

Amesterdão: a constituição social da Europa liberal

Francisco Lucas Pires *

I

**Reinventar o modelo social europeu para o redimir:
não se pode ladear a globalização, mas pode-se civilizá-la,
salvaguardando o essencial de uma identidade**

a) *A crise do Estado social e do modelo social europeu: o Estado nacional não é mais o quadro de reconciliação do social e do económico*

Por um lado, a crise do Estado social nacional é hoje inquestionável e uni-versalmente reconhecida. Conjuga-se e multiplica-se reciprocamente, como crise do Estado-providência e do Estado-soberano. Deixou também de corresponder a uma unidade funcional com o político e o económico¹. As causas são múltiplas². Umas, internas, fundam-se, sobretudo, em razões fiscais e de ineficiência³, além de produzirem formas de *stress* e *entropia*, causadoras de desvirtuamento e irracionalidade do sistema social, tornado, pois, intrinsecamente inseguro. Outras são externas.

De facto, é a mundialização que priva o Estado dos meios de controlo absoluto de que dispunha para intervir na conformação da sociedade e corrói a própria homogeneidade social prévia que aquela possibilidade de intervenção supunha.

* Professor Universitário.

¹ Referindo-se à quebra de unidade «teórico-prática» desses três elementos, v. Brian Bercusson e outros, *A Manifesto for Social Europe*, in *European Law Journal*, vol. 3, n.º 2, Junho 1997, pág. 190.

² V. por exemplo, uma enumeração em Vic George, *The Future of Welfare State*, in Vic George e Peter Taylor-Gooby, *European Welfare Policy*, 1997, págs. 22-27.

³ Cf. Franco Archibugi, *Beyond the Welfare State: Planning for a Welfare Society*, in Bent Greve (ed.) *Comparative Welfare Systems*, Londres e Nova Iorque, 1996, pág. 217.

Os processos interconexionam-se a uma escala por vezes planetária e os contornos espaciais do poder político nacional desvanecem-se. Isso significa, por exemplo, que as decisões exteriores sobre a moeda ou o investimento, originadas em centros políticos ou empresariais externos e independentes do Estado, se tornam mais relevantes socialmente do que as deste. Todos os agentes sociais passam, aliás, a dispor de uma arena alternativa às do Estado e mercado nacionais.

Em termos gerais, o mais preocupante é o facto de, ao deslocar o eixo de reflexão sobre a Europa para a sua relação com a não Europa, a mundialização coloca o problema de saber se *é possível entrar na economia mundial e manter um modelo social próprio*. Falo aqui de «modelo social», mas a questão pode ser estendida a outros aspectos do modelo europeu, como o do modelo de saúde pública — é o que se percebe, por exemplo, do conflito da Comunidade Europeia com os Estados Unidos e a própria OMC a propósito da utilização de hormonas na produção animal.

Pergunta-se, então, se não será de adoptar já o «modelo» americano — apesar de tudo, preferível ao asiático ou singapuriano —, com salários mais baixos, flexibilidade dilatada e despesa pública reduzida em relação ao europeu e que, produzindo muito menos desemprego (4,5% em Agosto de 1997), gera igualmente pior qualidade de vida e maior criminalidade? Ou, ainda, se, no pólo oposto, não será antes de repensar o modelo europeu do Estado-social de raiz bismarckiana-beverigiana que, embora relativamente recente, entronca em valores históricos de solidariedade, tanto cristã como laica, considerados co-essenciais à ideia de Europa e que haviam legitimado no pós-guerra o Estado-providência, a última forma superlativa do Estado-democrático-nacional?

Se é bom pôr as questões de modo cortante e dilemático entre «modelos» opostos, as soluções de «boa razão», numa situação complexa e de transição, já não podem, porém, ser tão caricaturalmente extremadas. Não será até por acaso que está na moda uma ideia de terceira via, entre a reafirmação da

rigidez tradicional, reapadrinhada recentemente por Jospin e acompanhada apenas pela redução do tempo de trabalho (semana de 35 horas paga como de 39), e a flexibilização à americana, mais tentadora para a jovem direita liberal, mas que obriga a escolher entre desemprego ou desigualdade ⁴ e é liquidatária de qualquer veleidade de identidade social europeia.

b) *A impossibilidade de regresso às soluções dos anos 30: a globalização veio para ficar e o Estado e a sociedade são outros*

Consenso, poderá apenas lograr-se relativamente ao facto de dificilmente as soluções dos anos 90 poderem ser as dos anos 30, quando o ciclo guerras comerciais, desemprego, despesa pública e nacionalismo se pôs em marcha, até no sentido militar do verbo — evocação que, só por si, já suscita mais pesadelos do que esperanças. Desde logo, o quadro é agora completamente diferente.

O facto radicalmente novo é o de uma globalização que «veio para ficar», ao contrário da que, nos fins do séc. XIX, «transportada» pela locomotiva, o telégrafo, o barco a vapor, a convertibilidade da moeda e os regimes liberais de comércio, chegou a servir de pano de fundo às análises de Marx e outros ⁵. A crise do Estado-providência, que já se esboça desde os anos 70, mas pareceu reabsor-vida nos anos 80, e se confirma nos anos 90 ⁶, é provocada agora pela consistência e violência desse fenómeno novo da economia sem fronteiras, obrigando a uma revisão de longo prazo.

Por um lado, a globalização vai aparecer inextricavelmente ligada à desregulação; por outro, vai transformar o capital institucional internacional

⁴ Paul Krugman é, apesar de tudo, um dos economistas americanos que vêem esta questão de um modo mais moderado. Como dizia recentemente «não acredito que a Europa consiga resolver o seu problema de desemprego sem aceitar um agravamento das desigualdades na distribuição do rendimento. Mas não precisa de ser tão brutal como os EUA» (entrevista ao *Público* de 13/10/97).

⁵ Cf. o meu *A Europa face à Globalização* (Conferência no seminário da Fundação Calouste Gulbenkian sobre a Europa-96, Lisboa, 6/5/1996).

⁶ V. Martin Rhodes, *Globalization and West European Welfare States: A Critical Review of Recent Debates*, in *Journal of European Social Policy*, 6 (4)-1996, pág. 306.

no maior grupo de pressão mundial. De condicionamento estrutural externo, transforma-se em «ideologia» da própria economia⁷, provavelmente para lá daquilo que realmente significaria, e, no reverso, ajudando também à ideologização do economicismo.

É então que o regresso, por vezes sonhado, às soluções dos anos 30 parece automaticamente excluído num mundo onde a ideia de fronteira nacional não só se esbateu na vida material corrente, como perdeu o carácter de *forma mentis* original da educação, da informação, das comunicações e do comércio. Nem a transformação da solidariedade em Estado-providência, nem a da competição comercial em guerra militar são hoje suportáveis ou, sequer, imagináveis.

Dir-se-ia que os contribuintes, no primeiro caso, ou os cidadãos, no segundo, garantem, como no grito de Régio, que não irão por aí... O juízo vale ainda mais para a escala europeia, onde não há meios fiscais para imaginar uma segunda metamorfose «providencialista» do Estado, nem meios militares para assegurar a defesa, quanto mais a guerra... De resto, é o próprio «mito» do Estado, enquanto enteléquia amassada pela memória dramática da História, que se dilui ou se diminui, movido por vagas sucessivas de privatização e descentralização e outras tantas de mundialização e continentalização, na margem oposta. Nas economias abertas e em ordem à competitividade estrutural da economia nacional, o papel do Estado é «desprivilegiado» em favor de mecanismos de governação que operam a vários níveis⁸.

A perda de autonomia provocada pelo contexto internacional vem gerar, ao revés, a necessidade de maior coordenação supranacional e o espaço para a ressurgência de estruturas subnacionais. Os poderes do Estado nacional são limitados por uma complexa deslocação de poder «upward, downward and outward» (Bob Jessop)⁹.

⁷ *Ibid.*, pág. 309.

⁸ Cf. *Post-Fordism and the State*, in Bent Greve (ed.), *Comparative Welfare Systems*, obra cit. pág. 126.

⁹ *Ibid.*, pág. 178.

Também a sociedade é «outra», justamente dita pós-industrial (Daniel Bell). A sua economia é agora a principal arena de poder e os respectivos instrumentos de guerra (ou guerrilha?) são as tecnologias informáticas, os meios de comunicação e os recursos financeiros ¹⁰. No novo ciclo, dito pós-fordista, tanto o processo laboral, como o tipo de crescimento macroeconómico ou o modo de regulação económica são revistos segundo o novo paradigma da flexibilidade e da inovação permanente ¹¹.

A sociedade que se está a formar alcança aí uma muito maior autonomia e alguns chegam a imaginar que, através deste processo, ela atinge um tal ponto de «afluência», que já não haverá que «redistribuir» a riqueza através do Estado, mas simplesmente de a «distribuir» no seu interior (da sociedade) e pelos seus próprios meios ¹², o que, no entanto, suporia um elevado grau de consenso, equilíbrio e nivelamento social e é, pois, francamente utópico.

c) *A Europa também não pode fechar as portas e optar por soluções contra o mundo — o que exige, em primeiro lugar, um esforço de auto-reforma*

Estamos, assim, longe do Estado da sociedade industrial, que dirigia e controlava a produção estandardizada, hoje vista como um *job killer*, com estruturas hierarquizadas e rígidas, inimigas da flexibilidade provocada pelo desenvolvimento moderado. Neste quadro, «o primeiro dos remédios sensatos parece, pois, o de recolocar a Europa no mundo, e não acima dele».

É, aliás, o paciente quem costuma precisar de cura. Não quem está são. E tal como a caridade, também os sacrifícios devem começar por nós próprios. Com a condição de não se desistir da própria natureza, uma espécie de ADN histórico-político-cultural sem o qual teria razão o «milénarismo ao contrário» (Jameson) que fala do fim de tudo — História, ideologias, identidades — fora

¹⁰ R. Murray, *Fordism and Post-Fordism*, in S. Hall e M. Jacques (eds.), 1989, págs. 38-47.

¹¹ *Ibid.*, págs. 170-171.

¹² Franco Archibugi, obra cit., pág. 217.

de qualquer perspectiva de futuro. Nesse caso, não se trataria de cura, mas de imolação pura e simples.

Mas como reverter a situação, se é verdade estarmos perante o escândalo de ,nas mesmas actividades produtivas do mercado mundial, entre os salários mais altos praticados na Europa desenvolvida e os mais baixos do Terceiro Mundo chegar a haver uma diferença de 40 para 1? Face a essa constatação, surgem, porém, duas outras verdades não menos evidentes: «que os equilíbrios de cada economia não podem ser impostos de fora e determinados por outros e que é, em primeiro lugar, por razões de degenerescência económica, política e social internas que o modelo social europeu tem de ser revisto».

Ninguém se atreverá, pelo menos, a alegar que são os não europeus os responsáveis pela nossa crise demográfica ou pelo aumento da longevidade média que minam os nossos sistemas de Segurança Social. «E como responsabilizar o Terceiro Mundo pela crise da nossa indústria, se as importações europeias correspondem apenas a 9% da respectiva produção e mais de 2/3 destes 9% provêm dos Estados Unidos e do Japão?»

A nossa responsabilidade parece ainda mais exigível quando vemos o panorama que temos pela frente. Nalguns países, «o peso das obrigações fundadas da Segurança Social aproxima-se já do respectivo produto nacional. Mas o crescimento deste último tem ficado, por sua vez, a menos de metade do caminho do das despesas da saúde. Ora, quando as perspectivas são de trabalhar trinta anos, viver oitenta e manter um saldo demográfico negativo, o horizonte não promete desanuviar-se».

E tudo isto enquanto o vínculo entre esforço e remuneração se dissolve. O resultado moral da mais radical e extensa operação socializadora do Ocidente acabou na anomia cívica do individualismo, degenerescência «mortal da visão personalista europeia do homem»¹³. Como perguntava recentemente Meinhard

¹³ Cf. Raymond Lepée, *L'Identité Européenne*, in Edifie L.L.N. (eds.), *Des Valeurs pour L'Europe*, Bruxelas, 1993, p. 163.

Miegel, um dos maiores pensadores alemães da questão social, como se pode reassegurar um sistema social quando os homens pensam apenas em si e no dia de hoje? ¹⁴ De facto, segundo o resultado de vários inquéritos conhecidos, individualismo e laicização são as tendências de fundo mais crescentes no espaço sociológico dos 15 países da União e não é fácil imaginar que os valores e a vontade de reforma peguem nesse chão...

«Há, pois, que começar por recusar a lógica do bom Velho Mundo. A questão está na sua reforma antes de estar na disciplina do resto do planeta, por trás da qual espreitaria, ainda, um inviável fantasma colonizador. De outro modo, seria como voltarmos ao Titanic, mas, desta vez, não para chocar com um iceberg, mas com a própria calote polar.»

A Europa pode não ser já o santuário da economia mundial mas tem, pelo menos, de ser um *insider*. De resto, foi esta mesma uma das causas genéticas da integração europeia, nascida para propiciar essa inserção, retomando a ligação às novas revoluções, como a das biotecnologias ou a da informação, que, no entanto, deixamos passar ao lado.

d) *O malogro das primeiras tentativas de reforma pela Comissão Europeia: as propostas de Delors e Santer para combater o desemprego*

Outra visão conduziria à ociosidade de uma espécie de reforma precoce. O que vale a pena é mesmo não perder mais tempo. Para chegar até onde o Japão e os Estados Unidos foram mais lesto a partir, seria preciso começar já a rasgar as novas redes transeuropeias que podem criar o «emprego imediato», e a entrar a sério nas novas tecnologias da informação e da educação para a competitividade que criarão o «emprego do futuro». Por aí avançavam, de resto, o Pacto para a Confiança e o Emprego, de Santer, ou a política do esquecido Livro Branco sobre o Crescimento, a Competitividade e o Emprego de Jacques Delors.

¹⁴ Cf. (em co-autoria com Stefanie Wahl), *Das Ende des Individualismus, Die Kultur des Westens zerstört sich selbst*, Bona, 1994.

O ponto de partida da análise estrutural da Comissão estava no desemprego e nas suas causas. Entre estas, eram denunciadas as diferenças e imperfeições do mercado de trabalho e a sua falta de flexibilidade. Acrescentavam-se-lhes os desincentivos em matéria de criação de emprego, resultantes das deduções obrigatórias da segurança social, e uma filosofia de que estavam imbuídos os próprios sindicatos, mais voltada para a protecção do emprego do que para o combate ao desemprego.

Havia mesmo quem interpretasse o Livro Branco sobre o Crescimento, a Competitividade e o Emprego como apelo a uma reforma do mercado de emprego capaz de encorajar uma organização mais flexível deste, uma melhor divisão do tempo de trabalho, custos salariais mais baixos, melhores qualificações profissionais e uma política de emprego mais activa ¹⁵. Para algumas interpretações, estaria mesmo subentendido o desmantelamento das formas tradicionais de protecção do mundo laboral ¹⁶.

Julgo que não ia tão longe. Prevaleram, porém, uma certa ambiguidade e paralisia. Certos contributos da Comissão, como o do investimento nas redes transeuropeias ou na investigação e desenvolvimento, seriam, por sua vez, criticados por o seu significado imediato mais notório assentar mais na lógica do combate ao desemprego do que no da criação de emprego. Começava-se por querer atacar os sintomas mais do que as causas. Ao nível dos Estados ainda não havia suficiente consciência de que o problema já transcendia em parte os respectivos meios. Ao nível das Comunidades também não se percebera que já era preciso reordenar as respectivas prioridades globais, a começar nas orçamentais.

Muitas das indicações das propostas de Delors e Santer eram, porém, positivas, nomeadamente a de uma desoneração fiscal do trabalho não-qualificado, (hoje já se fala da sua subsidiação) compensado por uma ecotaxa sobre o gás

¹⁵ Elaine A. Whiteford, *W(h)ither Social Policy?*, in J. Show e G. More, (eds.) *New Legal Dynamics of European Union*, Oxford, 1995, p. 126.

¹⁶ *Ibid.*

carbónico e o nuclear¹⁷. A sua orientação poderia ser revista nalguns pontos mas a sua ideia de auto-reforma e o seu anti-imobilismo através do prisma da construção europeia eram sinais positivos. Ficaram, no entanto, na gaveta, apesar dos biliões de ecus então sobrantes da PAC.

«A contradição surpreendente é que os Estados-membros consideraram que a escala de resolução das políticas novas ou do século XXI, tipo política de investigação (em que os Estados Unidos e o Japão investem 2,5% do respectivo PNB), continuava a ser nacional — pelo menos até Amsterdão, onde passou a ser decidida por maioria qualificada — enquanto a velha «política agrícola comum» sobrevive no topo da agenda e da despesa, como o principal «item» orçamental da União. Como se o futuro tivesse estagnado atrás de nós... »

A PAC ainda pode aspirar a uma produtividade de excessos que, só para obter mais financiamentos, chegou já a afectar o ciclo da vida, como se viu no caso das «vacas loucas», enquanto as novas políticas não têm respostas mínimas. É como se, pela primeira vez, a Europa se tivesse atolado na defesa dos seus troféus de caça mais do que na sua postura de vanguarda ou nova fronteira dos seus velhos Estados-nações.

A simples lógica no mundo da competição não devia deixar privilegiar a sobreprodução dos sectores em perda por falta de procura, remediando o que já há muito foi remediado ou já não tem remédio. A solução está antes nas políticas que podem desbravar o caminho das novas preocupações e demandas sociais e, por isso, criar o novo emprego, incluindo neste plano, aliás, o desenvolvimento regional e rural que, esses sim, deviam ser objecto de atenção redobrada.

¹⁷ Ver. Robert Toulemon, *L'Europe et l'Emploi*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 400, Julho-Agosto, 1996, págs. 485 e ss.

e) *Mais flexibilização de estruturas mas mais responsabilização de todos por cada um na redescoberta de uma identidade social que assegure ao homem e às suas organizações e grupos o centro das preocupações*

Mas não implicará esta adaptação por tudo em causa, cedendo à lógica da flexibilização total? Não necessariamente. «Afinal, o Japão sobrevive à mundialização com taxas de desemprego modesto, à volta dos 3%, enquanto no mesmo período — últimos 25 anos — a taxa de desemprego dos quinze se multiplicava por quatro¹⁸. E isto enquanto preserva elevados níveis de segurança laboral, critérios de *seniority* na promoção empresarial, altos salários e aceitável protecção social».

A questão é que as políticas de investigação e novas tecnologias foram aí mais longe, as faculdades de inovação, produtividade e qualidade mantiveram-se e a agressividade comercial desenvolveu-se, tudo contribuindo para compensar a diferença de custos. Quando as economias mais atrasadas avançam para posições intermédias, a oportunidade dos que ocupavam essas posições, é avançar para as áreas de ponta.

A lição é a de que a Europa precisa de reformar o seu modelo em termos de prioridades e métodos. Não se trata de abdicar da sua identidade mas de pensar que uma identidade é tanto mais forte quanto menos dispensar o espelho dos outros, sobretudo dos mais concorrenciais. É também face a eles que se a Europa não pode ser um super-Estado-providência, também não pode contra si mesma abrir as veias da super-fractura social, qual espécie de novo «muro de Berlim» humano e, paradoxalmente, transfronteiriço.

«A necessidade de adaptação europeia à mundialização tem, de facto, como limite a ideia daquilo que é o essencial da política social e do famoso modelo europeu respectivo: a centralidade do homem e da preocupação por ele na economia». Pelo menos para respeitar o parâmetro da actuação de Ludwig Erhard,

¹⁸ V. Felipe Sorz, *Políticas de empleo en Europa*, in Meridiano CERJ, Agosto, 1996, n.º 10, pág. 14.

um dospais do chamado «milagre alemão» no pós-guerra: «medida e juiz do bem e do mal da política económica não são dogmas ou posições de grupo, mas exclusivamente o homem, o consumidor e o povo»¹⁹.

Para lá da grande revolução liberal «macro», este homem «medida de todas as coisas» não pode ser visto como um homem kantiano, carecido de identidade e laços com a comunidade, como se suspeita ser o próprio homem de Rawls, objecto de uma relação demasiado esquemática com a justiça. Sem entrar na polémica entre «liberais» e «comunitários», dir-se-ia que, se o mundo «macro» é cada vez mais liberalizado, os patamares sucessivamente inferiores, a começar no ainda muito liberal da União Europeia, devem ser cada vez mais comunitarizados.

Se o valor do trabalho está hoje em perda, é porque a sua função económica se tornou quase exclusiva e se separou da função social²⁰. A qualidade «humana» no processo produtivo acaba, então, cindida. A heterogeneidade, a individualização e o economismo crescente das relações laborais seriam, no seu conjunto, responsáveis por esta factura no interior da sociedade e, para lá dela, da própria pessoa. Nesse sentido, a desumanização começaria na separação da economia e do social e a reconciliação de ambos deve começar a fazer-se por baixo.

Isto não impede a provável necessidade de um maior nível de flexibilização a nível nacional, ao mesmo tempo que se definem, porém, limites e dimensões superadoras dessa tendência. A flexibilização é necessária a nível nacional, também porque esse patamar era simultaneamente exclusivo e super-rígido. Em compensação, o nível europeu, que era quase a tábua rasa liberal, mantém-se suficientemente virgem para poder ser ainda um terreno de enquadramento e compensações. Assim, a crescente liberalização interna pode até supor uma «política subsidiária de emprego» ou a «reabilitação do serviço público», embora numa base menos estatista, ao nível europeu, isto é, à dimensão do novo Mercado Único.

¹⁹ *Apud* Horst Afheldt, *Austieg aus dem Sozialstaat?*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B-25-26/95, 16/6/95, pág. 3.

²⁰ Cf. Brian Bercusson e outros, *obra cit.*, pág.. 194.

f) Mesmo os liberais são hoje mais popperianos do que hayekianos

Essas soluções, como se verá, também foram consagradas agora no Tratado de Amesterdão. Parece lógico admitir, por exemplo, que, se a União tivesse levado por diante a construção das redes transeuropeias, isso teria criado o contraponto que permitia também aos Estados-membros avançar mais rapidamente na flexibilização das suas estruturas sociais.

«Afinal, mesmo os liberais europeus querem menos Hayek²¹ e mais Popper²²: menos soluções aviadas pelo *vademecum* e mais consideração pela diversidade dos 'doentes' e das 'doenças'». Por exemplo, a redução das horas de trabalho, mesmo quando é uma má política global, pode ser uma boa política sectorial ou de empresa. E se há serviços que devem passar a ser pagos ao justo preço, mas ao mesmo tempo há regras de sistema multilateral do comércio que devem ser melhoradas, sobretudo se a Europa entrar unida na negociação. Sobre este último ponto, só é pena que, no plano do comércio externo, Amesterdão tenha hesitado. O art.º 113 dos Tratados da União Europeia não incluía ainda os serviços e os direitos de autor, cuja delegação à Comunidade fica dependente de um voto por unanimidade, quando a verdade é que os Estados sozinhos, por si sós, podem cada vez menos na negociação global.

²¹ Considerado um «libertarian» mais do que um «liberal», é, pois, duvidoso que Hayek não deva ser posicionado antes a meio caminho do conservadorismo. Na sua filosofia, não se encontra, em todo o caso, nenhum resto da ideia/valor da «sociabilidade» — que, no entanto, muitos autores incluem no núcleo duro da tradição liberal — muito menos do «social». Este implicaria hoje, segundo ele, uma planificação global e teria a ver com indefinidos objectivos gerais de uma comunidade, fora, pois, da concepção liberal da sociedade (v. *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Londres, 1967, pp. 236-247). O seu modelo é, pois, mais rígido sob este aspecto, constituindo provavelmente a mais perfeita e simétrica alternativa ao marxismo, com a ideia de liberdade individual a ocupar a posição do «valor supremo e absoluto» e não apenas a de um primeiro valor co-constituente do humano e do social, em cujo quadro seria, porém, temperado por outros. O verdadeiro liberal supõe, porém, a definição de «regras do jogo» mesmo no plano social, assim como uma abertura aos problemas da sociedade tal como se apresenta. A noção de ordem que o liberalismo implica exige seguramente, pelo menos, fortes garantias de «sociabilidade». E sob este aspecto podemos dizer que o «mercado único» postula também, no mínimo, garantias de sociabilidade à mesma escala.

²² Como se sabe, para Popper é mais importante saber quais são as teorias refutáveis do que quais são as correctas. Sobre uma noção popperiana da justiça social, baseada em tal pressuposto, pode ver-se o ponto de vista liberal de Bruce Ackermann, *La justicia social en el Estado liberal* — trad. de Carlos Rosenkrenz — Barcelona, 1993.

E há uma rede social mínima que tem de ser reconstruída ao nível geral, pelo menos em termos de amparo contra a exclusão, numa direcção para que Amsterdão parece também apontar (v. art.º 118, n.º 2). Sob pena de ter de se perguntar que nível de desigualdade poderá ser aceite pela democracia ou se a fractura social não acabará por pôr em causa o próprio crescimento, como parece acontecer nos países desenvolvidos que atingiram níveis excessivos de diferenciação e insegurança social.

Se é verdade que o desemprego de massa custa, na Europa dos Quinze, mais de duzentos mil milhões de «euros» em subsídios, os quais poderiam teoricamente circular na economia com objectivos produtivos, e se é ainda verdade que tal substituição transformou activos potenciais em excluídos automáticos, também é verdade que o subsídio de desemprego facilita a mobilidade e tem uma incedível velocidade de circulação como meio de consumo. Mesmo só do ponto de vista económico, não é, afinal, tão mau!

Novas vias de estabilidade do emprego, ou, pelo menos, de empregabilidade, terão de ser reencontradas, porque está visto que ninguém investe num «passageiro» accidental da empresa — nem o próprio trabalhador, nem o empresário — quando a formação contínua se torna, no entanto, cada vez mais necessária. Se não forem as empresas, terá de ser um Estado educativo — novo sucessor do Estado social? — e, de preferência, ambos a segurarem permanentemente os activos contra as quedas fora do sistema e, no mínimo, a aptidão para reentrar nele.

No domínio da segurança social, por sua vez, é cada vez mais comumente aceite haver um *mix* ideal entre a existência de uma rede de segurança com um mínima e sistemas de adicionais de contribuição voluntária, com um limite para o total de compensações possíveis. E embora ninguém queira ou possa europeizar estas políticas — sobre as quais a decisão continua, aliás, sujeita, depois de Amsterdão, à regra da unanimidade —, entra pelos olhos dentro o carácter comum das causas e efeitos do problema e a necessidade de coordenar e harmonizar políticas a este respeito.

Por outro lado, no plano externo, se não tem de se entrincheirar como uma fortaleza, a União Europeia não tem também de se prostrar como uma passadeira. Deve manter desperta e avivar a cláusula social do GATT. Quando a Coreia do Sul considera um progresso a recente introdução da semana de 52 horas sem férias e, não obstante, compete com as economias mais desenvolvidas no mercado dos automóveis, parece evidente a existência de um desequilíbrio.

A Europa deve também ser capaz de reagir com mais autoridade e rapidez, nomeadamente em situações de crise. Para isso, deve dispor de uma «política comercial activa», quer de combate ao *dumping*, ao contrabando e à contrafacção, quer de promoção das marcas europeias e de um «made in Europa», que, ao mesmo tempo, defenda e dê conta do apanágio da qualidade que ainda lhe permitirá preservar, ao mesmo tempo, emprego e salários mais altos.

g) *Uma revisão global, mas pragmática e gradual, das políticas sociais europeia e nacionais: a revisão do paradigma socialista implica também a revisão do paradigma liberal*

Como já se viu, o desafio não parece, porém, satisfazer-se com pequenos arranjos ou bicos de pés... Passou o tempo dos caldos de galinha... A própria «economia social de mercado» de estirpe germânica e renana, julgada inexpugnável até há pouco e super-modelo do modelo europeu, debate-se hoje com a necessária revisão do seu contrato social²³. O facto teve, porém, um reflexo positivo na própria Alemanha: o de fazer compreender que o futuro do seu modelo passa também pelo oculto contraente externo que é a globalização e já só pode ser negociado com a intervenção da Europa, enquanto único mandatário possível do mesmo mercado também único, de que a Alemanha é apenas o maior vendedor e, por isso, o maior interessado.

²³ Cf. Mitchell P. Smith, *The End of German Social Partnership?*, in CEPS Review, n.º 2, Verão de 1997. O autor acaba por considerar tratar-se sobretudo de um processo de adaptação. O próprio SPD, através do seu líder Gerhard Schröder, apresentou recentemente um conjunto de doze teses que visam a revisão daquele modelo e apontam para maior competição, vitalidade empresarial, um Estado mais reduzido e subvenção de salários (v. *Die Zeit*, n.º 39, 19/9/97, p. 29).

«Se nem tudo é claro, sabe-se, pelo menos, que, tal como as coisas estão, e se não se agir colectiva e reformisticamente, no sentido de uma reidentificação do modelo social europeu, este promontório da Ásia que é o 'Ocidente original' se tornará paradoxalmente no *far-west* porvir — a inércia como o desmantelamento súbito do sistema teriam consequências trágicas de insegurança sobre o tecido social, as empresas, as famílias e as pessoas»²⁴.

«E sabe-se igualmente, na vertente simétrica, que o Estado-providência, velho quer como estatismo fiscal quer como providencialismo, não pode continuar a valer como bastião-tabu da identidade europeia. Se calhar a Europa pós-socialista é também pós-liberal. Ou, em todo o caso, o paradigma liberal tem de se adaptar ao fim do paradigma socialista». Nessa via de mutação qualitativa, o caminho vai desde a nova ética empresarial, até à anteposição do educativo ao social na qualificação e revalorização de certas políticas públicas. Mas passa, paralelamente, por formas de financiamento mais responsáveis da educação, da saúde e da segurança social.

h) *Política social: uma responsabilidade partilhada do nível europeu ao local*

As entidades como o Estado e a União Europeia — mas também o poder local, em planos diferentes, não têm de ficar a olhar. Devem, no respeito da respectiva repartição vertical de competências, viabilizar uma política social subsidiária, uma política de emprego coordenada, uma política comercial activa comum e uma política de emigração harmonizada, correspondentes, aliás à necessária regulação de um espaço económico não apenas «comum», mas «único». Então, a defesa própria, através de políticas «anti-dumping», poderá integrar o dispositivo geral com mais autoridade e eficácia.

O nível europeu é fundamental e, de certo modo, é o momento da soma, onde se ata o nó do problema. O plano nacional, apesar de decisivo, já não é

²⁴ Bil Jordan, *Globalization and Europe «Social Model»*, in the Philip Morris Institute (ed.), *What Global role for the EU?* September, 1997, pág. 48.

suficiente para operar o domínio dos factores económicos indispensável à sua compatibilização social. Na perspectiva externa da globalização, só com a sua contribuição se pode evitar o deslaçamento conjunto.

«Mas a responsabilidade da União Europeia está sobretudo em garantir aquilo que já não é possível Estado a Estado: readaptar o essencial de um modelo social próprio, isto é, uma ideia de responsabilidade mínima de todos por cada um²⁵, em termos agora, simultaneamente, mais amplos (Mercado Único) mas também menos divorciados da capacidade competitiva ao nível mundial. Nem auto-exclusão europeia do mundo, nem hetero-exclusão individual da sociedade comum trazida pelo Mercado Único».

«É a isso que se poderia chamar uma Europa protectora mas não proteccionista. Uma Europa que não seja uma simples «câmara de descompressão da globalização»²⁶ mas, ao mesmo tempo, se mostre capaz de jogar o novo jogo no seu novo tabuleiro». Cautelosamente, Amesterdão parece orientar-se nesta direcção, embora com enormes anteparos que nos permitem dizer sim às políticas social e de emprego europeias, mas com a noção de que só devagar — talvez demasiado devagar — se irá chegar ao longe.

II

Uma Europa Social depois de Amesterdão?

Muitos Limites, Óbvia Necessidade, Algumas Possibilidades

Tudo indica, entretanto, que as políticas social e de emprego passarão a estar nos títulos de «caixa alta» da agenda comunitária. A percentagem recorde de desempregados, apesar de diferenças relativas relevantes, mostra haver um

²⁵ Raymond Lepée, *obra cit.*, pág. 165.

²⁶ Elie Cohen, *Europe between market and power: industrial policies*, in Yves Mény e outros, *Adjusting to Europe*, Londres, 1996, pág. 153.

problema social comum e estrutural por resolver no seio da União, que pode criar uma nova divisão de classes, ou «fractura social», ao nível do conjunto do Mercado Único. Foi, aliás, por isso que, no ecrã mais vasto possível sobre este problema, o recente mega-seminário internacional da Gulbenkian (5 a 7 de Maio 1997) sobre a Europa Social reflectiria «a imagem de uma conferência médica à cabeceira de um doente em estado crítico»²⁷.

Não admira assim que o Tratado de Amesterdão viesse incorporar o tema do social no programa constitucional da União, deixando para depois questões que antes haviam parecido prévias e mais urgentes, como a da reforma institucional. A Cimeira Extraordinária sobre o Emprego (20 de Novembro) procurou depois pôr a primeira pedra na concretização desta nova linha de acção normativa, mesmo antes de qualquer ratificação nacional do Tratado em que se fundamenta, e congregar os Estados, com algum alvoroço épico, para um novo Pacto sobre o emprego.

a) *Dificuldades e limites*

Dois factos lançam suspeitas, porém, sobre a seriedade de propósitos a este respeito. Por um lado, a experiência de fracassos já ocorridos no passado, primeiro nos anos 70 e 80 (Programa de Acção Social), depois com as sucessivas propostas de Delors (Livro Branco) e Santer (Pacto de Confiança) sobre a competitividade e o emprego. Por outro lado, a ideia de que em Amesterdão se tratou sobretudo de acomodar as promessas eleitorais de Jospin para salvar a Cimeira e a última etapa do trajecto para a Moeda Única.

A verdade é que, se os Estados estão agora mais conscientes de que a própria viabilidade do Mercado Único implica um mínimo de regulação social à mesma escala, sem a qual, nomeadamente, toda a mobilidade transfronteiriça será inviável e toda a confiança do mundo laboral no projecto será precária, as dificuldades e os limites de uma política social comunitária não se desvaneceram.

²⁷ Emilia Nadal, *Brotéria*, vol. 145, pág. 230.

Elas começam logo na falta de uma sociedade civil europeia suficientemente homogénea, minimamente entrosada. O défice de estruturas associativas e da respectiva concertação e a heterogeneidade das instituições sociais nacionais chegam para advertir sobre a ineficácia de qualquer política social centralizada e abrangente. Além de que a futura sociedade europeia nunca o será no sentido suposto pela velha ideia da política social, embora possa, ao revés, antecipar, como protótipo, o conceito de Giddens de uma sociedade concebida mais como conjunto de processos e mecanismos de representação e organização das relações sociais do que como uma entidade orgânica delimitada no espaço e no tempo.

Ligado a esses, subsiste ainda um outro défice: o da democracia europeia. A história da política social é, de facto, a de um permanente vínculo com a democracia. É através deste que se opera o essencial *trade-off* entre eficácia e redistribuição (G. Majone) na Europa. Justiça social e democracia alimentam-se e condicionam-se reciprocamente, crescem e retraem-se em conjunto.

Amesterdão, sintomaticamente, reduziu tais défices de democracia alargando de 40 para cerca de 60% o mínimo de competências legislativas sujeitas ao processo de co-decisão em que o Parlamento Europeu é um igual do Conselho. Mas a democracia europeia carece ainda de um verdadeiro espaço público, de movimentos de opinião própria, de instrumentos partidários proporcionais, de uma cidadania política vigorosa, além do complemento de poderes que continua a faltar ao PE.

Uma política social europeia enfrenta também a resistência de um Estado-nação que se fortalecera como Estado-providência e receia agora que a transferência de instrumentos políticos no domínio social equivalha a uma automática perda de legitimidade. No dia em que deixar de ser o protector oficial dos fracos, a probabilidade de deixar de ser obedecido é muito maior. Por muito que reconheça ter perdido eficiência na resolução dos problemas sociais, o Estado nacional quer evitar o agravamento da erosão de autoridade que, neste plano, poderia ser especialmente grave, até por não ter ainda formas de compensação por parte da União Europeia.

Uma política social a sério equivaleria, aliás, à definitiva passagem do *market building* ao *state-building* e teria uma óbvia conotação federalista ²⁸ que poucos aceitariam, para já, assumir. Na história constitucional dos Estados Unidos, foi, aliás, o New Deal que assinalou a passagem do federalismo dual para um federalismo de direcção mais unitária. Ora, na construção europeia, não se chegou ainda à fase pós-guerra civil americana, quanto mais ao New Deal.

O desequilíbrio entre capital e trabalho torna, aliás, inviável este *new deal* europeu. A antecipação do Mercado Único, a pressão da liberalização mundial do comércio, a crise e o carácter ainda predominantemente nacional das organizações sindicais são outros tantos impedimentos ao reequilíbrio das forças. Ora, o compromisso histórico por trás do Estado-providência europeu baseava-se numa paridade de poder negocial do capital e do trabalho ²⁹. Agora, só a força política da democracia pode compensar em parte essa desproporção. Só através dela se pode «civilizar» o mercado e equilibrar as carências de uma verdadeira sociedade civil.

Mais ainda: devido à fragmentação das estruturas sociais, a questão social, ou aparece aqui também sob a veste de questão interestatal, ou não aparece. Os seus intérpretes com capacidade de decisão só podem, por enquanto, ser os Estados. Desse modo, nem se deixa inteiramente identificar como questão específica e directamente europeia, nem pode suscitar a função arbitral ou a função coesiva de um hipotético Estado europeu.

É por tudo isto que as políticas social e de emprego aprovadas em Amesterdão assentam ainda essencialmente na ideia de coordenação das políticas nacionais e na decisão por unanimidade. Domínios como o dos salários e o do direito de greve ou de *lock-out* continuarão sob a exclusiva competência dos legisladores

²⁸ Wolfgang Streeck, *From Market-Making to State-Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy*, Florença, 1994, pág. 12.

²⁹ V. James A. Caporaso, *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n.º 1. Março 1996, pág. 47.

nacionais, e a unanimidade é requerida em temas como os da segurança social, despedimentos, representação dos trabalhadores, condições de emprego dos nacionais de países terceiros e financiamento da política de promoção do emprego (Declaração para a Acta Final, relativa ao art.º 5.º, ponto 3).

Em compensação, serão decididas por maioria qualificada e sujeitas ao processo de codecisão (art.º 189-B) as políticas de melhoria do meio de trabalho, as condições de trabalho, a informação e consulta dos trabalhadores, a integração de pessoas excluídas e a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no mercado de trabalho (art.º 118).

A política social comunitária manterá, por certo, também um carácter predominantemente «regulador»³⁰, pois continuará a dispor de um orçamento restritíssimo e a carecer de instrumentos de implementação que continuam na mão dos Estados nacionais. Em qualquer caso, deverá respeitar, também por este motivo, limites muito estreitos de subsidiaridade, que é, de resto, um conceito criado pela doutrina da Igreja a propósito da questão social e já era objectivamente tido em conta neste plano antes do Tratado de Maastricht³¹. Dir-se-ia, pois, conclusivamente, que uma via de redistribuição social centralizada não teria consenso, nem condições de eficiência, nem instrumentos de operação.

Subsistem ainda os condicionamentos de carácter económico. Desde logo, como já disse Alain Liepietz³², o emprego e a política social não dependem exclusivamente da Europa. Mais: 80% da produção socializada da maior parte das pessoas que residem na Europa é realizada num raio de 20 km à volta do seu domicílio. O mesmo autor chega a afirmar que se podem criar empregos qualquer que seja a política europeia e que é a dimensão de proximidade que deve ser considerada prioritária para o efeito, o que aliás corresponde às indicações do já citado princípio de subsidiaridade.

³⁰ Ver G. Majone, *Which social policy for Europe?*, in Yves Mény e outros, (eds.), *Adjusting to Europe*, obra cit., págs. 124 e ss.

³¹ Ver o meu *A Política Social Comunitária como Exemplo do Princípio de Subsidiaridade*, in *Separata da Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano XXXIII, V, 2.ª série, n.ºs 3-4, 1991.

³² *Apud* Pierre Moscovici (ed.), *Emploi et Objectifs Sociaux*, in *Reinventer L'Europe*, 1997, pág. 65.

Não menos importantes são, por sua vez, os limites financeiros de qualquer intervenção comunitária neste domínio. O tecto de 1,27% do PIB, que, segundo a Agenda 2000, prevalecerá durante o primeiro lustro do ano 2000 como limite orçamental da Comunidade, diz tudo. Mesmo a mais longo prazo, o modelo de crescimento sem inflação em que assenta a Moeda Única não permitirá veleidades. No seu conjunto, toda a perspectiva de desenvolvimento comunitário para o futuro próximo parece, aliás, também por isso, muito reducionista.

O orçamento comunitário não representaria mais do que 3 a 4% da média dos orçamentos nacionais dos Quinze, eles próprios, não obstante, em crescente dificuldade para acomodar qualquer política social. Por estas e por outras é que políticas como as das redes transeuropeias, que eram vitais também para a política de emprego, têm ficado pelo caminho. E daqui em diante terá ainda de desviar somas consideráveis para financiar o alargamento ou a reforma da PAC.

Com uma agravante que não facilita nada: é pouco o crédito das políticas de redistribuição comunitária. A PAC, por exemplo, é célebre por, mesmo depois de corrigidos os seus piores desequilíbrios pela última reforma, mais de 50% dos recursos respectivos beneficiarem menos de 20% dos agricultores — os mais ricos ou menos carecidos. O próprio Fundo Social Europeu não granjeou a melhor reputação em países como o nosso e, embora globalmente positivo, corresponde ainda à ideia de uma política social instrumental do mercado ou que se limita a apoiar a criação de qualificações profissionais para o acesso àquele.

As falhas de consenso ideológico e intergovernamental são um último impedimento para ir mais longe. Os liberais, por exemplo, invocam o carácter contraproducente de mais sobrecargas sobre a economia e as empresas quando a globalização aponta na direcção oposta — a da desregulamentação, que é justamente, o primeiro critério de classificação dos países pelas empresas internacionais de *rating*.

Ora, a Europa consagraria à protecção social cerca de 27,5% da sua produção, em contraste com os 15% dos Estados Unidos ³³. E isto sem dispormos ainda de meios diplomáticos, políticos, militares e mesmo monetários para discutir de igual para igual a defesa dos nossos interesses no plano global e ajudar a reflectir o célebre «modelo» europeu através das instituições mundiais.

Ao mesmo tempo que alertam para o perigo de mais fardos sobre a economia, os países mais ricos da União defendem uma maior harmonização jurídica dos sistemas sociais nacionais, de modo a protegerem-se contra o *dumping* social provocado pelo menor custo da mão-de-obra e da sua protecção nos países mais pobres. Estes, ao contrário, opõem-se naturalmente a tal pretensão, por o preço do factor trabalho ser muitas vezes a sua principal ou única vantagem competitiva, argumento que já tem balizado as posições portuguesas no debate ³⁴ e levou ultimamente à proposta de substituição do conceito de «desemprego» pelo de «empregabilidade», com vista a atenuar os efeitos daquele primeiro coeficiente sobre futuros cortes nos fundos estruturais.

Para lá da letra dos textos e posições da Comissão, subsistem estratégias diferentes, senão opostas. A Comissão Executiva, nas vésperas do Conselho Extraordinário sobre o Emprego, propõe um plano baseado em quatro eixos: empresarialidade, adaptabilidade, empregabilidade e igualdade de oportunidades. Por um lado, trata-se mais de propostas de orientação comuns do que de acções concretas. Por outro lado, tais indicações, além de manterem um enorme grau de abertura, visam sobretudo favorecer e flexibilizar as condições de emprego pelas empresas e a preparação de trabalhadores, através da educação e da formação profissional para a o mercado de trabalho ³⁵. Retomam-se ideias como a de desoneração fiscal do

³³ D'Intigenano, Béatrice, *La Protection Sociale*, Paris, 1997.

³⁴ O custo do trabalho varia enormemente entre os Estados-membros: na indústria é na Alemanha de 25 ecus e em Portugal de 5 ecus por hora (*Relatório Anual sobre o Emprego na UE*, apud *European Report*, n.º 2245, 27 de Setembro de 1997, pág. 4).

³⁵ Só 10% dos desempregados seguem uma formação profissional, pede-se agora uma cobertura mínima de 25% (v. Relatório Van Velzen sobre uma Estratégia de Luta Activa contra o Desemprego, apresentado no PE em 22/10/97).

trabalho e apontam-se metas: criação de 12 milhões de empregos em cinco anos e redução para 7% da taxa média do desemprego, ainda hoje nos 10,8%. Tudo é entregue, porém, à concertação entre os Estados, o que continua a oferecer as dificuldades do costume. Este tipo de ilusória quantificação foi recentemente muito criticado pelo Parlamento Europeu ³⁶.

Por trás desta atitude mais voluntarista, há, aliás, uma guerra surda. Se a perspectiva de programar acções concretas em comum existe, a reclamação das redes transeuropeias seria, desta vez, voltada mais para o Leste e a da investigação e desenvolvimento favoreceria, quase automaticamente, as maiores empresas e os países mais ricos. Os velhos ricos consideram-se novos pobres e os velhos pobres não querem ser ainda novos ricos. Em qualquer caso, são ainda os Estados e as grandes organizações, mais do que a luta dos principais interessados, que vão determinar estas opções.

No plano mais geral, tal luta é, por sua vez, sobretudo entre as posições que gostariam que a luta pelo emprego fosse um aspecto da luta pela coesão económica e social, reforçando inclusivamente os fundos desta (entre os quais se inclui Portugal); os que gostariam que ela fosse uma prioridade de carácter horizontal, comandando as opções sectoriais das Comunidades e, eventualmente, desviando até fundos estruturais para apoio aos países e regiões com mais problemas de emprego (caso da França), e os que acham que este problema deve continuar a ser, nomeadamente do ponto de vista financeiro, nacional, em primeira linha (caso da Alemanha e da Inglaterra).

Resta ter presente a forma como a mundialização modifica as condições do mercado de trabalho e restringe as possibilidades de intervenção sobre ele, mesmo numa dimensão mais apta para a enfrentar como a europeia. A lógica do novo quadro pede mais «economia pela economia» e menos «economia pelo bem-estar». Visa mais a produtividade do que o emprego. Confere prioridade absoluta ao

³⁶ Ver Actas da sessão plenária de 22/10/97 em Estrasburgo.

consu-midor sobre o produtor, trabalhador ou empresário. Diferencia as formas de valorização do trabalho, as quais passam crescentemente pelas novas tecnologias e pelo teletrabalho. Inclui problemas novos que abalam todo o tecido social, como os da incorporação crescente das mulheres e dos emigrantes.

b) *Actualidade e necessidade de resposta*

Neste cenário a margem é estreita: não parece fácil, nem avançar com uma política social própria, ainda que complementar, nem definir, a respeito dela e face à economia global, uma espécie de terceira via comum. Apesar disso, têm-se reconhecido progressivamente as crescentes razões para a constitucionalização das políticas sociais e do emprego ao nível europeu ³⁷.

Tem mesmo havido alvoroços, como o despedimento de 3000 trabalhadores da fábrica da Renault em Vilvoorde, na Bélgica, em que a responsabilização pública atingiu já as instituições europeias — ao contrário, aliás, do que sucedera antes com um acontecimento semelhante, embora de menores proporções, num país beneficiário líquido das deslocalizações intraeuropeias — em Portugal, na região de Setúbal.

Particularmente sintomático é, a respeito desta constitucionalização europeia da política social, a posição da França onde esse é um dos temas de consenso entre um PR de direita e um PM de esquerda, apesar da tradição «gaullista» do país na Europa e das crescentes reticências sobre qualquer evolução federalizadora da integração europeia.

Quanto mais as economias convergem, mais os problemas sociais e as soluções respectivas tenderão a ser idênticos. Além disso, a política industrial que, a partir de Maastricht, passou a ter uma base jurídica, ainda que pouco operacional, será sempre inseparável de uma política social mais dinâmica ³⁸. Sobretudo

³⁷ Ver *Constituição Social: superar o oito sem cair no oitenta*, in *o meu Portugal e o Futuro da União Europeia*, Lisboa, 1995, págs. 142-148.

³⁸ Cf. Nicolas Moussis, *Manuel de l'Europe Sociale*, 1997, págs. 10 e 11.

agora, que os Estados perderam o instrumento de desvalorização para defender a sua competitividade, a única alternativa está na criação e valorização permanente da mão-de-obra qualificada, embora esse seja apenas o percurso mais «preventivo» e menos «terapêutico» da política social.

Deve-se também ter presente que um Mercado Único virtualmente acabado e a caminho de se ver rematado pelo enlace final da união monetária não deixará, desde logo, de favorecer uma parcial harmonização dos sistemas sociais, como o admite o próprio Tratado (v. o último parágrafo do art.º 117). Neste conjunto, o mercado de trabalho respectivo não pode ser tomado como uma adição de vários mercados nacionais. E a relação homem-economia, tanto como a própria noção de trabalho, tenderão a ser reelaboradas a partir desta posição mais vasta e simultaneamente mais avançada. A ponto de só a esse nível ser possível reatar os nós desatados de um novo contrato social.

Mesmo politicamente, pode dizer-se que as novas possibilidades de «cooperação reforçada» (flexibilização) exigem também outras paralelas de «solidariedade reforçada» (Vitor Martins). A densificação política da União passa também pela respectiva densificação social, quando todos os perigos da desintegração espreitam. Só assim se poderão sustentar e mobilizar para os progressos, embora modestos, verificados em termos de união política.

Começa, aliás, a haver uma espécie de contaminação de novas soluções no campo social entre os vários países europeus. Afinal, foi a adesão italiana à semana de 35 horas — na esteira da França, embora sob a pressão interna dos «refundadores comunistas» — que salvou o apoio do pólo da esquerda ao Orçamento e no Governo presidido por Romano Prodi, em Outubro de 1997³⁹.

«O mais importante de tudo talvez esteja, porém, no facto de a construção europeia oferecer a grande oportunidade para a reconstrução pós-moderna

³⁹ Um outro argumento é, porém, o de que existem na Europa, ao lado dos dezoito milhões de desempregados, nove milhões de trabalhadores «sobrecarregados» (Relatório Van Velzen, *ob. cit.*).

do social. Só nesse plano é, simultaneamente, possível emancipá-lo da rigidez burocrática a que estaria condenado como prisioneiro do anterior quadro do Estado-providência e, ao mesmo tempo, reconciliá-lo com o económico que reveste agora as formas do Mercado Único e da Moeda Única que o Estado nacional já não alcança». É naquele terreno e com aquela alavanca que os europeus poderão mudar a sua cultura do social sem ter de renunciar ao essencial do seu modelo próprio.

c) *Possibilidades*

Dir-se-ia até que esta reinvenção do social através da via europeia, mesmo sem ter ainda descoberto a sua «estrada de Damasco», já começou por aquilo que, aliás, é o seu princípio natural: a reinvenção das noções de trabalho e de relação de trabalho. É o caso, por exemplo, de uma concepção mais larga daquele conceito, não restrita ao emprego. A Carta dos Direitos Sociais *dos Trabalhadores* esteve, não por mero acaso, para se chamar *dos Cidadãos* e, na verdade, os seus fins e a atribuição de direitos a que procede não dizem apenas respeito a trabalhadores empregados mas também às pessoas ocupadas em serviços sociais, comunitários, caritativos ou de voluntariado, jovens e idosos.

No mesmo sentido parece ir já a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (v. casos C-159/91 e C-160/91, a respeito dos art.ºs 85-86 do TCE). Numa linha paralela, embora com objectivos diferentes, vão também as Directivas sobre o Trabalho Atípico e sobre o Tempo de Trabalho, procurando ambas adaptar a disciplina da natureza e do ritmo de trabalho ao trabalhador, de modo a recuperar a autonomia deste como sujeito e a compatibilização da sua ocupação com a vida de família e o contexto social.

Também as soluções adiantadas no sentido de maior participação, informação e consulta dos trabalhadores, hoje com assento constitucional nos Tratados (art.º 118) podem ser entendidas como visando uma noção da relação de trabalho menos autoritativa ou baseada na relação de subordinação, como tradicionalmente.

Os esforços do Fundo Social Europeu no sentido de assegurar algo próximo a uma formação profissional ao longo da vida apontariam, por sua vez, para a concretização de um direito fundamental à formação permanente e de uma embrionária cidadania social.

Com o Tratado de Amesterdão, cria-se, porém, um novo ponto de partida e uma base de mais amplo desenvolvimento futuro. Passou agora a haver um conjunto de princípios, objectivos, direitos e meios institucionais de acção, não só em posição mais alta na hierarquia das normas, como organizadas de modo mais sistemático e funcional. Um exemplo disto é a transformação da não discriminação homem-mulher, que, no anterior art.º 119 cobria apenas uma função ligada à remuneração e ao mercado, em princípio mais geral, e o direito fundamental à igualdade de tratamento e de oportunidades entre ambos (v. art.ºs 2, 3, 6-A, 118 e 119 do TCE).

O mesmo se diga da consagração do combate à exclusão como objectivo da política social comunitária (arts. 117-A e 118), assim como do carácter horizontal da promoção de um nível de emprego elevado (art.º 3 § 2), ou da criação de meios institucionais, como o do Comité do Emprego ou o do diálogo social com efeitos contratuais reconhecidos, até ao ponto de alguns já pedirem a definição de critérios de convergência social e um faseamento desta idêntico ao do processo de união monetária ⁴⁰.

A remissão para a Carta Social Europeia e a Carta dos Direitos Sociais fundamentais dos Trabalhadores — logo no novo art.º 1 do TUE e, depois no art.º 117 do TCE —, ainda que sem abrir a via a qualquer recurso judicial, e a integração do Protocolo com a adesão da Grã-Bretanha compõem um quadro praticamente completo da cidadania social europeia. Claro que, pelas abundantes razões já expostas, as expectativas não podem ser exageradas, mas Amesterdão constitui, mesmo assim, o primeiro rascunho de uma cidadania e de uma política

⁴⁰ Ver Relatório Van Velzel, *ob. cit.*

sociais, sem as quais a nova sociedade civil europeia não se podia reconhecer suficientemente a si própria, a não ser como mercado, muito menos como titular de poder e liberdade no seio deste, numa circunstância que, porém, desafia a sua identidade, mesmo para lá do que se chama o «modelo social» respectivo.

Muitos vêem até, nas componentes «social» e de proximidade do cidadão, a linha de prioridade deste novo Tratado ⁴¹, qual tentativa de «civilização» do Mercado Único e paralela viabilização de uma sociedade civil e de uma democracia europeias. Como quer que seja, a política de emprego e a política social no seu conjunto passaram a fazer parte do *main stream* comunitário.

Tudo isto não impede, aliás, o novo Tratado de continuar a ressaltar a prioridade e a precedência dos Estados-membros em matéria social e a colocar-se sobretudo numa perspectiva preferencial de complementaridade, coordenação, cooperação, incentivo e informação, quer em relação aos Estados-membros, quer em relação aos parceiros sociais e ao diálogo social. O último parágrafo do art.º 109-R proscreve mesmo a ideia de harmonização.

Sob este aspecto, as decisões de Amesterdão destinam-se, por um lado, ainda, a viabilizar o controlo da política social pelos Estados e, por outro, a apontar como objectivo prioritário o «desenvolvimento dos recursos humanos» (art.º 117) para obter uma mão-de-obra qualificada (v. art.º 109-N), treinada e adaptada a um mercado de trabalho apto tanto para a competição económica, como para a criação de emprego.

Os Tratados comportavam já várias referências à questão do emprego (arts. 2, 102-A, 103, 105, 118, 119, 122, 123 e 127), para além das contidas no Protocolo Social (arts. 1.º, 2.º e 4.º). Tais referências pecavam, porém, pelo seu carácter disperso, pela sua independência em relação aos mecanismos e objectivos de coordenação da actividade económica (art.º 103), por não disporem de meios

⁴¹ Cf., por exemplo, *Wolfgang Wessels, Der Amsterdamer Vertrag — Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?*, in *Integration*, 3/97, pág. 121.

suficientes para se tornarem efectivos (art.º 118), requererem a unanimidade ou não se aplicarem a todos os Estados-membros (Grã-Bretanha, no caso do Protocolo Social). É neste contexto que a criação de um capítulo especial para o Emprego, em Amsterdão, não pode deixar de ter um importante significado sistemático, em relação à coerência e à eficácia global desta política.

«O que esta nova *pasta* do dossier dos Tratados significa é que não se confiou nem se podia confiar no puro *spill over* social do Mercado Único — o qual estava antes a conduzir a um mero economicismo. Também não se ficou pela mera declaração de novos direitos sociais — embora alguns tenham sido repescados, desta vez da Carta dos Direitos Sociais Fundamentais — numa perspectiva de cidadania social que, juntamente com a definição imperativa de padrões mínimos, tinha sido, até agora, provavelmente a mais importante», senão quase exclusiva. Criaram-se mecanismos institucionais de informação, como o relatório anual conjunto do Conselho e da Comissão (art.º 109-K), de recomendação aos Estados-membros e de coordenação entre eles, como a do Comité do Emprego.

Além disso, definiram-se bases jurídicas específicas para a elaboração de políticas anti-exclusão, a organização do diálogo social e a consulta aos parceiros sociais (arts. 117 e 118-A e B) ou a concessão de incentivos em relação a projectos-piloto inovadores que não deixarão de funcionar como catalisadores de mais homogeneidade e segurança social. E o mesmo se diga quanto ao incremento da melhoria da situação das mulheres na vida profissional e da igualdade entre trabalhadores masculinos e femininos.

Uma aparente simetria formal entre o Comité do Emprego e o Comité Monetário passa a sugerir uma maior irmandade ou reconciliação entre o social e o económico, ainda quando a primeira daquelas políticas é expressamente confinada ao limite do seu carácter «consentâneo» com a última (v., por exemplo, 109-O n.º 1 e 109-K n.º 2). O social não só sobe muitos pontos na agenda comunitária como se aproxima de um estatuto de paridade com o económico, ainda que num quadro interno e externo predominantemente liberal.

O Tratado de Roma abordava a questão da política social ainda de modo fruste (arts. 117 a 128) e, em parte, através de regras que visavam a livre-circulação (art.ºs 117 e 118). Depois, os primeiros avanços diziam sobretudo respeito aos trabalhadores emigrantes — uma espécie de primeiros cidadãos europeus —, às condições de saúde e segurança no local de trabalho, ao apoio à formação profissional, aos requisitos mínimos de descanso diário e semanal, aos direitos das mulheres grávidas. Apesar de em muitos destes domínios a legislação europeia ser já bastante completa, a legislação social mantinha, em geral, um carácter avulso, fragmentário e residual.

A Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores viria a ser aprovada na Cimeira de Estrasburgo, em Dezembro de 1989. Alargava o leque de preocupações, mas centrava-se ainda sobre a melhoria das condições de vida e de trabalho. Dependia, porém, do êxito do programa legislativo que, à sua sombra, a Comissão pôs em marcha e cujo resultado final seria bastante limitado. A adesão do Reino Unido ao Protocolo Social e a integração deste no Tratado, através do Acordo sobre Política Social, facilitarão agora outras conquistas.

Terão, a partir de agora, o caminho mais desimpedido os progressos já esboçados em matérias como as da criação de comités de empresa europeus, do direito à licença parental para homens como para mulheres ou a igualdade dos trabalhadores a tempo parcial com os trabalhadores a tempo inteiro. Entretanto, o Livro Branco da Comissão sobre a política social consolidava os seus objectivos de cooperação e coordenação entre os Estados-membros para o período de 1995-1999, apoiando-se, não apenas nas reuniões interministeriais, mas também numa Conferência anual, num observatório e num serviço de emprego europeu.

Mais uma vez, os limites que descrevemos antes mostram, porém, que não se podem alimentar muitas ilusões. Embora o clima seja do tipo a que se pode chamar, adaptando uma expressão de Streek ⁴², «neovoluntarista», não era com

⁴² *Ob. cit.*

os bolsos vazios que a Cimeira Extraordinária sobre o Emprego poderia ter ido muito mais longe do que reafirmar a prioridade da luta contra o desemprego em todas as políticas da UE ou o relançamento de certas iniciativas, em muitos casos já antes ensaiadas por Delors e Santer (redes transeuropeias, apoio às PME, desoneração fiscal do trabalho, eco-taxas e IVA social, estímulos à competitividade, iniciativas-piloto contra a exclusão, passagem dos assalariados a independentes), no que, aliás, não deixará de suscitar novamente a obstrução prática de muitos países que têm o problema do desemprego mais bem resolvido do que a generalidade, ou consideram que só a criação de empresas pode hoje abrir caminho à criação de empregos.

A subsidiaridade (art.º 3 b) e a necessidade de «manter a capacidade concorrencial da economia comunitária» (art.º 3 B) subsistirão, ainda assim, como parâmetros incontornáveis. Além disso, a flexibilização dos mercados de trabalho continuará também a expandir-se, embora com um reforço da preparação das pessoas nessa direcção⁴³ e maiores responsabilidades «sociais» directas das empresas, nomeadamente no campo da formação, a respeito das quais se chega já a falar de uma reivindicação de «cidadania empresarial».

E tais direcções devem porém, ser compatíveis, com o princípio de solidariedade (art.º A, § 3.º do TUE), que está para lá das formas de solidariedade sobretudo passivas ainda prevaletentes, que, embora mais generalizadas e generosas que as americanas, garantem principalmente grandes grupos sociais organizados⁴⁴. Uma solidariedade activa, capaz de criar uma melhor distribuição de oportunidades ao nível europeu, essa exigirá, pelo menos, uma maior visão e interconexão sistemática entre políticas europeias e nacionais.

⁴³ Entre 1990 e 1996, o número de pessoas que trabalhavam em *part-time* na União Europeia passou de 4% para 5,5%, e em 1996 o número de mulheres que trabalhavam nesse regime correspondia a uma percentagem de 31,5% (Relatório Anual sobre o Emprego na UE (*ob. cit.*, pág. 4).

⁴⁴ Giuseppe Ponzini, *La Dimensione Sociale de l'Unione Europea*, in Barbieri e outros (eds.), *Lo State Sociale in Italia*, 1996, pág. 12.

«A Constituição social da Comunidade fica, assim, colocada numa tensão entre coesão e competitividade, solidariedade e subsidiaridade». Nenhum dos dois pólos desta dialéctica pode ser lido separadamente. De certo modo, o segundo visaria até evitar que o primeiro ficasse sem que alguém se responsabilizasse adequadamente por ele. A solidariedade dir-nos-ia, pelo menos, como aplicar o conceito de subsidiariedade, desde logo distribuindo horizontal e verticalmente os papéis ⁴⁵.

Está, aliás, criado um quadro normativo-constitucional que permitirá pelo menos três tipos de evolução comunitarizadora: a criação de normas-padrão, com significado exemplar e capacidade reprodutiva ao nível dos Estados-membros; a melhor coordenação das políticas sociais nacionais entre si e com as políticas económicas da Comunidade; o desenvolvimento, através do diálogo social, de formas de auto-regulação «assistida» ao nível macroeuropeu. Em muitos destes campos, o resultado normativo será, sobretudo, o de um *soft law*, mas, em compensação, o consenso para o obter será também mais fácil.

A partir de agora, o «social» deixará de ser, em todo o caso, uma política comunitária «clandestina» ou de mero «acompanhamento», ganhando uma dignidade virtualmente idêntica à da política económica e monetária, além de uma urgência de prioridade ⁴⁶, sublinhada, aliás, na Cimeira Extraordinária de 20 de Novembro de 1997. Já tem mesmo sido considerada como o próximo topo da agenda comunitária ⁴⁷.

Tudo dependerá, sobretudo, da vitalidade e da autonomia da própria sociedade europeia a par da qual há-de crescer uma política social que também será cada vez mais interior àquela mesma. Nesse plano, a institucionalização do «diálogo social» — outra forma de anti-exclusão — é crucial. Os trabalhadores

⁴⁵ Cf. Brian Bercusson e outros, *ob. cit.*, pág. 192.

⁴⁶ Ver Jacques Chirac, *Memorandum sobre o Modelo Social Europeu*, in *Employment: An European Strategy*, PE/PPE, Julho, 1997, pág. 157.

⁴⁷ Cf. Teresa de Sousa, «O Próximo Desafio» (*Jornal Público*, de 22/10/97).

verão, assim, automaticamente reforçada a sua capacidade negocial no grande espaço, e os sindicatos poderão aí encontrar uma via de revitalização do sindicalismo.

Por paradoxal que pareça, é a própria Europa liberal que dependerá da viabilização de um «diálogo social» crescente. Se a construção liberal da Europa não pode impor conceitos sociais idênticos a todos os países-membros, sob pena de se tornar tão fundamentalista como qualquer outra religião do social, também não pode dispensar regras de convivência legitimadas pelo acordo entre os seus diversos grupos e concepções organizadas.

A riqueza e a força da concepção liberal residem, ao mesmo tempo, na coexistência de diversas aproximações à sua tensão dialéctica com a igualdade e no suposto de que elas estão no mesmo plano e se podem entender entre si. A democratização política e o dialogismo social serão, sob este aspecto, os dois andamentos da mesma partitura.

Epílogo: a política social como questão de poder político

As condições existentes, desde a revolução tecnológica até à desnacionalização da economia e à globalização dos mercados de trabalho, obrigam a uma reformulação profunda do chamado Estado social europeu, em relação ao qual a dimensão europeia deve jogar um papel crescente, embora subsidiário. Só aí se pode fechar a abóbada da coerência possível da política e da economia com o social. É essa via que Amesterdão, ainda que timoratamente e num quadro de limites muito apertados, já ensaia.

Tem crescido, sobretudo, a evidência de que, como diz Habermas⁴⁸, é preciso, neste plano, «construir órgãos capazes de agir no plano supranacional»,

⁴⁸ *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni sui Dieter Grimm*, in Gustavo Zagrebelsky e outros (eds), Turim, 1996, pág. 371.

pois só estruturas intergovernamentais do tipo Comunidade Europeia estão ainda em posição de condicionar o sistema global a partir de uma perspectiva de «política interna ao nível mundial (*weltinnenpolitik*)».

O problema é ainda mais geral. «De um lado (União Europeia) temos um mercado com instituições fracas. Do outro (Estado nacional), temos instituições fortes sem mercado. O remédio desta recíproca inadequação é essencial e prévio da resolução da questão social, tanto para enfrentar a pressão competitiva externa como os potenciais conflitos internos».

Compreende-se, neste quadro, que tal questão (social) — que foi a última a ser resolvida no plano constitucional do Estado nacional — não possa ser reconsiderada seriamente senão por uma Europa institucional e politicamente mais consistente. E não apenas no que diz respeito à sua estruturação democrática interna, pois o modelo social europeu só será «competitivo» se tiver meios proporcionais de controlo, influência e acção sobre a economia global.

É até talvez neste plano que a Europa está mais longe das condições de viabilização da sua identidade social no futuro. E foi também nesse domínio que em Amesterdão se ficou mais aquém das expectativas. Espera-se é que os acontecimentos imponham rapidamente a percepção de a Europa social da Moeda Única — sobretudo essa — só adquirir pleno sentido e operacionalidade como Europa política.

O novo contrato «social» europeu será, afinal, tão «político» como aquele de que nasceram as modernas democracias nacionais. Ou, se se preferir, também neste plano, o «contrato» político requerido pela noção da «constituição» europeia, exigirá, a par dele, um verdadeiro «contrato social». O que não quer dizer que o quadro e o sentido de uma democracia pós-liberal europeia — até como «democracia de democracias» — tenham de coincidir nas mesmas formas da fundação do Estado constitucional moderno.