o desemprego de longa duração e com a inserção dos jovens no mercado de trabalho.

Por fim, ressalte-se que o repasse dos recursos dos três fundos estruturais pode ser feito diretamente a órgãos públicos nacionais ou diretamente a projetos privados. Em toda a execução dos programas, há uma grande disposição em reduzir o excesso de formalismo e buscar meios para se alcançar melhor eficácia de cada recurso utilizado.

As primeiras avaliações do novo momento da ação comunitária voltado para interferir no processo de desenvolvimento sócio-econômico da Comunidade Européia estão ainda sendo feitas, pois são recentes as modificações. Apesar de críticas pontuais à forma de implementação de projetos do FSE, do FEDER e do FEOGA-Orientação, parece ser inquestionável a existência de uma grande alteração na concepção dos problemas existentes em termos de desigualdade de desenvolvimento econômico entre grupos sociais e regiões. Todavia, a funcionalidade das ações dos três fundos estruturais dependerá da perfeita articulação com as demais políticas comunitárias e com as políticas nacionais. Ou seja, subordina-se à própria concepção geral definida politicamente para esse período transitório e para o que irá prevalecer a partir de 1993.

3.3 - Considerações Finais

Hoje, quando avançam os preparativos para se instalar, de vez, um projeto inusitado de organização internacional de nações, estão em jogo duas concepções de Europa. Uma, consiste em reduzir ao máximo as regulações estatais no âmbito comunitário, de forma a prevalecer um projeto liberal, com a dinâmica das forças de mercado viabilizando o melhor caminho para o conjunto dos cidadãos. A outra, parte

de um referencial distinto. É um "modelo reformista", onde se reconhece a necessidade em não abrir mão da ação reguladora do Estado sobre as forças de mercado e em garantir os direitos sociais básicos a todos os cidadãos do espaço comunitário. Nessa linha, prevalece o argumento de assegurar também uma igualdade de oportunidades no contexto profissional e no ambiente social. Para tal fim, advoga-se a necessidade de haver um substancial aporte de investimentos em áreas/países menos desenvolvidos. Essa alternativa é claramente distinta da primeira, em que as desigualdades regionais e sociais são, em última instância, "momentos" passíveis de serem superados, se houver uma perfeita alocação de recursos e se não houver uma obstrução por parte das administrações públicas, quer a nível nacional, quer a nível comunitário.

A proposta liberal tem sido defendida principalmente pelo governo conservador britânico. Em termos práticos, esta concepção conservadora tem tido um espaço ainda maior que a retórica. Aliás, a postura liberal de Thatcher poupou a outros governos, com idéias próximas às suas, a manifestação de opiniões que causariam reações negativas dos grupos políticos de oposição nos seus países.

A existência desses dois projetos se explicitam em manifestações públicas e posições políticas nos diversos fóruns. Apesar disso, o projeto da unificação europeia tem avançado e são isoladas as vozes que o renegam por inteiro. As divergências entre as posições são acertadas ponto por ponto, por meio de intensas negociações envolvendo grupos sociais ou posições oficiais dos Estados-membros.

Ora, em verdade, estas distintas propostas de integração europeia encobrem uma questão mais complexa. O que está em discussão, hoje, é uma nova concepção de Estado, além da "dimensão nacional". E, como derivação, uma nova proposta de administração pública, de regulação econômica,

social e política.

De uma forma ou de outra, a proposta CE/92 corresponde a definir uma opção inédita de organização internacional de nações, em nada se assemelhando às outras experiências internacionais. Como vimos, a aceleração do processo e a mudança qualitativa mais profunda ocorreu na segunda metade da década passada. Ou seja, a dinamização da integração econômica, social e política efetivou-se quando a economia capitalista do centro retomava uma nova onda de expansão.

As profundas transformações em andamento no tabuleiro geo-político mundial recolocaram, por um lado, novos condicionantes para a reorganização europeia e, por outro, exigiram que sejam decididas questões de peso em termos da relação com os países vizinhos do leste e com os diversos países dos outros continentes.

A dimensão econômica "stricto sensu" tem sido alvo de destacados avanços no projeto de integração europeia. Conforme diversos analistas têm ressaltado, o calendário de construção do mercado único anda a contento e pode-se prever que, em grande parte, ele irá se cumprir. Mas a construção do mercado não é o "fim da linha". Nessa etapa de transição, passa a ganhar maior destaque a projetada união monetária, com a reestruturação do Sistema Monetário Europeu (SME), vigente desde os anos 70. Para esta revisão, as discussões não têm primado pelo consenso. Existem muitos pontos complexos, carentes de uma deliberação conjunta para se implementar a proposta de se ter uma política monetária comum. Não obstante, verifica-se que a discussão tem avançado e provavelmente deverão ser acertadas as posições no decorrer das futuras reuniões.

Por sua vez, as vertentes social e política apresentam complicadores nítidos. Vimos como a concepção do "social" foi inicialmente concebida no projeto de relançamento da

Europa e como tem sido difícil torná-la uma questão de maior centralidade na agenda dos dirigentes nacionais. O "Tratado de Roma" programava a obtenção de uma realidade social mais equilibrada como fruto da dinâmica econômica. Contudo, após três décadas, não se pode dizer que os resultados são satisfatórios. A concentração da renda permanece elevada se se considera o conjunto dos doze países-membros atuais.

Mesmo a nível interno da maioria dos Estados nacionais, é substancial o déficit de bem-estar satisfatório para parcelas da população. Não há como refutar a comprovação de que persistem os problemas sociais na Europa atual. O elevado percentual do desemprego, as deficientes estruturas habitacionais e de infra-estrutura urbana, a criminalidade, as drogas, a vida dos imigrantes, a degradação do meio-ambiente e a deficiente preservação cultural requerem respostas concretas na organização comunitária, especialmente quando se pensa em atingir uma união política. A dimensão dos problemas sociais é muito distinta nos diversos países, mas, quando se pensa em termos de espaço comunitário, este aspecto tem que ser visto sob uma ótica mais prioritária.

A necessidade de uma efetiva intervenção da Comunidade para reduzir as desigualdades sociais e regionais é elaborada na perspectiva de que tem predominado no projeto uma linha voltada para aprimorar as condições de acumulação de capital.

Por outro lado, é possível considerar que, ao contrário do enunciado pelas teses liberais, a organização comunitária tem primado por ser uma estratégia de economia planificada, traçada em uma instância superior aos Estados nacionais, voltada prioritariamente para beneficiar as empresas. Assim, recursos públicos captados nos países membros são transferidos para a iniciativa privada, via

instrumentos comunitários, de forma a fortalecer as empresas europeias. (17)

Quanto ao nível da dimensão organizacional e política da proposta comunitária, permanecem as críticas ao insatisfatório grau de democracia existente no projeto. Os argumentos são de que a transferência de poderes da esfera nacional para Bruxelas distancia os cidadãos dos formuladores de políticas públicas. Por essa razão, torna-se indispensável ampliar os canais de articulação entre a sociedade civil, os parlamentos nacionais e as instituições comunitárias, e dentre estas, fortalecer aquelas que têm uma composição decidida em eleições nos países membros.

Como ressaltamos na análise do "Ato Único", a subordinação do *social* ao *econômico* é revelada pela diferenciação existente na forma de se aprovarem as propostas. As que podem implicar em benefícios para os trabalhadores requerem "aprovação por unanimidade", enquanto aquelas destinadas a liberalizar o mercado para as empresas dependem de "aprovação por maioria qualificada".

A *Carta Social Européia* traça os marcos necessários a um avanço social no espaço comunitário. Para as suas teses não caírem no vazio, é imprescindível fazer alterações nas legislações dos países, especialmente quando se tem deficiências maiores nos diferentes campos da legislação trabalhista e do sistema de seguridade social. Mas, acima desta necessidade, está o fato de que os efetivos avanços sociais não são definidos exclusivamente por legislações sofisticadas e, sim, pela sua implementação no cotidiano.

É justamente este o ponto que estamos interessados em

(17) Esse argumento foi desenvolvido por sindicalistas do norte português, em seminário da Central Geral dos Trabalhadores-Intersindical (CGTP-In) sobre os Fundos Estruturais da CE, em Maio/90, na cidade do Porto.

examinar no capítulo seguinte, fechando esta pesquisa. Nele, restringimos a análise a Espanha e Portugal, os dois países mais recentes da CE. Ambos, mas sobretudo este último, apresentam perfis sociais muito deficientes em comparação com a média comunitária. Tais características devem ser vistas em íntima conexão com suas evoluções políticas contemporâneas. Apenas em meados dos anos 70, estes países ingressaram no rol dos países europeus democráticos. De lá para cá, foram intensas as transformações (ainda em andamento) nos campos econômico, social e político. O ingresso na CE impôs uma série de desafios a estes dois países, tanto a nível da reestruturação econômica, quanto a nível de suas organizações institucionais e das políticas públicas. O objeto de estudo da próxima parte trata desta última questão. Mais exatamente, procuramos discutir o perfil dos sistemas espanhol e português de seguridade social: suas transformações recentes e as disparidades ainda existentes com relação aos sistemas dos países comunitários mais desenvolvidos.

ANEXO I

CRONOLOGIA DA CONSTRUÇÃO EUROPÉIA

- 1946 - Apelo de Zurique
Wiston Churchill propõe a construção de "uma espécie de Estados Unidos da Europa"
- 1947 - Plano Marshall
Ajuda Americana à reconstrução européia. Propõe que os países europeus cooperem entre si no plano econômico.
- 1948 - Criação da Organização Européia para a Cooperação Econômica (OECE)
Objetivos: Executar o Plano Marshall e facilitar a cooperação e integração entre países europeus; dará lugar, mais tarde, à OCDE.
- 1950 - Robert Schuman, Ministro francês dos Negócios Estrangeiros, propõe à RFA uma associação para a unificação da Europa.
- 1951 - Criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA).
Seis países (França, RFA, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo) assinam o Tratado de Paris (18 de Abril)
- 1955 - Conferência de Messina. Início dos trabalhos que conduziram ao Tratado de Roma: elaboração de um relatório sobre as possibilidades de uma união econômica geral, assim como sobre uma união no domínio nuclear.
- 1957 - Assinatura dos Tratados de Roma instituindo a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia da Energia Atômica (CEEa ou EURATOM). Estes Tratados entram em vigor a primeiro de janeiro de 1958.
- 1960 - Primeira Regulamentação do Conselho de Ministros sobre o Fundo Social Europeu.
- 1965 - Tratado de Fusão das Instituições Comunitárias. Criação de um Conselho Único e de uma Comissão Única, passando também a existir uma só administração, um orçamento de funcionamento único e um protocolo único sobre os privilégios e imunidades; entra em vigor a partir de 1/Julho/1967.

O Governo Francês declara a "Comunidade em crise" (1. ■

de julho)

A Tentativa de levar a prática, no Conselho de Bruxelas, o projeto de aprovação em termos majoritários, constante do texto do Tratado de Roma, desencadeou uma forte crise no seio da Comunidade; durante sete meses, a França pratica a "política da cadeira vazia": os seus representantes não participam de nenhuma reunião da Comunidade e o seu representante permanente junto da Comunidade abandona Bruxelas.

1966 - "Compromisso de Luxemburgo". Após uma declaração do Conselho de Outubro (cinco participantes), os países comprometeram-se a, sempre que possível, aplicar nas suas decisões a regra da unanimidade, e a França abandona a "política da cadeira vazia".

1967 - Os "Seis" adotam o primeiro programa de Política Económica a Médio Prazo (1966-1970).

O Reino Unido reitera o seu pedido de adesão. Irlanda, Dinamarca e depois Noruega fazem o mesmo. O General Charles De Gaulle mantém as suas reservas face à adesão britânica.

1968 - Realização da União Aduaneira.

Com o avanço de 18 meses relativamente ao calendário previsto, os direitos alfandegários, as restrições quantitativas e as medidas de efeito equivalentes a direitos alfandegários são abolidas entre os Estados membros e a Comunidade põe em prática a sua Pauta Aduaneira Comum.

1969 - Reunião de Haia. Impulso à Criação da União Económica e Monetária (UEM).

1970 - Acordo sobre um sistema de recursos próprios para a Comunidade.

1971 - O Parlamento britânico aprova o princípio da entrada do Reino Unido na Comunidade Europeia.

Primeira Revisão do Fundo Social Europeu

1972 - Criação da "Serpente Monetária Europeia".

Reunião de Paris. Avanço no projeto da UEM: lançamento dos fundamentos de políticas não previstas nos Tratados (política regional, política do ambiente, política energética) e estabelecimento de um Fundo Europeu de Cooperação Monetária (FECOM).

1973 - Primeiro Alargamento

Nascimento da "Europa dos nove" com a adesão do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca. Crise da "Serpente Monetária".

1974 - Reunião de Paris. Relançamento da Política Européia, com a instituição do "Conselho Europeu" e o acordo sobre a eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal e direto.

Adoção do Programa de Ação Social. Esta decisão marca o lançamento de uma verdadeira política social comunitária, prevendo medidas e meios concretos para a realização das disposições sociais contidas no Tratado de Roma.

1975 - Assinatura da Convenção de Lomé. Acordo entre a Comunidade e 46 países da África, Caribe e Pacífico (ACP) relativo à cooperação comercial, industrial e financeira.

Criação de dois instrumentos de política regional comunitária: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e Comitê de Política Regional.

Apresentação do "Relatório Tindemans" sobre a União Européia. Medidas propostas: política exterior comum; união econômica e monetária; políticas social e regional; ações comuns nos setores industriais de ponta; políticas diretamente relacionadas com os cidadãos dos países da Comunidade; reforço das instituições comunitárias.

1977 - Pedido de Adesão de Portugal (28/Março) e da Espanha (28 de Julho).

Segunda Revisão do Fundo Social Europeu

1979 - Conselho Europeu de Paris. Criação do Sistema Monetário Europeu

1981 - Segundo Alargamento: adesão da Grécia.

1983 - Conselho Europeu de Atenas. Fracassa a reunião. Sem se atingir qualquer consenso sobre os diversos temas (reestruturação do orçamento comunitário, reforma da Política Agrícola Comum, desenvolvimento de novas políticas comunitárias e adesões), a reunião termina sem comunicado final.

1984 - União Européia. O Parlamento Europeu aprova por larga maioria o projeto do Tratado de União Européia, visando associar o Parlamento Europeu ao processo de decisão em matéria legislativa.

Conselho Europeu de Fontainebleau. Novas Perspectivas: os Dez chegam finalmente a acordo sobre o "problema britânico" e aprovam o aumento dos recursos próprios, permitindo a abertura de novos horizontes para o alargamento e para o relançamento da Europa.

- 1985 - Conselho Europeu de Milão. Debate do "Livro Branco", elaborado pela Comissão, sobre a realização, até 1992, de um verdadeiro mercado único sem fronteiras e onde não existam barreiras técnicas, fiscais ou físicas.

Conselho Europeu de Luxemburgo. Aprovação das grandes linhas de reforma do Tratado de Roma.

- 1986 - Terceiro Alargamento. Adesões de Espanha e Portugal.

Entra em vigor o "Ato Único Europeu", uma revisão constitucional do "Tratado de Roma".

- 1989 - Assinatura da "Carta Social Européia", aprovada por onze membros (a exceção fica por conta do Reino Unido).

ANEXO II

A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA COMUNIDADE EUROPEIA

O sistema institucional da Comunidade Europeia apresenta uma estruturação peculiar, totalmente distinta das de outras organizações internacionais de países no que se refere a poder legal e político, composição dos diversos órgãos, processo decisório e forma de gestão das deliberações comunitárias.

A unificação da CECA, CEE e EURATOM implicou, como já vimos, na organização de entidades comuns para implantar a grande maioria das tarefas administrativas e políticas. Vejamos, a seguir, quais são e o que representam tais instituições, a nível dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

CONSELHO EUROPEU

O Conselho Europeu é formado pelos Chefes de Estado ou de Governo dos países-membros, e também conta com a presença dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e do Presidente da Comissão Europeia. De 1974 para cá, têm ocorrido três reuniões anuais, feitas normalmente no país-sede temporária da Comunidade. O Conselho é o fórum onde se traçam as grandes linhas políticas da Comunidade e a partir das quais são desenvolvidas as várias políticas comunitárias. Portanto, os periódicos encontros constituem os momentos de definição das tendências futuras e de demarcação das posições políticas nacionais.

CONSELHO DE MINISTROS

É formado pelos Ministros de Estado dos países-membros e por um representante da Comissão Europeia. Mais

rigorosamente falando, existem diversos Conselhos (cada um formado para cada área específica: agricultura, questão fiscal, emprego e problemas sociais, entre outros), mas o de maior destaque passou a ser o formado pelos Ministros de Relações Exteriores, daí a referência no singular. É, na prática, o órgão onde se assumem e se confrontam os interesses dos diversos países, e onde delibera-se sobre a implantação concreta da política comunitária a partir do que se definiu na "Comissão" ou no Conselho Europeu.

Existe uma presidência rotativa exercida pelos países-membros, com alternância de seis em seis meses, seguindo-se a ordem alfabética do nome dos países. Nos últimos anos, tem crescido a importância dada à Presidência, constituindo-se em um momento onde se intenta fazer grandes realizações e deixar marcas de atuação do país-dirigente.

COMISSÃO EUROPEIA

Esta é, de fato, em termos de execução de política, a principal instituição comunitária, se consideramos todas aquelas pré-estabelecidas nos diversos Tratados Comunitários. É um órgão de decisão colegiada, estando composto por membros que podem e devem atuar com grande autonomia frente a seus países de origem, embora tenham sido indicados pelos seus respectivos governos.

A idéia original que perpassa a Comissão é a de se ter uma total independência frente aos diferentes governos. Daí porque, inclusive, não ser possível a um governo nacional demitir o seu representante. 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. Atualmente, é formada por dezessete comissários. Os "quatro grandes países" (Alemanha,

França, Itália, Reino Unido) mais a Espanha entram com dois membros e os demais entram com apenas um. A distinção entre os países é feita em função das dimensões da economia e da população.

A importância da Comissão para a efetiva integração europeia é muito elevada, pois possui o poder exclusivo de tomar iniciativa na proposição de leis comunitárias. Cabe-lhe implantar a política de integração e a fiscalização dos procedimentos nacionais. Portanto, é o principal núcleo executor de toda a política comunitária. Vale ressaltar que a Comissão tem um presidente, mas todos os seus trabalhos são decididos de forma colegiada, existindo, inclusive, no seu interior, a formação de subgrupos para o tratamento dos diversos assuntos.

PARLAMENTO EUROPEU

Tem sua origem na "Assembléia Comum", estabelecida quando da criação da CECA. Em 1957, formou-se uma Assembléia ampliada composta por 142 membros. Até 1979, a escolha dos parlamentares era feita por designação dos Parlamentos nacionais entre seus próprios membros. As primeiras eleições diretas feitas em junho de 1979, pôs em prática o que havia sido definido na Conferência de Paris, em 1974 e também em 1976, pelo Conselho Europeu de Bruxelas.

É a Instituição Comunitária que representa os interesses dos cidadãos. Constitui um órgão de consulta da Comissão, de controle das ações desta, mas também possui poder de decisão. O papel político do Parlamento cresceu muito no decorrer dos tempos. Atualmente tem poderes, embora limitados (assim como os próprios parlamentos nacionais), para interferir nos orçamentos comunitários. Pode interpellar a Comissão ou até mesmo dissolvê-la (neste caso, por

maioria de dois terços dos seus membros). O Parlamento tem autonomia para acompanhar e opinar sobre as atividades da Comissão. Existem Comissões Parlamentares que emitem pareceres sobre as diversas propostas da Comissão e que têm influência sobre as decisões dos Conselhos de Ministros.

A definição do número de parlamentares para cada país-membro se faz com base na dimensão econômica e no número de habitantes. Atualmente tem-se a seguinte composição:

PAIS	No. PARLAMENTARES	PAIS	No. PARLAMENTARES
Bélgica	24	Irlanda	15
Dinamarca	16	Itália	81
Alemanha	81	Luxemburgo	6
Grécia	24	Holanda	25
Espanha	60	Portugal	24
França	81	Reino Unido	81

O total de 518 parlamentares está agrupado em tendências políticas com nítidos perfis ideológicos. As eleições ocorrem de cinco em cinco anos e, no presente momento, avaliam-se as alternativas para se ter um sistema eleitoral comum a todos os países.

COMITE ECONÓMICO E SOCIAL (CES)

Constitui um organismo de consulta do Conselho e da Comissão. É o espaço comunitário onde se entrecruzam os interesses dos diferentes grupos sociais. Nas palavras de Valéry Giscard d'Estaing, o CES é "o órgão revelador das convergências e divergências da Sociedade" (MESQUITA, 1987, p.110). É composto por representantes indicados nos países-membros pelas entidades civis e aprovados pelo Conselho de

Ministros. A grosso modo, pode-se dizer que existem três grandes grupos de membros: o dos representantes dos empregadores (federações das indústrias, banqueiros, associações comerciais); o dos trabalhadores (centrais sindicais nacionais,) e os independentes (variam de país para país mas, em geral, englobam os profissionais autônomos, artesãos, pequenos agricultores, ambientalistas, associações de consumidores, etc).

A função do Comitê é basicamente a de emitir pareceres e posicionar-se sobre os temas-alvos da integração, revelando-se os pontos de vista nas óticas dos parceiros sociais e não na dos países-membros. Daí a razão de ocorrer a união de grupos internacionais assumindo posições comuns. Determinadas matérias necessitam passar pela consulta obrigatória a este CES, de acordo com o previsto no Tratado de Roma. Uma delas diz respeito a questões agrícolas (artigo 43 do Tratado de Roma), a outra refere-se à política social (artigo 118 do Tratado de Roma).

A composição do Conselho pelos representantes dos diversos países é feita de acordo com o peso relativo destes. Assim, a Alemanha, a França, a Itália e o Reino Unido estão representados por 24 membros cada, a Espanha por 21, a Bélgica, a Grécia, a Holanda e Portugal por 12, a Irlanda e a Dinamarca por 9 e Luxemburgo tem direito a 6 lugares.

COMITÉ DE REPRESENTANTES PERMANENTES (COREPER)

O Comitê de Representantes Permanentes compõe-se de representantes permanentes dos Estados-membros e tem como missão a preparação de pareceres para o Conselho de Ministros e também a execução de tarefas designadas por

este. É desdobrado em cerca de 50 grupos de trabalhos formados por técnicos e burocratas dos países membros (Setor público, Universidades, Instituições da Sociedade civil, etc) e tem núcleos de pareceres técnicos mais restritos e outros de pareceres políticos.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Compõe-se de juizes (um para cada Estado-membro) e mais um para atingir número ímpar) indicados pelos respectivos governos e nomeados pelo Conselho de Ministros. Tem uma renovação de três em três anos. Além do fórum de juizes, existe um conjunto de advogados gerais para apresentarem ao Tribunal os pareceres sobre as diversas demandas. A missão do Tribunal é atuar no domínio jurisdicional para garantir e controlar a legalidade dos atos comunitários.

TRIBUNAL DE CONTAS

É formado por juizes representantes dos Estados-membros, nomeados pelo Conselho de Ministros, após consulta ao Parlamento Europeu. Tem como incumbência examinar a gestão financeira/orçamentária da Comunidade. O Tribunal de Contas pode, ainda, fazer investigações nos países das operações aprovadas pela Comunidade, bem como o uso dos recursos dos seus fundos estruturais.

BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO

O Banco Europeu de Investimento (BEI) é uma Instituição sem fins lucrativos e é o principal organismo de financiamento da Comunidade, passando a ser, inclusive, o

mandatário da Comissão para programas comunitários. Possui um Conselho de Curadores (formado pelos Ministros de Finanças dos Estados-membros) que define a política da Instituição. Na prática, o BEI é dirigido pelo Conselho de Administração, formado por membros tidos como independentes dos partidos políticos e de reconhecida competência. Estes membros são nomeados pelo Conselho de Curadores. Os recursos em disponibilidade do BEI são formados por capitais transferidos dos Estados-membros (em parcela participacional segundo o PIB) e por recursos captados em mercados locais ou no mercado financeiro internacional. Atualmente concede empréstimos para os países-membros e também para outros países no âmbito de acordos de cooperação.

O PROCESSO DECISÓRIO NA COMUNIDADE EUROPEIA

Atualmente persistem diferentes pontos de vista (ainda que em constante movimentação) acerca da concepção política e da autonomia da Comunidade frente à soberania de cada Estado nacional. Ao longo dos tempos foram questionados, periodicamente, os papéis institucionais e os mecanismos de decisão comunitária. Em alguns pontos, registraram-se efetivas crises acerca da modalidade de deliberação comunitária sobre questões centrais. Vale relembrar que, durante os anos 60, a França questionou a possibilidade de se decidir por meio de maioria qualificada ao invés de se usar a escolha por unanimidade, e, em torno desta polêmica ocorreram extensos debates.

Pode-se dizer que há uma permanente tensão entre o zelo com o espaço legal de soberania de cada país e as deliberações comunitárias. Para tal situação não chegar a um impasse e impedir quaisquer avanços nos projetos de unificação, a alternativa tem sido a construção de fóruns de

discussões para se alcançarem alguns acordos (mesmo que temporários) por meio de aproximações sucessivas dos posicionamentos. Essa dinâmica se beneficia da peculiar estrutura institucional estabelecida desde o Tratado de Roma.

É interessante observar que, nos diversos plenários e no encaminhamento de decisões, apresentam-se específicas composições de forças. Assim, no Conselho de Ministros se entrecruzam os interesses dos diversos governos; a "Comissão" é tida como o "locus" de valorização e implementação dos interesses comunitários; no Parlamento estão representados os cidadãos; no Comitê Econômico e Social juntam-se as representações dos grupos sociais.

Na verdade, a principal rota de decisão está no eixo formado entre a "Comissão" (poder de iniciativa das proposições) e o Conselho (decisões), e secundariamente o Parlamento Europeu (em ascensão nos últimos tempos). Não obstante, as posições tomadas pelo Comitê Econômico e Social e pelo COREPER também influem nas diretivas e nos regulamentos deliberados, à medida que pesam sobre as decisões tomadas. Os diagramas I e II mostram, respectivamente, como atuam as principais instituições comunitárias e qual o esquema de elaboração de parecer técnico por parte do Comitê Econômico e Social.

Percebe-se, na montagem do arcabouço institucional, uma clara opção pela valorização de decisões coletivas com esforço para acertos consensuais. Isso se sobressai, tanto na articulação das diversas instâncias quanto no interior de cada uma.

Na forma de aprovação das deliberações políticas, a opção oscila entre a "*decisão por unanimidade*" ou a "*por maioria qualificada*", variando de acordo com a natureza do

assunto e segundo suas repercussões políticas. Nos últimos anos, têm sido valorizadas as decisões por maioria qualificada. A propósito, este é um ponto de debate de extrema atualidade. Está em discussão quais os assuntos a receberem um ou outro tratamento: decisão por unanimidade ou por maioria qualificada. É justamente aqui que aparecem divergências claras sobre o tratamento a ser dado à "questão social", em contraposição àqueles relativos às providências para se estabelecer um mercado livre .

É importante distinguir as qualificações legais das diferentes deliberações tomadas pela Comissão Comunitária. Inicialmente temos o "*regulamento*", que constitui uma decisão para o espaço comunitário, tem força de lei nacional e, por isso, dá origem a direitos e obrigações às pessoas físicas e jurídicas de todos os países-membros. A "*diretiva*" também tem a mesma força e amplitude que o regulamento, só que não vincula os fins pré-estabelecidos aos meios a serem utilizados por cada país. Portanto, esse dispositivo abre a possibilidade para uma efetiva harmonização das legislações nacionais. Por sua vez, a "*decisão*" constitui um ato administrativo e normalmente tem um destinatário específico. Por último, temos a "*recomendação*" e o "*parecer*", os quais são documentos emitidos pelo *Conselho* ou *pela Comissão*, não implicando na definição automática de direitos e obrigações para os Estados-membros.

4 = A INTEGRAÇÃO DE PORTUGAL E ESPANHA NA CEE

4.1 = Introdução

A integração de Portugal e Espanha nas Comunidades Europeias (CE) ocorreu formalmente em janeiro de 1986, e constituiu a terceira e mais complexa expansão da Europa Comunitária. Com os alargamentos da década de 80 (a Grécia torna-se membro em 1982), o grau de heterogeneidade entre os países comunitários passou a ser muito maior, pois os perfis económico-sociais dos novos países apresentavam, à época, diferenças significativas em comparação à média comunitária.

A entrada dos países ibéricos marcou uma nova etapa da organização comunitária e foi, talvez, a expansão com mais amplas consequências. Esta foi uma das razões do longo período de exame das propostas de adesão, quando se examinaram as repercussões dentro da Comunidade e dentro de cada um dos países. ⁽¹⁾ Tais questões envolviam elementos de ordem política, económica, social e institucional.

Em termos políticos, tais adesões eram consideradas importantes para integrar as duas economias de mercado e contribuir para a consolidação das duas democracias nascentes. Portugal e Espanha passaram a ter possibilidades de serem membros comunitários a partir da interrupção dos dois longos períodos ditatoriais vividos. Nesse sentido, a constituição de um membro de pleno direito na CE seria um passo importante para a consolidação da democracia em ambos os países, viabilizando projetos políticos mais moderados.

(1) A solicitação de adesão de Portugal foi feita em março/1977 e a da Espanha em julho/1977. Já em 1962, a Espanha havia feito, sem sucesso, uma solicitação de adesão à CEE.

Tanto na Espanha quanto em Portugal, a posição da população e da maioria dos partidos políticos era favorável à adesão, embora não existisse um elevado nível de informação sobre a proposta (especialmente em Portugal). (2) Esta situação era fruto, a nosso ver, do próprio isolamento mais geral dos dois países em relação à Europa e do regime político reinante.

Se, em termos políticos, essa adesão era claramente conveniente e viável, em termos económicos e institucionais os problemas eram muitos. Ambos os países (com destaque para Portugal) apresentavam uma estrutura produtiva atrasada e um aparato regulatório muito pesado frente às necessárias articulações comunitárias. Haveria, pois, de se proceder a extensas alterações nas políticas públicas e na estrutura produtiva para viabilizar a integração comunitária. Um ponto positivo foi que, desde antes da adesão formal, já vinha crescendo a relação comercial dos dois países com a Comunidade. Os dados da tabela 22 mostram as principais origens e destinos no comércio exterior dos dois países. (3)

Por outro lado, a CE tinha sido pensada no final dos anos 50 para atender as necessidades de um bloco relativamente homogêneo de países. (4) Os seis países fundadores encontravam uma série de pontos comuns nas suas organizações económicas em uma etapa virtuosa da recuperação do pós-querra.

Desta feita, os alargamentos comunitários dos anos

(2) Segundo Charles-Le Bihan e outros (1986, p.10).

(3) A Espanha havia estabelecido um acordo de comércio preferencial com a CEE em 1970. Por sua vez, Portugal, como membro-fundador da EFTA, possuía uma série de acordos específicos com a CEE.

(4) A pronunciada heterogeneidade do grupo de origem era causada especialmente pelo sul italiano.

80 (após o ingresso do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca nos anos 70) colocavam a urgente necessidade de se rever uma série de instrumentos comunitários se se buscasse, efetivamente, a construção de uma Comunidade Européia e não apenas a de uma zona de comércio livre, ou mesmo de um mercado único. Haveria de se considerar se, na prática, a prioridade era atingir o objetivo traçado no Tratado de Roma, qual seja, o de se ter um "crescimento harmônico no seio da Comunidade", ou se aceitaria o risco de se institucionalizar a "Europa a duas (ou mais) velocidades". (5)

As entradas da Espanha e de Portugal acarretavam problemas para as regiões mediterrâneas da Itália, Grécia e França, já que a Espanha, em especial, constituía um país de porte médio com uma produção que passaria a concorrer no espaço comunitário, especialmente em certos setores da agropecuária. Este aspecto exigiu a tomada de uma série de providências para as regiões meridionais. Um resultado concreto foi a adoção na Comunidade Européia/10 dos "PIM-Programas Integrados Mediterrâneos", visando atender a áreas geográficas previamente selecionadas do sul europeu. O pacote global de investimentos previstos nestes programas para o período 1986/1993 ascendem a 6,6 bilhões de ECU's, sendo, deste total, 4,1 bilhões a participação direta dos recursos orçamentários da CE.

A razão desta ênfase nos PIM's estava no reconhecimento de que, em meados dos anos 80, após mais de duas décadas de instalação da CE, ainda persistiam áreas com baixo nível de desenvolvimento no espaço comunitário. A idéia reinante na Comunidade era de que a integração de mais dois membros com níveis de desenvolvimento inferior à média

(5) Esta expressão ganhou muito destaque no debate comunitário em meados dos anos 80, quando se discutiu o "Ato Único Europeu" e a institucionalização da União econômica e monetária.

comunitária não poderia obstruir a promulgação de uma política regional para as áreas carentes já existentes. Esta foi uma razão, inclusive, das solicitações de integração dos países ibéricos terem encontrado, por um certo tempo, a resistência da França.

Mas é inegável que, se por um lado, as adesões de Portugal e Espanha trariam uma série de problemas a serem enfrentados, por outro, elas davam uma maior força geopolítica e econômica à Comunidade Europeia. Além disso, aparentemente, o eixo do poder comunitário se deslocaria um pouco para o sul, não ficando tão subordinado, como antes, aos países nórdicos. (6) Em termos econômicos, a CE obtería uma força adicional significativa na oferta de certos produtos agrícolas e de produtos industriais, como têxteis, calçados, celulose, artefatos de madeira, etc.

A adesão de Portugal e Espanha implicava em compromissos de ambas as partes: países e Comunidade. Em se tratando de cada um dos novos integrantes, seria imperioso proceder a uma adequação institucional de seus sistemas econômicos e articular uma política nacional de desenvolvimento com a política comunitária. Existia, portanto, um duplo desafio: a nível nacional e a nível da organização comunitária. Neste último contexto, o momento internacional de retomada econômica e de um prenúncio de distensão política entre os dois blocos hegemônicos no eixo leste-oeste se associavam para condicionar um relançamento do projeto comunitário em novas bases, mais amplas do que as prevaletentes até então. Como ressaltava à época o Ministro Jacques Delors, no início de seu mandato à frente da Comissão das CE, a adesão de Portugal e Espanha "seria um choque cultural que poderia ser muito fecundo". (7)

(6) Encontramos essa referência em diversos trabalhos. Ver, por exemplo, Charles-Le Bihan e outros (1986, cap.3), e Romão, Antônio e outros (1987, n. 729).

(7) Citação registrada por Charles-Le Bihan e outros (1986,

A revisão mais ampla da estratégia de ação comunitária começou a ser esboçada no Encontro de Milão (1985). Nele, debateram-se dois relatórios previamente programados para estudarem um vasto leque de reformas institucionais e a problemática social. No encontro, definiu-se o "Livro Branco", o qual fazia um diagnóstico da situação e indicava algumas diretrizes a serem seguidas. Nesta oportunidade, Portugal e Espanha estiveram presentes, pela primeira vez, ainda como observadores. A concretização da revisão do projeto comunitário se fez com o "Ato Único" em 1986. Dentre as reconsiderações feitas, incluiu-se a decisão de se ampliar os fundos estruturais e a de promover uma política comunitária mais eficaz para enfrentar a elevação da heterogeneidade que passaria a existir entre os níveis de desenvolvimento dos países-membros.

Quanto a Portugal e Espanha, a oportunidade de se ter um período de desenvolvimento social e econômico exigiria mudanças complexas, não limitadas ao seu aparelho produtivo. Os desafios colocados eram muitos e seria necessário superar os entraves gerados historicamente pelo perfil político, social e cultural, bem como pelo padrão de organização econômica. Ambos os países tiveram um longo período de cerceamento das liberdades democráticas e de uma deficiente modernização econômica. Este é um ponto em comum, embora exista também, em cada um deles, uma série de peculiaridades, como veremos a seguir.

4.2 - Portugal: traços marcantes de sua evolução sócio-econômica contemporânea

Desde meados da segunda década do corrente século

até 1974, Portugal esteve submetido a uma ordem política autoritária. O "Salazarismo" predominou a partir de 1926, quando se teve uma ruptura constitucional e implantou-se o "Estado-Novo". Ao término deste período, em 25 de abril de 1974, havia a certeza para a grande maioria dos portugueses de que o país saía de um período de trevas, cujos resultados concretos haviam sido o de manter a Nação com uma estrutura sócio-econômica muito deficiente e um relativo isolamento para com o restante da Europa. Em suma, chegava ao fim uma fase histórica onde predominaram um projeto reacionário de sociedade, uma concepção autárquica de Nação, meio século de ditadura e uma débil modernização produtiva que deixaria profundas marcas.

O atraso relativo da economia portuguesa em comparação aos demais países europeus já vinha de antes. No período da I Revolução Industrial, houve uma modesta transformação das forças produtivas no país. Apenas para registro, vale dizer que as causas deste "dado histórico" têm raízes na forma em que se celebram as articulações da sua política comercial e financeira externa, e também em um conjunto de fatores internos, em termos da organização social, disponibilidade dos fatores de produção e estratégia de regulação econômica priorizada.

Contudo, não pairam dúvidas de que, no decorrer da "era Salazarista", Portugal viu aumentar a sua diferença no padrão de desenvolvimento em relação ao restante da Europa ocidental. O crescimento capitalista ocorreu, mas "a um passo de boi"⁽⁸⁾, enquanto se tem incomparáveis movimentações na organização industrial, nos sistemas financeiros e nas formas de regulação econômica dos diferentes países europeus industrializados. A estratégia governamental privilegiada em Portugal, sob a concepção de

(8) Bessa, D. (1986, p.320); afirmação de Manuel de Lucena registrada pelo autor.

uma "aliança agrário-industrial", destinava-se a manter o regime em uma autarquia, sob a influência dos interesses mais retrógrados das elites agrárias.

No setor rural, havia um percentual muito elevado da população vivendo em torno de atividades de subsistência. No decorrer da "era Salazar", a transferência populacional para as zonas urbanas ocorreu, mas a um ritmo muito lento, ganhando um pequeno impulso só nos anos 60. Em 1987, ainda estava trabalhando no campo cerca de 21% da população portuguesa. O baixo nível de produtividade existente era resultado do predomínio de métodos de cultivo atrasados, baixa capitalização e uma estrutura fundiária problemática: no sul, grandes latifúndios improdutivos; no norte, uma atomização de pequenas ou minúsculas propriedades com produção familiar de subsistência.

Associava-se a tal situação um parque industrial muito deficiente, concentrado nos setores de bens de consumo não duráveis, com reduzido nível de inovação tecnológica, modestíssima articulação intra-setorial e redes de distribuição/comercialização ultrapassadas. Os setores de bens de capital praticamente inexisteriam, o mesmo podendo-se dizer da produção de bens de consumo duráveis. '9'

Dentro dos objetivos da presente análise, podemos distinguir dois momentos na condução da política econômica durante o período de Salazar. O primeiro vai até fins dos anos 50. Ele caracterizou-se pelo grande isolamento do país e pela insistência em manter uma política econômica ortodoxa, com a valorização dos equilíbrios orçamentário e

(9) Vale observar que em 1945 um analista português da época ressaltava que "as nossas indústrias não são grandes, nem médias, nem pequenas; formam um sistema abaixo da crítica, que poderemos designar como "economia de vão de escada". Citação de Ferreira Dias, colhida por Bessa (1986, p. 322).

monetário. O segundo inicia-se nos primeiros anos da década dos 60. A prioridade do momento anterior não desapareceu mas foi relativizada, sendo que, paulatinamente, caminhou-se para uma maior valorização do vetor desenvolvimentista e da integração da economia portuguesa na economia mundial. Nesta época, a priorização do comércio exterior foi concretizada por um conjunto de medidas de incentivo aos setores exportadores. Os dois Planos de Desenvolvimento (1º.: 1965/67; 2º.: 1968/73) avançaram nessa direção, quando, inclusive, foi definida, em 1972, uma "Nova Política Industrial" e firmado um acordo comercial com a CEE. Note-se, a propósito, que, em 1959, Portugal era um dos membros-fundadores da Associação Europeia de Livre Comércio (AELC), entidade liderada pelo Reino Unido - e, como tal, buscava alternativas para expandir o seu comércio externo. Neste contexto, houve uma sensível abolição dos entraves tarifários e administrativos do comércio exterior, especialmente para as transações com a Europa. (10)

Durante os anos 60 e no início da década seguinte, Portugal apresentou um crescimento econômico significativamente superior à média da OCDE, conforme mostra a tabela 2. Vê-se que o país conseguiu, na etapa final dos "trinta gloriosos", acompanhar a expansão do Centro. Todavia, esta expansão se efetivou com uma qualidade muito distinta daquela dos demais países europeus. A "abertura" do fim dos anos 50 mencionada antes (usada aqui para definir uma segunda etapa no período ditatorial) foi, de fato, muito limitada. Os efeitos sobre a economia foram muito menores do que o movimento correspondente ocorrido na Espanha nesse mesmo período, como veremos a seguir. Em Portugal, persistiu a existência de uma débil estrutura produtiva, nomeadamente na indústria pesada e em capital social básico. A industrialização concentrou-se nos setores tradicionais e

(10) Os impostos aduaneiros médios incidentes sobre importação caem de 23% em 1940 para 11% em 1973 (Charles-Le Bihan e outros, 1986, p. 85).

ficou circunscrita a restritos espaços regionais, com grandes desigualdades de renda e de infra-estrutura entre os espaços nacionais, ou melhor dizendo, entre as áreas circundantes às cidades de Lisboa, Porto, o litoral de Setúbal e o restante do país.

Não é demais repetir que o autoritarismo político foi uma constante de todo este período. A sua marca foi o cerceamento da organização da classe trabalhadora e o baixo nível de participação da sociedade nas decisões político-administrativas. O nível de proteção social era baixo. A estrutura do sistema de seguridade social visava exclusivamente adequar as despesas aos montantes de receitas contributivas, mesmo que para isso houvesse a necessidade de reduzir sucessivamente os valores reais dos benefícios. ⁽¹¹⁾ Houve, também, uma interferência direta do Estado na vida sindical, tornando-a uma correia de transmissão das decisões governamentais na estratégia político-sindical definida.

Ao longo do período, verificou-se uma grande imigração de portugueses para o Exterior. Entre 1961 e 1974, saiu do país, anualmente, uma média de cem mil residentes. Este processo só se reduziu com o fim da ditadura e da guerra colonial.

O conflito com as forças separatistas das colônias africanas iniciou-se no princípio dos anos 60 e se manteve até 1974. Ele acarretou uma série de desdobramentos internos na mobilização social e política do país, sendo, inclusive, um dos fatores responsáveis pela reação dos

(11) Na opinião de Bessa (1986), no final dos anos 60 e início dos 70 o Estado Português caminhava para um "Estado Social", com os melhoramentos na estrutura de benefícios sociais e a participação de recursos públicos. Todavia, os níveis financeiros e os graus de cobertura chegaram, à época da "Revolução de 74", em níveis muito baixos e sem existir um sistema geral de seguridade social.

militares no apoio do "25/Abril/74". Em termos económicos, a tentativa de manter as ex-colónias custou caro aos cofres públicos. Para conter os déficits gerados pelos custos da guerra, reduziram-se ainda mais as despesas correntes e os investimentos públicos. Além disso, o país viu aumentar, nos anos 60, o seu isolamento político no contexto internacional.

O reestabelecimento do "Estado de Direito" ocorreu justamente no período em que a economia mundial enfrentava a maior crise estrutural do pós-guerra. Este é um ponto importante a ser considerado em uma análise retrospectiva do país.

O período inicial de transição democrática (1974/1976) foi bastante conturbado, com instabilidade governamental e disputas entre os grupos políticos no poder, até a definição mais clara dos rumos a serem seguidos, já no final de 1976.

Em termos económicos houve, de início, uma série de nacionalizações de empresas, especificamente na área de Bancos, Seguros e Indústrias capital-intensivas. Na segunda metade dos anos 70, a opção eleita pelos governantes portugueses foi a de promover o desenvolvimento económico, mas subordinando-se aos constrangimentos impostos pela crise externa.

Todavia, os efeitos internos da crise económica internacional conseguiram ser postergados temporariamente em decorrência da "queima" das reservas de ouro e de divisas - que alcançavam 2,8 bilhões de dólares no final de 1973 (1,2 bilhões em ouro).⁽¹²⁾

(12) Na interpretação de Maxwell (1988, p. 182), estas reservas disponíveis constituíram também "um fundo de proteção que ajudou a revolução a adiar as consequências de suas próprias ações".

Portugal acusou, no período de 1973 a 1982, um crescimento médio de 3,9% ao ano, ritmo substancialmente superior ao da média dos países da OCDE, que foi de 2,1%. O nível de desemprego cresceu, mas apresentou taxas inferiores ao da maioria dos países desenvolvidos. Em 1975, havia 5,6% da PEA portuguesa desempregada; no triênio 1984/86, atingiu-se o auge com taxas ao redor de 9% (tabela 1). O outro lado desta forma de ajuste foi a aceleração do desequilíbrio orçamentário, maiores endividamento externo e interno e aceleração inflacionária.

O aprofundamento da crise econômica mundial, na primeira metade dos anos 80, agravou a situação econômica de Portugal. No biênio 1983/84, a economia passou por uma recessão. A aceleração inflacionária atingiu seu auge em 1984, com uma taxa anual de 29,3%. De 1977 a 1985, o governo fechou acordos com o FMI e promoveu planos de estabilização nitidamente ortodoxos.

A retomada do crescimento iniciou-se em 1986, justamente quando ocorreu a adesão do país à CE. De lá para cá, a evolução anual do PIB sempre esteve acima de 4%. Notem que a taxa média anual do período 1978/87 foi de apenas 2,8%.

O período 86/89 foi de grande transformação da economia portuguesa. As taxas de expansão alcançadas foram elevadas, o nível de desemprego manteve-se relativamente reduzido (se comparados aos demais países comunitários) e, quanto à inflação, não houve um descontrole caracterizado, apesar de sua taxa anual continuar sendo, na maior parte de período, cerca de duas a três vezes o da média comunitária.

O volume de investimentos externos e a transferência de recursos comunitários jogaram papéis importantes nesse processo de recuperação. Junto a eles, houve uma iniciativa governamental deliberada de liberalizar

a economia e assumir, de vez, a integração comunitária do país.

É justamente em torno dessa opção estratégica e também dos seus desdobramentos sociais que há, hoje, um vivo debate no país, conforme examinaremos no final deste capítulo.

4.3 - Espanha: traços marcantes de sua evolução sócio-econômica contemporânea

A Guerra Civil na Espanha durou de 1936 a 1939. Depois, houve um longo período de ditadura que só teve fim em meados dos anos 70. Durante a "era Franco", a formação da economia e da sociedade espanhola apresentou-se muito distinta daquela dos países europeus mais ao norte. Prevaleceram uma estrutura social tradicional e uma política econômica autárquica. A modernização existente em torno de alguns núcleos urbanos - com destaque para Barcelona - não foi suficiente para afetar regiões mais amplas e gerar um efetivo desenvolvimento nacional integrado.

Durante as primeiras décadas do século atual a política econômica foi marcada por um protecionismo aduaneiro, sob a lógica de fortalecer nacionalmente a estrutura produtiva. O tradicionalismo das relações sociais na agricultura impediam uma maior articulação com a economia de mercado. Por sua vez, a industrialização ficava muito aquém dos níveis acusados em outros países, como por exemplo Alemanha e França. (13)

(13) Entre 1922 e 1926, a Espanha produziu 326 mil toneladas de aço e 100 KWh per capita de eletricidade. Em 1913, a Alemanha produziu 12.900 mil toneladas de aço. Por sua vez, a França em 1913 produziu 6.970 mil toneladas de aço e 238 KWh de eletricidade per capita. (Charles-Le Bihan et al, 1986, p. 81).

Com o "Franquismo", a Espanha viveu uma autêntica fase autárquica até final dos anos 50, com um verdadeiro isolamento internacional da economia e da sociedade, simultâneo a um forte controle burocrático interno sobre as transações econômicas e a vida, em geral, dos habitantes. Os sindicatos de trabalhadores foram dissolvidos ou passaram a ser controlados diretamente pelo Estado; suprimiram-se os direitos políticos dos cidadãos e entidades.

A industrialização foi promovida com uma forte presença do capital estatal. O processo de acumulação de capital preocupou-se em preservar intactos os interesses do grande proprietário rural (14).

Este quadro persistiu basicamente até final dos anos 50, quando houve uma reviravolta na estratégia econômica adotada e iniciou-se o que os analistas chamam de *"segundo período da era Franco"*. Diferente do ocorrido em Portugal, iniciou-se, então, um novo processo de crescimento econômico com um perfil claramente distinto de antes.

Em julho de 1959, a Espanha aderiu à OCDE e definiu um plano de estabilização segundo a linha recomendada por este órgão e pelo FMI. Daí em diante a Espanha ligou-se um pouco mais aos países do Centro que já estavam em uma fase expansiva há cerca de uma década. Assim, a Espanha ainda conseguiu pegar uma carona em uma etapa já adiantada dos "trinta gloriosos".

As linhas gerais do programa econômico de 1959 eram de natureza ortodoxa, ou seja, os seus principais objetivos eram: reduzir a intervenção estatal, exercer um

(14) Vale registrar que, em 1948, o Estado cria o Serviço Nacional del Trigo (SNT) "que fixa os preços dos cereais e garante a compra de toda a produção a preços estáveis (Charles-Le Bihan et al, 1986, p. 82).

rigoroso controle monetário e orçamentário, bem como adotar um realismo cambial. Implantaram-se também amplas reformas na condução do comércio exterior e no sistema tributário, tornando-os menos protecionistas e visando uma maior abertura comercial e financeira. Foi neste contexto que se editou uma nova lei sobre os investimentos estrangeiros.

Nos anos 60 e até 1975, vigoraram três planos de desenvolvimento (o primeiro para 1964-1967, o segundo para 1969-1971 e o terceiro para 1972-1975). Estes planos nem sempre mantiveram a mesma concepção do Plano de Estabilização de 1959, titubeando entre modernização com maior abertura *versus* reforço do protecionismo e valorização de um capitalismo cartorial. Por isso mesmo, Quintana (1988, p. 4) observa que foi o *Plano de Estabilização de 1959* o principal instrumento de promoção do desenvolvimento, e não os Planos que vinham com este deliberado objetivo. A propósito, comenta este autor que a economia espanhola, na segunda metade dos anos 60, crescia apesar dos Planos (Quintana, 1988, p.18).

Portanto, em que pesem os ziguezaguess da política econômica durante os anos 60, foram definidos (e, em parte, implantados) significativos níveis de expansões setoriais e um conjunto de programas de investimento básico para reestruturarem a economia espanhola. Avançou-se limitadamente na modernização industrial, visando construir uma satisfatória indústria pesada (especialmente siderurgia e química de base), uma melhoria do setor de bens de capital e a reorganização das indústrias de bens de consumo. Ainda nos primeiros Planos, foram destacadas a necessidade de haver uma reforma do setor agrícola e a promoção de um desenvolvimento regional melhor articulado.

Em suma, entre 1960 e 1980, a economia espanhola

apresentou uma profunda modificação estrutural se se considera a participação do produto por grandes setores (tabela 21) ou em termos de população ocupada (tabela 20). Estes movimentos constituíram os resultados de um crescimento econômico cuja taxa média foi superior à dos países da OCDE em seu conjunto no período acima citado (1960/80), conforme pode ser visto pela tabela 2.

A modernização da agricultura exigiu do país mais insumos industriais e a implantação de complexos agro-industriais. Como vimos, houve uma efetiva liberação de mão-de-obra do setor primário (embora o percentual deste setor continue sempre muito acima dos demais países comunitários, à exceção de Portugal). O crescimento urbano ocorreu simultaneamente a um grande movimento migratório interno e externo. Entre 1961 e 1974, saíram para outros países cerca de 1.700.000 espanhóis. ⁽¹⁵⁾ Por sua vez, neste mesmo período as regiões mais industrializadas, e especialmente a Catalunha, receberam um fluxo migratório em torno de um milhão de pessoas originárias de regiões menos desenvolvidas do sul e do oeste do país.

Tal como as demais economias desenvolvidas européias, a Espanha se ressentiu muito da crise econômica dos anos 70. A redemocratização do país ocorreu justamente no momento de reestruturação da economia capitalista e, por isso, reduziu flagrantemente as margens de manobra para proceder às reformas econômico-sociais necessárias e assimilar o impacto das transformações econômicas internacionais. ⁽¹⁶⁾ Entre 1975 e 1987, o crescimento econômico espanhol ainda assim ficou 2% acima do crescimento dos países comunitários europeus

(15) Charles-Le Bihan e outros (1986, p. 88).

(16) Conforme registra Delgado (1988, p. XIX), "a simultânea decomposição do franquismo e o processo de mudança política complexaram a situação na Espanha, tanto ou mais que na Grécia ou Portugal".

(Delgado, 1988, p. XVI). Com tal desempenho, houve uma gradativa aproximação, na última década, do nível econômico da Espanha ao da média da CE.

Mas isso não se efetivou de forma tranquila. A crise dos anos 70 repercutiu internamente com aceleração inflacionária e aumento do desemprego. A elevação dos preços atingiu o auge de 26,4% em 1977. Por sua vez, as taxas de desemprego tiveram saltos espetaculares a partir do final dos anos 70, conforme podemos verificar pela tabela 1. Essa realidade foi enfrentada com uma ampla discussão dos diversos segmentos da sociedade civil e desembocou em pactos sociais acordados de tempos em tempos. Como veremos mais adiante, os "Pactos de Moncloa" marcaram uma nova etapa na relação entre o Estado e a sociedade espanhola e visaram preparar o país para retomar um novo ritmo de crescimento articulado com a Comunidade Européia.

Assim, a sobreposição da crise econômica e da crise política se, por um lado, dificultou a superação dos problemas vivenciados, por outro determinou as condições para o surgimento de um novo país. É isso o que Delgado (1988, p. XX) assume ao argumentar que "talvez essa coincidência histórica tenha apresentado mais vantagens que inconveniências, criando mais oportunidades do que normalmente existiriam, pois só em um marco de maior liberdade e concorrência podem se expressar todas as capacidades adaptativas dos agentes econômicos e das unidades produtivas em situações de mudança". Um ponto freqüente nas avaliações de analistas espanhóis refere-se ao entendimento de que, em última instância, a política econômica adotada desde os últimos anos da década dos 70 "prestou um bom serviço à consolidação da democracia do país". (17)

(17) Frase de Miguel Boyer citada por Delgado (1988, p. XXI)

Um aspecto importante a ser considerado é que as transformações sociais e econômicas ocorreram na Espanha tardiamente e, por isso mesmo, a uma velocidade muito superior às mudanças ocorridas em outros países europeus industrializados. Como lembra Quintana (1988, p. 14), "em pouco mais de três lustros (anos 50 e principalmente anos 60, GNL) a população agrária ativa passaria de 40% a 20%, uma mudança populacional que a França havia realizado ao longo de meio século".

Apesar da aproximação do nível econômico espanhol com o da média da CE na última década, ainda prevalecia, à época da integração, uma significativa diferença entre ambos. A Espanha continuava a ser um dos países com menor grau de abertura (importações mais exportações em relação ao PIB) da CE.⁽¹⁸⁾

Por sua vez, a estrutura econômica setorial do país apresentou, em 1984, uma performance peculiar. A tabela 5 mostra que ela era, em 1984, o país europeu com o terciário mais elevado (60,7%) do grupo. Entre os países da OCDE, este índice é inferior apenas ao dos Estados Unidos. Tal realidade não é um reflexo de uma ultra modernização de sua economia e nem de se ter um mais elevado setor público. As causas são dadas pela importância do turismo e pela própria debilidade relativa da indústria espanhola (Inchausti, 1988, p. 651).

Em 1986, ao se tornar um país comunitário, a renda per capita da Espanha correspondia, em termos de poder de compra, a 75,6% da renda da Comunidade Européia. Um aspecto que se sobressaiu na economia espanhola foi o seu elevado nível de desemprego durante os anos 80. Os índices

(18) Em 1987, o total do comércio externo do país correspondeu a 28,6% do PIB, a relação mais baixa entre os doze países comunitários.

anuais estiveram permanentemente distantes dos demais países, conforme se apresenta na tabela 1. O desemprego juvenil (menores de 25 anos) e o de longa duração (mais de um ano) foram os principais componentes da desocupação espanhola. A Espanha também possuía uma das mais baixas taxas de atividade da Europa, especialmente entre a população feminina (tabelas 3 e 4).

Todos estes aspectos da realidade nacional têm exigido reestruturações das políticas públicas, adequando-as à política de reconversão industrial em andamento. Além disso, é evidente que a entrada na CE forçou a revisão geral da organização do Estado e de sua forma de intervenção na economia. Um bom exemplo é a reforma fiscal processada. Como veremos mais adiante, houve também uma ampla reforma na estrutura das políticas sociais espanholas. Antes de discutirmos este ponto, vejamos alguns detalhes adicionais acerca das peculiaridades e semelhanças existentes nas transformações da economia espanhola e portuguesa.

4.4 - Breves comentários complementares sobre as economias portuguesa e espanhola

Podemos verificar que existem muitas semelhanças na história econômica contemporânea dos dois países, embora cada um possua a sua peculiaridade. Não obstante isso, é preciso, antes de mais nada, fazer uma ressalva: há entre os dois países uma diferença superior, primeira, de ordem de complexidade e tamanho. São dois mundos com escalas distintas, o que torna sem sentido uma comparação entre o potencial econômico e as possibilidades futuras de cada país. Não é este, portanto, o ponto que estamos interessados em examinar.

As referências comparativas de pontos específicos

aqui feitas visam caracterizar o contexto em que ambas as economias se situavam à época da integração à CE e os desafios que lhes foram colocados. A partir daí, pretendeu-se levantar algumas questões a respeito da organização social subjacente a cada sistema económico, as políticas sociais desenhadas, as especificidades do aparato institucional de cada nação.

Tanto Portugal como Espanha tiveram um longo período de isolamento político e económico, quando foram postos em prática projetos de sistemas autárquicos, sob uma autoritária subordinação da sociedade civil ao Estado.

No momento anterior a estes períodos ditatoriais, as economias espanholas e portuguesas já apresentavam claras deficiências estruturais. Predominava na economia uma incipiente industrialização. A transformação sócio-económica estava subordinada aos interesses de latifundiários, industriais de setores tradicionais e de uma aristocracia fragilmente articulada regional e externamente. Quer dizer, tanto uma nação como outra já apresentavam uma desvantagem de ponto de partida (embora em situações distintas) em relação às demais economias da Europa ocidental.

A implantação do capitalismo em ambas as economias foi tardia. Como lembra Carreras (1988, p. 104), a ferrovia chegou à Espanha com um notável atraso de "uns vinte anos". Somente no final dos anos 50 é que se introduziu na Espanha "a nova era da motorização, da petroquímica e das telecomunicações". No caso de Portugal, a situação foi ainda mais grave. A máquina a vapor demorou quase meio século para lá chegar e uma reestruturação económica com base na indústria pesada - tal como a espanhola - não chegou a ocorrer, pois as grandes mudanças deslancharam de fato só a partir de meados dos anos 80, quando já se definia uma nova divisão regional/internacional do trabalho.

Tanto no "Franquismo" quanto no "Salazarismo" houve, a partir do final dos anos 50, uma alteração na estratégia de condução econômica, freando parcialmente a "autarquização" predominante. Entretanto, no caso espanhol, foram lançados e implementados Planos de Desenvolvimento que colocaram tal economia em nível bastante distinto da portuguesa. Nesta, houve ensaios de abertura, de reformulação do aparato regulador do Estado, mas não se consolidou uma indústria de base e não houve investimentos suficientes em capital social básico. Ou seja, a ênfase na estabilidade/liberalização continuou predominando e o projeto desenvolvimentista não detonou como na Espanha. Na década dos 60, tanto um país como outro tiveram taxas de crescimento superiores à média da OCDE. Mas a situação de uma e de outra economia tornou-se mais distinta a cada ano. A disparada da desigualdade entre ambos ocorre nos anos 60, conforme pode ser verificado pelo gráfico 7.

Como vimos antes, a partir do Plano de Estabilização Econômica de 1959, a Espanha melhorou a sua estrutura industrial de base, fez investimentos em infra-estrutura e reduziu o seu isolamento internacional. Mas o país manteve um elevado nível de protecionismo, muito superior ao de Portugal e ao dos demais países da CE. Portugal, naquela década (anos 60), sofreu um revés no seu relacionamento político internacional por causa da guerra colonial, que teve não apenas efeitos perversos sobre a economia do setor público, como impediu a elaboração de uma política econômica adequada ao momento de crescimento verificado nos países desenvolvidos àquela época. Com isso, a Espanha conseguiu mesmo que tardiamente, tirar proveito parcial dos "trinta gloriosos", o que não aconteceu com Portugal.⁽¹⁹⁾

(19) Portugal também manteve alta taxa média de crescimento no pós-guerra. Só que, no caso lusitano, não houve uma transformação estrutural de sua economia ao nível da ocorrida na Espanha.

O fim dos períodos autoritários em ambos os países ocorreu justamente quando a economia mundial enfrentava uma profunda crise económica e ficava clara a insuficiência regulatória das Instituições Monetárias criadas no pós-guerra. Aliás, a conquista do "estado de direito" em Portugal coincide justamente com o estouro desta crise. Este foi um ponto central. Os novos governantes, além dos problemas inerentes à transição política, encontraram um obstáculo a mais para administrar as economias, agora, em um novo contexto económico internacional.

As reestruturações industriais executadas nos países de mercado ocorreram junto com uma queda vertiginosa no ritmo de crescimento médio do conjunto de países e uma ampliação do nível inflacionário e da taxa de desemprego. O impacto sobre os fluxos comerciais e financeiros prejudicaram diretamente as economias *semi-periféricas* e, sobretudo, Portugal e Espanha, que tinham necessidade de ampliar o envolvimento comercial com as demais economias europeias de mercado.⁽²⁰⁾ Neste ponto, Portugal foi diferente da Espanha por possuir um grau de abertura superior. A não abertura espanhola afetou ainda mais a sua economia. Além disso, ambos os países têm uma dependência energética elevada. Já, neste caso, o impacto sobre a

(20) O termo *semi-periférico* é usado por analistas para qualificar a peculiaridade de países como Espanha, Portugal e Grécia, entre outros, que não se adequam satisfatoriamente ao conjunto heterogêneo dos países periféricos e nem ao grupo dos países industrializados. Vejam a respeito SANTOS (1985). Segundo este autor, "o conceito de semi-periferia foi formulado por I. Wallerstein, enquanto categoria intermédia entre as categorias polares do sistema mundial: os países centrais e os países periféricos". SANTOS critica tal conceito por não ter sido aprimorado por Wallerstein. Entretanto, aceita-o para qualificar a situação de Portugal no contexto da divisão internacional do trabalho. Entendemos que tal classificação tem, para os países ibéricos, uma maior razão de ser em face da proximidade geográfica e do nível de envolvimento com os demais países da Europa ocidental.

economia espanhola foi maior pela sua própria estrutura e dimensão.

Em tais circunstâncias, a promoção do desenvolvimento económico requereu a expansão da dívida externa com o sistema financeiro privado. No âmbito interno, as maiores e mais complexas demandas sociais, colocadas em um novo contexto político, levaram à geração de crescentes déficits públicos. (21)

Houve uma clara diferença entre os modelos de ajustamento adotados em Portugal e na Espanha perante a crise económica dos anos 70. Em Portugal, optou-se por amenizar o impacto recessivo sobre a expansão económica e o desemprego mesmo que às custas de uma elevação dos desequilíbrios macroeconómicos. Já no caso espanhol, a escolha foi por uma posição governamental mais passiva, valorizando-se os ajustes de mercado. Na Espanha, a reestruturação económica (com todos os seus desdobramentos sobre produção e emprego) iniciou-se já no final dos anos 70, bem antes de Portugal. Neste, o auge da crise ocorreu em meados dos anos 80. Em seguida, a economia voltou a atingir taxas elevadas de crescimento e teve início um processo de reestruturação industrial, ainda em curso.

As diferenças em termos de ritmo de expansão do PIB e das taxas de desemprego são grandes entre os dois países. Na Espanha, o desemprego pulou de 5,3% em 1977 para nada menos que 21,8% em 1985 (a mais elevada da Europa), enquanto as taxas portuguesas variaram de 5,6% (em 1975) para 9,2% (em 1985).

(21) Como veremos mais adiante, as despesas sociais crescem de forma espetacular nos dois países. Em Portugal, há uma elevação espetacular do número de aposentados, recém integrados no sistema geral de previdência social, além de o sistema público geral enfrentar o problema dos "retornados" (ex-residentes nas ex-colónias africanas) que, em boa parte, eram funcionários públicos.

No período 1973-1982, a economia portuguesa atingiu um crescimento médio anual de 3,9%, muito superior ao da economia espanhola (2,6%). Porém, é importante notar que, caso se considere o montante da massa salarial na renda nacional houve, na Espanha, uma melhora que vai até 1980, ocorrendo nos anos seguintes (até 1983) uma certa queda. Já em Portugal, esta relação (massa salarial sobre a renda nacional) só melhorou entre 1973 e 1975, reduzindo-se, daí em diante. Só no início da atual década é que esta tendência se reverte. (22)

A partir de meados dos anos 80, quando as economias desenvolvidas retomaram o crescimento, houve também o início de uma nova fase expansiva tanto para a Espanha como para Portugal.

Na Espanha, houve, ao longo dos anos 80, um espetacular processo de reestruturação industrial, atingindo-se, nos últimos anos, taxas de crescimento superiores à da média da OCDE. O outro lado da moeda foi dado pela taxa de desemprego que atingiu níveis jamais previstos e sendo, de longe, os mais elevados do espaço comunitário.

Para Portugal, no período imediatamente anterior à entrada na Comunidade Européia, houve um período recessivo muito forte e uma aceleração inflacionária. O remédio adotado foi um plano de estabilização desenhado pelo FMI. A modernização industrial ocorreu, mas em amplitude inferior à verificada na Espanha, em função dos próprios perfis pré-existentes e pela ausência de uma política econômica deliberada. Em outras palavras, o impacto na

(22) Informações colhidas do estudo de ROMÃO, A. (1983, p. 147-8) e esclarecimentos feitos pelo Prof. Alberto Castro da UNIPORTO. Segundo Castro, em 1981 houve, excepcionalmente, uma elevação da participação relativa dos rendimentos do trabalho.

estrutura produtiva de Portugal só se apresentou de fato após a integração, sendo que os setores mais afetados passam a ser os tradicionais (embora de 1986 a 1990 estes ainda tenham sido os setores que mais cresceram). Também existiram problemas anteriores na Indústria pesada, como foi o caso da indústria naval (LISNAVE), mas em muito menor proporção do que na Espanha.

E inegável que em ambos os países as políticas sociais e trabalhistas passaram por profundas reformulações com o advento dos governos democráticos. Como veremos mais adiante, a crise econômica internacional recolocava novos problemas justamente quando iniciava-se o novo convívio com velhas reivindicações. Além disso, a abertura comercial e as transformações estruturais em andamento tinham provocado repercussões na organização social e espacial de cada país. E mais, havia gerado uma grande expectativa de ascensão social e mudanças nos hábitos de consumo.

Este é o quadro mais geral que se apresenta na Península Ibérica em termos da organização sócio-econômica, quando da adesão dos dois países à CE. O outro elemento indispensável a ser considerado refere-se aos aparelhos de Estado. Seria inevitável a revisão dos pesados sistemas burocráticos destinados à regulação pública ou à intervenção direta no processo produtivo de bens e serviços. A história econômica de cada um dos países tinha determinado uma certa forma de intervenção estatal com participações em uma gama de setores, dentre os quais muitos sem qualquer identificação com uma adequada estratégia de política econômica (por exemplo, produção estatal de bens de consumo não duráveis, como alimentos e bebidas, em Portugal). Ao mesmo tempo, havia uma grande deficiência em termos de investimentos básicos e equipamentos sociais.

A renúncia a parte da autonomia nacional na

condução económico-social seria inevitável com a adesão à CE. Também teria que se proceder a uma redefinição de concepções e prioridades na administração pública. Estas exigências seriam pontos indispensáveis para permitirem uma satisfatória integração com o restante dos países comunitários. Seria, digamos, uma das contrapartidas de cada Estado no acordo comunitário em que se esperava receber benefícios diretos e indiretos.

Tanto em um país como em outro, os processos de redemocratização enfrentaram um período inicial de turbulência próprio de etapas de transição. A consolidação democrática e um acordo social amplo eram pré-requisitos indispensáveis para se erigir uma nova ordem económica nacional. Neste ponto, o caso espanhol é, como examinaremos mais adiante, uma das referências de maior destaque no cenário internacional. Os "Pactos de Moncloa", que foram promovidos em fins de 1977, inauguraram um período de sucessivos acordos, concretizando a prática de uma permanente concertação social.

É neste contexto que temas como "qualidade de vida", "consequências da modernização" e "políticas sociais", entre outros, constituem pontos em torno dos quais continua a haver um amplo debate, tanto na Espanha quanto em Portugal. Tais questões são associadas aos preparativos para o futuro. Como tornar-se "comunitário" de forma efetiva e concretizar um melhor bem-estar à população residente? Como oferecer uma proteção social satisfatória a populações ativas e aos grupos sociais dependentes? Responder a tais perguntas implica em repensar soluções para o novo equacionamento colocado pela interação entre um alto padrão de eficiência - agora em um novo contexto regional - e um satisfatório nível de bem estar. A questão central é que esta nova correlação tem que ser enfrentada no âmbito de cada país, mas também dentro de um pleno

envolvimento no esquema institucional comunitário.

4.5 - As ambiências interna e externa quando da preparação e admissão de Portugal e Espanha na CE

Uma longa fase de exame e preparação precedeu a admissão dos países ibéricos na Comunidade Européia. Ela era julgada indispensável pelas lideranças governamentais dos países membros. Porém, havia uma opinião generalizada na Comunidade de que tal alargamento era o mais complicado de se realizar em termos econômicos e institucionais por causa das características dos dois países e também pelo próprio momento em que se realizava.

O interesse no alargamento comunitário por parte dos líderes da CE estava, inicialmente, associado à possibilidade de se obter por ele uma contribuição para a consolidação democrática dos dois países e também pelo inegável reconhecimento de que isso tornaria a Comunidade mais forte. Haveria um acréscimo populacional de mais de 50 milhões de pessoas e a produção industrial e agrícola se tornaria mais diversificada, reduzindo o grau de dependência da CE.

A peculiaridade de ambos os países em termos de estrutura econômica e social, institucional, de história e de relações exteriores exigiria uma alteração no relacionamento da organização comunitária com os diversos países africanos, aqueles da área do Mediterrâneo e os da América Latina.

Por sua vez, o interesse de adesão por parte dos dois países era, obviamente, motivado pela disposição dos novos

governantes e da sociedade em geral de "recuperarem o tempo perdido" e "tornarem-se, de fato, países europeus". Tais desejos foram expressos assim que se iniciaram os períodos de redemocratização. A Espanha registrou esta intenção (pela segunda vez) logo após a morte de Franco. ⁽²³⁾ Em Portugal, a proposta fazia parte do programa do Partido Socialista, vitorioso nas eleições legislativas de 1975.

Tanto em um país como no outro, prevalecia, no início da "etapa democrática", uma opinião pública muito favorável ao ingresso. A formalização dos pedidos foram feitos em 1977 (Portugal em março e Espanha em julho). O Conselho de Ministros da CE se pronunciou favorável à proposta de Portugal em abril de 1977 e à da Espanha em novembro de 1978; a partir de então, abriu-se um longo período de preparações.

As negociações da CE com Portugal e Espanha desenrolaram-se de forma paralela para cada um dos países, por cerca de seis anos, vindo a se encerrar apenas no primeiro semestre de 1985, quando celebrou-se a assinatura dos Tratados de Adesão para vigorar a partir de 1.º de janeiro de 1986. Durante aquele longo período preparatório, procedeu-se ao inventário dos diversos problemas e definições de normas e fases de transição para os diversos temas. Foram fatores positivos nesta etapa a pré-existência de intensas relações comerciais dos dois países com a Comunidade e o fato de eles serem países membros da OTAN (Portugal foi um dos países fundadores e a Espanha ingressou em 1982). Mas, por outro lado, não se pode desconhecer, conforme ressalta Charles-Le Bihan e outros (1986, p. 11) que existiam restrições às entradas dos países

(23) No início dos anos 60, isto já havia sido feito inutilmente, pois o estabelecimento de um regime político democrático era uma condição indispensável para qualquer país se candidatar ao ingresso, conforme estabelece o Tratado de Roma.

ibericos. Por muito tempo, a França colocou resistências a tal adesão por causa, basicamente, de a concorrência espanhola afetar a economia de sua região sul.

O longo período de transição justificava-se em função da complexidade dos problemas em exame, dado que ambos os países (mas especialmente Portugal) tinham uma notória deficiência em sua estrutura econômica. Além disso, necessitava-se considerar que a integração ibérica (e especialmente a Espanha) afetava as economias das áreas mediterrâneas dos países já membros e que uma economia com baixo nível de abertura (alto grau de protecionismo) como a espanhola requeria profundas adaptações internas. Era, sem dúvida, a mais complexa das expansões comunitárias que ocorria em um momento internacional instável, de redefinições da economia internacional e do próprio projeto comunitário. Também as relações entre Espanha e Portugal teriam que ser cuidadosamente examinadas em virtude de tratados anteriores, aspectos histórico-culturais, proximidade geográfica e semelhança de certas bases econômicas regionais. (24)

A nível da CE, tornava-se inevitável uma revisão ampla da regulamentação existente que, até então, estava preparada para um menor nível de heterogeneidade econômica de seus membros. Havia consciência da necessidade de se encontrarem meios para não promover "uma Europa a muitas

(24) É oportuno lembrar que as relações entre Portugal e Espanha sempre foram historicamente muito frias - à exceção de breves interregnos de tempo e, pelo menos politicamente, durante as administrações de Franco e Salazar. Mas, na verdade, um país sempre esteve de costas viradas para o outro. Isso, a nosso ver, pela própria localização geográfica de Portugal, acabou isolando ainda mais este país do resto da Europa. Um adágio popular português que diz "*Da Espanha, nem bom vento nem bom casamento*" mostra bem como eram as relações entre os dois países até a adesão à CE. Para maiores conhecimentos a respeito do assunto recomenda-se o livro do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, coordenado por CLAUSE e ESTEVES (1987).

velocidades". Alterava-se o jogo de poder no seio da CE, com vantagem para o grupo de países do Sul. A integração dos dois países dava uma outra dimensão à CE, exigindo uma revisão de sua organização institucional, especialmente em termos de critérios e fóruns de decisão.

Não é por acaso que a admissão de Espanha e Portugal ocorreu simultaneamente à decisão de se fazer uma profunda revisão constitucional do projeto comunitário. O "Ato Único", promulgado em 1986, marcava uma nova etapa no projeto comunitário (em substituição ao "europessimismo" até então prevalecente), valorizando-se a política comunitária regional e social mais ativa, conforme já examinamos no capítulo anterior.

Na "Comunidade a doze", Portugal recebe um "status" (para efeito dos números de Representantes nas Comissões e de cadeiras no Parlamento) igual ao possuído por Holanda, Grécia e Bélgica. No "Comitê", o país entrava com cinco votos (tal como os países acima citados). Já a Espanha passou a ser considerada em uma posição intermediária entre estes "pequenos" e os quatro grandes (Alemanha, França, Reino Unido e Itália). No "Comitê", ela participa com oito votos.

Com os ingressos, em 1986, de Espanha e Portugal como membros de pleno direito, não houve uma aplicação imediata de todas as normas comunitárias em vigor. Estabeleceram-se períodos específicos de transição para os diversos domínios de atividades, variando cada um de acordo com sua complexidade e desdobramentos. Por exemplo, o princípio de livre circulação de trabalhadores (previsto no artigo 48 do Tratado de Roma e um dos pontos aos quais estamos mais interessados) tem certas disposições transitórias estabelecidas até final de 1992 (Artigos 56 e 216 dos Tratados de Adesões), outros como os direitos

profissionais de imigrantes portugueses e espanhóis em Luxemburgo tem um período de transição maior. (25)

Como já registramos anteriormente, a etapa que antecedeu a admissão de ambos os países na CE foi também o período em que a economia europeia enfrentou uma forte crise econômica. Os resultados mais flagrantes foram de três ordens: baixo nível de crescimento do PIB, altas taxas inflacionárias e altos índices de desemprego. Para Portugal e Espanha, este cenário tornava-se ainda mais sombrio em razão das debilidades internas e o longo isolamento vivenciado até meados dos anos 70.

O fim dos períodos autoritários, nos dois países, implicou em uma substancial elevação das reivindicações sociais por parte da população. E mais que isso: em um regime democrático, a relação do Estado com a sociedade civil tornava-se muito mais complexa. Os inúmeros problemas acumulados no percurso político anterior tinham que ser considerados e, sobre eles necessitava-se assumir posições de compromisso. Enfim, em termos estritamente econômicos, houve uma pressão por maiores gastos públicos, já que não mais vigoravam exclusivamente as soluções de gabinete. Como veremos com detalhes no item seguinte, com o fim dos governos autoritários, aumenta substancialmente, nos dois países, a participação do setor público na economia, reduzindo a diferença que os separava dos demais países comunitários.

O problema maior era que, justamente naquele momento, a crise econômica mundial se estabelecia, forçando um ajuste de cada um dos países do Centro e restringindo as possibilidades de maior integração econômica por parte de

(25) Com a reunificação alemã estão sendo feitas revisões nas programações de união previamente estabelecidas. Para Portugal a livre circulação de trabalhadores poderá ser feita a partir de 1995, exceto com relação a Luxemburgo.

Portugal e Espanha. Nestes dois países, havia, até então, um fluxo contínuo de imigração para o resto do mundo, especialmente para países mais desenvolvidos da Europa continental. Esta situação foi amenizada a partir de meados da década dos 70, por causa das mudanças políticas internas e da crise internacional. No caso de Portugal, houve um agravante determinado pela independência dos países africanos. O retorno de famílias portuguesas atingiu cifras elevadíssimas, afetando o mercado de trabalho e o setor público, pois grande parcela de "retornados" eram funcionários públicos que teriam que ser realocados.

A admissão dos dois países como membros de pleno direito na CE marcou profundamente as suas histórias. Na segunda metade dos anos 80, a economia europeia retomou o seu crescimento econômico, acompanhando o ciclo expansivo do centro, iniciado nos EUA. Os ritmos de expansão, tanto da Espanha quanto de Portugal, foram superiores à média da CE. Para o período 1985/1989, o desempenho do PIB foi, em taxa anual média, de 3,7% para Espanha e de 4,1% para Portugal (tabela 2). A taxa de desemprego espanhola, que havia atingido o seu auge em 1985, decresceu gradualmente no período, ficando em 18,7% em 1989, enquanto Portugal atinge em 1990 a taxa mais baixa do grupo de países comunitários, à exceção de Luxemburgo.

Por sua vez, em meados dos anos 80, os processos inflacionários se retraíram em ambos os países, embora se situassem em patamares claramente superiores em Portugal (tabelas 26 e 27). O nível de investimentos cresceu muito em ambas as nações. Na Espanha, a partir de 1985, isto pôde ser confirmado pela variação da taxa de formação bruta de capital fixo, que passou de 19% do PIB naquele ano para cerca de 25% em 1988 (Molina e Perea, 1989, p. 10). Em Portugal, esta mesma taxa variou de 19,9% em 1985 para

23,9% em 1987.

É inegável que a integração comunitária jogou um papel importantíssimo neste processo de retomada econômica. Tal fato se manifestou não apenas em termos dos fluxos comerciais e financeiros privados, que deram um salto espetacular, como também em virtude dos aportes de recursos da Comunidade. (26)

Havia sido estabelecida, no "Ato Único", a necessidade de dinamizar os fundos comunitários com vistas à redução das desigualdades regionais e sociais. Ao passar a ser um país comunitário, tanto um país como outro teria que fazer uma profunda reestruturação de sua base econômica com fortes impactos regionais e sociais. Quer dizer, os dois países iriam ser "sacudidos" pelos "ares comunitários" e constituía um grande desafio, tanto para a Comunidade como para as administrações locais, adequar os dois países para as metas previstas para a década dos 90.

Se, por um lado, o caso de Portugal era mais complicado pela sua maior deficiência econômica em comparação com a média comunitária, por outro não se pode desconhecer que o problema da reestruturação industrial era significativamente superior na Espanha. Neste país, a integração exigia providências complicadas para setores de peso na economia (em termos de produto e de emprego), como o siderúrgico, automobilístico e o naval. Já para Portugal, o ponto de partida era distinto, os problemas mais delicados estavam nos setores tradicionais, como o têxtil. Além disso, nesse país prevalecia um aspecto positivo adicional que era a ausência de conflitos políticos regionais, tal como se

(26) Em 1988, a ajuda financeira da CE a Portugal - abatidas as contribuições do país para o orçamento comunitário - correspondeu a 1,6% do PIB. De acordo com OCDE, 1989, p. 60.

apresentava na Espanha.

Não restam dúvidas de que este período foi extremamente benéfico para os dois países. Este reconhecimento é largamente majoritário entre os grupos políticos, as lideranças empresariais e sindicais e a sociedade em geral. São muito raros aqueles que, hoje, negam por completo a integração, embora existam vozes destoantes quanto à forma em que vêm se cumprindo as metas comunitárias. Mas isso não é algo exclusivo dos dois países, estando presente, com menor ou maior ênfase, em todo o espaço comunitário.

As fragilidades das duas economias, mas especialmente a de Portugal, ainda persistem, apesar dos avanços. Não obstante, a presença no seio comunitário está forçando uma redefinição da divisão do trabalho e das economias regionais em cada um daqueles países.

Na segunda metade dos anos 80, continuou a se efetivar em Portugal uma redução da população ocupada na agricultura, substituída por um crescimento nos setores urbanos (tabela 20). Na Espanha, houve também um processo semelhante. Neste caso, o grande crescimento se efetivou no setor serviços e muito menos na indústria. Note-se que do segundo trimestre de 1985 ao quarto semestre de 1988, o setor serviços espanhol absorveu nada menos que 69% dos empregos gerados (1.023 mil em 1.477 mil) e, no período anterior, de crise, foi o terciário o único setor a não perder emprego em termos absolutos . (27)

Evidentemente que tais "performances" têm tudo a ver com os estágios de desenvolvimento pré-existentes. Como

(27) Entre 1977 e 1984 para uma redução da população ocupada de 1.812 mil pessoas, o setor serviços acusou uma expansão de 145 mil pessoas.

vimos no item anterior, neste ponto a economia espanhola se distingue da portuguesa, tendo esta uma estrutura industrial muito menos moderna e integrada.

É oportuno observar que o dinamismo do terciário espanhol é fortemente influenciado pelo turismo, que é uma forte atividade absorvedora de mão-de-obra e geradora de renda. Em 1983, por exemplo, cerca de 80% do déficit comercial espanhol era coberto por esta atividade. Em Portugal esta situação foi distinta, respondendo o referido setor, naquele ano, por apenas 13% de seu déficit comercial. (28)

Um dos pontos mais complicados na preparação da integração de ambos os países foi quanto aos desdobramentos sociais da integração. A liberdade de circulação de trabalhadores, uma das referências centrais do projeto de unificação econômica, exigiu um reordenamento institucional e impôs o compromisso dos novos membros providenciarem reformas e de aceitarem as decisões comunitárias. Como lembra Charles-Le Bihan e outros (1986, p. 41), estabeleceu-se, quando da admissão, que certas disposições do regime de seguridade social dos países comunitários não seriam aplicados, temporariamente, aos trabalhadores espanhóis e portugueses com contratos de trabalho precário, fora de seus países de origem. Tais providências eram tomadas por causa do desnível social existente entre os países ibéricos e o restante da CE, e em face dos problemas com imigrantes nos países mais desenvolvidos.

A problemática social é o objeto de nossa análise nos itens seguintes. Veremos que, tanto Portugal quanto Espanha, apresentaram mudanças inquestionáveis após a democratização, embora ainda prevaleçam números muito

(28) Vejam Charles-Le Bihan e Outros (1986, p. 89).

destoantes da media comunitária.

4.6 - A Questão Social na Espanha

Neste item, procuramos examinar, inicialmente, o quadro social da Espanha (realidade atual e evolução recente) e a estrutura de proteção social existente. Estamos interessados em conhecer os elementos de financiamento, a organização, o perfil dos gastos e as prioridades e coberturas dos principais programas. Para tanto, procuramos nos valer dos dados mais recentes obtidos, e, sempre que possível, fazemos comparações com a CE. Não há uma preocupação em examinar a organização da proteção social espanhola desde suas origens e, sim, a de conhecer os seus aspectos evolutivos nas duas últimas décadas, especialmente do período de transição democrática em diante, e qual a situação atual. Depois, são examinados os aspectos que envolveram a celebração de sucessivos pactos sociais na Espanha no período de sua redemocratização.

4.6.1 - O Perfil social da Espanha: principais aspectos e evolução recente

De início, é indispensável registrar que a Espanha é um país com grandes desigualdades regionais. Portanto, ao se falar em níveis de bem-estar, graus de pobreza e padrão de renda, é preciso considerar que se está na presença de um espaço económico com elevado grau de heterogeneidade. Para se ter uma ligeira idéia desta distribuição, observem na

tabela 23 uma comparação da renda per capita por regiões do país.

O longo período de administração autoritária deixava o país com um pesado ônus para o futuro. As consequências maléficas do isolamento internacional e do projeto autárquico de governo não se circunscreveu à economia. O padrão de bem-estar social do país era nitidamente inferior ao da maioria dos países europeus ocidentais. Tal iniquidade estava associada ao perfil da distribuição pessoal de renda. Em estudo publicado pela OCDE, em 1976, para exame de um grupo de dez países desenvolvidos, a Espanha ocupava, em 1974, o pior índice de Gini. Enquanto em países como França (1970) e Itália (1969) a porcentagem de renda obtida pelos 10% mais ricos alcançava respectivamente 30,4% e 30,9% da renda total disponível pelas famílias, na Espanha este percentual era de 39,6% em 1974.

Um dos fatores determinantes desta situação era o caráter conservador e regressivo do sistema fiscal. Conforme lembra SEGURA (1988, p. 839), "a distribuição pessoal da renda espanhola é, no período de maior expansão econômica (anos 60 e início anos 70), pior depois de pagar os impostos do que antes de fazê-los". Contribuíam para isso inúmeros fatores. De um lado, a maior importância de impostos indiretos em comparação com a maioria de países da OCDE.⁽²⁹⁾ De outro, havia uma enorme evasão fiscal na órbita da tributação dos rendimentos não-assalariados.

Ao longo dos anos 70, houve uma melhora na distribuição pessoal da renda, em que pese ter sido um período de muito baixo crescimento econômico. O principal

(29) Para 1974, a relação entre impostos diretos e os indiretos era para a Espanha 0,57, enquanto que para Holanda, Bélgica, Reino Unido, Japão e países Nórdicos esta relação superava 1,15; para a Alemanha Federal o índice estava em torno da unidade.

fator responsável pela desconcentração foi a expansão da cobertura dos benefícios sociais. Podemos dizer que havia uma enorme "demanda insatisfeita" que estourou ao romper-se o período autoritário. Com efeito, o montante dos gastos da seguridade social passou de 8,43% do PIB em 1974 para cerca de 15,7% em 1980. Porém, como os valores dos benefícios sociais eram muito baixos e como não abrangiam a totalidade da população, os efeitos das políticas públicas na melhoria do padrão de vida e da distribuição de renda eram limitados.

Para os anos 80, as informações sobre distribuição pessoal da renda são escassas mas, tomando-se por base os dados relativos à distribuição funcional, os analistas admitem que provavelmente ocorreu uma piora. Afirma INCHAUSTI (1988, p. 665) a este respeito que "parece difícil que o esquema de distribuição pessoal da renda espanhola resultante em 1980 tenha podido se manter em 1987".

Em termos de níveis de pobreza, um conjunto de dados mostra em que posição se situa a Espanha. A CE conceitua a pobreza em termos do nível de exclusão, ou seja, "pobres são os indivíduos cujos recursos são tão débeis que permanecem excluídos do modo de vida que se considera normal no país" (Instituto Sindical de Estudos, 1988, p. 206). Nessa perspectiva, considera-se como "linha de pobreza" o limite dado pela renda pessoal imediatamente inferior à metade da renda líquida média per capita. (30) A parte toda a

(30) Vale registrar que normalmente se avança nesta mensuração considerando-se os conceitos de pobreza relativa e pobreza absoluta. No primeiro caso existe a carência, mas ela está contida dentro de certos limites, ou seja, há uma situação de "certa necessidade". Na pobreza absoluta a situação é mais grave. Nos estudos para a Europa manuseados para a presente pesquisa, esta situação é considerada a partir de uma renda pessoal igual ou inferior a 70% da linha anterior de pobreza (1/2 da renda média per capita).

polêmica existente em torno dos números da realidade espanhola, registre-se que as estimativas (início dos anos 80) de famílias pobres na Espanha falam em 21% a 23% do número total, enquanto que, em 1979, a média comunitária era de 11,4% das famílias. Assim, segundo o Instituto Sindical de Estudios (1988, p. 211) "entre 6,3 milhões e 8 milhões de pessoas se encontravam entre 1980 e início de 1984, abaixo da linha de pobreza e, deles, quase 4,0 milhões estariam em uma situação de pobreza absoluta" (este total representava 10,7% da população total em 1980).

Mais recentemente, este quadro tem se alterado qualitativamente com a expansão do que passou a ser conhecido como "novas formas de pobreza". São jovens que nunca conseguiram o primeiro emprego, membros de famílias monoparentais, desempregados de longa duração e marginalizados de todo tipo que não são atendidos pela assistência social pública. Na nova etapa de organização econômica do país, quebram-se as nítidas separações de classe, porque "a nova pobreza se estende a empregados qualificados, pequenos comerciantes e outros grupos" (Instituto Sindical, 1988, p. 213).

O nível de desemprego na Espanha é, de longe, o maior da Europa continental e do grupo dos países da OCDE. Foi a partir de 1977 que se ampliou contínua e aceleradamente a diferença da Espanha com relação aos demais países. Os dados da tabela 1 mostram isso. O auge do desemprego ocorreu no biênio 1985/1986, quando houve taxas superiores a 21%. Neste período, em cada cinco trabalhadores disponíveis para o mercado de trabalho, mais de um estava desempregado. De 1987 para cá, houve uma lenta redução de tais índices.

Os fatores que explicam o salto de pouco mais de 5% de desemprego em 1977 para algo em torno de 20% em meados da

década dos 80 precisam ser considerados em termos de duas ordens de fatores: a redução na oferta de emprego e a maior variação relativa da população ativa. Este último fator exerceu importância restrita no decorrer do período como um todo; seu efeito foi maior na etapa mais recente dos anos 80. É preciso ter claro que a Espanha ainda possui a mais baixa taxa de atividade da Europa, apesar do crescimento dos anos 80. Em 1987, esta taxa era de apenas 57,7% enquanto, por exemplo, em Portugal, ela já era de 70,6%, conforme atesta a tabela 3. Portanto, o fator principal das elevadas taxas de desemprego na Espanha é, conforme lembra TOHARIA (1989, p.53), a "extraordinária queda do nível de ocupação que, entre 1974 e 1985, atingiu cerca de 2 milhões de postos (GNL: para uma população ativa total de 10.880 mil em 1982) e que se iniciou com força a partir de 1977".

Houve, na Espanha, no período mais recente, um crescimento relativamente maior do emprego feminino, conforme pode ser visto pelo gráfico 6. Todavia, é preciso chamar a atenção para o fato de que o percentual da população feminina economicamente ativa também ainda é um dos mais baixos da Europa, ficando, por exemplo, muito aquém do de Portugal (tabela 4).

Nos anos 80 houve, no conjunto de desempregados, um aumento do contingente classificado como "de longa duração" e dos jovens. O primeiro grupo, tido como aqueles com mais de um ano a procura de emprego, passou de 20,7% em 1977 para 57,6% do total em 1986. Como veremos mais adiante, o baixo nível de cobertura da proteção ao desemprego e a duração limitada do auxílio público são fatores que se somam ao perfil do conjunto de desempregados para agravar a situação social na Espanha.

4.6.2 - O sistema de seguridade social espanhol

Conforme afirmou um analista espanhol, "um sistema de seguridade social tende a reproduzir todos os defeitos da sociedade que o cria".⁽³¹⁾ Para a Espanha, tal afirmação, sem dúvida, faz sentido, pois o seu sistema de seguridade social apresenta distorções de origem e teve profundas reformulações durante os anos 70, após o fim do "Franquismo".

A Seguridade Social espanhola foi estruturada tardiamente se comparada com os sistemas dos países europeus mais desenvolvidos. O modelo utilizado para sua montagem foi o *profissional*, também conhecido como *continental* ou *alemão*, com caixas de previdência especializadas por tipo de risco e com os meios de financiamento distribuídos entre os trabalhadores, os empresários e o Estado. Este sistema se baseia em uma concepção de troca, onde as contribuições dos participantes asseguram direitos específicos.⁽³²⁾

Tal como ocorre com a maioria dos sistemas de seguridade social dos países desenvolvidos houve, no sistema espanhol, no decorrer do pós-guerra, uma alteração na sua estrutura inicial, ampliando-se o seu grau de cobertura (não se circunscrevendo à população ocupada) e aproximando-o de um perfil universal, "à la Beveridge". Todavia, no caso espanhol, essa convergência ocorria com atraso e morosidade. Quando advém a crise dos anos 70, a seguridade espanhola se

(31) A afirmação é de Vida Soria, citada por Quintana e Outros (1982, p. 69).

(32) O outro modelo puro é classificado como "Sistema *Universal*", também conhecido com "Sistema *Atlântico*" e tem sua organização montada a partir do "Relatório Beveridge". Para maiores detalhes, vejam Quintana e Outros (1982).

caracterizava por ainda possuir um grande número de sistemas especiais, cada um com suas peculiaridades de organização, concessão de benefícios, e sistemas de financiamento. Daí a razão de os analistas espanhóis não pouparem palavras para classificarem a malha de regimes especiais integrantes do sistema geral como sendo um verdadeiro *labirinto*. (33)

Esse caráter de universalidade foi realçado após o Franquismo, embora, na prática, os avanços tenham sido mais limitados que nos documentos de governo. A propósito, a Constituição Espanhola de 1978 estabeleceu, em seu artigo 41, a universalidade do seu sistema de seguridade social. A conceitação da política social foi feita justamente na linha propugnada por Beveridge no "Social Security Act" dos anos 40, qual seja, o de reconhecer o compromisso e o papel da ação pública perante as *situações de necessidade*. (34)

A crise dos anos 70 interferiu profundamente na seguridade social espanhola, atingindo tanto as receitas quanto os gastos. Por ser um sistema baseado no regime de repartição (os fluxos de arrecadações destinavam-se a cobrir os fluxos de gastos, não existindo a formação de reservas), ele ressentiu-se diretamente das oscilações conjunturais. A maior demanda por benefícios sociais acompanhou as situações de maior dificuldade econômica para as famílias. Além disso, o fim do "Franquismo" foi imediatamente acompanhado por uma espetacular expansão

(33) Citamos, por exemplo, o denso estudo de Quintana e Outros (1982) e Segura (1986).

(34) A descrição textual do artigo 41 da Carta Magna Espanhola de 1978 é a seguinte: "Os poderes públicos manterão um regime público de seguridade social para todos os cidadãos, que garanta a assistência e prestações sociais suficientes ante situações de necessidade, especialmente em caso de desemprego. A assistência e prestações complementares serão livres".

reinvocatoria da sociedade. Quer dizer, no caso espanhol somaram-se dois vetores centrais para pressionar a elevação dos gastos sociais.

Entre 1973 e 1981, o número de pensionistas do sistema em geral cresceu a uma taxa acumulativa anual da ordem de 5,3%. Este crescimento foi superior ao crescimento da população em idade de se aposentar (evolução anual no período 73/81 da ordem de 2,2% ao ano). Houve, portanto, uma substancial agregação de pessoas que antes estavam ausentes do sistema e também ocorreu um adiantamento de aposentadorias (alteração da idade limite).

Três fatores adjuvantes (presentes não apenas na Espanha) também podem ser mencionados como contribuintes da acelerada expansão dos gastos sociais. Refiro-me às alterações demográficas (já naquele momento se manifestando, embora seja nos anos mais recentes que ganha maior dinamismo), a alta no custo dos serviços assistenciais, especialmente os de saúde, e a elevação dos custos administrativos do sistema.

A tabela 16 mostra como evoluíram na Espanha e na CE, os gastos sociais em comparação com o PIB nas décadas de 70 e 80. Vê-se que, apesar dos aumentos ocorridos a partir de 1974, os percentuais espanhóis estão muito abaixo dos demais países comunitários, à exceção de Portugal. Note-se que as expansões das despesas do sistema espanhol ocorreram até os primeiros anos da década passada, estabilizando-se depois.

Por outro lado, a crise dos anos 70 interferiu diretamente na arrecadação dos sistemas de seguridade social em geral. Para a Espanha, esta manifestação foi ainda mais grave. Isso ocorreu, primeiro porque o crescimento da economia até início dos anos 80 situou-se em níveis

inferiores ao do conjunto dos países comunitários (tabela 2). Em segundo lugar, há que se considerar o fato de ser o regime previdenciário espanhol muito dependente das contribuições sociais, especialmente das empresas (tabela 18). Como houve, na segunda metade dos anos 70, uma redução violenta do número de empregos formais na economia, houve também uma queda real das arrecadações contributivas. A alternativa encontrada foi distribuir os aumentos entre as transferências de recursos do setor público e as taxas de contribuição de empregadores e beneficiados.

Um ponto importante a ser registrado aqui, e sobre o qual voltaremos mais à frente, diz respeito ao aumento do custo indireto da mão-de-obra espanhola por causa das contribuições sociais. O desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário levou o governo a elevar as contribuições sociais (simultaneamente ao aumento das transferências de recursos públicos). Tais contribuições decuplicaram entre 1970 e 1980, enquanto os impostos tiveram um crescimento menor (6 vezes). Essa sistemática atuou como um inibidor a mais na geração de empregos, estimulou a sonegação e o atraso nos pagamentos das próprias contribuições.

No período de reduzido crescimento econômico, houve uma elevação das fraudes e do não-pagamento das contribuições patronais em virtude de dificuldades financeiras das empresas. Além disso, a existência de muitos regimes especiais com níveis de contribuição mais baixos que os regimes gerais também colaborava para o desequilíbrio do sistema.

Quanto à centralidade, graus de cobertura e valores dos benefícios concedidos, existe uma forte crítica dos sindicatos e alguns analistas. A redução das contribuições patronais no financiamento da seguridade social, nesta ótica, ampliou as dificuldades de financiamento e

estimulou o desenvolvimento de sistemas privados de complementação. A propósito, vale lembrar que, na Espanha (tal como em Portugal), os seguros relativos a acidentes de trabalho e doenças profissionais têm na maioria dos casos, uma gestão privada (mutualismo patronal: 68% do total).

Por sua vez, existe uma opinião generalizada a respeito da pequena prioridade dada à problemática social na Espanha até recentemente. Na verdade, foi apenas a partir de 1982 que se passou a ter um melhor sistema de informações sobre o sistema. Daí em diante, a magnitude dos problemas sociais enfrentados e a própria base de sustentação política do Governo determinaram uma maior centralidade do "social" na reorganização da esfera pública.

Em relação à cobertura do sistema espanhol, é inegável que houve um grande aumento após o fim do período autoritário. Já falamos do acelerado ritmo de expansão de pensionistas na segunda metade dos anos 70. Os dados do início da década passada revelam que mais de 93% dos espanhóis faziam parte do sistema. Evidentemente que isso não significa que todos os programas tinham este alcance. O caso da proteção ao desemprego é um bom exemplo. O sistema espanhol sempre teve uma cobertura restrita; atingia em 1983/1984 menos de 27% da população-alvo. Esta situação, apesar de ser histórica, foi agravada pelas reformulações introduzidas no sistema no final de 1980 pela "Lei Básica de Emprego", justamente quando aumentava muito o contingente de desocupados. As exigências para se inscrever no sistema eram muito rigorosas. Em 1984, foram feitas reformulações (Lei 31/84 de 2 de agosto) que melhoraram o sistema, permitindo, *em tese*, uma ampliação de sua cobertura e um aumento do seu prazo de duração. Apesar disso, o sistema espanhol chegou a 1987 com níveis limitados de cobertura, não acompanhando o ritmo de expansão do desemprego. Assim, de 1977 a 1987, " enquanto os desempregados amparados pelo

sistema aumentam em 122%, os desprotegidos cresciam em 376%" (Instituto Sindical de Estudos, 1988).

A respeito dos valores dos benefícios sociais, é necessário considerar que a base de que partem era muito baixa ao se encerrar o "período Franco". Nos anos 70 e 80, houve uma recuperação do valor real da pensão média. Esta cresceu 392,6% entre 1973 e 1980 quando, em igual período, o índice de preços ao consumidor variou de 217,6%. Entretanto, esta valorização não se deu de forma generalizada para todos os benefícios.

Um programa cujos benefícios perdeu poder de compra desde meados dos anos 70 foi o de assistência familiar. Em uma comparação dos valores reais dos benefícios de proteção familiar dos diversos países comunitários, a Espanha situava-se, em 1986, em último lugar (Instituto Sindical Estudos, 1988). Já no que se refere à assistência médico-sanitária, uma pesquisa feita com a população revela o elevado grau de insatisfação existente na Espanha. (35)

Vale lembrar, finalmente que, nos anos 80, passaram a ter mais importância os programas de desemprego e de pensões/aposentadorias, enquanto que os dispêndios com proteção familiar e saúde foram os que perderam importância relativa.

Antes de fechar esta etapa, é oportuno comentar que, em grande parte, as amplas reformas do setor público programadas pós-Franquismo não foram efetivadas. Diversos autores ressaltam este ponto. Por exemplo, SEGURA (1988, p.

(35) Pesquisa Nacional feita em 1982 e comentada e analisada por MARTIN e GARCIA LOPES (Papeles de Economia n. 12/13, p. 33). Do total de entrevistados com opinião, 80% entendiam que a seguridade social apresentava sérios defeitos de organização que influenciavam os seus serviços e seu custo.

B48) faz esta observação ao escrever que " existe na Espanha uma larga tradição de reformas legais não operativas por carecer dos meios de controles e gestão adequados para isso".

Por outro lado, é oportuno ressaltar a afirmação ainda feita por SEGURA (1988, p. 845) de que " o resumo do período 1974/1982 é claramente negativo desde a perspectiva da modernização e racionalização do setor público espanhol". Este autor denuncia a prioridade dada pelo setor público ao atendimento de interesses corporativos de grupos empresariais em detrimento da organização de um estado de bem-estar.

Aliás, na primeira metade dos anos 80 o setor público assumiu dívidas e controles de setores privados em dificuldades, aumentando significativamente as transferências de recursos públicos às empresas. De acordo com pesquisa do Instituto de Estudos Sindicais, os recursos transferidos às empresas pelas diversas formas tinham passado de 7,8% do PIB em 1979 para cerca de 10% em 1986.⁽³⁶⁾

Mas, apesar destas críticas isoladas, os dados e as avaliações da maioria dos analistas sugerem que as amplas reformulações da seguridade social feitas nas duas últimas décadas permitiram uma maior racionalização do sistema, o regime geral passou a ser o eixo central do sistema, houve uma simplificação e uma certa homogeneização das prestações, e foram regulamentados os regimes especiais. Não obstante, o sistema espanhol continua necessitando de um modelo claro com respeito ao nível mínimo de prestação universal, ao caráter público ou privado de certas prestações, e quanto ao

(36) Tal estudo (ISE, 1988, pag. 302) registra que não se incluem nestes percentuais as ações dos governos das

financiamento global do sistema (SEGURA, 1988, p. 849).

Em suma, como estamos tentando mostrar, houve, no sistema espanhol, modificações importantes, embora ainda persistam grandes lacunas a serem resolvidas. Mais adiante, procuraremos levantar estes pontos situando-os no contexto mais recente da presença da Espanha na CE. Porém, não se pode passar a esta tarefa antes de se conhecer pelo menos os aspectos centrais que estiveram presentes na série de pactos sociais acertados entre trabalhadores, empresários e governo a partir de 1977. Eles jogam um papel fundamental para a compreensão da reorganização do setor público, onde, como vimos, a seguridade social passou a ter uma maior centralidade.

4.6.3 - Transição política e as experiências de concertação social na Espanha

Na Espanha, o período de transição da "era Franco" para a democracia prolongou-se de fins de 1973, com a crise política aberta com o assassinato do Chefe de Governo, Almirante Carrero Blanco em dezembro, até 1977, quando se realizaram as primeiras eleições nacionais livres. Este foi um período extremamente delicado, onde se somaram os desdobramentos políticos internos, inerentes ao próprio processo de transição, com os fatores econômicos resultantes da crise econômica internacional.

Os impactos desta crise sobre a economia espanhola foram muito fortes. Na segunda metade dos anos 70, o país apresentou taxas de crescimento muito baixas. Entre 1973 e 1982, o crescimento anual médio do PIB ficou próximo da média do conjunto dos países da OCDE (tabela 2), sendo que, nos anos anteriores à crise internacional, a Espanha vinha

apresentando um crescimento significativamente superior a maioria das economias de mercado.

Diversos fatores foram responsáveis por esta alteração no desempenho econômico do país. Em primeiro lugar, existia a própria fragilidade estrutural da economia espanhola. Apesar do ritmo acelerado de crescimento ocorrido a partir de 1959, após o Plano de Estabilização a que já fizemos menção nos itens 4.3. e 4.4 deste capítulo, a estrutura industrial da Espanha apresentava gargalos em setores importantes da cadeia industrial, especialmente no que se refere à produção energética. A sua dependência de insumos importados era muito elevada. Além disso, prevalecia uma economia com um nível de abertura restrito, com transações comerciais e financeiras nem sempre articuladas satisfatoriamente com a maioria dos países do Centro.

Em segundo lugar, existem as repercussões oriundas do próprio momento político vivido. Como destacam com frequência os analistas espanhóis, o fim do Franquismo caracterizou-se por ser um momento de intensa reivindicação dos diversos grupos sociais, fato, aliás, perfeitamente compreensível em tais circunstâncias.

Nos diferentes governos do período de transição (1974 a 1977), predominou uma política econômica expansiva. Havia, segundo REY (1989, p. 6), uma interpretação equivocada de que a crise internacional era apenas uma "perturbação conjuntural". Além disso, com tal postura, era possível jogar para a frente o enfrentamento dos conflitos sociais emergentes. Ao mesmo tempo, a própria repercussão da crise internacional era, de certa forma, adiada. Evidentemente que esta situação não tinha como se sustentar por todo o tempo. Ela resultava da temporária ausência de uma sustentação política mais sólida, que fosse capaz de traçar um rumo para a reconstrução nacional.

Em 1977, os desdobramentos econômicos e sociais atingiam o seu auge. A inflação em junho se aproximava dos 30% ao ano; o crescimento do PIB, no segundo semestre, sinalizava um agravamento do período de retração e os déficits na balança comercial cresciam; caía vertiginosamente a taxa de formação de capital bruta e o desemprego dava um salto (em 1974: 353.000 desempregados; em 1977: 749.000). A política salarial, por sua vez, era caracterizada por assegurar reajustes salariais de acordo com a inflação passada e com a possibilidade legal de ocorrer incrementos reais anuais de até 5% .

Esse foi, em resumo, o quadro que se apresentava às vésperas da definição de uma série de acordos sociais selados entre os parceiros sociais e o governo. Esta alteração no ambiente social e político foi possível com um entendimento acertado entre os principais grupos dirigentes e os de oposição. O primeiro dos acordos anuais foi o que se passou a chamar "Pactos de Moncloa". Ele foi o mais importante acordo da série iniciada em 1977 e que se estendeu até 1986.

"Moncloa" foi um acordo acertado a nível de partidos políticos. A alteração da "retórica de combate" para o prevalecimento de um "espírito de consenso" (37) foi possível, a nosso ver, à medida em que ficava muito clara a impossibilidade de continuar postergando a definição de uma estratégia nova de reordenamento sócio-econômico.

Elementos internos e externos jogaram um papel importante para se chegarem aos pactos. Na Espanha, ao contrário do que ocorreu em Portugal, a ideologia fascista

(37) Os dois termos que destaco são tirados de DIAZ (1981, pag. 46).

já vinha sendo minada desde antes, em 1959, com a implantação de um plano de estabilização econômica repelindo as políticas econômicas autárquicas vigentes até então. Como observa GINER (1988, p. 58), "quando da morte de Franco, em 1975, a ideologia oficial do regime havia praticamente evaporado". Nos últimos anos do regime autoritário, os diferentes grupos de oposição tinham se aproximado uns dos outros para proporem alternativas democráticas. Em 1975/1976 observa MARAVALL e SANTAMARIA (1988, ps. 124-5) que houve uma "fusão entre a Junta Democrática (grupo de esquerda liderado pelo PCE e que incluía as *Comisiones Obreras* (CCOO), o Partido Social Popular e diversos outros partidos menores - GNL) e a Plataforma de Convergência (Socialistas, Social-Democratas, Democratas Cristãos, o Partido Nacionalista Basco, entre outros partidos menores - GNL) que expressava o propósito comum a todos os partidos democráticos: forjar a ocorrência de uma transformação da natureza do regime". Na opinião deste autor (1988, p. 125), esses grupos tão diferentes "resistiam às táticas de divisão e isolamento do governo".

Estas movimentações políticas ocorreram simultaneamente a um momento de intensa mobilização dos operários. Para se ter uma idéia do contexto existente em 1976, observem que, naquele ano, o número de horas de trabalho perdidas em greves alcançou 150 milhões, no ano anterior o número registrado já tinha sido de 134,5 milhões de horas (Maravall e Santamaría, 1988, p. 124).

Por outro lado, como veremos no item seguinte, o colapso do autoritarismo em Portugal havia se iniciado um pouco antes e os desdobramentos da disputa em torno de projetos políticos mais radicais naquele país tinham repercutido na Espanha. O Partido Comunista Espanhol era uma força política importante, mas não tão influente no processo de redemocratização como em Portugal. Vale notar que o PCE

participou formalmente da assinatura de Moncloa em um ambiente que tendia para a valorização de posicionamentos centristas.

Os "Pactos de Moncloa" ocorreram no final de 1977, depois das eleições nacionais, onde os partidos de centro e de direita ficaram com 42,5% dos votos, os socialistas com 33,7% e 9,2% foram para os comunistas. A delicada sustentação política da União de Centro Democrática - UCD exigia uma articulação política com os partidos de oposição. (38) Conforme ressalta DIAZ (p. 46), os Pactos de Moncloa tiveram, inicialmente, a resistência de participação por parte de Socialistas e Comunistas. Depois, houve o aceite de ambos. Esta decisão, no nosso entendimento, está correlacionada com o estágio de desenvolvimento das forças produtivas atingido pelo país, com a preocupação em solucionar a complexa questão regional e também com a disposição predominante entre as lideranças políticas em "olhar para o futuro", "recuperar o tempo perdido" e "tornar-se mais Europa".

O acordo político-social de Moncloa alterou profundamente a política econômica que vinha sendo adotada até então. Lembra REY (1989, p.6) que ele implicou em uma "mudança de 180 graus na política econômica em vigor". Ele cobre um vasto conjunto de reformas institucionais e proposições de políticas econômica e social. Os principais pontos de pauta a serem destacados são os seguintes: a política salarial passou a considerar os reajustes anuais com base em taxas esperadas de inflação; adotou-se uma política monetária mais rígida; procedeu-se a uma reforma

(38) A UCD era o partido formado por Adolfo Suarez quando no poder em 1976. Constituiu uma coalizão de grupos moderados: liberais, democratas cristãos, populistas e social-democratas. De acordo com MARAVALL e SANTAMARIA (1988, p. 128).

fiscal e financeira; propôs-se uma política de rendimentos, inclusive com aumento das transferências sociais; aceitou-se a participação de representantes da sociedade civil na administração e gestão de determinadas programações do setor público.

Os resultados da política econômica no ano seguinte, indicaram uma razoável recuperação no controle da economia. A taxa de inflação anual caiu para 16,5% e houve melhoras significativas nas contas externas. A nível de gastos públicos, o controle não foi rígido como se projetara. No campo social, houve ações na organização das políticas públicas mas, como reconhecem diversos analistas, boa parte dos compromissos não foram implementados. As transferências de recursos para a seguridade social cresceram muito (sextuplicando-se nos cinco anos seguintes à assinatura de *Moncloa*) mas ainda se mantiveram em patamares inferiores ao da média da CE. No mercado de trabalho, iniciou-se uma ampla reformulação para reduzir a sua rigidez, em vigor desde a "era Franco". Flexibilizou-se a regulamentação para contratação e dispensa de trabalhadores. Com as medidas adotadas e a economia permanecendo em retração, houve uma expansão espetacular do desemprego, conforme se indica na tabela 1.

É oportuno registrar neste ponto os resultados de uma pesquisa de campo desenvolvida por DIAZ (1980 p. 74) a respeito da opinião, das atitudes e das condutas dos trabalhadores industriais espanhóis com relação ao sistema político e econômico vigente no fim dos anos 70. Sobre os "Pactos de Moncloa", havia uma bem distribuída divisão das opiniões. Cerca de 25% eram a favor da política adotada; 24% discordavam mas não viam outra alternativa; 11% eram contra e indicavam alguma outra alternativa; e 39% estavam confusos e não tinham clara opinião a respeito. Foi nesse ambiente que os diferentes grupos políticos aceitaram

sentar-se à mesa e iniciar o ciclo de acordos sociais para permitir uma ampla reformulação (social, econômica e política) na Espanha.

Uma crítica severa que freqüentemente se faz aos acordos de *Moncloa* é que grande parte dos compromissos firmados não saíram do papel (SEGURA, 1988, p. 844). Todavia, reconhece este autor que, apesar deste aspecto, *Moncloa* teve um papel importantíssimo no processo de reformulação da economia espanhola. Afirma a este respeito que " a política de saneamento constituiu uma terapia de choque, dura mas necessária, como reconheceram ao menos em forma implícita os trabalhadores. Porém, a estratégia de longo prazo se encontrava nas reformas estruturais contidas nos Acordos, que perseguiram, no fundamental, modernização e maior eficácia do sector público e a ampliação da área de funcionamento do mercado" (1988, p. 844) .

À parte a polêmica em torno da realização ou não dos compromissos assumidos nos Pactos de *Moncloa*, um fato inquestionável é que eles assentaram as bases para a sucessão de acordos celebrados na primeira metade dos anos 80. Assim, em 1980 e 1981, vigorou o Acordo Marco Interconfederal (AMI); para 1982, foi definido o Acordo Nacional sobre o Emprego (ANE); no ano seguinte, acertou-se o Acordo Interconfederal; e o último foi o Acordo Econômico e Social (AES), que vigorou para 1985/86. Nos anos de 1979 e 1984, não foram celebrados pactos.

A sistemática que predominou em todos, embora exista em cada um peculiaridades formais resultantes dos movimentos políticos e das negociações, foi a de se fecharem acordos entre o Governo, as lideranças empresariais e os trabalhadores. Os documentos com o endosso do Governo estabeleciam os marcos para a política econômica e social do período seguinte. Os acertos entre empregadores e empregados

estabeleciam uma faixa percentual (baseada em projeções de inflação) em torno da qual deveriam flutuar os reajustes salariais das diversas categorias.

Na verdade, como bem destaca MORENA (1988, p. 591), a questão salarial era o eixo central em torno do qual se desenvolveram os acordos e as negociações coletivas, "tendo ficado à margem os aspectos organizativos e tecnológicos diretamente relacionados com as transformações na estrutura salarial por conceitos e categorias".

É interessante notar, por outro lado, que, no período em que vigoraram os acordos anuais os reajustes salariais ficaram restritos aos limites acordados. Já em 1984, quando não se teve um acordo, foram menores os reajustes conseguidos em negociações coletivas.

Para se conhecer melhor a estratégia espanhola de concertação social, vejamos com um pouco mais de detalhes o último dos acordos firmados. O Acordo Econômico e Social (AES), fechado em fins de 1984 para os anos de 1985/86, era composto de três peças: Declaração do Governo (DG), Acordos Tripartites (AT) e Acordo Interconfederal (AI). Os documentos, na sua íntegra, foram publicados no "*Boletín Oficial del Estado*" (de 12/01/1985).

De acordo com BENGOCHEA (1985, p. 236), o primeiro documento (DG) correspondia ao "compromisso político", o segundo (AT) ao "pacto político-social" e o terceiro (AI) ao "convênio coletivo de eficácia limitada". Na DG estabeleciam-se as coordenadas macroeconômicas da política governamental. Conforme lembra o referido autor (p. 239), não havia, neste documento, qualquer referência à política social do governo, embora a ênfase recaísse sobre a questão do emprego e o controle dos gastos públicos. Ou seja, prevalecia uma "alta voltagem" econômica.

Nos Acordos Tripartites foram traçadas as diretrizes para as reformulações mais gerais da regulamentação do mercado de trabalho. Foram criadas comissões de trabalho para assuntos específicos; definiram-se mecanismos de consulta entre empresários e trabalhadores em casos de dispensa coletiva; estabeleceu-se a criação de um Fundo de Solidariedade com fontes de recursos específicas; projetou-se uma expansão da proteção ao desemprego com a meta de ampliar a cobertura para 48% do total em 1986; e propôs-se uma redução das contribuições sociais e um aumento das pensões da seguridade social. À parte alguns pontos de maior definição, o texto era, no geral, tido por BENGOCHEA (1985, p. 239) como possuidor de uma imprecisão nas proposições, o que comprometia sua força jurídica. O documento, por exemplo, não examinava a contento, segundo o referido autor, a harmonização da legislação trabalhista espanhola com a da CE.

Por sua vez, o Acordo Interconfederal teve por sua própria natureza, uma especificação muito mais nítida. Como vinha ocorrendo nos pactos anteriores, definiu-se uma faixa-meta de reajustes para os salários com base na inflação futura e também traçaram-se algumas considerações a respeito da relação trabalhadores-Empresa.

O AES não foi assinado pela "Comisiones Obreras" (CCOO), central sindical próxima ao Partido Comunista Espanhol. Todavia, é interessante notar que a CCOO estava inscrita como participe dos grupos de trabalho criados no protocolo aprovado.

Uma avaliação final da estratégia espanhola de enfrentar a crise econômico-social e de solidificar a democracia política requer que realcemos os elementos internos e externos presentes na realidade espanhola. A

mudança de mentalidade dos grupos políticos, governo e parceiros sociais só pode ser compreendida, neste contexto multidimensional de chegada da Espanha ao estado de direito, com um atraso de quase quatro décadas em comparação com seus vizinhos mais ao norte.

Como já mencionamos, os desdobramentos da crise internacional repercutiram com muita força na Espanha e impuseram a necessidade de se definir uma nova estratégia de desenvolvimento. Os conflitos regionais internos foram elementos fortes considerados na reformulação constitucional de 1978, estabelecendo-se uma distinta relação entre o Governo Central e as Regiões Autônomas. Se os acontecimentos frequentes da luta independentista eram (e são) um fato inquestionável, era também muito clara a disposição de grande parcela da sociedade em apostar na consolidação democrática e aproximar (de fato) a Espanha do restante da Europa ocidental. Confirma este sentimento o resultado de aprovação obtido em uma pesquisa de opinião pública feita sobre a posição da população a respeito da integração à CE. (39)

De 1986 em diante, a Espanha entrou em uma nova fase. Passou a ser um membro efetivo da CE e, simultaneamente, a economia retomou uma fase de crescimento, apresentando, daí em diante, taxas elevadas de expansão do PIB. Nesta etapa, não existiram mais acordos sociais tais como vinham ocorrendo desde 1977. Houve, então, uma certa elevação da conflituosidade sindical, mas as negociações coletivas continuaram se realizando como antes, inclusive ocorrendo um reajuste salarial com ganhos reais pela

(39) Os dados obtidos em pesquisa realizada à época do pedido de adesão feito pelo Governo Espanhol, em 1977, indicavam que 56% dos espanhóis contra 13% consideravam que a expansão da CE, com a integração de seu país, era uma boa coisa e um terço dos consultados não havia se pronunciado. Informações obtidas de Charles-Le Bihan *et al* (1986, p. 10).

primeira vez, desde 1978 (MORENA, 1988, p. 591).

Quais seriam as explicações para o fato de terem cessado os pactos quando, justamente, a economia espanhola entrou em um período expansivo ?. Não há em nosso estudo qualquer pretensão de dar uma explicação cabal para tal situação, a qual traz em si uma complexidade formidável.

Todavia, ousamos fazer algumas reflexões a partir das informações levantadas a respeito. Não se pode dizer que o argumento da concertação social deixou de existir na etapa expansiva mais recente. Ele persiste mas só que, agora, torna-se subordinado, não resultando na celebração formal de pactos. Os acordos feitos a partir de Moncloa foram construídos para permitirem uma transição e consolidação política, e uma reorganização econômico-social que, como já fizemos menção, insinuava-se ser bastante difícil, como realmente o foi. Os ajustes processados no decorrer daquele período tiveram, de uma forma ou de outra, o endosso dos sindicatos (embora nem sempre isso tenha ocorrido formalmente) e, mais que isso, tiveram o aceite da sociedade em geral.⁽⁴⁰⁾ Naquele momento, estava em andamento uma transformação acelerada do mercado de trabalho, com repercussões fortes sobre a organização sindical. A disposição em apostar em reformas amplas na relação do Estado com a sociedade civil era admitida perante a constatação da dificuldade em viabilizar, politicamente, uma transformação sistêmica mais profunda, enquadrada em pressupostos ideológicos.

Em síntese, parece que colocava-se para o "mundo do trabalho" espanhol uma série de desafios que precisavam ser respondidos com eficácia, com respostas concretas, para não haver um maior distanciamento entre grupos dirigentes e o

(40) Os já referidos resultados da pesquisa feita por Diaz (1980) com os operários espanhóis indicam isso.

conjunto de trabalhadores ou a sociedade em geral.

Por outro lado, a entrada da Espanha na CE, simultânea ao registro de uma nova fase econômica expansiva, abria a perspectiva de se proceder a nova ordem de ajustes macroeconômicos. A crescente entrada de capitais forâneos, as reformulações na política fiscal e também na política monetária (posteriormente com a entrada da peseta no Sistema Monetário Europeu) determinaram novos parâmetros para a regulação econômica, não mais se circunscrevendo ao âmbito interno do país.

Além disso, os pactos sociais, como foram celebrados na fase anterior, tinham uma limitada eficácia em um momento expansivo. O seu forte estava em traçar as linhas mais gerais para a formulação da política econômica e social, e em conseguir um mínimo acerto entre empresários e trabalhadores. Nesta estratégia, ficava à margem, evidentemente, uma sintonia mais fina em termos de administração/acompanhamento de uma economia de mercado. Com a economia em crescimento, os acertos (e os seus desvios) se pronunciariam dentro de uma dinâmica socialmente não-explosiva ou, melhor dizendo, menos-explosiva. Além disso, estava cumprida boa parte do ajuste institucional bem como já se consolidara um projeto democrático pluralista. Em suma, com o crescimento econômico e com o país sendo membro de pleno direito da CE, os acordos sociais passaram a ser de outra natureza.

Estes são, a nosso ver, alguns dos aspectos que podem contribuir para explicar a suspensão do período de pactos em meados dos anos 80. Não se pode esquecer que a realidade social tem uma dinâmica extremamente complexa que não se explica por meio de apenas algumas deduções apoiadas em transformações econômicas e de relação exterior do país. É verdade que, nos anos finais da década dos 80, os

conflitos sociais, na ausência de um pacto social, explicitaram-se com mais força. Observem que, em 1985, o total de dias de trabalho perdidos por greves foi de 3.223.500: em 1986, foi de 2 279 400: já para 1987 (quando já não se tem a elaboração de um novo acordo social), este total foi de 5.025.000. Além disso, é oportuno lembrar que, em 1988, ocorreu uma greve geral com elevado nível de adesão no país.

Vencida esta etapa, de análise da questão social e de experiência de pacto social na Espanha, passemos novamente a Portugal, procurando fazer um exame similar a este.

4.7 - A Questão Social em Portugal

Vale para Portugal todas as observações preliminares feitas no item 4.6, ao se iniciar a análise do caso espanhol. Inicialmente, procura-se conhecer a realidade social portuguesa e sua evolução no período pós-Salazarismo. A partir daí, examinamos a organização do sistema de proteção social lusitano, especialmente no que tange à evolução nas duas últimas décadas. Depois, o tema de análise passa a ser os aspectos relativos à transição política e as tentativas de pactos sociais.

4.7.1 - O perfil social de Portugal: principais aspectos e evolução recente

Portugal é o país da CE que apresenta os índices mais baixos de aferição do bem-estar coletivo. Esta

constatação é revelada por diversos indicadores sociais que, no seu conjunto, revelam um estágio inferior no processo de desenvolvimento econômico.

Como vimos nos itens anteriores, Portugal esteve durante praticamente meio século isolado do restante da Europa. Isso ocorreu justamente no período em que a economia dos países de mercado passava por um dos momentos mais dinâmicos de sua história.

Durante o período Salazarista, havia uma específica articulação do modelo econômico autárquico com um projeto social suportado por valores e práticas conservadoras.

Um fator importante a ser considerado desde já para se entender o perfil social português diz respeito aos fluxos migratórios. No pós-guerra, houve no país uma intensa migração para o exterior. No primeiro momento (anos 50), dava-se continuidade a uma migração histórica para o Brasil; dos anos 60 em diante, o destino dos migrantes passou a ser predominantemente os países mais desenvolvidos da Europa, onde se sobressaíam a França, a Alemanha, a Suíça e Luxemburgo. Esse processo foi intenso até 1974, quando se encerrou o período autoritário. Para não ir muito longe, vale registrar que, conforme ressaltam CONIN e CARRILHO (1989, p. 64), "um valor médio de quase cem mil indivíduos por ano emigraram em Portugal entre 1961 e 1974".

Na segunda metade dos anos 70 em diante, houve uma nítida redução das saídas ao mesmo tempo em que ocorreu um movimento migratório em sentido inverso. Surgiu, então, a figura do **retornado**, que era, em sua maioria, o cidadão português vindo das ex-colônias africanas recém-independentes. Para se ter uma idéia do que foi esse fluxo, note-se que, em 1981, existiam quinhentos e cinco mil (5% da população) **retornados** vindos da África após 1974 (CÔNIN e

CARRILHO, 1989, p. 76).

Ja em uma fase mais recente, dois pontos merecem ser ressaltados: o primeiro é o de que, na primeira metade dos anos 80, passaram a destacar-se, nas saídas para o exterior, os grupos de emigrantes com destino aos Estados Unidos, Canadá e Venezuela (embora continue sendo importante a opção pelos países da CEE); o segundo é o fato de haver um largo predomínio, na última década, da migração temporária.

Toda esta referência aos aspectos migratórios tem uma grande importância para o nosso exame do perfil social de Portugal. Eles sugerem uma reflexão sobre a problemática social predominante no "Salazarismo". Até os primeiros anos da década dos 70, quando ainda se estava em presença de um período expansivo da economia internacional, dois fatores atuavam naquele movimento demográfico: um, de atração do espaço econômico dinâmico externo e, outro, de expulsão na origem. Sem dúvida, o problema econômico-social interno era o principal fator responsável pelos elevados fluxos migratórios.⁽⁴¹⁾ Além dele, também estavam presentes aspectos ligados à situação política interna e à guerra colonial. Portanto, a imigração foi uma forma de regulação social aplicada em Portugal em função da dinâmica do Centro.

Os movimentos migratórios têm diversas interpenetrações com a problemática social e com o perfil de rendimentos do país. De início, as altas taxas de deslocamento para o exterior implicavam em redução do número de desempregados e menor pressão social interna. No momento seguinte, havia uma compensação financeira adicional por causa das transferências recebidas anualmente do exterior. Estas remessas financeiras de emigrantes há

(41) Uma dinâmica que SERRAO (1985, p. 1001) chamou de "... malthusianismo da sociedade portuguesa que expelle uns para manter outros".

muito tempo vinham tendo um papel destacado nas contas externas do país e se constituíam em fonte de rendimento agregado significativo para a economia portuguesa. O gráfico 8 mostra a composição de rendimentos em dois momentos: 1974 e 1984. Vê-se, por ele, o percentual elevado de tais remessas na formação da renda nacional. Além disso, de acordo com registros feitos por analistas portugueses, pode-se acrescentar que no total de juros de depósitos, está incluída também parcela considerável de aplicações familiares geradas por remessas anteriores.

Aliás, é oportuno mencionar o elevado percentual de poupança familiar de Portugal, comumente ressaltada por economistas. Tomando-se como "proxy" deste agregado a taxa de poupança bruta de 1987, constata-se que Portugal teve um percentual de 27,5% do PIB, um dos mais elevados do grupo de países da OCDE, ficando abaixo apenas de Luxemburgo, Suíça e Japão.

Em termos de nível de pobreza e distribuição de renda, procuramos juntar alguns indicadores que possam refletir o perfil social existente no período mais recente. Tal proposição não é fácil, porque são limitadas as informações disponíveis para estudar a distribuição de renda, conforme destaca ROMÃO (1983, p. 145).

No imediato momento pós-74 houve, segundo SANTOS (1985, p. 882), uma redução da concentração de renda. Os fatores que levaram a este resultado foram os aumentos salariais superiores ao aumento da produtividade, a melhoria da cobertura e dos valores dos benefícios sociais, e o congelamento dos aluguéis residenciais urbanos (o que o autor chama de "desmercadorização da habitação"). Para os anos 80 as escassas informações encontradas indicam que houve uma concentração da renda disponível. De acordo com RODRIGUES (1989 p. 23), isto se deu tanto no período

de crise quanto no de retomada do crescimento. Afirma este autor (1988, p. 44), que, "entre 1982 e 1985, a parte do trabalho no rendimento nacional (em sentido lato) baixou de 61% para 55%. Segundo os dados do Banco de Portugal, não houve melhoria em 1986 e o ano de 1987 fechará com resultados ainda inferiores aos de 1985".

Para conhecer melhor o assunto em pauta, é oportuno explorar um pouco um estudo feito por TEEKENS (1990) ao comparar a pobreza e a desigualdade de renda dos grupos familiares de Portugal com os de mais três países europeus de graus de desenvolvimento limitados. (42) O autor mostra que, em Portugal, a linha de pobreza relativa atingia, para o país como um todo, em 1980, o percentual de 18,6% dos domicílios. (43)

A distribuição da pobreza apresenta-se de forma bastante irregular entre os diferentes grupos familiares. Ou seja, há uma alta correlação entre desigualdade do perfil distributivo e níveis de carência. (44) Os extratos com

(42) São eles: Irlanda, Grécia e Espanha. Estamos classificando-os como de "desenvolvimento limitado" em comparação com os países líderes da Comunidade Européia.

(43) O limiar de pobreza relativa é definido pelo autor em termos dos domicílios com renda familiar abaixo de 50% do valor médio ou mediano da distribuição obtida na pesquisa. Os valores para comparação internacional são considerados tomando-se a capacidade de poder de compra dos rendimentos em cada país. No percentual citado no texto, tomou-se a mediana; pela média tem-se para Portugal o percentual de 31%. Para se ter uma idéia da situação em termos internacionais considere que os índices para a Grécia eram (para 1982) 13% (pela mediana) e 20% (pela média), ou seja, uma situação bem melhor que a Portuguesa.

(44) TEEKENS (1990) procura mostrar esta associação entre nível de pobreza familiar e distribuição pessoal da renda. Para tanto, faz uma comparação entre Espanha e Portugal por meio de uma simulação simples. Ele conserva os valores obtidos para Portugal e considera uma distribuição semelhante à da Espanha. Nesta nova situação, verificou-se

maior percentual de pobres eram de dois tipos: quando era composto por apenas uma pessoa acima de 65 anos, ou quando a família era grande, composta pelo casal e quatro ou mais filhos.⁽⁴⁵⁾ Uma das razões desta situação de pobreza, especialmente para o grupo de idosos, está associada à deficiência do sistema de seguridade social. Veremos isso logo a seguir. Por ora, vale apenas lembrar que os benefícios sociais eram, de um modo geral, muito baixos, acompanhando por baixo o nível dos salários.

É interessante notar que, do grupo de domicílios pobres portugueses, cerca de 20% tinha a mulher como cabeça de casal. Este percentual é bem superior ao da Espanha (14%). Em Portugal, a presença feminina na PEA é muito elevada, muito acima dos demais países católicos da CE, conforme pode-se verificar pela tabela 4 .

Em todos os quatro países pesquisados por TEEKENS, constatou-se uma correlação inversa entre pobreza e grau de instrução do "cabeça de casal"; daí, a desvantagem de Portugal, que apresenta uma situação nitidamente inferior em comparação com os outros países comparados.

A pobreza das famílias portuguesas está espalhada praticamente por todas as regiões e todos os setores econômicos. Porém, isso ocorre em graus diversos. Sobressai-se, no conjunto, o percentual elevado de domicílios classificados como pobres na zona rural. Evidentemente, essa característica está associada ao fato de o país ainda possuir uma alta proporção populacional no campo, mantendo atividades com baixos índices de produtividade.

ter havido uma substancial redução do nível de pobreza familiar portuguesa, mostrando a correspondência existente entre carência familiar e concentração da renda.

(45) A tabela 27 junta alguns dos principais indicadores selecionados do trabalho de TEEKENS.

Entretanto, esta última característica da realidade portuguesa coloca-nos perante uma observação muito importante que não se pode perder de vista quando se discute a questão social. Em Portugal, a forte presença da agricultura familiar, especialmente na região norte do país, constitui um *amortecedor social* que ameniza o quadro de carência constatado em termos dos fluxos de renda monetizada das famílias. Este ponto é reconhecido por diversos autores e fica muito claro ao se observar o cotidiano da região, embora não tenhamos encontrado dados mais recentes para quantificar o fenómeno. (46)

Os rendimentos complementares (e ocasionalmente substitutos) obtidos por produções "das aldeias" ou de terrenos e quintais disponíveis nas áreas urbanas, fazem parte da vida de grande parte da sociedade portuguesa, tanto das maiores quanto das menores localidades do centro-norte (evidentemente em graus diversos); o "mundo rural" não se desfêz de todo para elevados contingentes populacionais que, apesar de atuarem em atividades industriais ou do terciário (como assalariados ou não), têm ainda "um pé" no passado, conseguindo manter tradições, laços sociais e parte de seus alimentos.

Portanto, não basta dizer que Portugal tem o menor índice de rendimento per capita dos países comunitários para se qualificar a realidade social lusitana.

Além disso, jogam um papel importante nesta questão os diferenciais de preços. Uma comparação dos níveis de preços e rendimentos de Portugal no quadro dos países comunitários revela dados interessantes. Nas duas últimas

(46) Citamos, por exemplo, SANTOS (1985, p. 877-8) e ROMÃO (1983, p. 146).

décadas, reduziu-se a diferença entre Portugal e a média da CE/12 em termos de consumo real por habitante, conforme atesta a tabela 6. Nesta avaliação, pode-se constatar que Portugal fica em uma posição praticamente igual (ou um pouco superior) àquela da Irlanda e Grécia e que, de 1970 para cá, reduziu-se a diferença existente em comparação com a Espanha.

Todavia, em termos de renda per capita, a última posição de Portugal na classificação dos doze países comunitários permanece. ao longo dos anos, conforme se apresenta na tabela 7. Vê-se que, em 1985, o PIB per capita de Portugal era, em dólares correntes, praticamente igual à metade daquele da Espanha. A diferença existente na comparação do PIB per capita e a do consumo real per capita se deve aos diferenciais de preços. Em Portugal, o custo de vida é muito inferior, conforme se observa na tabela 9. Pode-se verificar, pelos dados apresentados, que a distância entre Portugal e os países mais desenvolvidos e industrializados da CE como, por exemplo, a Alemanha ou a Dinamarca, diminuiu um pouco entre 1970 e 1987. Mas, apesar disso, não restam dúvidas de que os diferenciais de padrão de vida ainda são muito significativos.

Para encerrar este item, é conveniente explorar um pouco mais alguns aspectos qualitativos do perfil social português. Um ponto importante a ser mencionado refere-se aos baixos salários da economia portuguesa. Eles estão correlacionados ao baixo nível de produtividade existente e constituem um dos principais causadores do baixo padrão de renda per capita da economia.

De acordo com estudo da OCDE (1989, cap. I e IV), a evolução do salário real per capita sempre esteve acima da produtividade no período 1973/1987, tomando-se o primeiro ano como base de comparação. Todavia, nos anos 80, esta

diferença foi se reduzindo muito, ou seja, a produtividade cresceu acima dos salários reais, implicando em uma redução, em termos relativos, do custo da mão-de-obra.

Por outro lado, os dados em termos de valores reais do salário mínimo e salário médio reais indicam que os reajustes feitos não foram suficientes para manter atualizado o seu poder de compra, tomando-se como base o ano de 1974, conforme pode ser visto pela tabela 24. Enfim, acima desta problemática, o importante a ser considerado em nossa análise é que, em termos de uma comparação internacional, o ponto de partida dos salários portugueses é muito baixo, conforme pode ser comprovado em uma contraposição dos custos de mão-de-obra em Portugal *vis-à-vis* os dos outros países comunitários (tabela 11).

O estabelecimento de um salário mínimo nacional foi feito logo no primeiro Governo Provisório, em 1974. Acontece que, como se não bastassem os baixos níveis salariais, ainda nos anos 80 permanecia muito alto o percentual de trabalhadores que recebiam remunerações inferiores ao regulado por lei. Segundo ROMÃO (1983, p. 126), em janeiro de 1980, cerca de 29,6% dos trabalhadores da indústria de transformação, de idade igual ou superior a vinte anos, recebiam menos que o salário mínimo legal. Desagregando-se por sexo, havia 15,5% entre os trabalhadores masculinos e 60,5% entre o grupo feminino. A situação era mais grave nos setores tradicionais da indústria (têxtil, vestuário, calçados, entre outros).

Esta situação de desrespeito ao enquadramento legal persiste nos anos mais recentes, embora existam poucos dados estatísticos para comprová-la. Incluem-se nesta problemática as más condições de trabalho e a superexploração (principalmente da mão-de-obra infantil e feminina) frequentemente denunciada por sindicatos e forças

políticas, no meio acadêmico ou na mídia.

O mercado de trabalho de Portugal revela algumas características muito peculiares. Apesar das modificações na legislação, feitas ao longo da última década (especialmente a mudança de fevereiro de 1989), ainda persiste uma alta rigidez para contratação, dispensa e negociação entre as partes. Porém, há uma alta flexibilidade no que se refere a salários, como é reconhecido pela análise da OCDE (1989, p.73). Nessa situação, o ajuste se faz, sempre, via salários. Na primeira metade dos anos 80, adquiriu importância nacional a inadimplência nos pagamentos dos trabalhadores. Este acontecimento era consequência da forma de ajuste no mercado de trabalho português. Agora, um ponto importante que já podemos enunciar refere-se à restrita cobertura dos sistemas de proteção no desemprego. Veremos, mais adiante, que houve melhoras, mas ainda se tem um quadro muito inferior ao da maioria dos países industrializados.

Esta situação só não teve repercussões mais graves quando da crise econômica vivida até 1985 por causa do efeito amortecedor de rendas complementares geradas pela agricultura familiar e pelo fato de não ter existido um crescimento acelerado do desemprego formal, tal como foi na Espanha. Note-se que, de 1978 a 1987, houve um crescimento anual médio do emprego da ordem de 1% percentual não desprezível quando se constata que neste tempo, houve uma redução significativa do emprego em praticamente todos os países do Centro (OCDE 1989 p. 71).

O desemprego em Portugal atingiu o seu auge no triênio 1984/1986 ficando ao redor de 9%. Na etapa mais recente de retomada do crescimento econômico, a maioria dos postos de trabalho ofertados foram de duração determinada. Entre 1984 e 1988, o percentual desta modalidade no total de novos contratos oscilou de 67,2% (em 1985) a 71,6% (em

1987). O dado mais recente, disponível para o ano de 1988, revela que 19,2% do emprego assalariado era de "duração limitada".

Estes últimos acontecimentos ocorreram justamente quando o país ingressou em uma etapa mais ativa de reformatação dos seus mercados. Em Portugal, isso se processou a partir de meados dos anos 80, quase que simultaneamente à integração na CE e quando a economia européia retomou o seu ciclo expansivo. Como vimos antes, na Espanha tal processo chegou primeiro.

Como estamos insistindo em frisar, existem, na realidade portuguesa, aspectos sociais muito peculiares em torno desta dinâmica. A diferença deste "timing" no *front* econômico se, por um lado, foi fruto do seu próprio estágio de desenvolvimento e das movimentações na esfera político-social, por outro, repercutiu diretamente na situação social do país. Fazer reformas estruturais mais profundas em período de crise imporia ao Estado pressões financeiras mais elevadas e exigiria revisões institucionais mais rápidas, inclusive em termos do sistema de seguridade social.

Veremos, a seguir, quais as principais características e como evoluiu tal sistema no período de transição e de consolidação democrática.

4.7.2 - O Sistema de seguridade social português

No período Salazarista, o sistema previdenciário português se caracterizava por apresentar uma pulverização

de regimes por categorias profissionais. O financiamento era feito basicamente por contribuições, com pequenas parcelas de transferências do orçamento geral do Estado. Os programas previdenciários não tinham uma efetiva correlação com os níveis de carência do trabalhador e de sua família. Tanto os programas previdenciários quanto os de assistência social apresentavam uma limitada abrangência no país, ficando de fora os grupos sociais que não estavam no mercado formal da economia.

Quando ocorreu o "Movimento Revolucionário de 25 de abril de 1974", ainda não havia um sistema nacional de saúde e nem um regime geral de previdência social. Contudo, já estavam em discussão, àquela época, propostas de reformulação do sistema vigente.

A partir de 1974, houve uma profunda alteração no sistema português de seguridade social. Com o fim do Salazarismo verificou-se uma espécie de "descompressão social" (justamente como ocorreu na Espanha, pós-Franco). Com isso, expandiram-se aceleradamente as demandas sobre o sistema. A tabela 25 mostra que entre 1975 e 1980 o número de pensionistas quase que duplicou, enquanto que as despesas com pensões ganharam maior representatividade no conjunto das despesas do sistema, respondendo por mais de 70% dos gastos em 1980.

É interessante notar que a seguridade social de Portugal enfrentou um conjunto de pressões na segunda metade dos anos 70. Todos os sistemas dos países do Centro tiveram dificuldades para se manter naquele período, como vimos no primeiro capítulo. Porém, em Portugal, assim como na Espanha, a situação foi ainda mais complicada porque, além dos problemas comuns a todos os países, existiam os desdobramentos internos, advindos dos acontecimentos políticos.

O projeto de sociedade definido na Constituição Portuguesa de 1976 estabelecia um nítido compromisso do Estado com os grupos sociais carentes, assim como se enunciava a necessidade de se ter um regime de caráter universal, com programas adequados para cobrir toda a diversidade de riscos. Para tanto, estabelece a Carta Magna de 1976 em seu capítulo II, artigo 63 (citado em Maia, 1985, p. 153), que deveria ocorrer uma "substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência social por um sistema integrado de segurança social".

Na segunda metade dos anos 70, promoveu-se uma série de reformulações nos diversos sistemas de proteção existentes. As alterações, em sua maioria, visaram ampliar níveis de cobertura de benefícios, reformas na estrutura organizacional e na forma de financiamento. Como ressalta MAIA (1985, p. 99), o objetivo era a substituição gradual de regimes especiais de proteção social por esquemas completos de cobertura de riscos sociais, aplicáveis com uniformidade a toda a população. Ao mesmo tempo, propôs-se reajustar os valores dos benefícios que, em sua maioria, eram muito baixos.

Entretanto, apesar dos avanços inegáveis, os dados e os estudos mais aprofundados mostram que muitas das reformulações não foram efetivamente cumpridas, tendo ficado no papel. A nova Lei da Segurança Social, aprovada em agosto de 1984, procurou regulamentar o estabelecido na Constituição da República de 1976. Nem por isso pode-se concluir que todos os dispositivos ali apresentados estão hoje em perfeito funcionamento. Na verdade, durante todo o período de transição nos anos 70 e depois, até meados dos anos 80, as dificuldades econômicas e as divergências políticas impediram que houvesse uma mais rápida implementação das reformulações projetadas.

Nos anos mais recentes, o tema da modernização da segurança social no país continuou na ordem do dia e ganhou maior centralidade na agenda dos sindicatos. Tem-se presenciado uma crítica à limitada atenção destinada à melhoria dos valores das pensões e aposentadorias, as quais, em boa parte, ainda mantêm-se com valores abaixo do salário mínimo nacional. (47)

Não obstante, pode-se até admitir que houve um grande avanço no padrão de proteção social de Portugal, mas ainda há muito o que se aprimorar para reduzir significativamente a distância que separa a seguridade neste país daquela dos demais países comunitários.

Na reorganização levada a efeito no final dos anos 70, ficou estabelecida a criação de um Serviço Nacional de Saúde. Os serviços médico-assistenciais eram, até então, integrantes dos sistemas previdenciários, situação em que o seu financiamento era feito principalmente por contribuições sociais de trabalhadores e empresas.

A Lei de 1984 estabeleceu que a Segurança Social englobaria dois regimes gerais: um, contributivo, destinado a atender as pessoas vinculadas ao mundo do trabalho e suas famílias; outro, não contributivo, destinado a pessoas em situação de carência econômica ou social. Assim, articulou-

(47) Esta é uma informação obtida de diversos analistas e foi comprovada pelo autor. Vejamos a situação em 1986: o salário mínimo nacional (média anual) era de 22.500 escudos. Naquele ano, nada menos que 93,4% dos pensionistas por invalidez e 91,7% dos pensionistas por velhice percebiam pensões com valores mensais iguais ou inferiores a 20.000 escudos. A grande maioria - mais de 40% do total recebia uma pensão de valor igual a 11.500 escudos ou seja, cerca de 50% do salário mínimo nacional. Dados obtidos do INE - Estatísticas da Prev. Social. Associações Sindicais e Patronais, 1987, p. 28-9). A taxa de câmbio de 1988 (medida pela média diária) era de 143,94 escudos = 1 dólar dos EUA.

se uma proposição comutativa e outra distributiva, explicitando-se o caráter de universalidade da política social, a qual foi pensada como direito do cidadão, na mesma configuração dos países europeus desenvolvidos.

A simultaneidade das dificuldades econômicas com o aumento das despesas sociais levou o governo a sucessivos aumentos nos percentuais de contribuição de trabalhadores e empresários. Houve um aumento em 1977, outro em 1979 e outro em 1981, quando as taxas de contribuição foram fixadas em 8,0% (sobre os vencimentos) para os beneficiários e 21,0% para as entidades empregadoras.

Desde o primeiro Governo Provisório, em 1974, havia a deliberação de se aumentarem as transferências de recursos do orçamento geral para o sistema de segurança social. Isto ocorreu, mas a um ritmo muito inferior ao que se propunha nos documentos oficiais.

A estrutura de financiamento da seguridade social em Portugal ainda se destaca pelos elevados percentuais das contribuições de empregadores e beneficiados. Perante a crise dos anos 80, a alternativa encontrada foi adiar as reformas projetadas e não garantir o acompanhamento dos valores dos benefícios ao crescimento do custo de vida. Tais valores tiveram uma recuperação parcial na segunda metade dos anos 80, quando houve uma queda substancial da taxa de inflação anual juntamente com uma retomada do crescimento econômico. Todavia, os valores das pensões e benefícios sociais em geral são ainda muito baixos, se comparados com qualquer outro país comunitário porque, justamente, também o são os salários de Portugal.

Além disso, as dificuldades financeiras do sistema se agravaram no decorrer da última década, porque, além da queda de arrecadação por causa da retração econômica, houve

também, do final dos anos 70 até meados dos anos 80, uma expansão inusitada da inadimplência nos pagamentos das contribuições por parte das empresas. Como vimos no item anterior, acompanhava este fenômeno uma inadimplência do pagamento dos próprios salários

Portanto, colocam-se para reflexão, neste ponto, alguns questionamentos a respeito da mais recente etapa da reestruturação econômico-social de Portugal. À medida que torna-se inevitável uma articulação mais coesa entre as diversas economias, será imprescindível reformular, de fato, os sistemas de seguridade social, de forma que os diferenciais existentes não impeçam uma plena mobilidade do fator trabalho e de tal maneira que se construa, efetivamente, uma "Europa social".

Por outro lado, vimos no item anterior que há em Portugal uma reconhecida alteração na organização do mercado de trabalho. O predomínio dos contratos de trabalho precários, a possível redução do "amortecedor social" (gerado pelas rendas complementares oriundas da agricultura familiar para os trabalhadores urbanos) e a reestruturação industrial do país provavelmente exigirão revisões na forma de financiamento e na estrutura organizacional do sistema de segurança social de Portugal.

Esta questão será retomada no final deste capítulo e nas conclusões finais da pesquisa. Antes de chegar a este ponto, porém, é conveniente examinarmos como que também em Portugal (embora em menor escala do que na Espanha) floresce na sociedade, após o período autoritário, um ambiente de acordo social para viabilizar a reorganização institucional do país.

4.7.3 - Transição política e a experiência de concertação social em Portugal

Em Portugal não houve uma sequência de formalizações de pactos sociais assim que se rompe o período não-democrático. A travessia da difícil etapa de transição do "Salazarismo" para um estado de direito foi feita sem que houvesse muitos acordos formais entre parceiros sociais e Estado estabelecendo a estratégia de reestruturação da economia e a revisão do aparato regulatório existente.

Todavia, isso não significa que em Portugal não tenha havido uma nítida elevação da centralidade do tema na agenda tanto dos administradores públicos quanto de intelectuais, lideranças políticas, empresariais e sindicais a partir de meados dos anos 70.⁽⁴⁸⁾ O debate ganhou força ao longo do período de crise econômica, mas somente a partir de meados dos anos 80, quando a economia já retomava uma etapa expansiva, foi que procedeu-se a uma efetiva concertação social entre Governo e os parceiros sociais.

Em março de 1984 - ainda em plena crise - foi criada a Comissão Permanente de Concertação Social - CPCS, mas só em 1986 se celebrou o primeiro pacto intitulado "Acordo de Política de Rendimentos" (APR), para vigorar em 1987. Para o ano seguinte, foi acertado novo acordo, o qual, inclusive, procurou ampliar sua área de influência para além do reajuste salarial. A Central Geral dos Trabalhadores Portugueses-Intersindical/CGTP-IN (Central Sindical mais antiga e mais representativa -- maior número de sindicatos e

(48) Antes, no início dos anos 70, já tinha havido uma tentativa de abordagem do tema na chamada "Primavera Marcelista" (Marcelo Caetano substituiu Salazar na direção do Governo português) com a participação de uma série de secretários renovadores e de formação católica, em sua maioria.

trabalhadores filiados -- e com ligações com o PCP) só aceitou fazer parte da CPCS em 1988. Os dois acordos supra citados não foram assinados por ela, assim como também não foi o segundo por parte da Confederação das Indústrias Portuguesas (CIP).

Neste último acordo, embora se procure ampliar a área de extensão do pacto, as discussões se concentraram basicamente na questão salarial, cuja norma estabelecia o índice de reajuste com base em inflação anual projetada. Este ponto foi alvo de polêmica no ano de 1988 entre governo e sindicatos. A União Geral dos Trabalhadores (UGT), uma das signatárias, apresentou severas críticas à intransigência do Governo pelo fato de ele não ter reconhecido a necessidade de rever suas previsões de inflação anual, tal como se estabelecia no "Acordo", diante da constatação de índices mais elevados no decorrer do período projetado. (49)

Diversos fatores precisam ser considerados para explicar a transição portuguesa sem a celebração de pactos ainda nos primeiros anos. Eles estão associados tanto à forma em que ocorreu o processo de transição, o papel e o perfil dos grupos políticos, bem como se devem à própria característica estrutural da economia e à organização social portuguesa.

Um ponto importante a ser considerado refere-se ao papel de destaque assumido, na "Revolução dos Cravos", pelo Partido Comunista Português, com direta influência sobre alguns dos militares colocados em lugares chaves da administração, e também pela sua forte relação com a CGTP-IN (a única Central Sindical Sindical até 1976). A forma em que ocorreu a mudança política, com a presença ativa do PCP

(49) É possível conhecer os detalhes do debate através de um grande número de textos sobre tal questão na Revista "Novos Desafios", n. 3/1989 desta Central Sindical.

nos sucessivos governos provisórios no biénio 1974/75 e as mudanças radicais adotadas, criaram um clima adverso para que houvesse, naquele estágio e no momento seguinte, uma concertação social.

A saída do regime autoritário em Portugal teve um desenlace bem distinto do que ocorreu um pouco mais tarde na Espanha. Como ressalta MAXWELL (1988, p. 175) "em Portugal a iniciativa política escapou rapidamente do controle dos políticos e soldados centristas, e o PCP viu-se no palco principal". Na Espanha, como vimos anteriormente, os próprios comunistas participaram dos pactos celebrados e houve um ambiente em que as diferentes forças políticas voltavam-se para encontrar um ponto comum, intermédio entre as diversas proposições. (50)

Foge dos propósitos deste estudo interpretar satisfatoriamente a ruptura portuguesa (e também a espanhola) com o regime autoritário e a transição para a democracia. Todavia, é conveniente acrescentar algumas observações relativas ao fato para melhor compreendermos as transformações institucionais e sociais ocorridas em Portugal nos anos 80, na perspectiva de sua adaptação para ingresso na CE.

O projeto revolucionário tentado pelos diversos governos provisórios no biénio 74/75 por meio do "Movimento das Forças Armadas" (MFA) e do PCP não logrou êxito e isso

(50) Vale a pena ressaltar que este mesmo autor chama a atenção para o fato do "25 de abril" ter afetado os acontecimentos políticos da Espanha. Observa ele que "o contexto internacional da crise portuguesa teve, por conseguinte, considerável importância. Na vizinha Espanha, por exemplo, a luta pela democracia em Portugal teve um impacto imediato. O velho *caudilho* Generalíssimo Francisco Franco, estava prestes a morrer e a experiência portuguesa constituiu um fator *moderador* para a esquerda e para a direita" (MAXWELL, 1988, p. 191, grifo nosso).

dificultou uma movimentação política moderadora nos anos seguintes, quando, a partir de 1976, assumiu o poder o governo socialista, vitorioso nas eleições de 1975. O fracasso do PCP resultou de um conjunto de fatores que se entrecruzaram. É possível admitir (seguindo a interpretação de MAXWELL) que havia uma nítida e crescente incompatibilidade entre a tática política (e o próprio projeto) implantada pelos comunistas e os anseios da sociedade portuguesa. (51)

Além disso, lembra Maxwell que a arrogância e o autoritarismo no relacionamento com a sociedade dos novos grupos que ocuparam o poder lembrava à população o regime que havia sido superado. Além disso, constata-se hoje que a heterogeneidade social e as posturas políticas predominantes nas diferentes regiões portuguesas não viabilizaram um projeto ousado de reformas como se pretendia.

A forte religiosidade e a ideologia conservadora da sociedade do norte de Portugal e a força das oligarquias obstruíam a construção de um apoio popular ao modelo comunista. Por outro lado, foi-se confirmando, no decorrer dos sucessivos governos provisórios, uma crescente divergência e fracionamento no interior do PCP e do MFA, dificultando uma mínima coesão para levar adiante uma transformação mais profunda da sociedade portuguesa.

Por outro lado, não se pode esquecer, também, que pressões externas ajudaram a inviabilizar tal projeto. Havia uma preocupação clara dos países europeus ocidentais e dos Estados Unidos com a crise política portuguesa e com sua brusca "guinada à esquerda". Por isso, quando os grupos

(51) O resultado das eleições - que possuía uma importância menor no projeto comunista - era uma confirmação de que os portugueses queriam que as mudanças fossem efetuadas por meios democráticos.

socialistas moderados assumiram o sexto governo provisório, em 1976, houve um substancial apoio político, financeiro e técnico da CEE e dos EUA. (52)

Apesar de todas estas variações, o projeto socializante ganhou um espaço formidável na reformulação institucional e no aparato legal em revisão. A Constituição aprovada em 1976 definia claramente uma proposta socialista para Portugal. Posteriormente, em 1982, houve revisões da Carta Magna adequando-a, pelo menos em parte, à realidade da futura integração portuguesa na CE.

A propósito. É interessante notar, acompanhando SANTOS (1985, 869-901), que uma característica muito interessante da realidade portuguesa no estágio pós-Salazarista foi a grande discrepância existente entre, de um lado, o Estado formal e a legislação proposta para regular os contratos dos indivíduos e das entidades e, do outro, as práticas sociais do cotidiano. Tal discrepância ocorreu não apenas em Portugal mas em inúmeros países, só que, em Portugal, ela foi, segundo aquele autor, muito superior. As reformulações legais definidas após 1974 foram intensas, mas isto não significou uma igual transformação a nível do concreto, nas relações sociais.

Tal situação, a nosso ver, representou o resultado das limitadas modificações ocorridas no perfil dos grupos políticos e sociais em atuação e também foi causada pelo estágio atrasado de desenvolvimento econômico. Isto tem implicação direta com a dificuldade de se promover um pacto

(52) MAXWELL (1988, p. 190) admite ter existido em Portugal a ação infiltrada de *agents provocateurs* de grupos operacionais de inteligência dos países da OTAN entre junho e novembro de 1975. Este autor salienta que "quando justamente se agravava a convulsão social e a crise no âmbito militar, Portugal ocupava um lugar de destaque na agenda internacional".

social amplo, envolvendo todos os principais segmentos políticos, como ocorreu na Espanha. Observe-se que, em Portugal, houve, nos dois primeiros anos da transição, uma tentativa de reformas profundas no aparato regulador estatal e na propriedade patrimonial e não propriamente na estrutura produtiva.⁽⁵³⁾ Não houve, tal como na Espanha, uma reestruturação ampliada dos diversos mercados e inovação nas políticas públicas, como se programou desde "Moncloa", em 1977, com todos os ônus que isso pudesse causar.

O país não enfrentou da segunda metade dos anos 70 até meados da década seguinte, uma tão elevada taxa de desemprego como se deu no caso espanhol. Contribuiu para isso, além do menor ritmo de reestruturação da base econômica, a forma em que se organizava o tecido social, onde, como já vimos, a forte presença da pequena agricultura familiar (ao gerar renda complementar - especialmente nas regiões centro e norte) levava a um amortecimento do impacto da crise econômica vivenciada. Um elemento coadjuvante neste *amortecimento* era os significativos fluxos de recursos financeiros remetidos do exterior por emigrantes, os quais contribuíam para o aumento da renda interna e do nível de emprego.

Um elemento que se coloca em posição contrária a estes que estamos salientando diz respeito ao grande fluxo de "retornados" que incrementa o contingente da PEA portuguesa na segunda metade dos anos 70. Como mostramos ao examinar o contexto social português, este contingente populacional foi, em grande parte, alocado no mercado de trabalho formal ou informal, ou seja, tal alocação se deu pela dinâmica de mercado e não por meio de uma política

(53) Como registra MAXWELL (p. 177), "o Conselho da Revolução decretou medidas de amplo alcance - nacionalização dos bancos, das companhias de seguro e de boa parte da indústria - e prometeu fazer a expropriação dos grandes latifúndios".

pública deliberada, embora boa parte tenha sido realocada na "função pública".

Assim, mesmo que no "pós 25 de abril" tenha ocorrido uma valorização da concertação social para permitir uma retomada do desenvolvimento econômico, isto só pôde ser efetivamente inaugurado bem depois, em 1984, no auge da crise econômica. O Partido Socialista (PS) tomou posse em 1976 e procurou construir uma nova forma de relação com os parceiros sociais. A União Geral dos Trabalhadores (UGT), que surgiu justamente neste período, tinha uma identidade com o PS. Segundo ROMAO (1983, p. 32), a criação desta nova Central Sindical era "muito ligada ao poder e às centrais sindicais alemã e norte-americana, e tinha fundamentalmente implantação nos Serviços".

Para enfrentar os problemas econômicos, o PS e os governos seguintes (coalizão PS/PSD no início dos anos 80, e depois, Partido Social Democrata, de centro) implantaram um ajuste tradicional, centrado no controle orçamentário e monetário, ao mesmo tempo que valorizaram formas de maior articulação política e econômica com o restante da Europa democrática.

A partir de 1977, o país passou a adotar uma política de estabilização segundo as recomendações do FMI. Nesta linha de conduta (que vigorou até 1985), um dos pilares centrais era a contenção salarial. Não obstante, em face das pressões sindicais e da própria "performance" controversa dos governos naquele período, ocorreram atenuações momentâneas nesta política de arrocho. Enfim, o importante é perceber que, naquela etapa, a política de rendimentos ficou restrita ao âmbito salarial, fazendo-se reajustes com base nas taxas passadas de inflação e não se admitindo ganhos reais.

Tal ambiência estava em total desacordo com os argumentos maiores que sustentavam a redemocratização do país. A nível de proposições e retórica, predominava uma concepção mais ampliada de democracia, envolvendo não apenas as conquistas eminentemente políticas como também os direitos económicos e sociais da cidadania. Mas, a nível da adoção efetiva de reformas, a situação era bem outra. Como ressalta MATEUS (1989, p. V) "em termos de conteúdo, de realidade vivida, uma análise objetiva da realidade portuguesa não pode deixar de revelar, no entanto, profundas limitações aos traços democráticos de nossa vida económica, social e cultural".

Contudo, fica claro, nos textos de avaliação das administrações públicas feitas por sindicatos e por entidades patronais, que as proposições de concertação social e a prática governamental não caminhavam juntas. Mesmo a UGT, celebrante dos acordos promovidos no período mais recente, não tem poupado críticas à política económica e social implantada de meados dos anos 80 para cá.

Isto posto, podemos finalizar a análise a que nos propusemos neste capítulo, considerando alguns dos principais pontos do debate atual no ambiente comunitário e, sobretudo, acerca das questões sociais e trabalhistas da Espanha e de Portugal.

4.8 - Os Temas Sociais em Aberto para a década de 90

Nos anos mais recentes, as questões atinentes ao "mundo do trabalho", que mais de perto nos interessam neste estudo, têm sido alvo de intensos debates entre os partidos políticos, as empresas, os sindicatos, as

Universidades e a burocracia pública não só nos dois países ibéricos, como em toda a CE.

Já vimos anteriormente que tanto Portugal quanto a Espanha retomaram uma fase de crescimento, sem interrupção, a partir de 1985. De lá para cá, os ritmos de expansão de seus PIB's estiveram acima do percentual médio da CE (tabela 2). Nestas condições, houve, nos últimos anos, uma *amenização* dos problemas sociais. Mas, estamos falando de *amenização*, e não de *resolução*.

Neste sentido, tanto na academia quanto no mundo sindical e nos meios de comunicação dos dois referidos países, diversos analistas têm procurado chamar a atenção para a inconveniência da manutenção de uma "social euroforia".⁽⁵⁴⁾ No mais das vezes, as análises procuram mostrar que os benefícios da integração à CE tem sido repartidos de forma muito desigual. Todos reconhecem que o ingresso na CE implicou, realmente, em se abrir um ciclo de fecundas mudanças em ambas as sociedades. Porém, isso não significa que deixaram de existir delicadas pendências para se alcançar um satisfatório padrão de bem-estar social, estando as realidades de ambos os países ainda distantes dos países mais desenvolvidos da CE.

Na Espanha, o nível de desemprego se reduziu mas continua elevado, muito superior ao percentual médio da CE. Do contingente de desempregados, as maiores parcelas são compostas de jovens, com dificuldades de encontrarem o seu primeiro emprego, e de desempregados de longa duração. Em razão desta situação, os sindicatos têm reivindicado, por um lado, uma política econômica que estimule a oferta de empregos e, por outro, uma ampliação da cobertura e dos

(54) O termo é usado por ROEBROCK (1989, p. 12) ao chamar a atenção ao fato de que não há razões para uma euforia exagerada em termos de proposições de reformas sociais no projeto comunitário.

prazos do auxílio-desemprego.

No mercado de trabalho espanhol, tem havido uma expansão da presença da mão-de-obra feminina. Apesar disso, a Espanha ainda se coloca em uma posição bastante inferior à média comunitária, conforme se indica na tabela 4 e nos gráficos 1 e 2.

Um elemento associado a esta maior presença da mão-de-obra feminina refere-se à qualidade do emprego gerado nos últimos anos. Como comentamos em itens anteriores, está em andamento, na Espanha, um acelerado processo de "terciarização" da economia.⁽⁵⁵⁾ A retomada do crescimento não tem assegurado uma satisfatória redução das desigualdades regionais e setoriais da renda. A expansão econômica tem se concentrado nas áreas mais dinâmicas, em especial ao redor dos principais centros urbanos e de forte turismo (Madri, Barcelona e Ilhas Baleares, em especial).

Em Portugal, a questão do desemprego é muito distinta. O problema é, hoje, praticamente inexistente, tendo o País, em 1990, a segunda menor taxa da CEE - em torno de 5% - (apenas Luxemburgo apresenta taxa menor). A terciarização também avança, embora esteja em patamar ainda inferior ao da Espanha. Mas, para Portugal também estão presentes as denúncias à limitação da política social, embora, como vimos, tenha ocorrido significativas melhoras desde o fim da ditadura.

A qualidade do emprego gerado preocupa as centrais sindicais portuguesas. De acordo com revelações feitas pela UGT, Portugal era o único país que, em 1990, o crescimento

(55) Do segundo trimestre de 1985 ao final de 1988 foram criados 1.140 mil empregos na economia espanhola. Os empregos gerados no setor "serviços" atingiram o total de 1.023 mil. De acordo com MOLINA e PEREA (1989).

dos empregos não qualificados seria praticamente igual ao dos empregos qualificados. (56)

Em ambos os países, o fenômeno da "terciarização" vem acompanhado da crescente "precarização do emprego". Para se ter uma idéia da magnitude deste acontecimento vale a pena repetir que, em 1988, do total de empregos urbanos gerados em Portugal, cerca de 68,6% eram de contratos precários (a prazo determinado ou a tempo parcial).

Tal situação está associada à característica da organização do mercado de trabalho nestes dois países. Em comparação com os demais países da CE, existia, em ambos, uma legislação trabalhista rígida, em termos de contratação e demissões. Como já vimos, o ajuste, nestas condições, era feito, especialmente em Portugal, via salários, chegando ao ponto de ocorrer uma inadimplência significativa nos pagamentos mensais aos trabalhadores e à seguridade social. Esta situação foi enfrentada pelos governos, promovendo mudanças para tornar mais flexível a legislação trabalhista. Todavia, as questões que se levantam é que tais providências não têm sido acompanhadas por medidas concretas no campo da regulamentação das leis dos sistemas de seguridade social. (57)

Tanto o sistema de seguridade social espanhol quanto o português atende à Resolução 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual define parâmetros a serem atingidos pelas legislações nacionais. Já, na prática, a situação é distinta, em face de pendências na implantação

(56) Informação obtida em seminário realizado pela União Geral dos Trabalhadores (UGT) e Associação Nacional de Jovens Empresários (ANJE) sobre o tema "Reforço da Coesão Social e da Capacidade Empresarial Nacional face ao Mercado Único". Porto/Maio/1990.

(57) Vejam a respeito o comentário de SANTOS (1985) para Portugal e de SEGURA (1986) ou do INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDOS (1988) para a Espanha.

das leis aprovadas. As estruturas financeiras de tais sistemas foram amplamente reformuladas mas, ainda apresentam a característica de terem grande dependência de contribuições das empresas e de trabalhadores (em percentagens superiores à média comunitária. (58)

Um aporte maior de recursos públicos para a seguridade social tem sido reclamada pelos sindicatos e por dependentes dos sistemas. Todavia, esta providência depende, em última instância, de uma reforma fiscal ampla, em especial uma revisão da estrutura tributária, de forma a ampliar a arrecadação por impostos diretos (a nível dos impostos indiretos não existe tal possibilidade por causa do compromisso de uma harmonização de taxas entre os países comunitários).

Em suma, as situações dos sistemas nacionais de seguridade de ambos os países não estão isentas de dificuldades. Ambos os sistemas já apresentam problemas semelhantes aos dos países mais desenvolvidos, apesar de serem praticamente recentes, enquanto regimes previdenciários gerais públicos. Mas isso não poderia ser diferentes pois, em boa parte, são comuns os fatores que afetam todos os sistemas, como, por exemplo: alteração na relação população ativa/pensionistas, redução da base de arrecadação com a expansão das formas de emprego precário e as inovações tecnológicas, aumento do grupo de idosos e elevação do custo dos serviços de saúde.

Em que pese todas estas constatações das limitações existentes, não se pode desconsiderar que, de um modo geral, ampliou-se a centralidade do debate em torno da problemática social dos dois países. Nos últimos anos, tem

(58) Entretanto, em relação às estruturas de custos das empresas, os baixos salários pagos, especialmente em Portugal, mais que compensam os pagamentos de contribuições mais elevadas.

ganhado espaço uma avaliação de que tal questão deve ser considerada de forma intimamente associada à formulação da política econômica. Em outras palavras, tanto o governo quanto as empresas e os sindicatos tem considerado a necessidade de rever o tratamento dado ao tema, passando do "social inevitável" para o "social produtivo", à exemplo do que está se delineando no projeto comunitário, conforme vimos no capítulo 3.

Um bom exemplo disso são as políticas ativas de intervenção no mercado de trabalho, onde prevalece uma preocupação com a *reciclagem profissional* e com a *criação de iniciativas locais de emprego*.

Nesta perspectiva, vejamos o exemplo de Portugal. De acordo com a OCDE (1989), havia ocorrido neste país, em 1987 e 1988, uma transferência financeira anual em favor de políticas para o mercado de trabalho da ordem de 1% do PIB (percentual superior à maioria dos países daquela organização). Do total de fundos transferidos, mais de 50%, segundo aquela fonte, correspondiam a recursos para promover políticas ativas (formação, treinamento, subvenção à criação de empregos, etc). Entretanto, se, por um lado, o montante aplicado foi reconhecidamente elevado, por outro, ele nem sempre conseguiu corresponder à contra-partida requerida para todos os projetos do Fundo Social Europeu. Este Fundo, administrado pela CE, exige uma participação financeira nacional. As informações colhidas de especialistas e de sindicatos é a de que, pelo menos em Portugal, não foram utilizados, nos últimos anos, todos os recursos disponíveis, por ausência ou por não aprovação de projetos ou então por restrição orçamentária nacional.

O problema que está na raiz desta situação corresponde ao deficiente nível educacional e de formação pré-existente, presente nos dois países, mas, sobretudo, em

Portugal. Neste país, em meados dos anos 80, cerca de 55,4% do operariado urbano tinham apenas o ensino básico primário e 16,2% o ensino básico preparatório. (59)

Este problema tem sido destacado nas avaliações das prioridades dadas aos recursos oferecidos pela CE. Até recentemente, não se incluíam nos programas comunitários os investimentos para projetos habitacionais e de educação regular, os quais eram tidos, pelos órgãos da CE, como de responsabilidade dos governos locais. Ora, estas duas áreas são de grande importância na reestruturação de ambas as economias e atingem diretamente as populações mais carentes. Daí o interesse de sindicatos em que estes dois setores fossem incluídos nos projetos do Fundo Social Europeu.

Um outro ponto em torno do qual tem sido intensas as manifestações sindicais, em ambos os países, diz respeito à contratação temporária de trabalhadores por empresas especializadas, para atuarem em outros países da CE. Acontece que estes "imigrantes temporários" não tem assegurados os mesmos direitos sociais dos trabalhadores do país em que estão trabalhando. A propósito, esta prática, para MOSLEY (1990, p. 174), constitui um tipo de "dumping social". Afirma o autor que isso "é como usar bandeira de conveniência em navios, exceto que o local de trabalho é dentro do território nacional".

Vê-se que, realmente, são muitos os pontos a serem enfrentados para que a desregulamentação do mercado de trabalho no espaço comunitário não implique em perda de qualidade de vida para os trabalhadores dos países menos desenvolvidos. Vale lembrar que, em Portugal, a utilização

(59) Estas informações foram obtidas pelo autor em Seminário sobre o tema: "O Mercado Único e a Reforma dos Fundos Estruturais da CE", promovido pela CGTP-In em Maio/90, na cidade do Porto.

de menores nas indústrias dos setores tradicionais, nomeadamente a têxtil e a de calçados, ainda é frequente. Embora a informação disponível seja escassa e não dê conta da totalidade de extensão do fenómeno é admissível supor que ainda persiste um número significativo de trabalhadores com remunerações abaixo do mínimo nacional, o qual, por sua vez, ainda mantém-se muito inferior aos pisos mínimos dos demais países comunitários.

Outrossim, é oportuno salientar a preocupação que tem sido revelada nos dois países quanto à reformulação inexorável que regiões de economias tradicionais dos dois países terão que proceder, perante a abertura total das fronteiras. As soluções, neste caso, passam pelas providências em melhorar os níveis de produtividade e na reorientação económica regional. Em ambas as situações, os resultados dependem das políticas governamentais, bem como de uma ativa participação da coletividade, em geral, e dos empresários e sindicatos, em especial. Porém, estes últimos, em razão dos próprios desdobramentos da nova etapa económica em implantação têm tido dificuldades para manterem os níveis de pressão do passado. Esta constatação, aliás, é um indicativo da nova sociabilidade que se instala na Europa ocidental, a partir das profundas inovações tecnológicas e económicas dos anos 80.

Tais inovações, detonadoras da Terceira Revolução Industrial, afetaram não apenas o ambiente interno dos países comunitários, como também repercutiram nas suas relações internacionais e nos países não integrantes do centro industrializado.

Neste sentido, não poderíamos encerrar esta análise em que falamos dos anos 90 sem nos referirmos aos acontecimentos ocorridos no Leste europeu. Nos países ibéricos, assim como em toda a CE, este tema tem sido alvo

de frequentes debates, inclusive em razão das dúvidas em termos de como as rupturas dos regimes daqueles países e a unificação alemã, em particular, poderão atingir as diversas economias.

Estas são questões muito complexas e, aqui, não se tem a pretensão de explorá-las a fundo. Um ponto que gostaríamos de comentar, tal como muitos analistas europeus o fazem, refere-se ao fato de que as rupturas sistêmicas ocorridas no Leste europeu foram estimuladas tanto pelas aceleradas mudanças técnico-econômicas nas economias de mercado como também pelo "relançamento da Europa Comunitária", iniciada em meados dos anos 80.

Como já havíamos registrado no início desta tese, comprova-se que há, simultaneamente, um desencontro de tendências entre o "mundo do Leste europeu" e "o mundo da CE". Neste, tem se colocado a questão da superação das fronteiras nacionais e da redefinição de um sistema supranacional para viabilizar uma futura união monetária e política. Já no leste, as coesões nacionais se esfacelam, acirram-se as disputas étnicas e regionais, com a possibilidade de um novo mapeamento regional.

Apesar desta situação, ou mesmo por causa dela, tem ficado evidente que a CE pretende aproximar-se de todas as formas possíveis, dos vizinhos do leste. A idéia de se construir um só "Espaço econômico europeu", juntando os países da CE mais os da EFTA, às vezes tem sido reformulada para incluir alguns dos países europeus centro-orientais. Alguns acordos e iniciativas concretas já foram tomadas para acelerar a aproximação entre os dois grupos de países, como é o caso da criação de um Banco de Investimentos para financiar a recuperação dos países do leste, com maioria de capital da CE, e os acordos comerciais com Tcheco-Eslováquia, Hungria e Polônia.

Entretanto, estes são acontecimentos muito recentes e, como dissemos, de enorme complexidade, que requerem mais elementos para serem melhor apreciados. Já presencia-se, no atual momento, reclamos e manifestações por parte dos países do leste quanto à forma que vem sendo tratados os seus problemas por parte da CE. Neste sentido, o que, por ora, podemos prever é que ocorrerão amplas alterações nas relações internacionais da CE, bem como no jogo de poder entre as nações comunitárias, e, em especial, na forma de tratamento das questões políticas e sociais internas.

Assim, os desdobramentos mais específicos de todos estes acontecimentos nos países com maiores problemas econômicos e de ingresso mais recente na CE, como é o caso de Portugal e Espanha, estarão em função dos resultados das deliberações políticas internas destes dois países e das negociações no âmbito da própria CE.

5 - CONCLUSÕES

1) Inicialmente, foi possível constatar que o projeto de integração europeia constituiu um acontecimento inédito na organização de países do mundo ocidental, com amplas repercussões econômicas e políticas neste final de século.

Vimos, também, que ele foi, em um primeiro momento, concebido em termos de uma típica resposta do pós-guerra, em um clima determinado pela "guerra fria". Ele foi fruto das circunstâncias e não de "sonhos políticos", onde jogava um papel importante a preocupação em viabilizar a reconstrução dos países do Centro com uma estabilidade sócio-econômica e política.

2) Este cenário definia uma determinada forma de organização do sistema monetário internacional, ou seja, ele traçava uma específica institucionalidade de regulação da economia capitalista na esfera mundial.

Em contrapartida a esta "institucionalidade externa" acima referida houve, nos países europeus industrializados, o estabelecimento de uma particular "institucionalidade interna", tanto em termos da organização econômica, quanto em termos de preparação de um ambiente social compatível com a reconstrução programada. Quer dizer, redefiniu-se uma particular articulação entre estado - sociedade - economia.

Neste contexto, para cada um dos países do Centro houve um conjunto comum de variáveis explicativas da expansão econômica e da estabilidade política. A este conjunto se acresciam os aspectos particulares de cada país, inerentes à formação histórica e à organização social e política. Em última análise, podemos dizer que, no circuito virtuoso do pós-guerra, deve-se considerar a forma em que

cada nação se inseria na retomada da expansão capitalista, associada aos elementos comuns ditados pela recuperação econômica, pelo Plano Marshall e pela influência da preocupação com a "ameaça comunista".

3) Os sistemas de "welfare state" foram consolidados neste período de pós-guerra e tiveram um papel central no esquema de equilíbrio programado.

Até o início dos anos 70 houve um espetacular período de desenvolvimento econômico e social dos países da Europa ocidental. Nestes "trinta gloriosos" consolidou-se um forte aparato de proteção social, o qual passou a ser parte integrante dessas economias. Em outras palavras, os regimes de WS estiveram perfeitamente acoplados aos novos sistemas de equilíbrio macroeconômico e foram definidos em torno das movimentações internas e externas das diversas economias.

Foi possível ver que o WS deve ser considerado como parte organicamente integrante do Estado que se forma no pós-guerra. Quer dizer, ele não pode ser tomado simplesmente como uma isolada intervenção do Estado nas economias de mercado. As suas origens devem ser buscadas no período prévio à Segunda Guerra Mundial, quando se vislumbra, com as proposições keynesianas, uma nova forma de equilíbrio nas economias capitalistas e quando se atinge uma etapa madura de organização social da produção delineada pelo taylorismo-fordismo.

No levantamento dos fatores explicativos da consolidação do WS no pós-guerra -- visto no capítulo um -- concluímos que o mais correto é reconhecer que todas as linhas interpretativas trazem elementos que se complementam. É preciso considerar os aspectos históricos próprios de cada caso e, dentro dele, levantar as ligações existentes entre

os determinantes econômicos, o contexto histórico da organização social e da representação política, o poder das burocracias públicas e dos sindicatos, e as influências de decisões adotadas em outros países.

4) A crise dos anos 70 e o profundo redirecionamento tecnológico e organizacional dos mercados que sucederam ao período de crescimento colocaram a necessidade de se rever a essência das relações Estado-Economia e Estado-Sociedade.

Por outro lado, verificamos também que, diante da crise dos anos 70, cada país reagiu de forma independente. Apesar disso, e mesmo com as peculiaridades de cada economia, foi possível constatar que os países da CE, no seu conjunto, apresentavam diversos pontos comuns, como, por exemplo: elevado nível de desemprego, rigidez do mercado de trabalho, complexos sistemas de segurança social e um certo atraso tecnológico -- em comparação com o restante do centro -- especialmente em áreas de ponta e na reestruturação energética.

Para superar este quadro revelador de que a Europa estava "perdendo o jogo" no ingresso da "Terceira Revolução Industrial" os líderes políticos da CE procederam a um "relançamento da Europa", debruçando-se sobre a revisão do Projeto Comunitário desenhado nos anos 50.

Assim, a valorização do "Modelo Europeu de Desenvolvimento Integrado" constituiu uma alternativa única para reconstituir um novo padrão de organização econômica interna - com ampliação dos mercados nacionais - e fazer frente à expansão da concorrência internacional, do Japão, dos EUA/Canadá e dos Novos Países Desenvolvidos, em especial os do sudeste asiático.

Portanto, havia a preocupação dos dirigentes políticos europeus em recuperar o atraso de seus países no ingresso da Terceira Revolução Industrial. Mas, havia também o reconhecimento da maioria (à exceção do governo britânico) de que não era (e não é) viável proceder a um desmonte total do aparato regulatório público existente, na linha de uma proposta ultra-liberalizante. Esta posição fica clara nos diversos textos oficiais da CE.

Nesta linha, procurou-se adequar as organizações públicas e a organização comunitária às transformações amplas em andamento nesta etapa da economia capitalista, por meio de um exercício contínuo de negociações, acordos parciais, muita retórica e adiamentos de impasses (prática do "stand-still": jogar para a frente as divergências e valorizar os pontos que unificam).

Esta tática só tem surtido efeito porque o propósito maior de união dos países tem prevalecido acima das discordâncias nacionais; porque todos os países-membros constataram que não era passível de consideração uma saída do grupo e porque existia uma identificação da maioria da população dos diversos países com o projeto.

5) Os impactos sociais do novo estágio de desenvolvimento capitalista colocaram a necessidade de uma urgente revisão da forma de regulação social dos países europeus. As políticas sociais e trabalhistas teriam que ser repensadas, levando-se em conta as alterações tecnológicas, demográficas e de organização social da produção. Em síntese, a "problemática social" ganhava maior importância no projeto CE/92, desenhado pelo "Ato Único" em 1986, e, nomeadamente, com a aprovação da Carta Social Européia em fins de 1989

De outra parte, a aposta no mercado único impunha a cada país a inevitável renúncia a parte de sua autonomia local, em termos da definição de suas políticas públicas em geral. Quer dizer, nas novas condições apresentadas, o "relançamento da Europa" só se tornava possível perante a revisão conceitual e pragmática do Estado-Nação.

Nestas circunstâncias, diversas questões básicas a serem enfrentadas têm levado a um formidável processo de reflexão sobre qual será o novo regime político, jurídico e institucional a prevalecer na Europa do Século XXI. Podemos citar, entre outros temas, os seguintes: a meta maior de conquista das quatro liberdades (de mercadorias, de capitais, de trabalhadores e de serviços), a harmonização de sistemas de proteção social e de legislações trabalhistas, a opção por uma futura moeda única, as adequações dos sistemas educacionais e os compromissos internacionais comuns.

Como vimos, ainda não está claro como será efetivada a harmonização dos sistemas de proteção social dos países da CE. Ainda prevalecem incertezas sobre a tão propalada construção do "espaço social europeu", pelo fato de que a maior centralidade dada ao termo não tem sido acompanhada por medidas concretas que revertam em melhorias nos níveis de bem-estar.

Isso é um fato. As alterações a nível das grandes manifestações dos dirigentes e da assinatura de acordos precisam ser interpretadas com cautela. A conquista de posições em defesa do "social" ocorre sob ajustamentos delicados, acoplados à "via liberal". Prevalece na construção comunitária a valoração dos acertos de cúpula entre as forças políticas nacionais que estão no poder. Assim, a decisão prevalecente nos anos oitenta foi de re-regulamentar a economia de mercado, objetivando-se

reduzir os entraves legais e burocráticos mantidos pelos Estados nacionais.

Neste sentido, parece que será inevitável ampliar a revisão das políticas sociais comunitárias nos próximos anos. Se isso ocorrer, confirma-se a nossa argumentação inicial de que as transformações em andamento no contexto tecnológico e econômico repercutem na estruturação da sociedade e demandam um novo "mix" entre Estado e Sociedade, entre interesse geral e interesse privado, entre regulação pública e liberdade de gestão das organizações privadas. Neste novo ambiente que já está se delineando, a política social terá que ser revista para "redescobrir" o indivíduo. Isto é, será necessário reconsiderar os novos atores sociais (consumidores, minorias, etc) em um contexto de novas inter-relações entre as corporações, novos papéis das famílias, mudanças demográficas, acelerada informatização e uma fragmentação da sociedade. Enfim, tudo indica que a supressão (mesmo que parcial) das barreiras nacionais impõe a necessidade de um novo "welfare state".

6) No projeto social em evidência a partir do "relançamento da Europa", em meados da década passada, passou a ser mais valorizado a prática de diálogo informal, de consulta tripartite, ou seja, de um método "à la japonesa".

O aproveitamento desta situação para se atingir concretos avanços sociais, especialmente naqueles países com regimes de proteção social inferiores, dependerá diretamente da pressão exercida pelos grupos sociais interessados, atuantes em cada realidade nacional ou presentes nas diversas instâncias consultivas ou deliberativas da CE.

Neste sentido, o Parlamento Europeu é uma instituição

que passou a adquirir maior importância. Tem ganhado espaço o reconhecimento da necessidade de se valorizar o elemento político e, mais especificamente, a democracia participativa na resolução das pendências existentes para se avançar nas etapas projetadas para os anos 90 (mercado único, união monetária e união política).

7) Ainda em termos do modelo de regulação social da Europa Comunitária, vale registrar nesta finalização que a tão propalada construção de "um espaço social único" com um conjunto de direitos assegurados e com a valorização do diálogo social tem esbarrado em sérias restrições: a participação, seja nos debates ou seja na própria definição dos beneficiários das reformas, tem se limitado aos grupos de trabalhadores ativos, não envolvendo todos os grupos sociais.

A previsão de que a integração econômica vai aumentar o crescimento econômico dos países não assegura que haverá ganhos generalizados nos perfis regional e pessoal da renda. Em outras palavras, não há qualquer estudo que comprove que os acréscimos econômicos reverterão em prol de uma redução das disparidades de renda e bem-estar existentes dentro do espaço comunitário.

8) Em meio a este universo de mudanças e possibilidades, cada país comunitário necessita rever projetos nacionais pretéritos. Isto é ainda mais verdadeiro para os países de ingresso mais recente na CE, que possuem um perfil social e econômico mais díspare da média do conjunto.

Vimos na pesquisa que tanto Portugal quanto a Espanha vem apresentando aceleradas transformações internas (a nível do econômico, do social e da estrutura do setor público) desde que houve a ruptura com o regime autoritário,

em meados dos anos 70. A admissão na CE, em 1986, colocou novos desafios aos dois países para se tornarem efetivamente "países europeus comunitários". Em um curto espaço de tempo, em uma época de profundas mudanças mundiais (tanto no eixo das economias de mercado quanto nos sistemas burocrático-estatizantes no leste), estes dois países (mas, como ficou claro, principalmente Portugal) necessitam suplantar um "atraso histórico" de décadas, para garantir que seus residentes tornem-se, efetivamente, cidadãos europeus.

Largos passos nesta direção já foram dados, desde que se venceu os longos períodos de arbítrio nos dois países. Vimos que os sistemas de seguridade social da Espanha e de Portugal tiveram profundas alterações. Foram aprovadas leis que fizeram de ambos os regimes previdenciários sistemas modernos, próximos dos que já vigoravam nos demais países comunitários, como, por exemplo: organização de sistemas nacionais, reestruturação dos programas e dos benefícios, ampliação da cobertura e dos riscos considerados e maior transparência de recursos públicos.

Todavia, foi registrado, também, que muitas das reformas não saíram do papel. O avanço real ficou aquém do projetado. Ainda perdura uma grande distância entre os valores dos benefícios sociais nos dois países (mas, sobretudo, em Portugal) e os valores médios da CE. Tal situação acompanha a grande diferença existente entre os níveis salariais.

Para ambas as colocações feitas acima a situação em Portugal é muito inferior à da Espanha. Não é possível tomá-los como um mundo só, mesmo porque, como também vimos, a própria Espanha já é, em si mesma, um mundo de partes muito heterogêneas.

A superação deste quadro de desigualdade que atinge os países ibéricos passa por uma manutenção do ritmo de crescimento econômico e não apenas pelo aumento dos gastos sociais. Na segunda metade dos anos 80, Espanha e Portugal cresceram a ritmos superiores ao da média comunitária. Uma melhoria no padrão social de ambos os países dependerá, portanto, da preservação desta etapa expansiva e de uma política econômico-social empenhada, de fato, a encontrar canais para se ter uma "modernização para todos e não apenas para alguns", conforme muitos portugueses e espanhóis tem anunciado.

Até agora foi possível aos dois países tirar proveito da unificação porque a economia do Centro manteve-se em expansão e porque tem havido uma importante transferência de fundos comunitários. Essa situação não vai perdurar infinitamente. Os anos seguintes exigirão que haja alterações na distribuição de renda e da riqueza, reestruturações no setor público e melhorias na produtividade global das duas economias. Tais pré-requisitos dependerão, em última instância, de um processo de negociação social interno (embora submetido à lógica maior, do projeto comunitário).

Observamos que, em ambos os países, mas sobretudo na Espanha, a superação do período de transição para a democracia e o enfrentamento da crise internacional foram beneficiados pela capacidade das lideranças políticas em fazer acertos sociais, contornar resistências e "anunciar tempos novos". Para manter, no futuro, um ambiente propício às reformas pactuadas, será necessário continuar o jogo de concessões efetivas, de parte a parte, para adequar crescimento econômico e equidade social. Porém, será necessário, também, "pagar as faturas passadas", ou seja, mostrar que os compromissos assumidos são "para valer", mesmo em condições menos favoráveis.

Portanto, esta posto um grande desafio, não apenas aos governos mas também às sociedades de Portugal e da Espanha.

9) Para encerrar esta análise queremos enfatizar que, em nossa opinião, a engenharia política do projeto comunitário tem um grande desafio que é o de encontrar alternativas político-institucionais adequadas para juntar as dimensões econômicas, sociais e políticas (e também culturais, históricas e comportamentais) de distintas realidades.

Para essa empreitada, pudemos constatar que existe um aparato organizacional de peso, eficiente para processar as informações técnicas requeridas e com muitas repartições se juntando para garantir um debate político ativo entre países e entre grupos sociais.

Porém, é certo que isto não basta. Haverá a necessidade de que se encontre alternativas para se dinamizar o envolvimento ativo dos cidadãos nas decisões nacionais e comunitárias. E isso não se produz exclusivamente no interior de uma Instituição, por meio da promulgação de diretivas, e sim no jogo político entre os diversos atores sociais.

Assim, podemos admitir que, caso prevaleça a ânsia em se garantir o ambiente democrático, será provável que a reconstrução europeia se firme cada vez mais e se transforme de um **mercado comum** em uma verdadeira **comunidade**. Mas a distância real entre os dois estágios ainda existe, embora em níveis menores do que antes. Superar tal distância, de forma plena, é o desafio do momento atual.

ANEXO ESTATISTICO

a) LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 Taxas de desemprego - Países CE e OCDE 1977/1989
- Tabela 2 Crescimento do PIB Países CE e OCDE - Anos 70 e 80
- Tabela 3 Taxas de Atividade CE e OCDE (alguns países) 1973/1987
- Tabela 4 Taxas de Atividade (por sexo) CE e OCDE (alguns países - 1973/1986
- Tabela 5 Estrutura Setorial do PIB: Espanha Portugal e Outros (em %) - 1984
- Tabela 6 Consumo Real por habitante (% considerando a paridade do poder de compra) CE/12 - 1960/1987
- Tabela 7 Produto Interno Bruto por habitante CE/12 e Outros (1980/1985) - Em dólares correntes
- Tabela 8 Produto Interno Bruto por habitante CE/12 e Outros (1960 a 1987) - Em termos de PPC - paridade do poder de compra
- Tabela 9 Comparação Preços Relativos CE/12 e Outros 1970-1987
- Tabela 10 Estrutura de Custo da mão-de-obra CE/12 - Em % do custo total - 1984
- Tabela 11 Custo mensal médio por assalariado - CE/12 - 1984
- Tabela 12 Taxas de pobreza em 1979 - Alguns países industrializados - pré e pós-transferências públicas
- Tabela 13 Movimento da população CE/12
- Tabela 14 Contribuições para a seguridade social em 1983 CE, EUA e Japão - em % do salário
- Tabela 15 Projeções das participações de idosos nas populações e gastos com pensões, mantidas as políticas atuais (alguns países da OCDE)
- Tabela 16 Despesas correntes da seguridade social em relação ao PIB - CE, 1970/1987

- Tabela 17 Despesas Correntes Seguridade social CE/12 - Principais grupos de despesas (último ano disponível)
- Tabela 18 Receitas Correntes Seguridade Social, por origem - Último ano disponível CE/12
- Tabela 19 Estatísticas Básicas da Espanha e de Portugal
- Tabela 20 Estrutura setorial da PEA (população economicamente ativa)) Espanha, Portugal e CE/10 1960, 1982, 1987
- Tabela 21 Estrutura setorial do PIB Espanha e Portugal 1962, 1980 e 1987
- Tabela 22 Estrutura geográfica do comércio exterior da Espanha e de Portugal 1962, 1973 e 1983 (em %)
- Tabela 23 Espanha - Renda familiar disponível por região autónoma
- Tabela 24 Portugal - Evolução salário mínimo nacional e do salário médio (1974/1986)
- Tabela 25 Portugal - Pensionistas e pensões da seguridade social - 1970/1984
- Tabela 26 Espanha - Taxas de inflação 1975/1982
- Tabela 27 Portugal e CE/12 - Taxas de inflação 1965/1987
- Tabela 28 Alguns Indicadores da pobreza familiar na Espanha e em Portugal

b) LISTA DE GRAFICOS

- gráfico 1 Crescimento do emprego total e por sexo na CE 1977/1982
- gráfico 2 Crescimento do emprego total e por sexo na CE 1982/1987
- gráfico 3 Número médio de crianças por mulher na CE, 1965-1988
- gráfico 4 Evolução do Emprego e do PIB na CE - 1968/1988
- gráfico 5 Evolução do emprego segundo os setores - CE 1960/1987

- gráfico 6 Taxas de desemprego na CE/12, EUA, Japão e Europa não-comunitária - 1968/1988
- gráfico 7 PIB por habitante, segundo a paridade do poder de compra - Alguns países da CE 1960-1986
- gráfico 8 Portugal - Estrutura do rendimento disponível 1974 e 1984

c) LISTA DE DIAGRAMAS

- diagrama 1 Relação entre as principais instituições comunitárias
- diagrama 2 Esquema de elaboração de pareceres técnicos no Comitê Econômico e Social (CES) da CE

Tabela 1

Taxas de Desemprego - Países CE e OCDE(a)

1977/1989 Porcentagens

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988(a)	1989((a))
Portugal			8.2	7.8	7.6	7.5	8.1	8.9	9.2	9.1	7.8	7.5	7.25
Espanha	5.3	7.1	9.5	12.3	14.3	16.1	17.6	20.5	21.8	21.4	20.6	19.5	18.75
C.E.			5.7	6.4	8.1	9.4	10.4	11.1	11.3	11.3	11.0	10.75	11
Bélgica			7.3	7.7	10.0	11.7	12.9	13.0	12.0	11.3	11.2	11	11.25
França			6.0	6.4	7.6	8.2	8.4	9.9	10.2	10.5	10.6	10.75	11.25
Alemanha			3.3	3.3	4.6	6.7	8.2	8.2	8.3	8.0	7.9	8	8
Irlanda			7.1	7.3	9.9	11.4	14.0	15.6	17.3	17.4	18.7	19.5	19.75
Luxemburgo			0.7	0.7	1.0	1.3	1.6	1.7	1.6	1.4	1.6	1.5	1.5
Holanda			5.6	6.3	9.2	12.4	15.0	15.4	14.2	13.2	12.6	12.25	11.75
Reino Unido			4.5	6.1	9.1	10.4	11.3	11.5	11.7	11.8	10.4	9.5	9.75
Grécia			1.9	2.8	4.1	5.8	7.9	8.1	7.8	7.2	7.6	7.75	8
Itália			7.2	7.1	7.9	8.5	9.2	9.3	9.6	10.3	11.0	11.5	12
Dinamarca			6.2	7.0	9.2	9.8	10.4	10.1	9.0	7.9	7.9	8.5	9
E.H.A.			5.8	7.2	7.6	9.7	9.6	7.5	7.1	7.0	6.2	5.5	5.5
Japão			2.1	2.0	2.2	2.3	2.6	2.7	2.6	2.8	2.8	2.5	2.75
Total OCDE			5.4	6.2	7.0	8.4	8.9	8.5	8.4	8.3	7.9	7.5	7.5

Fonte : OCDE, Perspectives économiques, n.º 43, juin 1988.

Observações : a) Estimativa

Dados de 1977 e 1978 para a Espanha obtidos de Instituto Sindical de Estudos, (1988, p.114)

Tabela 2

Crescimento do PIB - Países CE e OCDE(a)
 Percentagens de variação com relação ao ano precedente, taxas anuais dessazonalizadas
 Anos 70 (Portugal e Espanha) e anos 80

	1961/70	1971/73	1973/82	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988(e)	1989(e)
Bélgica				2.2	4.1	-1.3	1.5	0.1	2.0	1.4	2.4	1.9	2	1.75
França				3.2	1.6	1.2	2.5	0.7	1.4	1.7	2.1	1.9	2	1.75
Alemanha(b)				4.0	1.5	0.0	-1.0	1.9	3.3	2.0	2.5	1.7	2.25	1.75
Irlanda(b)				2.7	2.7	2.6	-0.7	-2.0	0.0	-0.0	-1.6	3.1	0.25	0.5
Luxemburgo				2.7	1.2	-0.2	1.5	3.0	6.5	3.8	2.9	2.0	2	1.75
Holanda				2.0	1.1	-0.7	-1.4	1.5	3.1	2.3	2.4	2.5	1.5	1.75
Reino Unido				2.7	-2.4	-1.2	1.6	3.3	2.6	3.6	3.3	4.5	3.5	2.25
Grécia				3.7	1.8	0.1	0.4	0.4	2.8	3.0	1.3	-0.5	1.75	1.5
Itália				4.9	3.9	1.1	0.2	1.0	3.2	2.9	2.9	3.1	2.5	2.25
Dinamarca				3.5	-0.4	-0.9	3.0	2.5	4.4	3.7	3.5	-0.9	0	0.5
Portugal	6.4	8.6	3.9	6.1	4.8	1.3	2.4	-0.3	-1.6	3.3	4.3	5.0	4.25	3.5
Espanha	7.4	7.0	2.6	-0.1	1.2	-0.2	1.2	1.0	1.0	2.3	3.3	5.2	4	3.5
C.E.				3.3	1.2	0.1	0.7	1.6	2.6	2.4	2.6	2.7	2.5	2
E.U.A. (b)				2.5	-0.2	1.9	-2.5	3.6	6.0	3.0	2.9	2.9	2.75	2.5
Japão				5.3	4.3	3.7	3.1	3.2	5.1	4.9	2.4	4.2	4.25	3.75
Total OCDE	5.0	5.1	2.1	3.2	1.1	1.6	-0.5	2.7	4.9	3.2	2.8	3.1	3	2.5

Fonte : OCDE, Perspectives économiques, n.º 43, juin 1988.

Observações : a) Para os percentuais da OCDE de 1979-1989, considerou-se taxa de Câmbio de 1982

b) PNB

c) Estimativas da OCDE

Tabela 3

Taxas de atividade - CE e OCDE (alguns países)

Porcentagens (a)

	1973	1979	1983	1985	1986	1987 b
Bélgica	63.5	64.1	64.0	63.2	63.4	63.4
Dinamarca	75.9	79.8	80.9	81.0	82.5	82.8
França	67.8	68.4	66.4	65.8	65.8	65.7
Alemanha	68.8	66.8	65.1	65.1	65.5	65.9
Grécia	57.1	55.4	59.9	59.6	59.1	58.5
Irlanda	63.5	62.4	62.7	61.3	61.4	60.8
Itália	58.7	60.2	60.1	59.8	60.5	60.8
Luxemburgo	64.8	64.4	63.3	63.9	64.9	66.6
Holanda	57.6	56.5	59.2	58.6	58.3	58.4
Reino Unido	73.0	74.3	72.3	74.3	74.5	74.8
Portugal	64.0	73.6	74.7	71.9	70.8	70.6
Espanha	62.7	57.5	56.4	55.8	56.1	57.7
E.U.A.	68.4	72.1	73.1	74.1	74.8	75.6
Japão	71.7	71.8	73.0	72.4	72.4	72.5
Total OCDE	68.3	69.3	69.2	69.4	69.7	70.1

Fonte : OCDE, Statistiques de la population active; Statistiques trimestrielles de la population active; Perspectives économiques. N.43 (Obtido em Perspectives de L'Emploi; 1988)

Observação : a) Relação entre a população em idade ativa (15 - 64 anos) e a população total no meio do ano.

b) Estimativas

Tabela 4

Taxa de atividades (por sexo) - CE e OCDE (alguns países)

Porcentagem

	Homens				Mulheres			
	1973	1979	1983	1986	1973	1979	1983	1986
Bélgica	84.6	88.8	78.1	75.4	42.5	47.4	49.8	51.3
Dinamarca	89.6	89.6	87.6	88.4	61.9	69.9	74.2	76.5
França	85.2	82.6	78.4	76.3	50.1	54.2	54.4	55.3
Alemanha	89.1	84.5	80.6	79.8	49.6	49.6	49.7	51.1
Grécia	..	79.0	80.0	76.9	..	32.8	40.4	41.7
Irlanda	92.3	88.7	87.1	85.1	34.1	35.2	37.8	37.2
Italia	85.1	82.6	80.7	79.3	33.7	38.7	40.3	42.3
Luxemburgo	93.1	88.9	85.1	85.6	35.9	39.8	42.0	44.3
Holanda	..	79.0	77.5	75.1	..	33.4	40.5	41.1
Reino Unido	93.0	90.5	87.5	87.9	53.2	58.0	57.2	61.0
Portugal (a)	100.8	90.9	90.3	86.1	32.1	57.3	60.1	56.2
Espanha	92.9	83.0	80.1	78.2	33.4	32.3	33.0	34.1
E.U.A	86.2	85.7	84.6	85.0	51.1	58.9	61.8	64.9
Japão	90.1	89.2	89.1	87.6	54.0	54.7	57.2	57.4
Total OCDE	88.1	85.9	84.1	83.4	49.1	52.9	54.9	57.0

Fonte : OCDE. Statistiques de la pop. active; statistiques trimestrelles
pop. active - Perspective Economique, n° 43

Observações : a) Os dados relativos à população ativa incluem um nº
significativo de menores de 15 anos

Tabela 5

Estrutura Setorial do PIB
 Comparação Internacional: Espanha, Portugal e outros (em %)
 1984

País	Agricultura e Pesca	Indústria	Construção	Serviços	Serv. públicos (incluídos em serviços)
Espanha	6,4	27,0	5,9	60,7	10,9
Portugal	8,2	30,4	5,4	56,0	14,3
Alemanha	2,0	36,1	6,0	55,9	12,0
França	4,1	30,2	5,9	59,8	13,5
Reino Unido	2,0	33,9	5,4	58,8	14,3
Italia	5,3	31,6	7,5	55,6	14,0
Austria	3,9	32,5	7,4	56,2	14,2
Grécia	17,9	22,5	6,4	53,2	10,9
Est. Unidos	2,0	27,1	4,0	66,9	12,6
Japão	3,1	34,0	7,2	55,7	8,2

Fonte : Inchausti, 1988, quadro 6, pág. 650 (origem dos dados OCDE)

Tabela 6

Consumo real por habitante (percentuais considerando a
paridade do poder de compra) - CE/12

1960 - 1987

País	1960	1970	1975	1980	1985	1987
Bélgica	104,9	98,2	103,5	105,3	106,2	103,3
Dinamarca	117,5	110,3	99,0	98,9	102,8	100,4
França	98,8	104,4	108,6	113,4	112,8	110,3
E. Unido	134,1	109,6	103,6	96,5	100,5	104,7
Grécia	49,5	59,1	61,4	59,6	58,7	57,8
Holanda	110,9	112,2	108,4	110,0	101,0	101,9
Itália	90,0	103,5	100,2	100,5	101,4	102,2
Irlanda	75,0	70,1	64,4	68,7	58,2	56,2
Luxemburgo	120,3	103,7	113,6	114,4	114,7	111,1
Alemanha	110,7	109,3	110,5	115,5	117,1	115,3
Espanha	62,3	76,3	82,6	78,9	74,2	75,5
Portugal	43,9	50,9	61,5	58,4	57,4	58,3
CE-12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte : Mateus (1988, p.137)

Origem dos Dados : EUROSTAT e OCDE

Tabela 7

Países da CE-12 e outros
 Produto Interno Bruto Por Habitante (Em US\$ correntes)
 (1980-1985)

País	1980		1985	
	PIB p/capita	Orden	PIB p/capita	Orden
Alemanha	13.240	20	10.240	40
Dimanarcaa	12.940	30	11.310	20
Luxemburgo	12.670	40	9.750	50
França	12.180	50	9.250	60
Holanda	11.970	60	8.630	70
Bélgica	11.880	70	8.020	80
Reino-Unido	9.390	80	7.940	90
Itália	7.000	100	7.390	100
Irlanda	5.250	120	5.150	110
Grécia	4.170	130	3.280	130
Espanha	5.660	110	4.260	120
Portugal	2.480	140	2.160	140
E.U.A.	11.450	10	16.490	10
Japão	8.910	90	10.980	30

Fonte: Blades, D. e Roberts, D. (1987), "Note sur les nouvelles parités de pouvoir d'achat de référence de l'OCDE pour 1985". Revue Economique de l'OCDE, NO 9 e Ward, M. (1985), Parités de Pouvoir d'achat et dependences réelles dans les pays de l'OCDE, OCDE.
 In MATEUS (1988, p.137).

Tabela 8

Países da CE-12 e outros

PIB - Por Habitante (em % = CE = 100)

Paridade do poder de compra (1960 - 1987)

País	1960	1970	1975	1980	1985	1987
Bélgica	96	100	103	104	102	101
Dinamarca	120	117	111	110	117	115
França	101	106	110	112	109	107
Reino Unido	128	100	106	101	104	105
Grécia	39	52	57	58	56	54
Holanda	120	117	116	112	107	106
Itália	91	101	98	102	103	104
Irlanda	62	62	63	65	64	63
Luxemburgo	141	125	123	121	128	127
Alemanha	118	114	110	114	116	116
Espanha	58	72	80	74	72	74
Portugal	38	47	50	54	53	54
CE-12	100	100	100	100	100	100
Japão	57	93	95	102	113	112
E.U.A.	195	168	158	155	157	156

Fonte: EUROSTAT e OCDE
In MATEUS (1988, p.137).

Tabela 9

Comparação Preços Relativos Países CE/12 + outros
1970 - 1987
(Base: Portugal = 100)

País	1970	1975	1980	1985	1986	1987
Bélgica	146	156	198	192	200	209
Dinamarca	154	173	210	236	243	258
França	150	154	197	200	212	214
R.Unido	124	110	179	187	165	161
Grécia	130	110	132	144	125	130
Holanda	132	153	202	197	153	154
Irlanda	120	107	151	195	190	195
Itália	122	106	141	174	180	189
Luxemburgo	140	140	187	187	188	195
Alemanha	154	163	206	215	225	235
Espanha	88	99	141	144	145	146
Portugal	100	100	100	100	100	100
Japão	132	133	146	230	255	251
E.U.A.	200	143	159	256	196	175

Fonte: Blades, D. e Roberts, B. (1987), "Note sur les nouvelles parités de pouvoir d'achat de référence de l'OCDE pour 1985", Revue Economique de l'OCDE, Nº 9 e Ward, M. (1985), Parités de pouvoir d'achat et dépendances réelles dans les pays de l'OCDE, OCDE. In MATEUS (1988, p.136).

Tabela 10

PAISES DA CEE/12 (*) - ESTRUTURA DE CUSTO DA MÃO-DE-OBRA

EM % DO CUSTO TOTAL - 1984

Estabelecimentos Industriais c/10 ou + Assalariados

Países	Custo Direto	Custo Indireto			Outros(1)
		Seg. Social (Legisl.)	Seg. Social (Acordo)	Total	
Alemanha	76,7	16,4	4,6	21,0	2,3
França	68,1	19,4	8,7	28,1	3,9
Itália	72,6	32,2	1,3	33,5	-6,1
Holanda	82,9	16,3	8,1	24,4	2,7
Bélgica	75,1	22,5	1,4	24,0	0,7
Luxemburgo	83,7	14,3	0,6	14,9	2,3
Reino Unido	74,9	7,6	7,8	14,6	2,6
Irlanda	82,6	8,6	6,1	14,7	2,7
Dinamarca	92,4	4,6	1,1	5,7	2,0
Grécia	81,0	18,0	---	18,0	1,0
Portugal	74,5	16,3	2,1	18,4	7,7

Fonte (dados brutos) : EUROSTAT - "Labour Costs-1984"

(*) : Não estão disponíveis informações para Espanha

(1) : Incluem as seguintes rubricas: Outras despesas, treinamento ocupacional, Taxas, Subsídios.

Obs : Em alguns casos, a soma dos percentuais das estruturas de custo apresentam valores residuais diferentes de 100% . Manteve-se os percentuais iguais aos da fonte.

Tabela 11

PAÍSES DA CE/12(*) - CUSTO MENSAL MÉDIO POR ASSALARIADO - 1984
 Estabelecimentos Industriais (todos setores) c/ 10 ou +
 empregados/ Em ECU'S (1)

Países	Custo Mensal		Índices Comparativos (em PPC) Bélgica (mais elevado)= 100
	Ecu's	Ecu's PPC	
Alemanha	2000.4	2061.9	98
França	1733.6	1909.1	91
Itália	1544.7	1968.5	94
Holanda	1891.1	2013	96
Bélgica	1718.6	2105	100
Luxemburgo	1573.6	1901.8	90
Reino Unido	1417.1	1622.1	77
Irlanda	1423	1727.5	82
Dinamarca	1732.4	1688.2	80
Grécia	623.4	698.4	43
Portugal	385.5	792	38

Fonte : EUROSTAT "Statistiques Rapides, Populations et Cond. Sociales"
 1989/2

(*) : Não estão disponíveis informações p/ a Espanha

(1) ECU : European Current Unit

2ª coluna : Valores em ECU's considerando-se o PPC (Padrão de
 Poder de Compra
 Equivalência de moedas definidas pela EUROSTAT

Tabela 12

Taxas de Pobreza em 1979
Pré e Pós-Transferências Públicas (a)
Alguns Países Industrializados

Países	% de pessoas em :				
	Famílias Idosas	Famílias Monoparentais	Famílias Biparentais	Outras	Total
E.U.A.					
Pré-Transferência	72,0	58,5	16,0	15,4	27,3
Pós-Transferência	20,5	51,7	12,9	9,8	16,9
Redução Percentual	- 71,5	- 11,6	- 19,4	- 36,4	- 38,1
Alemanha					
Pré-Transferência	80,3	34,8	12,9	20,1	28,3
Pós-Transferência	9,3	18,1	3,9	5,4	6,0
Redução Percentual	- 88,4	- 47,1	- 69,8	- 73,1	- 78,8
Reino Unido					
Pré-Transferência	78,6	56,3	17,6	12,8	27,9
Pós-Transferência	18,1	29,1	6,5	4,1	8,8
Redução Percentual	- 77,0	- 48,3	- 63,1	- 68,0	- 68,5
Suécia					
Pré-Transferência	98,4	55,0	21,3	30,5	41,0
Pós-Transferência	0,1	9,2	5,0	7,0	5,0
Redução Percentual	- 99,9	- 83,3	- 76,5	- 77,0	- 87,0
Noruega					
Pré-Transferência	76,9	44,0	7,7	18,7	24,1
Pós-Transferência	4,6	12,6	3,4	5,7	4,8
Redução Percentual	- 94,0	- 71,4	- 56,4	- 69,5	- 80,1

Fonte : Emerson (1989, p.67)

a) "Pobreza" é aqui definida como a família de renda abaixo da metade da mediana da distribuição de renda familiar do País.

Tabela 13

Movimento da População / CE - 12 (1)

Anos	População em 1 de janeiro	Nascimento	Óbitos	Crescimento natural	Saldo Migratório	Crescimento total	Taxa de	
							Natalidade	Mortalidade
1960	278.629	5.184	2.948	2.251	+ 48	2.291	18.5	10.5
1965	292.007	5.408	3.095	2.422	- 35	2.387	18.7	10.6
1970	302.354	4.974	3.215	1.766	+ 92	1.858	16.4	10.6
1975	311.276	4.383	3.324	991	+385	1.296	13.8	10.7
1980	317.110	4.133	3.270	876	+654	1.530	13.0	10.3
1985	321.528	3.793	3.383	519	+276	795	11.8	10.3
1986	322.323	3.811	3.277	576	+365	941	11.8	10.1
1987	323.264	3.821	3.216	605	+326	931	11.8*	9.9
1988(2)	324.195	3.889*	3.220*	669*	+688*	1.277*	12.0*	9.9*
1989(2)	325.472							

Fonte : EIMOSTAT - "Statiques Rapides - 1981-1-Population et Cond. Sociales."

(1) Ligeiras diferenças entre as colunas 3,4 e 5 em razão de revisões.

(2) Resultados provisórios

* Estimativas; incluem para a Espanha os nº de 1987

Obs : Os nº absolutos são em milhares e as taxas em "por mil habitante".

Tabela 14

Contribuições para Seguridade Social em 1983

Países da CE, EUA, Japão

Em % do Salário

Países	Contribuições do Empregador	Contribuições do trabalhador	Total
Espanha	31,8	5,5	37,3
Portugal	21,5	11,5	32,0
França	46,5	13,9	60,4
Alemanha	18,8	17,3	36,1
Italia	45,6	8,6	54,2
Reino Unido	10,5	9,0	19,5
Bélgica	38,8	10,8	49,6
Holanda	24,5	38,8	63,2
Dinamarca	-	4,5	4,5
Finlândia	5,5	2,7	8,2
Noruega	16,2	10,1	26,3
Suécia	30,5	-	30,5
Suíça	10,2	10,2	20,2
Austria	22,2	15,6	37,6
Irlanda	11,6	8,5	20,1
E.U.A.	12,0	6,7	18,7
Japão	11,0	10,1	21,1

Fonte : Emerson (1988, p.78)

Dados Originais : OCDE

Tabela 15

Projeções das participações dos idosos na população e gastos
de pensões, mantidas as políticas atuais. (Alguns Países da OCDE)

Países	Participação de idosos no total da população %			Participação dos gastos com pensões públicas no PIB mantidas as políticas atuais %		
	1980	2010	2040	1980	2010	2040
França	14,0	16,3	22,7	14,3	17,4	27,1
Alemanha	15,5	20,4	27,6	13,8	19,8	31,2
Italia	13,5	17,3	24,2	16,6	22,0	35,1
Reino Unido	14,9	14,6	20,4	7,8	7,6	11,4
4 Grandes da CE	14,5	17,1	23,7	13,8	16,7	26,2
Bélgica	14,4	15,9	21,9	14,1	14,9	22,8
Holanda	11,5	15,1	24,8	12,2	15,2	28,8
Suécia	16,3	17,5	22,5	13,0	12,9	18,1
Espanha	10,9	15,5	22,7	9,5	11,7	19,4
E.U.A.	11,3	12,8	19,8	8,3	8,7	14,9
Japão	9,1	18,6	22,7	6,0	12,3	15,7

Fonte : OCDE.
In EMERSON (1988).

Tabela 16

Despesas Correntes da Seguridade Social em relação ao PIB em %
1970 - 1987

Anos	Bél.	Din.	Ale.	Esp.	Fra.	Irl.	Ita.	Lux.	Hol.	Por.	R.U.
1970	18,7	19,6	21,5	:	19,2	13,8	:	15,6	19,7	:	14,3
1971	19,1	20,8	22,0	:	19,3	14,3	:	17,4	20,9	:	14,5
1972	20,0	20,9	22,7	:	19,4	14,4	:	17,9	22,0	:	15,2
1973	20,4	21,3	23,2	:	19,8	15,9	:	16,8	22,6	:	16,6
1974	21,1	24,0	24,7	8,4	20,5	17,8	:	16,2	24,0	:	18,8
1975	24,2	25,8	29,7	9,3	22,9	19,7	19,6	22,4	26,7	:	20,1
1976	25,1	25,0	29,4	10,5	23,0	18,9	19,6	23,5	27,2	:	19,8
1977	26,0	25,4	29,2	11,0	23,5	17,7	19,2	25,5	28,1	:	20,0
1978	26,6	26,2	28,8	12,4	24,4	17,5	20,2	25,5	28,9	:	20,3
1979	27,4	27,0	28,4	13,3	24,9	17,8	20,2	25,7	29,9	:	20,3
1980	28,0	28,7	28,6	15,7	25,5	20,6	19,8	26,4	30,4	13,0	21,6
1981	30,1	30,1	29,4	17,1	27,0	21,3	21,7	28,2	31,4	14,2	23,7
1982	30,2	30,5	29,4	17,2	28,0	23,0	22,4	27,0	33,3	14,2	23,9
1983	30,8	30,2	29,1	17,5	28,5	23,9	23,7	26,5	33,8	14,3	24,1
1984	29,4	28,7	28,7	17,4	:	23,3	23,3	22,8	32,6	14,2	24,1
1985	:	27,5	28,1	17,5	:	23,9	23,4	24,7	31,2	14,5	:
1986										15,1	
1987										15,9	

Fonte : EUROSTAT - Statistiques Rapides - Population et Conditions Sociales - 1990 - 1

Notas : a) Dados de 1974 a 1979 para a Espanha foram obtidos de Quintana et alii (1982, tabela.p.104)

b) Os dados de Portugal foram obtidos diretamente de INE - Estatísticas da Prev. Sociais, Assoc.Sindicais e Patronais, 1988 e 1989.

c) Não estavam disponíveis dados para a Grécia

Tabela 17

DESPESAS CORRENTES SEGURIDADE SOCIAL - PAISES CE/12
 Principais Grupos de Despesas Sociais (último Ano Disponível)
 (Em % dos totais)

País/Ano	Benefícios Sociais						Desp. Funcionamento Sist. + Outros
	Saúde	Velhice Sobrevivência	Maternidade e Família	Emprego e Aux. Desemp.	Habitacão e Diversos	Subtotais	
Belgica/84	32	38,3	10,5	13,1	1,4	95,3	4,7
Dinamarca/85	29,8	36,9	10,5	15,2	5,3	97,7	2,3
Alemanha/85	39,4	41	6,3	6,4	3,3	96,4	3,6
Espanha/85	33,5	44,5	2,3	16,2	0,3	96,8	3,2
França/83	31,6	38,6	10,7	9,8	3,8	94,5	5,5
Irlanda/85	34,6	29,8	11,7	13,8	5,7	95,6	4,4
Italia/85	41,3	42	6	3	-	92,3	7,7
Luxemburgo/85	42,1	42,8	8,9	1,4	0,7	95,9	4,1
Holanda/85	42,7	29,1	9,3	11,6	3,1	95,8	4,2
Portugal/82	40,1	35,3	7,5	2,2	5,9	91	9
R. Unido/84	29,2	41,4	11,3	9,5	4,9	96,3	3,7

Fonte : EUROSTAT - Statistiques Rapides, 1989/3

Tabela 18

Seguridade Social - Receitas Correntes por Origem - último Ano Disponível

Em %

Países/Ano	Contribuições Sociais					Contrib. Públicas	Outras Receitas	Total Receitas Correntes
	Empregadores	Pessoas Beneficiadas			Total			
		Assalariados	Independentes	Outros				
BEL. 84	41,36	15,30	3,68	0,74	61,08	33,80	5,12	100,00
DIN. 85	10,34	4,22	0,02	0,00	14,58	77,39	0,03	100,00
ALE. 85	41,18	21,94	1,19	7,28	71,60	24,96	3,45	100,00
ESP. 85	53,2	10,13	6,20	3,90	73,43	26,02	0,55	100,00
FRA. 83	52,79	18,46	5,15	-	76,39	20,46	3,15	100,00
IRL. 85	20,9	12,86	0,15	0,00	33,90	65,23	0,87	100,00
ITA. 85	52,46	9,23	4,63	-	66,32	31,54	2,14	100,00
LUX. 85	33,57	22,00	2,89	0,65	59,12	34,10	6,78	100,00
HOL. 85	32,17	26,66	2,20	7,50	68,53	15,63	15,85	100,00
POR. 82	54,04	17,74	1,14	0,08	73,01	25,03	1,97	100,00
B.UN. 84	30,8	15,78	0,72	0,32	47,63	42,63	9,75	100,00

Fonte : EUROSTAT - Statistiques Rapides 1989-2.

"Population et Conditions Sociales".

Não estavam disponíveis dados para a Grécia.

Tabela 19

Estatísticas Básicas da Espanha e de Portugal
1987

itens	Unidades	PORTUGAL	ESPAÑA
1) Superfície total	milhares (Km ²)	92,1	504,8
2) População			
Total	milhares	10.280	38.830
Densidade por Km ²	nº	112	77
Crescimento médio anual	%	0,5	0,7
3) Emprego			
Emprego civil total	milhares	4.156	11.370
Distribuição por setor:			
. Agricultura	%	21,9	16,1
. Indústria	%	35,8	32,0
. Serviços	%	42,3	51,8
4) Produto Interno Bruto			
à taxa de Câmbio Corrente	bilhões US\$	36,7	289,2
Por habitante	US\$	3.761	7.449
A preços correntes ⁽¹⁾	bilhões US\$	61,4	337,1
Por habitante	US\$	6.297	8.681
5) Comércio Exterior			
Exportações	milhões US\$	9.144	33.972
Em Porcentagem do PIB	%	25,3	11,8
Importações	milhões US\$	13.248	48.816
Em Porcentagem do PIB	%	36,7	17
6) Salário e Preços (crescimento anual médio - últimos 5 anos)			
Salários	%	17,9	10,3
Índice de Preço ao Consumidor	%	17,2	8,5
7) Indicadores do Nível de vida ⁽²⁾			
Consumo Privado por habitante	US\$	4.167	5.521
Automóveis por 1.000 habitantes	nº	135(82)	252(86)
Telefones por 1.000 habitantes	nº	166(83)	381(86)
Televisão por 1.000 habitantes	nº	140(80)	256(82)
Médicos por 1.000 habitantes	nº	1,8(82)	3,4(86)
Mortalidade infantil	nº	17,8(85)	7,0(84)

Fonte: Estudos Económicos de l'OCDE - Portugal 1989.

1) Considerando-se a taxas de paridade do poder de compra (PPC) corrente.

2) Os nºs entre parêntesis indicam o ano de referência da informação.

Tabela 28

Estrutura Setorial da População Economicamente Ativa
Espanha, Portugal e CE (18)
1960 - 1982 - 1987

	Espanha					Portugal					CE a 10
	1960		1982		1987	1960		1982		1987	1983
	Nº absolutos (1.000)	Em %	Nº absolutos (1.000)	Em %	Em %	Nº absolutos (1.000)	Em %	Nº absolutos (1.000)	Em %	Em %	Em %
Agricultura	4 843	41,6	1 960	18,1	15,1	1 334	39,3	998	25,2	21,0	7,5
Indústria	3 515	30,2	3 730	34,3	22,8	1 008	29,7	1 472	37,3	25,0	39,0
Serviços	3 283	28,2	5 190	47,7	52,5	1 063	31,0	1 479	37,5	43,5	53,5
Total	11 641	100,0	10 880	100,0		3 395	100,0	3 949	100,0		100,0

Fonte : Charles - Le Bihan (1986, Tab.5,pág.88e OCDE (1989, p.61)

Obs : Para 1987 os percentuais não atingem 100% porque só se considera a parcela da Indústria de Transformação

Tabela 21

Estrutura Setorial do PIB
Espanha e Portugal
1962 - 1980 - 1987

	Espanha			Portugal		
	1962	1980	1987	1962	1980	1987
Agricultura	21,3	7,1	5,4	26,4	10,3	8,3
Ind. Transformação	34,9	28,2	29,0	36,7	29,7	29,2
Construção Civil	5,9	.	.	5,4	.	.
Serviços	37,9	56,0	60,0	31,5	53,0	58,5

Fonte : Charles-Le Bihan (Tab.4, pág. 37) e OCDE, 1989.

Obs : Para 1980 e 1987 os dados não completam 100 % por
ausência dos percentuais para a Construção Civil.

Tabela 22

Estrutura Geográfica do Comércio Exterior
da Espanha e de Portugal - 1962 - 1973 e 1983
Em %

	Exportações						Importações					
	Espanha			Portugal			Espanha			Portugal		
	1962	1973	1983	1962	1973	1983	1962	1973	1983	1962	1973	1983
Países industrializados (Economia de Mercado)	76,9	70,2	61,7	62,4	70,6	81,8	69,2	70,4	52,6	72,0	76,3	68,6
- E.U.A.	10,7	13,8	7,2	12,9	9,7	6,0	19,8	16,0	11,8	8,9	8,0	14,2
- CE	29,5	47,4	48,3	37,0	47,9	58,6	40,3	42,5	32,4	51,6	44,4	39,5
Países em via de desenvolvimento	20,8	26,7	34,7	36,6	20,3	14,9	29,6	27,1	44,0	27,5	22,2	29,0
- Export.de Petróleo		6,2	13,8		0,6	3,6		11,8	24,5		3,2	18,6
- Não Export.Petróleo		20,5	20,7		19,7	11,3		15,2	19,5		19,0	10,5
URSS, Países do Leste Europeu	2,3	2,8	2,9	1,0	0,5	1,5	1,2	2,5	3,0	0,5	1,0	1,5
China		0,3	0,7		0,6	1,8		0,1	0,4		0,5	0,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte : Charles-Le Bihan, 1986, p.99, tabela 15

Origem dos dados: Estatísticas do FMI

Tabela 23

Espanha - Renda familiar disponível por região autónoma
(média nacional = 100)

Comunidade Autónoma	Renda Familiar Disponível			
	1967	1973	1981	1985
Madrid	140,8	133,2	123,0	121,3
País Basco	145,9	128,3	104,1	99,8
Baleares	124,3	128,6	129,4	134,8
Cataluna	132,4	123,2	121,7	119,3
Navarra	113,6	109,6	101,9	103,4
La Rioja	111,4	103,3	104,3	111,2
Cantabria	112,8	100,1	101,6	99,1
Valencia	100,1	103,0	104,0	109,0
Aragon	100,3	98,7	101,5	106,6
Asturias	104,0	93,3	104,7	95,8
Canarias	71,2	86,0	88,6	88,3
Castilha y León	90,8	84,3	85,7	91,3
Murcia	74,2	84,1	85,0	90,0
Castilha-La Mancha	69,3	79,5	77,4	80,6
Andalucía	72,7	77,6	81,6	80,2
Galicia	77,1	78,6	87,0	85,5
Extremadura	65,0	67,2	71,7	76,6

Fonte : Inchausti, 198, p. 658

Origem dos Dados : Servicio de Estudios del Banco de Bilbao

Tabela 24

Portugal - Evolução do Salário Mínimo Nacional e
do Salário Médio (1974 - 1986).

Ano	Salário mínimo nacional (média anual)		Salário médio
	Real (Escudo)	índice	índice
1974	3 300	100,0	100,0
1975	3 078	93,3	109,4
1976	2 806	85,0	107,9
1977	2 481	75,2	99,4
1978	2 439	73,9	94,2
1979	2 237	67,8	91,0
1980	2 454	74,4	93,9
1981	2 447	74,2	93,8
1982	2 268	68,7	91,7
1983	2 196	66,5	87,0
1984	2 038	61,8	78,8
1985	2 103	63,7	80,1
1986	2 206	66,8	83,7

Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas (INE) e
Banco de Portugal.

Tabela 25

Portugal - Pensionistas e Pensões da Segurança Social
1970 - 1984

Indicadores	Anos				
	1970	1975	1980	1982	1984
Núm. de pensionistas(milhares)	165	862	1 656	1 798	1 860(a)
Evolução (1970 = 100)	100	522	1 003	1 090	1 127
Despesas c/ pensões (Milhões de Contos)	1.5	11.7	64.2	104.4	157.9
Evolução (1970 = 100)	100	780	4 280	6 960	10 527
Relação entre despesas com pensões/despesas totais com prestações sociais (%)	22.7%	50.4%	73.8%	74.6%	73.4%

Fonte : Maia (1985,p.125)

(a) Número provisório

Tabela 26

Taxas de Inflação Anual
Espanha
1975 - 1982

Anos	%
Média 61/74	7,5
Média 75/82	17,1
1975	14,1
1976	19,8
1977	26,4
1978	16,5
1979	15,5
1980	15,5
1981	14,5
1982	14,4

Fonte : Segura (1989, p.843) - Espanha

Tabela 27

Taxas de Inflação Anual
Portugal e CE/12
1965 - 1987

Anos	Portugal	CE-12
1965	6,2	4,3
1970	3,4	5,0
1975	19,1	14,2
1978	21,3	9,1
1980	21,4	13,4
1983	25,5	8,5
1985	19,0	5,9
1987	9,3	3,2

Fonte : Revista Novos Desafios, nº2 - Portugal e CE-12

Dados originais : EUROSTAT

Tabela 28

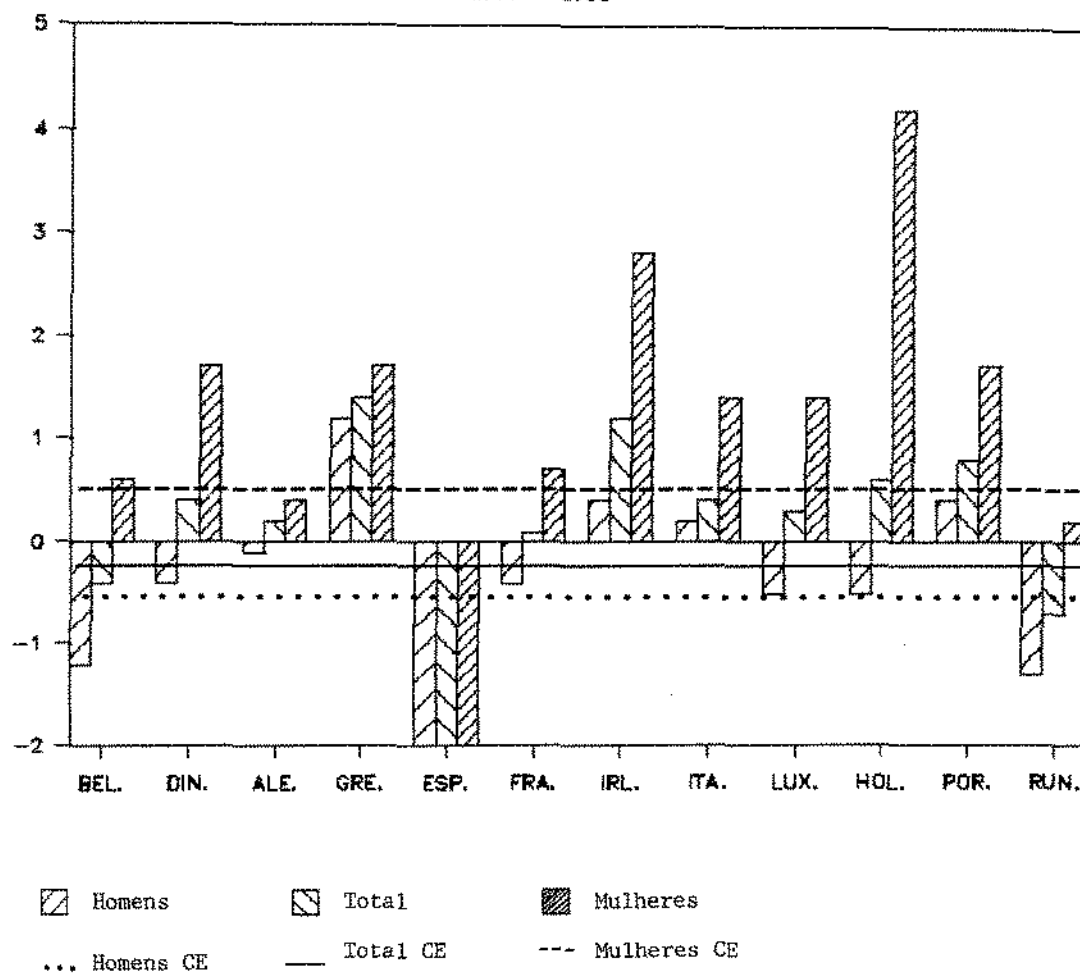
Alguns Indicadores da Pobreza Familiar na
Espanha e Portugal (1)

Média Anual de Pobreza Relativa : Porcentagem de Domicílios	Portugal	Espanha
- Abaixo da linha de Pobreza (< 50% da renda mediana).	18,6%	14,4%
- Nº de domicílios Pobres Nº de pessoas na faixa de pobreza.	534,043 1.815,747	1.513,502 5.600,254
- Domicílios c/ apenas 1 indivíduo c/ 65 anos ou mais (Porcentagem deste tipo no total).	35,6%	25,8%
- Domicílios Pobres Cabeça de casal sem formação educacional .	28,6%	26,6%
- Linha de Pobreza Em moeda corrente (1980)	40,38 mil escudos 1.019 (ECU's 1980)	138 mil pesetas 1799 (ECU's 1980)
Paridade do poder de compra	39,63 (ECU'S 1980)	76,69 (ECU'S 1980)

Obs: 1) Valores estimados por Teekens (1990) para o ano de 1980.

2) A metodologia utilizada para cálculo da linha de pobreza de onde resultaram os valores acima baseou-se no limite de 50% da mediana da distribuição de gastos por domicílio em cada país.

GRÁFICO 1

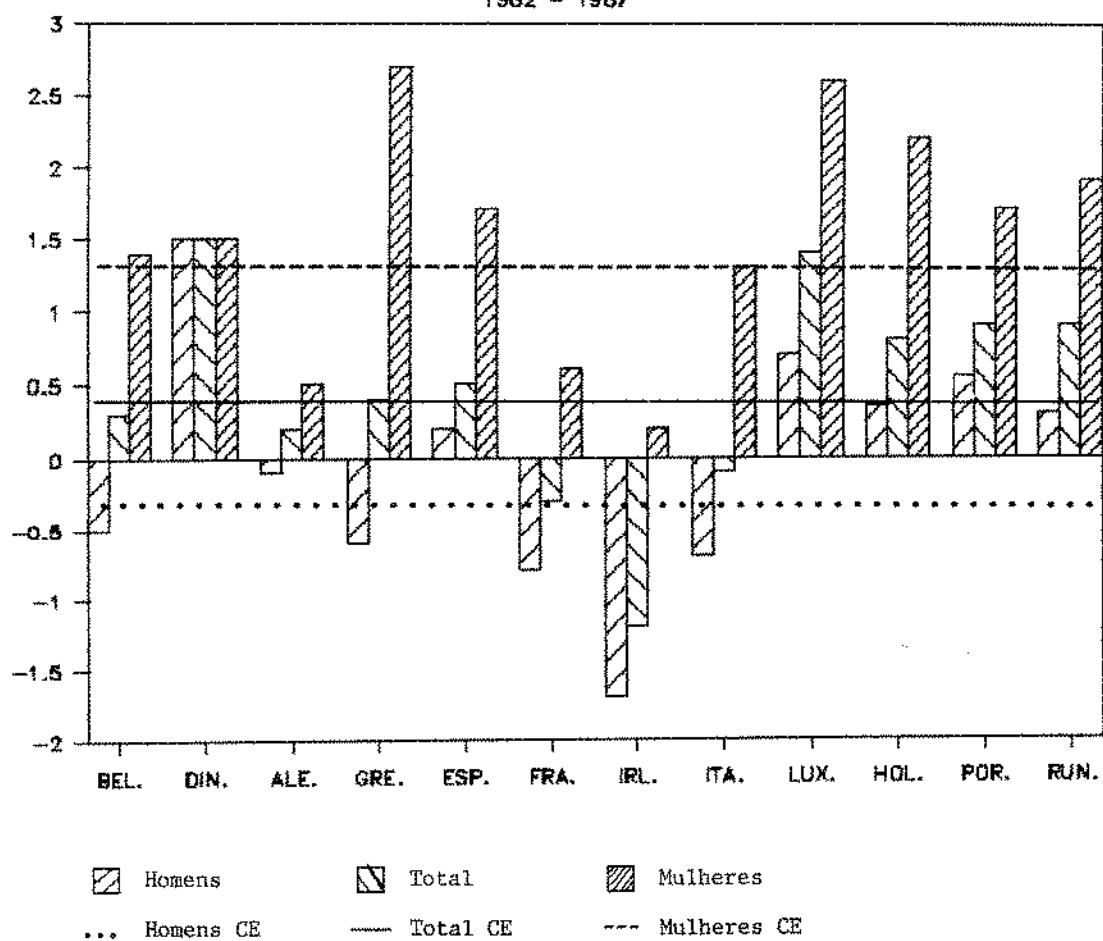
CRESC. DO EMPREGO FEMININO NA CE
1977 - 1982

Fonte: L'Emploi en Europe - 1989 - Cap. 7

GRÁFICO 2

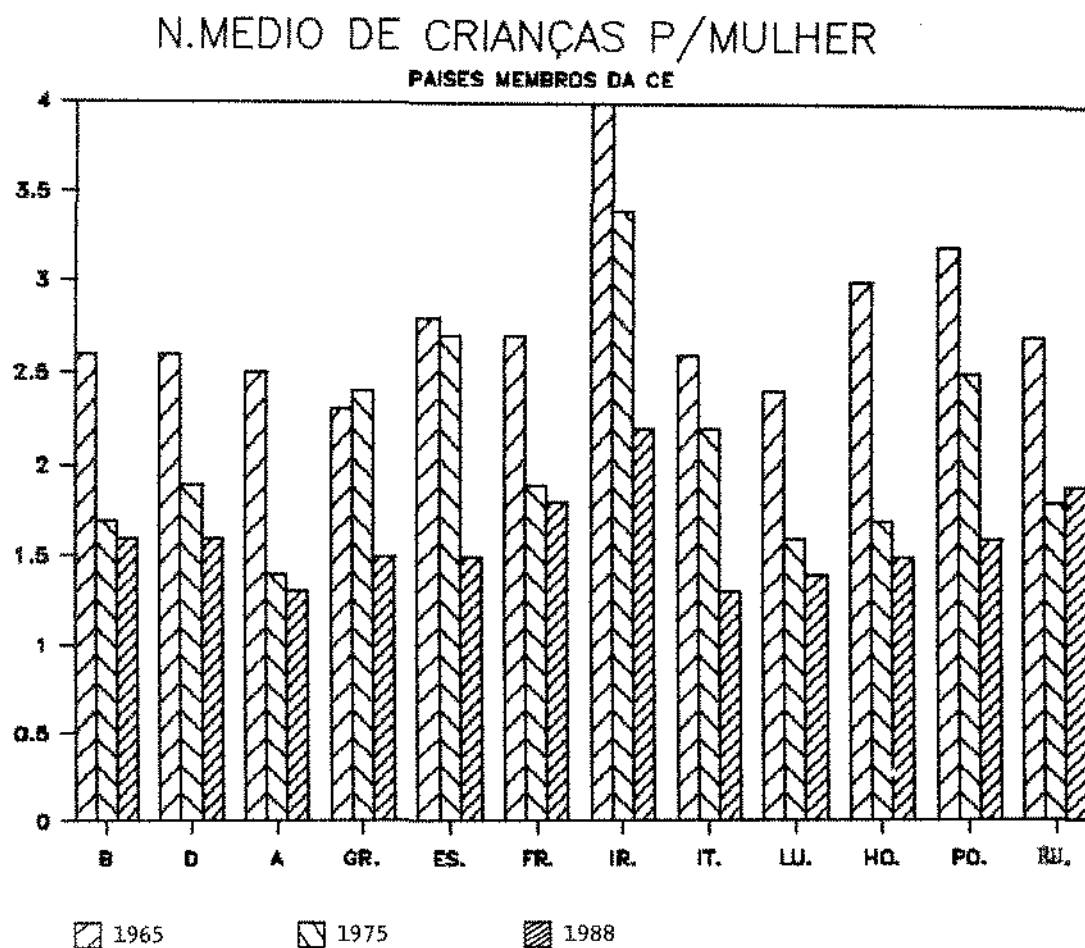
CRESC.DO EMPREGO FEMININO NA CE

1982 - 1987



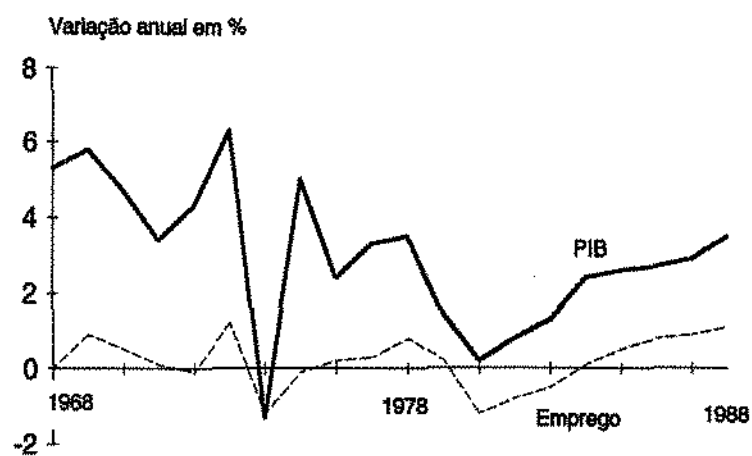
Fonte: L'Emploi en Europe - 1989 - Cap. 7

GRÁFICO 3



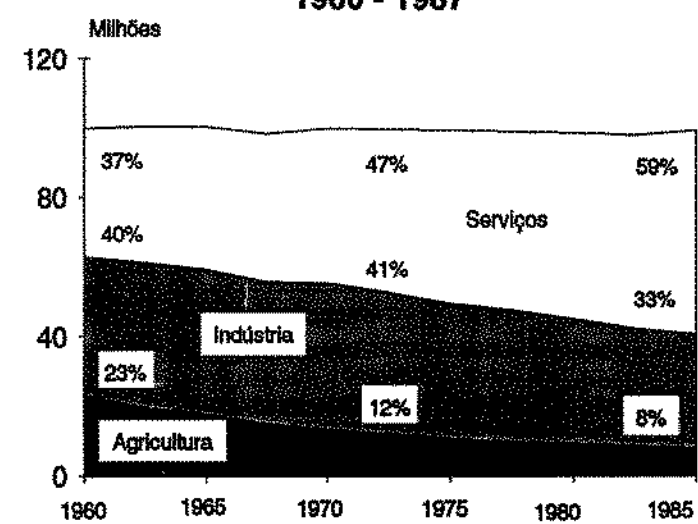
Fonte: EUROSTAT, "Statistiques Rapides, 1989-1" - Population et condition sociales.

Gráfico 4
**Evolução do Emprego e do PIB na CE
1968 - 1988**



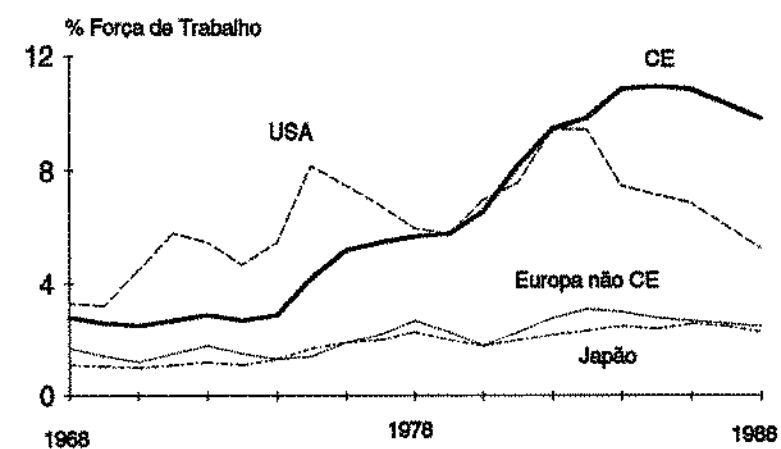
Fonte: L'Emploi en Europe - 1989

Gráfico 5
**Evolução do Emprego
segundo os setores CE
1960 - 1987**



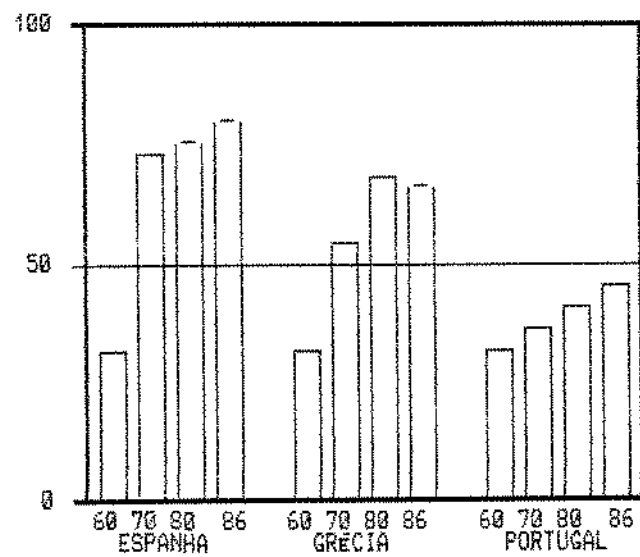
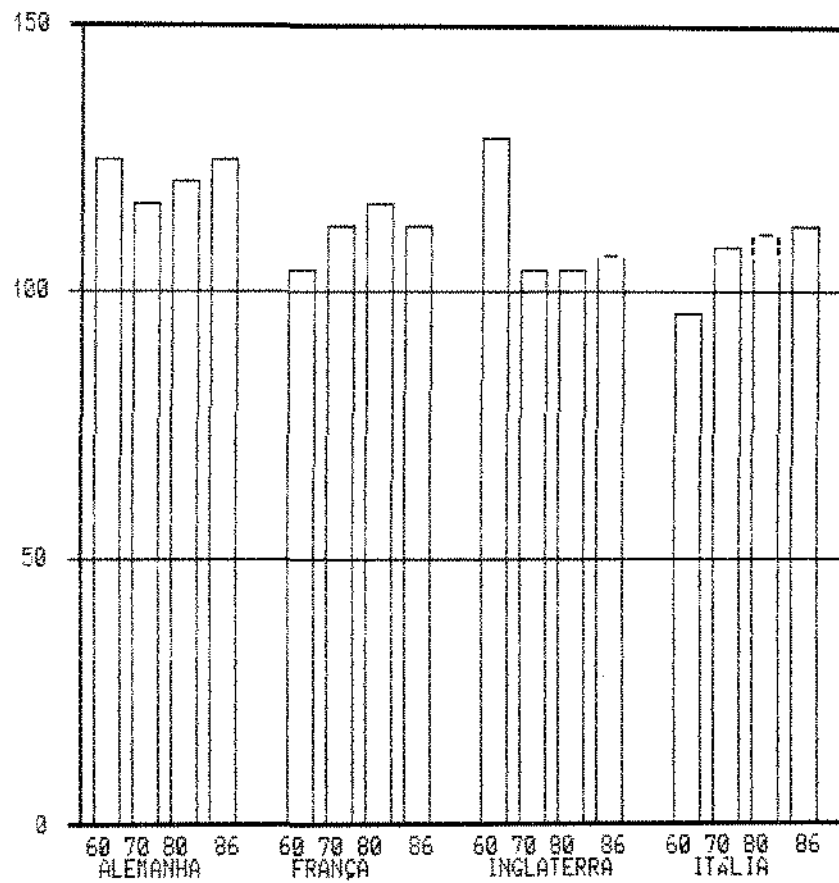
Fonte: L'Emploi en Europe - 1989

Gráfico 6
Taxa de Desemprego na CE e Outros
1968 - 1988

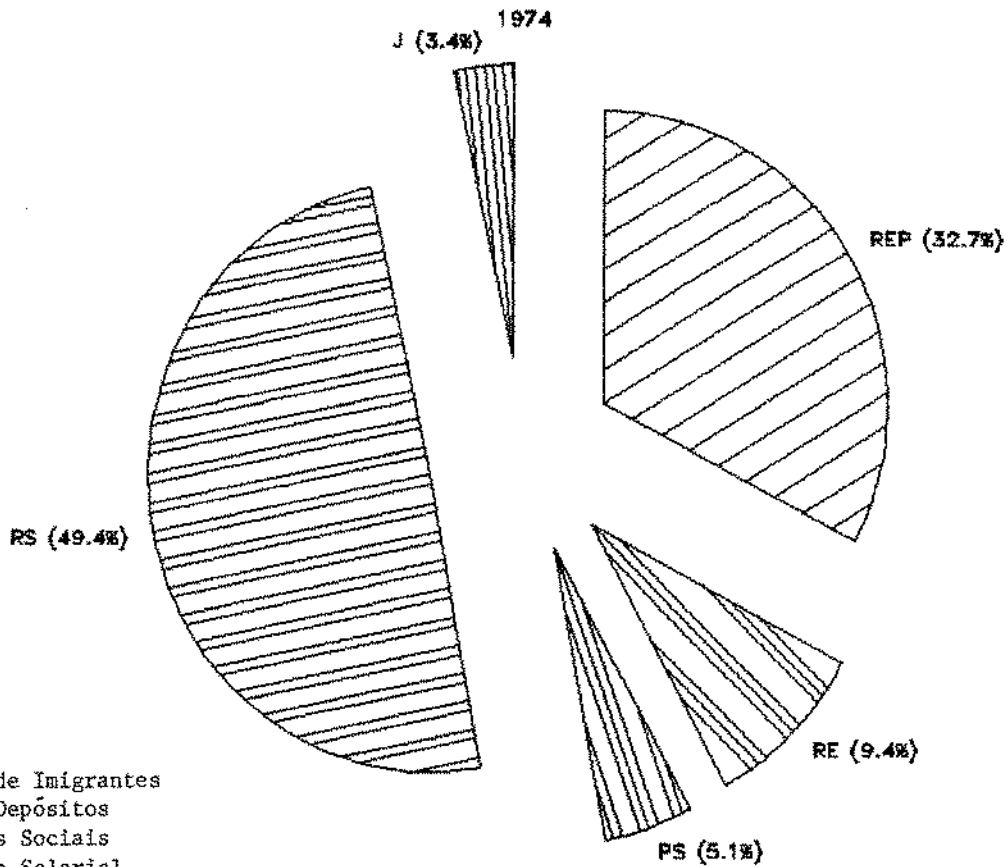


Fonte: L'Emploi en Europe - 1989

PIB POR HABITANTE, SEGUNDO A PARIDADE DO PODER DE COMPRA
 ALGUNS PAISES DA C.E. - 1960/1986
 BASE : MEDIA COMUNIDADE EUROPEIA (12) = 100



Fonte : Inchausti (1988,p.645, gráfico 2)



RI - Remessas de Imigrantes

J - Juros de Depósitos

PS - Prestações Sociais

RS - Rendimento Salarial

REP - Rendimento de Empresas e Propriedade

Fonte: Revista "Novos Desafios", nº 2, p.9

Origem dos Dados: INE, DCP e Banco de Portugal

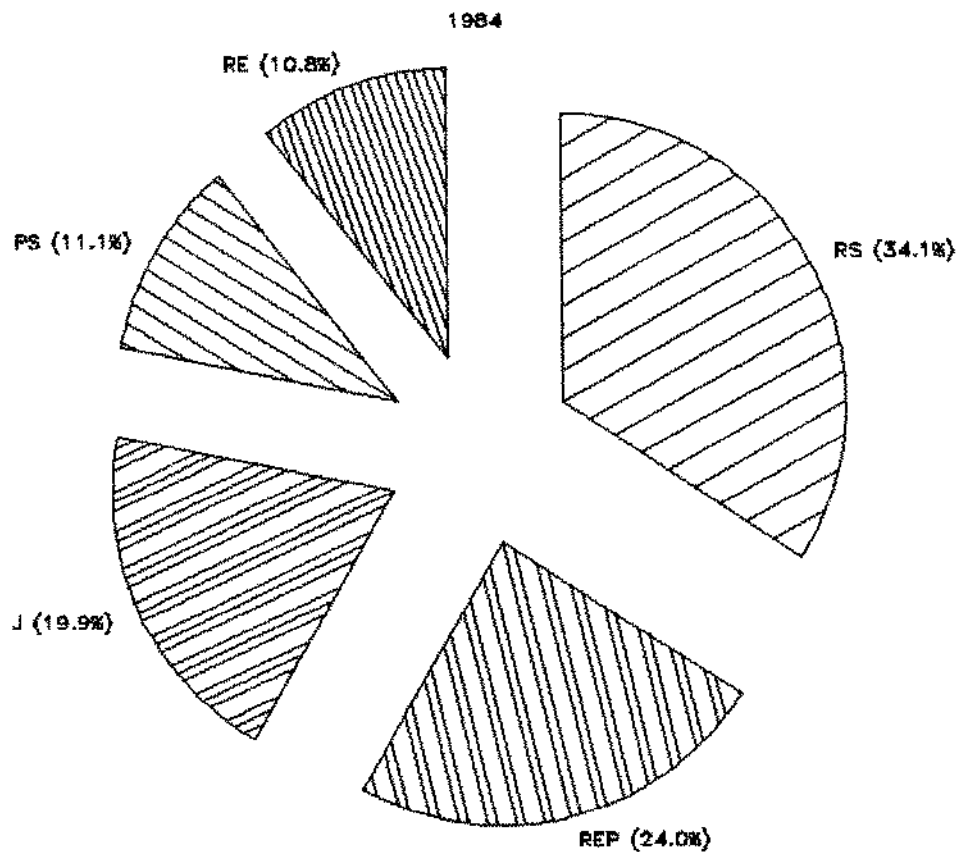
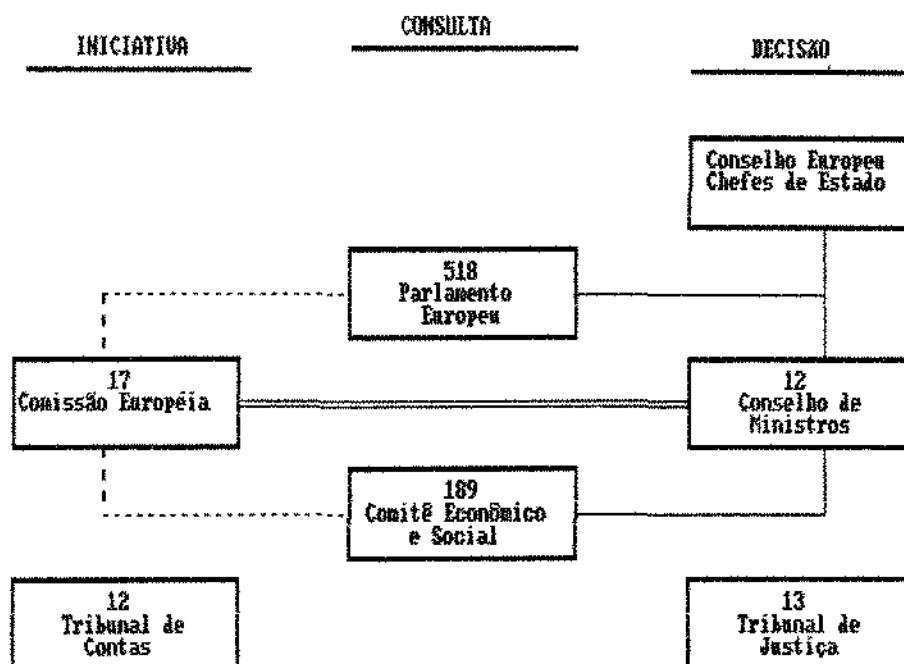


DIAGRAMA 1

Relação entre as Principais Instituições Comunitárias



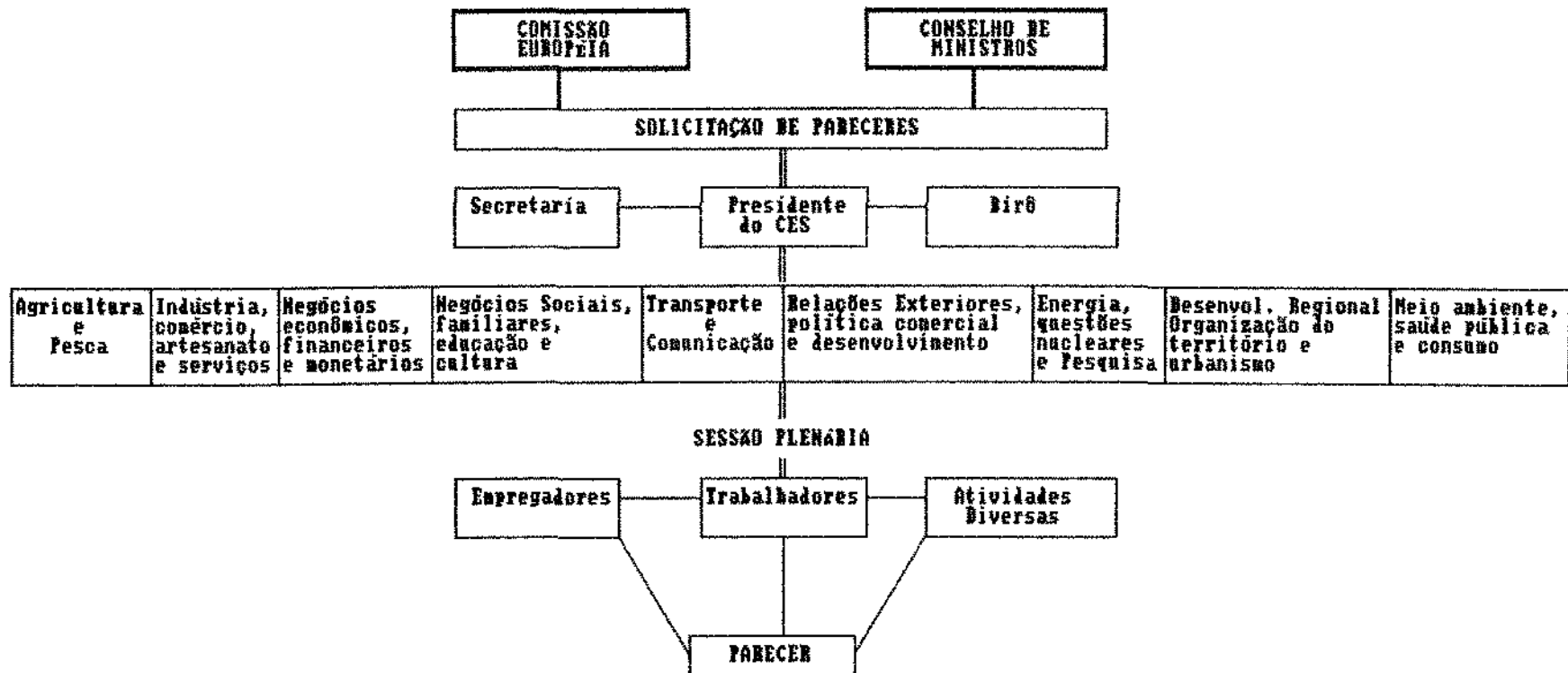
Fonte : Europe Sociale 1/90

C. Europeia

Observação : Nos quadros estão indicados os números de membros de cada Órgão

Diagrama 2

Esquema de Elaboração de Pareceres Técnicos
no Comité Económico e Social (CES)



Fonte : Europe Sociale 1/90
C.Européia

7 = BIBLIOGRAFIA

- ADDISON, John T. e SIEBERT, Stanley. "The European Community Social Charter". May/1990 (mimeo, 1990).
- AGLIETA, Michel. Regulacion y Crisis del Capitalismo. La Experiencia de los Estados Unidos, Mexico, Siglo Veintiuno, 1979.
- ALVAREZ RENDUELES, Jose Ramón. "Los Servicios Públicos y la Competitividad de la Empresa Española y Europea" in PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid. n.41, 1989. pps 191-264.
- ALVAREZ, Francisco González Lena. "La Negociación Colectiva en España a finales de los años ochenta y sus posibilidades de desarrollo" in Revista Economistas n. 37, Abril/Mayo, 1989, Madrid. pps. 12-16.
- ANDRAIN, Charles F. "Social Policies in Western Industrial Societies". Institute of International Studies. University of California, Berkeley, 1985.
- ANDRE, Maria F. e CARLOS, Raul. "A Proteção no Desemprego e a Promoção de Emprego" in Emprego e Formação. Jan/88, n. 4. Lisboa.
- ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SECURITE SOCIALE. "Le Role de la Recherche en Securite Scociale", in: Etudes et Recherches, n. 25/1988.
- BANCO ESPIRITO SANTO E COMERCIAL DE LISBOA. "A Adesão de Portugal Às Com. Européias", volumes I, II e III.

- BANCO MUNDIAL - " O Financiamento da Seguridade Social" in: Relatório Anual/1988, Encarte, Washington, D.C., 1989.
- BARQUERO, Antonio Vázquez. " Los Países de la Europa del Sur ante la Nueva Revolucion Industrial" in PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid. n.5, 1981. pps 100-21.
- BEGG, David e WYPLOZ, Charles. "Los Mercados de Trabajo y la Determinacion de los Salarios despues de 1991", ICE, Madrid, Noviembre, 1989.
- BEKEMANS, Léonce. "Restructuring Labour Markets in the European Community. Recent Measures in Labour Markets Adaptability" in: Economia e Lavoro, Anno XXII, n. 4, pp 141-60
- BENGOCHEA, Juan Antonio Sargadoy. "Apuntes Breves sobre el Acuerdo Economico y Social (1985/1986) in PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid. n. 21, 1984. pps 236-241.
- BESSA, Daniel. "As Políticas Macroeconómicas do Post-25 de Abril". Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 15, 16,17 Maio/1985.
- "O Processo Inflacionário Português 1945-1980", Tese Doutoramento, Universidade Técnica de Lisboa, 1986.
- BLEANEY, Michel. The Rise and Fall of Keynesian Economics. An Investigation of its Contribution to Capital Development. Londres, Macmillan, 1985.

BJORKLUND, Vef. Ethnicité et Etat-Providence. Revue Internationale de Sciences Sociales, n. 111. UNESCO/ERES, Paris, Fevrier/1987.

BOSSCHER, Annette E. "La Coordination des Regimes de Securite Sociale dans le Communauté". In "Seminaire Institut Europeen de Sécurité Sociale", Porto, Octobre/1989.

BOYER, Robert. "L'Impact du Marche Unique sur le Travail et l'Emploi: Une Comparaison des Approches Macroeconomiques et des Recherches en Economie du Travail". In "Conference Inaugurale de l'Association Européenne des Economistes du Travail sur le thème: 'L'Emploi dans les années 90: Le Chance d'un New Deal'". Centre du BIT/Turim, 8/10 Septembre 1989.

----- "The Eighties: The Search for Alternative to Fordism - A Very Tentative Assesment" in "Sixt International Conference of Europeanists" - Washington, 1987.

BRUNHOFF, Suzanne de. Estado e Capital - Uma Análise de Política Econômica. Rio de Janeiro, Forense, 1984

----- L'Heure du Marché - Critiques du Liberalism. Pratiques Théoriques. Paris, Press Universitaires de France, 1986.

BUCI-GLUCKSMANN, C. e THERBORN, Goran. O Desafio Social-Democrata. Lisboa, Dom Quixote, 1983.

CAIRE, Guy. "L'Espace Social Européen". In "Conference Inaugurale de l'Association Européenne des Economistes du Travail sur le thème: 'L'Emploi dans les années 90: Le Chance d'un New Deal'". Centre du BIT/Turim, 8/10 Septembre 1989.

- CALVO, Manuel J. " Niveles de Cobertura del Gasto Publico en Espana" in: PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid. n. 37, 1987. pps 150-173
- CAMERON, David R. "Public Expenditure and Economic Performance in International Perspective" in: "The Future of Welfare", edited by Rudolf Klein e Michael O'Higgins. Basil Blackwell Ltda, N.York, 1985.
- 'The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis' in: American Political Science Review, 72, pp 1243-1261.
- CARDENOSO, Agustin Martinez. "La Negociación Colectiva en a Comunidad Europea" in Revista Economistas n. 37, Abril/Mayo, 1989, Madrid. pps. 18-27.
- CARRERAS, Albert. "La Industrialización Española en el Marco de la Historia Económica Europea: Ritmos y Caracteres Comparados" in: España-Economia, GARCIA DELGADO, J.L., op. cit.
- CARTON, Louis. Communautés Européennes. (chapitre III: L'Europe Necessaire; Cap. IV: L'Europe Hesitante, La Querelle de la Supranationalité), Dalloz, Paris, 8a. edition, 1986.
- CASTRO, Alberto C. e FREIRE DA COSTA, Fernando. "The Uneasy Case for Greater Cooperation in Europe: An Employment and Trade based Assesment" F.Economia/UNIPORTO, Setembro/89 (mimeo).

CASTELA, M. Jorge C. "Contratação Colectiva: Negociação e Conflito" in Estudos de Economia, Vol. IV, n. 3, Abr/Jun., 1984, Lisboa, ps. 361-383.

CECCHINI, Paolo. "A Grande Aposta para a Europa - O Desafio de 1992". Prefácio de Jacques Delors. P&R Perspectivas e Realidades, Lisboa, 1988.

CENTRO DE ESTUDOS EUROPEUS - Adesão de Portugal às Comunidades Europeias: Questões Sociais. Cadernos Europeus 3/1985. (Seminário Internacional s/ Adesão de Portugal às Comunidades Europeias, 1984, Lisboa).

CGTP - Central Geral dos Trabalhadores Portugueses-Intersindical. "Perspectivas da Evolução do Comércio Atual: Contexto de Mudança do Continente Europeu", in "Seminário s/ o Mercado Unico e a Reforma dos Fundos Estruturais". Porto, Maio/1990.

----- "Mercado Unico: Problemas de Desenvolvimento" in: "Seminário s/ o Mercado Unico...", op. cit. "

----- " A Formação dos Recursos Humanos na Estratégia de Desenvolvimento Regional" in "Seminário s/ Mercado Unico ...", op. cit.

CHARLES-LE BIHAN, Danielle e outros. "L'Espagne et le Portugal dans la CEE - Interrogations et Enjeux". Collection "Notes et Etudes Documentaires"; CENTRE DE DOCUMENTATION ET DE RECHERCHE EUROPEENNES DE L'UNIVERSITE DE RENNES I, Paris, 1986.

CHURRO, Alberto. "As Instituições e a Evolução da Políticas" in Emprego e Formação, n. 1, jan/1987, Lisboa.

CONIM, Custódio e CARRILHO, Maria José. "Situação Demográfica e Perspectivas de Evolução, Portugal, 1960-2000", Inst. Estudos p/ o Desenvolvimento(IED), caderno 16, Lisboa, 1989.-

CONSTANCIO, Maria José. PIMPAO, Adriano., CARVALHO, Rui. "Uma Estratégia para a Industrialização Portuguesa". Caderno 7, Instituto de Estudos para o Desenvolviemtno (IED), Lisboa 1985.

----- "Um Olhar s/ a Comunidade Européia" in Emprego e Formação, n. 1, jan/1987, Lisboa

CORIAT, Benjamin. El Taller y El Cronometro: Ensaio sobre el Taylorismo, el Fordismo em Masa. Madrid, Siglo Veintiuno, 1985.

COSTA, Carlos S. "O Lugar da Europa na s Opções de Estratégia da Economia Portuguesa-Anexo I" in Portugal e os Acontecimentos de Leste, Min. Planeamento e da Adm. do Territorio. Secretaria do Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional. Depto. Central de Planeamento. Lisboa, 1990.

COURLET, Claudé e LAGANIER, Jean. "Problemas de Desenvolvimento na Europa: O Caso dos Centros Atrasados da Europa do Sul" in: Cadernos de Ciências Sociais, Ano 1, n. 1, junho/84, p 55-86.

CREEDY, John and DISNEY, Richard. Social Insurance in Transition - An Economic Analysis. Oxford, Clarendom Press, 1985.

CUTRIGHT, Philips 'Political Structure, Economic Development and National Social Security Programs', in: American Journal of Sociology, 70/1965, pp. 537-550.

DEAKIN, Simon e WILKINSON, Frank. "Labour Law, Social Security and Economic Inequality" Paper presented in "XXII Annual Working Party on Labour Market Segmentation". Trento, Italy, 1990.

DELCOURT, Jacques. "Social Policy - Crisis or Mutation ? In: Labour and Society, vol.7, n. 1, 1982

DEVINEY, Stanley. 'Characteristics of the State and the Expansion of Public Social Expenditure' in Comparative Social Research, 6, ps. 151-173, 1983.

DIAS, Mário Caldeira. " A Política de Emprego e a Reforma dos Fundos Estruturais" in: Emprego e Formação, n. 9, Set/89, Lisboa, ps. 5-13

DIAZ, Victor Pérez. "Orden Social: Clase Obrera y Conciencia de Clase: Política y Economía" in: PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid. n. 2, 1980. pps 68-97.

----- "Actitudes Obreras y Estrategias Sindicales y Políticas ante la Crisis Actual" in PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid. n. 4, 1981. pps 38-68.

DONATI, Pierpaolo. 'Le Politiche Sociali' in: Il Progetto, n. 35, ps. 25-30, 1986.

DOUBEN, N.H. "Unemployment and Social Security in Europe - A Comment". The Netherlands, Eindhoven University of Technology, 1989.

DOYAL, Len e GOUGH, Ian (1986). 'Human Needs and Socialist Welfare' in: Praxis International, 6, ps. 43-69.

DRAIBE, Sonia e HENRIQUE, Wilnês. " 'Welfare State', Crise e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional" in: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 6. vol.3. fevereiro/1988.

ECONOMIE & POLITIQUE. "Les Droits Sociaux dans la CEE: Faut-il une Charte Sociale et pour faire?" e "Comment Construire un espace d'union des luttes Sociales dans la Communauté Européenne ?", n. 151; Avril/1990.

----- "Les Dossiers Sociaux - Europe 92" ; n. 144, Avril 1989.

----- "La Solidarité Actifs-Retraités - Pour l'Emploi et la Garantie des Droits"; n. 147, juillet-Aôut/1989.

----- "Espace Social Européen on Convergence des luttes Sociales en Europe ?". n. 143 Mars/1989.

EMERSON, Michael (1988). What Model for Europe ?. Cambridge, The MIT Press.

ESPING ANDERSEN, Gosta. Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power, Princeton, Princeton University Press, 1985a.

----- "Power and Distributional Regimes" in Politics and Society, 14, ps. 223-56, 1985b.

----- The Three Worlds of Welfare Capitalism., Cambridge (Polity Press), 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gosta / REIN, Martin e RAINWATER, Lee. (eds.) "Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and The Fall of Policy Regimes". M.E.Sharpe Inc.

Armony, NY, London, 1987.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. "New Forms of Work: Labour Law and Social Security Aspects in the European Community". Dublin, 1988.

EUZEBY, Alain. "Financement de la Protection Sociale et Vieillesse. Evolutions et Perspectives dans les Pays de la CEE" In: Futuribles, janvier, 1989.

EVANS, Peter B. / RUESCHEMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda (eds.) Bringing the State Back in, Cambridge U. Press, 1985.

FIGUEIREDO, Antônio Manuel. "The Institutional Framework of Local Development Policies in Portugal: Some Theoretical Questions About Alternative Strategies and Traditional and Non-Traditional Policy Instruments". Com. Coordenação Região Norte/Porto, mimeo, 1989.

FIGUEIREDO, Carlos (e outros). Mudanças Sociais no Portugal de Hoje. In Análise Social. ns 87,88,89, Lisboa.

FLANAGAN, Robert J. / SOSKICE, David W. / ULMAN, Lloyd. (eds.) Unionism, Economic Stabilization and Income Policies: European Experience, The Brookings Institution. Washington, DC. 1983.

FLORA, Peter e HEIDENHEIMER, Arnold J. (eds.) The Development of Welfare States in Europe and America. New Brunswick, Transaction Books, 1984.

FORLATI, Laura e ZAGATO, Lauro. "Concorrenza e Comunità Europea: Il Mercato nel 1993" in: IL Progetto, 57/58, ps. 35-47, 1990 .

FREYSSINET, Jacques. "L'Impact sur l'Emploi de l'Achèvement du Marché Interieur"., Revue de L'IRES, n. 2, Hiver, 1990.

FURTADO, Celso. Transformação e Crise na Economia Mundial. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

GARCIA DELGADO, José Luiz. " La Economía Española en la Europa del Final del siglo XX (Una presentación), in: España-Economía. Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1989.

GARCIA DE BLAS, Antonio. " Empleo y Financiacion de la Seguridad Social" in PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid. n. 8, 1981, pps 154-65.

GASPAR, Vitor. "Harmonização Fiscal nas Comunidades Européias: Uma Perspectiva Económica", in Boletim CNP (Cons. Nacional do Plano), n. 18.

GINER, Salvador. "Economia Política, Legitimação e o Estado no Sul da Europa" in: Transições do Regime Autoritário, O'DONNELL, Guillermo e Outros (eds.), op. cit.

GINSBURG, N. Class, Capital and Social Policy. Londres, Macmillan Press, 1979.

GODINHO, Mira. Transformação Tecnológica e Mercado de Trabalho em Portugal e na CEE. In Emprego e Formação. Jan/1988, n. 4. Lisboa.

GORZ, André 'Reshaping the Welfare State: The Conservative Approach and its Socialist Alternative' in: Práxis International, 6-1/1986, pps5-12

GOUGH, I. The Political Economy of the Welfare State. London, Macmillan Press, 1979.

CLAUDE, Guy e ESTEVES, Maria do Ceu (Coord.) "As Relações Luso-Espanholas no Contexto da Adesão à CEE", Lisboa cadernos CEE/2, 1987.

HALL, Peter A. (ed). "Introduction" in: The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations, Princeton U. Press, 1989.

----- Governing the Economy - The Politics of State Intervention in Britain and France, Polity Press, 1986.

HEIDENHEIMER, A. HECLO, H. e ADAMS, C. Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America. New York, St. Martins Press, 1983.

HELLER, Peter S. e HEMMING, Richard. "Velhice e Despesas Sociais nos Principais Países Industriais" in: Emprego e Formação, n. 4. Lisboa, Jan/1988.

HEWITT, Christopher. 'The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies: A Cross-National Comparison' in: American Sociological Review, 42/1987, pp. 379-392.

HUBERT, Tony. "Europa: O Tempo e a Vez das Mudanças" in Emprego e Formação, Vol. n. 1, jan/1987, Lisboa.

IEFP (INSTITUTO DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL) - "Elementos de Diagnóstico do Mercado de Emprego, 1989". Relatório de Pesquisa 1989.

----- "Medidas de Política de Emprego (no âmbito do Ministério do Emprego e Segurança Social"; Relatório de

Pesquisa/1989.

----- "Impacte do Mercado Interno s/ o Emprego em Portugal - Abordagens a Nível de Várias Classes da Ind. Transformadora (mimeo), 1990.

INCHAUSTI, Julio Alcaide. "El Gasto Publico en la Democracia Española. Los Hechos" in PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid. n. 37, 1987. pps 2-41.

----- "La Distribución de la Renta" in: Espanã-Economia, GARCIA DELGADO, J.L., op. cit.

----- "Rasgos Basicos del Desempleo en España" in PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid. n. 26, 1986. pps 59-105.

INE - Instituto Nacional de Estatística de Portugal. Estatísticas da Proteção Social, Associações Sindicais e Patronais, anos de 1985, 1986, 1987.

INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDOS. Evolucion Social en España 1977-1987. Madrid, Julio/1988

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Into the Twenty-first Century: The Development of Social Security, Geneve, 1984.

ISRAEL, Joachim 'The Crisis of the Welfare State' in: Praxis International, 6/1986, pps 1-4

JESSOP, Bob / JACOBI, Otto e KASTENDIEK, Hans (editores) Economic Crisis, Trade Unions and the State. Croom Helm, London, 1986.

JIMENEZ, Guillermo Piera. "Algunos Aspectos de la crisis Economica desde el Pensamiento de la Derecha Progresista" in PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, n. 2/1980, Madrid.

JONES, Catherine. Patterns of Social Policy. An Introduction to Comparative Analysis, Tavistock Publications, London, 1985.

KEYNES, John M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo, Atlas, 1982.

KING, Desmond S. 'The State and the Social Structures of Welfare in Advanced Industrial Democracies', in Theory and Society, 16, pp.841-868, (1987).

KOWALSKI, Leo. "Tendencias Basicas de las Disparidades Regionales en la Comunidad Europea" in PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid. n.34, pps 2-16, 1988.

KORPI, Walter. "Power, Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930", in: American Sociological Review, 54, pp 309-328, 1989 .

----- "The Democratic Class Struggle", London, Routledge and Keagan Paul, 1983.

KUHL, Jurgen. "Rapport sur le Chomage et l'Emploi". Office National de l'Emploi, Allemagne, 1989.

LANGENDONCK, J. Van. "The Role of the Social Security Systems in the Completion of the European Internal

Market". European Institute of Social Security, Leuven, 1989.

LAWSON, Roger e REED, Bruce. Social Security in the European Community. European Serie, n. 23, April/75, London, Chatham House.

LA POLITICA SOCIAL COMUNITARIA. Revista de Economia e Sociologia del Trabajo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, n. 4/5, junio/89, Madrid.

LA PROTECCION SOCIAL. Revista de Economia y Sociologia del Trabajo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, n. 3, Marzo/89, Madrid.

LAURÈ, Maurice. "Armonizacion de la Politica Fiscal Española con la de la CEE" in PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid n. 41, 1989. pps 119-26.

LEAL, António da Silva. "As Políticas Sociais no Portugal de Hoje" in Análise Social, Vol XXI (87-88-89), 1985, ps. 925-943. Lisboa.

LEBORGNE, Daniele et LIPIETZ, Alain. "Pour Eviter l'Europe a deux Vitesses" in L'European Association of Labour Economists Employment in Europe in the 90's, Turim, 1989.

LE GRAND, Julian e ROBINSON, Ray.(eds.) Privatisation and the Welfare State, London, P.Press, 1989.

LICHTENSZTEJN, Samuel e BAER, Mônica. Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial - Estratégias e Políticas do Poder Financeiro. São Paulo, Brasiliense, 1987.

- LOGUE, John. The Welfare State: Victim of its Success. Dedalus, 1979.
- LOPES, Ernani R. Contrato Social para a Modernização - Notas de Reflexão Teórica. In Novos Desafios, n.1, Lisboa, Jan/Abril/88, .
- MAIA, Fernando M. "Segurança Social em Portugal - Evolução e Tendências" Instituto Estudos Desenvolvimento (IED), caderno 11, 1985.
- MAJONE, Giandomenico. "Regulating Europe: Problems and Prospects". EUI Working Paper n. 89/405. European University Institute. Florence, 1989.
- MALDONADO, José Luiz Leal. "La Superacion de la Crisis Economica" in PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, n. 2 Madrid, 1980.
- MARAVALL, José Maria e SANTAMARIA, Julián. "A Mudança Política na Espanha e Perspectivas da Democracia" in: Transições do Regime Autoritário - Sul da Europa, O'DONNELL, Guillermo e outros (orgs.), op cit.
- MARSHALL, T. H. Class, Citizenship and Social Development, Chicago and London, University of Chicago Press, 1977.
- MARTI, Antonio Zabalza. "Crecimiento, Empleo y Política Fiscal en la CEE y en Espana" in PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid; n. 41, pps. 29-49, 1989 .
- MARTIN, Francisco A. e GARCIA, José. "El Gasto Publico y la Sociedad Española" in PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid. n. 37, 1987. pps 56-77.

MARTINS, Moisés de Lemos. ILE (Iniciativas Locais de Emprego): Fenômeno Social de Raiz Econômica e Incidências Culturais. In: Emprego e Formação. n. 4, Lisboa, Jan/1988.

MATEUS, Augusto. "1991: A Realização do Mercado Interno e os Desafios da Construção de um Espaço Social Europeu". In "Pensamento Ibero-Americano", n. 15, 1989, pp. 167/202.

----- Preços, Rendimentos e Concertação Social: Realidade e Desafios. In: *Novos Desafios*, n. 2, pp.7-21, Lisboa. 1988.

----- "Comparação Internacional dos Níveis de Preços e Rendimentos. In: *Novos Desafios*, n. 2, pp. 135-8, Lisboa. 1988.

MATZNER, Egon 'Strategy for the Transformation of the Crisis' in: Praxis International, 6-1/1986, pps 13-21. 1986.

MAXWELL, Kenneth. "A Derrubada do Regime e as Perspectivas de Transição Democrática em Portugal" in: Transições do Regime Autoritário - Sul da Europa, O'DONNELL, Guillermo e outros (orgs.), op cit.

MEAD, Walter R. "The United States and The World Economy", in: World Policy Journal. Vol. VI, n. 3, Winter, 1988/89.

MESQUITA, J. Andrade. "A Representação de Interesses nas Comunidades Europeias" in Boletim Comité Nacional do Plano (CNP), n. 13/ 1987, . Lisboa.

----- "Um Grande Mercado Europeu de Oportunidades e Riscos: A Importância da Política Social". Lisboa, (mimeo), 1989

MISHRA, Ramesh. The Welfare State in Crisis - Social Thought and Social Change. Brighton, Harvester Press, 1985.

MOLINA, José Luiz Malo de. PEREA, Pilar Garcia. "European Economic Integration from the Stand Point of Spanish Labour Market Problems". Madrid, mimeo, 1989.

MORENA, Juan I. Palacio. "Relaciones Laborales y Tendencias Organizativas de los Trabajadores y de los Empresarios" in: Espanã-Economia, GARCIA DELGADO, J.L., op. cit.

MOSLEY, Jugh G. "La Dimension Sociale de l'Integration Européene". Revue Internationale du Travail, vol. 129, n. 2. Genève, 1990,

MOUSSIS, Nicolas. As Políticas da Com. Européia. Coimbra, Ed. Almedina, 1985.

MUCKENBERGER, Ulrich e DEAKIN, Simon. "From Deregulation to a European Floor of Rights: Labour Law, Flexibilization and the European Single Market" in: XI Conference International Working Party, Nancy, 1989

MYRDAL, Gunnar. Contra a Corrente - Ensaios Críticos em Economia. Rio, Campus, 1977.

NAR Wolf-Dieter "The Welfare State as an Expression of Crisis - not as its Solution", in: Praxis International, 6-1, pps 21-31, 1986.

NEVES, Antônio Oliveira das. O Poder Local e a Promoção do Desenvolvimento Económico. In Emprego e Formação.

Jan/1988, n. 4, Lisboa.

OCDE - "Estudos Economicos - Portugal, 1987/1988". Paris, 1988.

----- "Etudes Economiques de l'OCDE" - Portugal, 1989", Paris, 1990

----- "Perspectives de l'Emploi, 1988", Paris, 1988.

----- "The Future of Social Protection", In: Social Policy Studies, n. 6 Paris, 1988.

O'CONNOR, James. USA: A Crise do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

O'CONNOR, Julia S. e BRYM, Robert J. 'Public Welfare Expenditure in OECD Countries: Towards a Reconciliation of Inconsistent Findings' in: British Journal of Sociology, 39, n. 1/1988, pp.47-68.

O'DONNEL, Guillermo. SCHMITTER, Philippe C. e WHITEHEAD, Laurence (editores). Transições do Regime Autoritário - Sul da Europa. São Paulo, Vértice, 1988.

OFFE, Claus. Mudanças Estruturais no Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1985.

----- O Capitalismo Desorganizado. São Paulo, Brasiliense, 1989.

OLEA, Manuel Alonso. "Cien Años de Seguridad Social" in: PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid. ns. 12/13, pps 106-117, 1982.

PADOA-SCHIOPPA, Tommaso. Europe, Monnaie et Politique Economique". Perspectives Européennes. Bruxelles, 1984.

PAMPEL. Fred. C. e WILLIAMSON, John B. 'Welfare Spending in

- Advanced Industrial Democracies, 1950-1980", in: American Journal of Sociology, 93, n. 6, (May, 1988), pp. 1424-1456.
- PARKER, Hermione. "Basic Income or Minimum Income" (mimeo) in: Colloquium on Social Security and Europe 1992. European Institute of Social Security. Porto, 1989.
- PEMBERTON, Alec. "Marxism and Social Policy: A Critique of the "Contradictions of Welfare"" in: Journal of Social Policy, 12, pps 286-308, 1983.
- PEREIRA, J. Silva. "A Precarização do Emprego e a Situação Econômica Atual" in Emprego e Formação, n. 1, Lisboa, jan/1987.
- PESTON, Maurice. Les Relations Entre L'Economie et les Politic Sociales - Nouvelles Orientations de la Politique Sociale et Economique. In L'Etat Protecteur en Crise. OCDE, Paris, 1981
- PETERSEN, Jorn Henrik. "The Impact of 1991 on Social Security an Economic Perspective". Odense University, Odense, Denmark, (mimeo); in: Colloquium on Social Security and Europe 1992. European Institute of Social Security. Porto, 1989.
- PICCININNO, Silvano. "L'Acte Unique Européen et la Sécurité Sociale". Juge du Travail et le Securit Sociale à Rome, Italie. In: Colloquium on Social Security and Europe 1992. European Institute of Social Security. Porto, 1989.

PINTO, Mario. *Concertação Social, Conflito e Sindicalismo*.
In Novos Desafios, n. 1, Lisboa, Jan/abril/88.

PLAZA, Crisanto. "Dialogo Social" in *Revista Economistas* n.
37, Abril/Mayo, 1989, Madrid. pps. 28-30.

POLANYI, Karl. A Grande Transformação. As Origens da Nossa
Epoca. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e Social Democracia. São
Paulo, Cia das Letras, 1989.

PRZEWORSKI, Adam e WALLERSTEIN, Michael. "O Capital
Democrático na Encruzilhada". In: Novos Estudos CEBRAP,
22, 1988.

QUEIROZ, Cristina. "Sobre os Conceitos de *Pluralismo e Neo-
corporativismo* a Propósito da Constituição do Conselho
Econômico e Social" in *Boletim Comitê Nacional do Plano*
(CNP), n. 18, 1988.

QUINTANA, Enrique Fuentes e Outros. "Estrategia Para un
Tratamiento de los Problemas de la seguridad Social
Española" in *PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA*. Fundacion
Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid.
ns. 12/13, pps 20-105, 1982.

----- "Tres decenios de la Economía Española en
Perspectiva", in: España-Economía. GARCIA DELGADO,
J.Luiz, op. cit.

RANCI, Pippo 'Lo Sttato nell'economia' in: Il Progetto, n.
35, pp 13-15, 1986.

REED, Bruce 'Social Security and Medical Care in the Context
of the European Community' in : Social Security in The

European Community, pps. 39-75, sd.

REVISTA "NOVOS DESAFIOS", ns: 1, (janeiro/abril-1988), 2 (maio/agosto-1988) e 3 (abril-1989). ISEFOC - Instituto Sindical de Estudos, Formação e Cooperação. Lisboa.

REY, Alberto Olano. "La Negociación Colectiva (Antes y después de la Concertación Social) in Revista Economistas n. 37, Abril/Mayo, 1989, Madrid. pps. 5-11.

RIBEIRO, José Félix e Outros. "Especialização Internacional, Regulação Económica e Regulação Social - Portugal, 1973-83" in Análise Social, Vol XXI (87-88-89), 1985, ps. 437,471. Lisboa

RIFFLET, Raymond. "Reflexions Sur l'Espace Social Européen" in Affaires Sociales, Paris, nov/89 .

RIMLINGER, Gaston U. Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia. New York, John Wiley and Sons Inc., 1970.

ROBSON, Peter. "Social Security Policy and Industrial Disputes: The British and Irish Experiences". University of Strathclyde, Glasgow.

RODRIGUES, Eduardo F. "Proposta de Concertação Social para a Modernização e PCEDED: Um diagnóstico, dois Caminhos". In: Novos Desafios n.2, Lisboa, Maio/Agosto/88.

----- Emprego e Desemprego. In: Novos Desafios, n. 1. Lisboa. Jan/Abr/88.

RODRIGUES, Maria João. "Sistema de Emprego e Opções Estratégicas em Portugal" in: Emprego e Formação, n. 4,

Lisboa, Jan./1988.

ROEBROCK, Joop M. "The Social Security 1991 Perspective - Costs and Benefits of EC Membership for Dutch Social Security Policy Lines. Tilburg University. The Netherlands, (mimeo), in: Colloquium on Social Security and Europe 1992. European Institute of Social Security. Porto, 1989.

ROMAO, Antonio. Portugal Face à CEE. Livros Horizonte, Lisboa, 1983.

ROMAO, Antonio, FONTOURA, Paula e ANTÃO, Mario. "As Relações Portugal-Espanha pós a Adesão à CEE - Algumas Reflexões" in: "As Relações Luso-Espanholas no Contexto da Adesão à CEE", CLAUSE, Guy e ESTEVES, Maria do Ceu (orgs.), op. cit.

ROMERO, Federico "Americanizzazione e Modernizzazione nell'Europa postbellica. In Passato e Presente, n. 23, nuova série, Ano IX, Firenze, maggio/agosto/1990.

ROSANVALLON, P. "La Crise de l'Etat Providence", Paris, Senil, 1981.

RUBERY, Jill. "The Quality of Work: Some Comments of Current Developments in Labour Organisation and Their Implications for Job Quality" in XXII Annual Working Party, Trento, Italy, 1990.

RUELLAN, Rolande. "Protection Sociale et Marché Interieur" in Affaires Sociales, Paris, nov/89.

SANTOS, Boaventura de Souza. "Estado e Sociedade na Semiperiferia do Sistema Mundial: O Caso Português" in Análise Social, Vol XXI (87,88,89), pp. 869-901. 1985.

SCHMITTER, Philippe C. "Introdução às Transições sul-europeias do regime autoritário: Itália, Grécia, Portugal e Espanha" in: Transições do Regime Autoritário - Sul da Europa, O'DONNELL, Guillermo e outros (orgs.), op cit.

SCHREINER, L. "Perspectives Economiques:Quelques Consequences pour le Développement des Politiques Sociales" in "L'Etat Protecteur en Crise" OCDE, 1981.

SEFER, Berislav. "L'Environnement Economique et la Politique Sociale des pays de l'OCDE au cours des années 80" in: "L'Etat Protecteur en Crise" OCDE, 1981.

SEGURA, Julio. "EL Cambio Economico Frente a la Crisis desde una Perspectiva Comunita" in PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, n. 2/1980. Madrid.

-----" EL Debate sobre la Reforma de la Seguridad Social" in PAPELES DE ECONOMIA ESPANOLA. Fundacion Fondo para la Investigacion Económica y Social, Madrid. n. 27, pps 309-82, 1986.

----- "Intervención Pública y Política de Bienestar: El Papel del Estado", in: España-Economía, GARCIA DELGADO, J.L., op. cit.

SERRAO, Joel. "Notas sobre Emigração e Mudança Social no Portugal Contemporâneo" in: Análise Social, vol XXI (87-88-89), 1985, p. 995-1004.

SIMCES, Clara. "Negociação: A Necessidade de cooperação dos Parceiros Sociais" in Emprego e Formação, n. 3, ps. 69-

72, setembro/1987.

STANDING, Guy. 'Labour Regulation and Social Policy in an era of Fragmented Flexibility'; paper of Seminar in the European University Institute on December/1990, Florence, Italy.

STEVENS, Beth Andrea. "In The Shadow of the Welfare State: Corporate and Unions Development of Employee Benefits". Thesis Doctor PH Harvard University, 1984.

STRASSER, Johano 'Organized Solidarity between Social Darwinism and the over-Protective State: Towards a Modern Concept of the Welfare State' in Praxis International, 6-1/1986, pps 33-42.

STREECK, Wolfgang. "La Dimensione Sociale del Mercato Unico Europeo: Verso un'economia no Regolata ?" in: Stato e Mercato, 28, pps 29-68, 1990 .

TEEKENS, Rudolf. "Inequality and Poverty. Portugal compared with Greece, Ireland and Spain", in: Estudos de Economia, vol. X, n. 2, Jan./Mar., Lisboa, ps. 111-41, 1990.

TOHARIA, Luis. "La Evolución del Mercado de Trabajo, 1978-1988" in Revista de Economía, Colégio de Madrid, Madrid, 1, n. 1, 1989.

THERBORN, Goran. "Karl Marx Returning by the WS ? Neo-Marxist, Pluralist, Corporatist, Statist Theories and the Welfare State", (mimeo), 1985.

THUROW, Lester C. "Equité, Efficacité, Justice Sociale et Redistribution" in "L'Etat Protecteur en Crise" OCDE,

1981.

- TOBIN, James. "The Future of Social Security: One Economist's assessment", in: Social Security - Beyond the Rhetoric of Crisis, Theodore R. Marmor e Jerry L. Mashow (eds.), Princeton U. Press, 1988
- TORRES COUTO, João Manuel. Sindicalismo e Futuro. In: Novos Desafios, n. 2, Lisboa, Maio/Agosto/88.
- UUSITALO, Hannu. 'Comparative Research on the Determinants of Welfare State: The State of the Art' in: European Journal of Political Research, 12, pp. 403-422, 1984.
- VAN KERSBERGEN, Kees. "The Welfare State: A (Re)evaluation of the Literature", in: Seminar State and Economy, European University Institute, 1990.
- VIEGAS, Victor. Formas Atípicas de Trabalho e Desemprego de Longa Duração (conferir). In: Emprego e Formação. n.4, Lisboa, Jan/1988.
- WEIR, Margaret e SKOCPOL, Theda. "State Structures and the Possibilities for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States" in: Bringing the State Back in, EVANS, Peter B. et al, op. cit.
- WILENSKY, Harold L. The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures, Berkeley and Los Angeles, Univ. of California Press, 1975.
- WILSON, Thomas (ed). The Political Economy of the Welfare State, Chapter 2: "Welfare Economics, Political Economy and the WS", sd.

ZACCARIA, Giuseppe "Un Nuovo Welfare per gli Individui" in:
Il Progetto, n. 35, pp 7-12, 1986.

~~Documentos/Textos oficiais da CE~~

CEE - "Acto Unico Europeu". Boletim das Comunidades Europeias. Supplement 2/86.

CEE - "Alargamento da Com. Européia: Grécia, Espanha e Portugal. Parecer Oficial CES/CE (inclusive extratos). 1985.

CEE - "Avant-Projet d'Avis Revise" (Section des Affaires Sociales, Familiales de l'Education et de la Culture sur L'Evolution Sociale dans la Communauté en 1989", fevrier, 1990.

CEE - Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores.Comissão das Comunidades Europeias. Bruxelas, 1989.

CEE -Coletânea das Disposições Comunitárias s/ Seguridade Social, Bruxelas, 1987.

CEE - Comunicação da Comissão Relativa ao seu Programa de Acção para a Aplicação da Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos trabalhadores. Bruxelas, Dez. 1989.

CEE - "Cooperation in the Field of Employment Local Employment Initiatives, 1984/85". Bruxelles, 1987.

CEE - "L'Emploi en Europe, 1989", Bruxelles, 1990.

- CEE - Europe Sociale - Les Aspectos Sociaux du Marché Interieur - vol. I 07/1988 e vol II supl. 7/1989.
- CEE - "Europa Sociale 1/90". Direction Générale de l'Emploi, des Relations Industrielles et des Affaires Sociales. Dec/89, Bruxelles.
- CEE - "Uma Europa Social", 4a. edição, Bruxelas, Dez/1989.
- CEE - (Auteur: Patrick Venturini) "Um Espaço Social Europeu no Horizonte de 1992", Luxemburgo, 1989.
- CEE - Jornal Oficial - Repertório da Legislação Comunitária em Vigor e de outros Actos das Instituições Comunitárias. Vol. I 14^a ed. Item: "Livre Circulação de Trabalhadores e Política Social", ps. 409 a 423. Dez/1989
- CEE - "Fundo Social Europeu/Exercício 1987 - Relatório da Comunidade ao Conselho de Ministros e ao Parlamento Europeu (16o. Rel. FSE), 1988.
- CEE - Parlamento Europeu - "Dez Anos que Mudaram a Europa" 1979/1989. 1990
- CEE - " Portugal - Conheça os seus direitos na CEE: A Comunidade portuguesa no Reino Unido e a Adesão de Portugal à CEE", sd.
- CEE - "Programa de Acção Comunitária a Médio Prazo para uma Integração económica e Social dos Grupos menos favorecidos" (Boletim das Comunidades Europeias), Suplemento 4/89.

CEE - "The Public Enterprise in Portugal and Spain. Analysis from the point of view of Competition Policy", sd.

CEE - Relatório sobre a Evolução Social - Ano de 1987

CEE - Report on Economic and Monetary Union in the European Community (Committee for the Study of economy and Monetary Union). Bruxelles, 1989.

CEE - "La Situation Sociale dans la Communauté (à l'entrée en vigueur du Traité Instituant la Communauté Economique Européenne)", CEE/Bruxelles, 1958.

CEE - "The Public Enterprise in Portugal and Spain. Analysis from the point of view of Competition Policy", sd.

CEE - "Os Trabalhadores Espanhois e Portugueses na Com. Européia: Converter-se em Cidadãos da Europa", Bruxelas, 1987.

CEE - "Tratado de Roma". Bruxelas, 1958.

CEE/Comitê Economico e Social. Autor: LIVERANI, M.
"L'Evolution Sociale dans la Communauté en 1989".
Bruxelles, Fevereiro/90.

CEE/EFER (European Federation for Economic Research) -
"Trends and Distribution of Income and Overview", 1989

CEE?Folha Mensal "Objectivo 92", (Direcção-Geral de
Informação, Comunicação e Cultura) n.s 6/89 e 9/90.

EUROSTAT "Statistiques Rapides - Population et Conditions
Sociales", N.s: 1/89, 2/89, 3/89 e 1/90, 2/90, 3/90,
4/90, 5/90, 6/90, 7/90.