

## XVII Encontro Nacional de Economia Política

Comunicação: Área 4, subárea 4.2: Estado e Políticas Públicas

### O SONHO NÃO REALIZADO DA UNIÃO EUROPEIA: A ESTRATÉGIA DE LISBOA

Rita Petra Kallabis<sup>1</sup>

**Resumo** A construção legal da União Europeia ocorreu legalmente via remoção de obstáculos à integração dos mercados e pouco como construção comunitária de um projeto político unificante. Para entender melhor este processo e avaliar qual o rumo tomado pela União Europeia analisam-se as estratégias da União voltadas a criação de emprego. Na sua concepção trata-se de projetos ligados ao “*high-road*”-modelo da competitividade via inovação e do crescimento baseado na elevação do nível de vida. Pelas diretrizes concretas (*Broad Economic Guidelines* e *Employment Policy Guidelines*) resultam estas estratégias em “*low-road*”-modelos, pautadas pela competitividade concorrencial e do aprofundamento da flexibilização dos mercados de trabalho via construção de sistemas de proteção social igualmente flexíveis. O artigo faz um resgate histórico do caminho que levou até a ‘Estratégia de Lisboa’, em 2008 reafirmada como resposta à grave crise econômica, política e social instalada na região, avaliando criticamente os pressupostos expressos nos documentos oficiais principais que marcam seus passos decisórios.

Palavras-chaves: União Europeia, Estratégia de Lisboa, Políticas de Emprego;

**Abstract** The legal construction of the European Union occurred via removal of obstacles to market integration and less as unifying political project building. To improve the understanding of this process and evaluate the direction taken by the European Union are analyzed their strategies aimed at job creation. In its design they are related to “*high-road*” model of competitiveness through innovation and growth based on high living standards. Meanwhile, by its specific guidelines (*Broad Economic Policy Guidelines* and *Employment Guidelines*) these strategies result in “*low-road*”-models, guided by cost-competitiveness and deepening of labor markets flexibilization, conveyed by building of also flexible social protection systems. The article remakes the historical path that led to the ‘Lisbon Strategy’, reaffirmed in 2008 in response to the severe economic, social and political crisis installed in the region, critically evaluating the assumptions expressed in official documents that mark their main decision-making steps.

Key words: European Union, Lisbon Strategy, employment policies

#### Introdução

A União Europeia reforçou, em resposta a crise financeira manifesta desde 2008, dois dos seus principais programas políticos, o Pacto pela Estabilidade e a Estratégia de Lisboa (CEC, 2008). O Pacto pela Estabilidade zela pela estabilidade monetária na ‘zona do Euro’. Ancorado legalmente no Tratado de Maastricht, de 1993, o Pacto é também a base da União Fiscal em construção<sup>2</sup>. A Estratégia de Lisboa, lançada inicialmente em 2000, se desenvolveu a partir da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), iniciada em 1994, e tem como

\* Doutoranda em Desenvolvimento Econômico – área Economia Social e do Trabalho – pela Unicamp

<sup>2</sup> Ela está atualmente (Março de 2012) em fase de aprovação pelos Estados-Membros.

objetivos principais promover crescimento sustentado e altos níveis de emprego, via promoção em economias sustentáveis, baseadas no conhecimento.

Agora, nestes meses conturbados ouve-se falar somente do Pacto pela Estabilidade. Mas, se a região voltar a experimentar tempos mais tranquilos, qual o norte apontado na Estratégia de Lisboa (European Council, 2000 e EU, 2009)? Em que direção a União Europeia estava se desenvolvendo?

Como projeto político, a Estratégia de Lisboa é bastante ampla. Este artigo restringe-se, para responder à pergunta posta, a análise da nela incorporada Estratégia Europeia para o Emprego. Parte-se da hipótese de um conflito de objetivos inerente à própria União Europeia: ela é produto do projeto ‘mercado único’ e, ao mesmo tempo, formado por Estados-Membros constituídos como Estados nacionais de Bem Estar social<sup>3</sup>, mas, na sua construção concreta predominou do Mercado Único sobre a União política, que, por sua vez, seria condição *sine qua non* para uma Europa-Social. As recentes e crescentes manifestações sociais evidenciam tanto o descrédito na União Europeia quanto pressionam pela realização da prometida Europa-social; no entanto, os resultados da avaliação vão apontar quão pouco espaço restou para ela num projeto construído legalmente sobre a Europa-mercado.

Antes de entrar no assunto fazem-se mister algumas observações gerais: De fato, a integração europeia ocorreu, desde 1957, ao longo do eixo da remoção de obstáculos à integração dos mercados europeus, um processo chamado também de integração negativa. Na construção do arcabouço legal e institucional, o caminho da integração positiva, em torno da construção de um projeto político comunitário, foi deixado para trás, o que não constituiu um problema durante o período em que a lenta construção do mercado único servisse ao objetivo de reforçar as economias nacionais e respaldasse a construção e consolidação dos Estados de Bem-estar sociais nacionais. Os Estados-Membros outorgaram tanta soberania à esfera europeia quanto necessária à formação do mercado único, mantendo na esfera nacional todas as outras áreas políticas.

A integração econômica ganhou velocidade em meados dos anos 1980, numa época quando a fase excepcional da história econômica dos ‘anos gloriosos’, com altas e contínuas taxas de crescimento e baixas taxas de desemprego, já tinha dado lugar a um cenário marcado por um desempenho econômico baixo e oscilante e as taxas de desemprego não interromperam sua trajetória ascendente. Da aceleração da integração europeia, legalizada no Ato Único de 1986, esperava-se uma guinada significativa no crescimento e a ser o impulso definitivo para recolocar a região na primazia do centro dinâmico da economia mundial

---

<sup>3</sup> Apesar da grande heterogeneidade destaca-se como característica comum desses Estados os princípios norteadores da integração social e de uma igualdade distributiva.

(Ceccini et al., 1998, prefácio). Ademais, num contexto em profunda transformação geopolítica, econômica e social, os crescentemente acuados Estados de Bem-Estar social nacionais precisariam do apoio da esfera regional (europeia) para continuar nos caminhos escolhidos e da funcionalidade destes dependia, por sua vez, a legitimidade dos governos nacionais.

No entanto, os poucos resultados obtidos até a ratificação do Tratado de Maastricht em 1993, provocaram acaloradas discussões que mostraram a deterioração da tranqüila permissividade dos cidadãos europeus ao projeto da unificação. Cresceu a crítica à Europa-Mercado devido à percepção de que temas de essencial relevância fossem excluídos dos trâmites da integração, especialmente o tema agudo do desemprego. Esta foi uma das causas a levar, em 1994, os governos dos Estados Membros a colocar o tema do desemprego no topo da pauta de discussões e dos discursos políticos, sob o título chamativo “Estratégia Europeia para o Emprego” (EEE) (European Council, 1994). Operante já desde então, a EEE foi em 1998 formalmente incluída no Tratado de Amsterdam. Este fato, celebrado como balizador social da integração dos mercados, instaurou as Políticas de Emprego como área de atuação comunitária<sup>4</sup>. Por sua vez, a Estratégia de Lisboa, ou Estratégia Europeia para Emprego e Crescimento, ligou em 2000 as políticas de emprego à política europeia industrial. Formulou-se um projeto produtivo pelo qual a União Europeia seria capaz de enfrentar seus maiores desafios<sup>5</sup> e dentro do qual ‘mais e melhores empregos’, assim o lema, seriam gerados.

Um elemento ainda é crucial para entender o “ativismo social” da União Europeia entre 1994 e 2003: ela passou por um período excepcional na sua história, tendo nesta época a maioria dos governos nacionais compostos por socialdemocratas e socialistas. Pouchet *et ali* (2009) deduzem deste fato que a Estratégia de Lisboa fosse resultado da aliança entre socialistas moderados e liberais não radicais, formando uma aliança ambígua e instável, desfeita em 2004. Nas eleições nacionais a partir de 2003, os socialdemocratas saíram enfraquecidos. Não é por acaso que, nesta mesma época, ascendeu, estancou e recuou a formação de uma União Europeia política, ancorada numa constituição. A Constituição Europeia foi acordada entre os Chefs de Estado em 2002 e tida com certa a ser assinada por todos os Estados Membros, no entanto, ela não passou pelo pleito em todos os Estados-Membros e foi quase completamente arquivada, em 2005, salvando-se algumas coisas das

---

<sup>4</sup> Segundo Tidow (1998), uma área política acha-se plenamente instalada quando três condições são satisfeitas: a existência de uma base legal formal, de fundos financeiros próprios e de atores legalmente instalados e autorizados. Agora, a formulação e a execução das Políticas de Emprego competem legalmente aos Estados-Membros, cabendo à esfera europeia coordená-las conforme os objetivos ancorados no Tratado da União.

<sup>5</sup> Estes foram apontados como a globalização (reestruturação produtiva global), as transformações sociais (envelhecimento das populações), e os avanços tecnológicos.

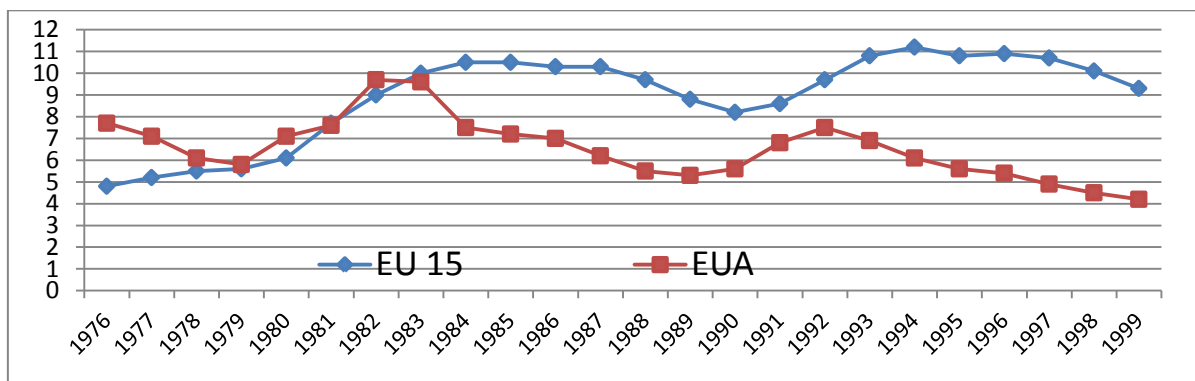
discussões que levaram à sua formulação no seu substituto minimizado, o novo Tratado de Lisboa. Ainda, nas eleições para o Parlamento Europeu em junho de 2009, com um nível de abstenção muito alto, os partidos conservadores e de centro-direita ganharam uma ampla maioria; os socialdemocratas não só perderam espaço para eles, mas também para a esquerda radical. O clima político era quase como que de punição da socialdemocracia europeia pela crise econômica e social firmemente instalada na região.

Após esta introdução seguem quatro seções. A primeira aborda a volta do alto e persistente desemprego na Europa e as discussões acerca da sua origem e de seu tratamento. A segunda está voltada a resposta da recém-fundada União Europeia (1994) ao problema do desemprego de massa bem como dos pressupostos subjacentes. O “sonho não realizado da Europa”, a Estratégia de Lisboa, uma estratégia macroeconômica para criar competitividade internacional e empregos, está no cento da terceira secção . O artigo termina com uma breve conclusão e aponta algumas questões abertas.

### A Europa e a volta do Desemprego

A Europa dos anos 1980 e 1990 não tinha conseguido recuperar a dinâmica econômica experimentada até meados de 1970 e enfrentava problemas estruturais nos mercados de trabalho. As taxas de desemprego subiam continuamente e se estabeleciam em níveis altos, muito mais elevados que os dos Estados Unidos, como mostra o Gráfico 1.

**Gráfico 1: Europa-15<sup>(6)</sup> e EUA: Taxas de Desemprego – 1976 a 1999**



Fonte: OECD (2000, pg. 25-25)

Estes dados da OCDE, nesta forma de apresentação bastante usada nos documentos oficiais europeus e de órgãos internacionais desde o final dos anos 1980, apresentam um problema: eles são agrupados para “a Europa” que, neste sentido, não existe, pois é composta por países muito heterogêneos. No entanto, agrupando-se os dados é possível “diminuir” as

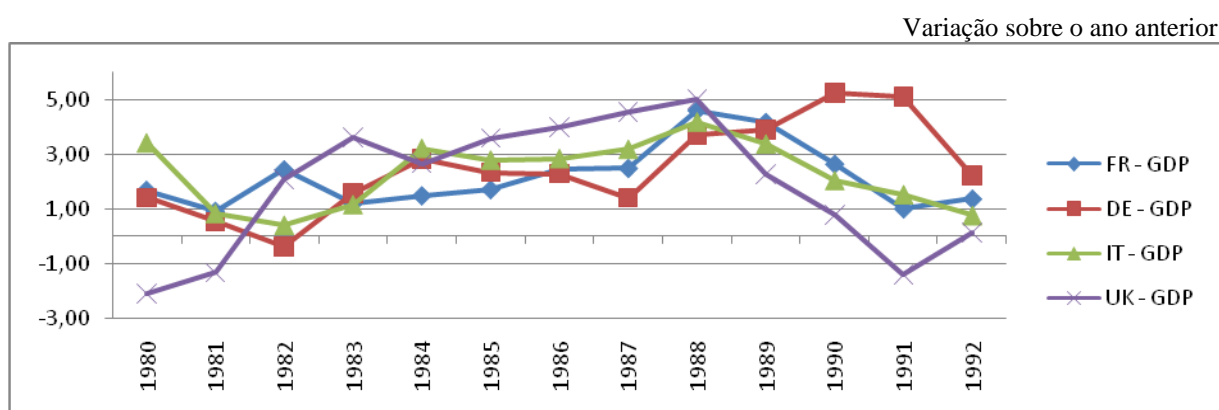
<sup>6</sup> EU-15: Os 15 Estados Membros da União Europeia entre 01/01/1995 e 30/04/2004: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia.

diversidades para conseguir identificar problemas e causas comuns, cabíveis a soluções comunitárias (Ashiagbor, 2001, pg. 312). E dados agregados serviram, sobretudo, para construir contrastes convincentes na comparação com a *performance* dos Estados Unidos. Assim, a comparação com a evolução das taxas de desemprego nos Estados Unidos suscitava debates sobre “as melhores práticas”, contrapondo-se o modelo flexível/precário norte-americano ao modelo seguro/rígido europeu.

No movimento das curvas fazem-se perceber as repercussões profundas das recessões de 1973/5, 1981/2 e 1991/2 nas taxas de desemprego. Nas primeiras duas recessões, a taxa de desemprego da Europa elevou-se de maneira a parecer imune a qualquer intervenção. A recuperação do mercado de trabalho europeu foi lenta, mais lenta do que a norte-americana, e a recessão do início dos anos 1990 provocou taxas de desemprego acima de 10%.

O gráfico 2 mostra a causa da pressão sobre o mercado de trabalho na forma de fortes turbulências na taxa de crescimento, no exemplo dos quatro países que na fase da gestão da Estratégia Europeia para o Emprego (1994) detinham 80% do GDP da região.

**Gráfico 2: GDP - França, Alemanha, Itália, Reino Unido – 1980 – 1992**



Fonte: OCDE: STAT

Os dois países com mais controvérsias na elaboração do Tratado de Maastricht, o Reino Unido e a Alemanha, apresentam trajetórias quase que opostas. O gráfico evidencia, também, a origem da crítica ao “*jobless growth*”, de que a recuperação econômica tivesse sido promovida às custas do emprego: a alta nas taxas de desemprego foi acompanhada por um crescimento, mesmo que oscilante, do GDP até o final da década de 1980, sem que o crescimento repercutisse de maneira positiva sobre o mercado de trabalho.

Precisa-se ter em mente a difícil comparação entre os níveis de desemprego, devido a métodos estatísticos diferentes. A este respeito mostra Freyssinet (2004, pg.24-27) como o desemprego em massa se desenvolveu de maneira não linear e não homogênea nos países europeus, não por último pelas diferenças na origem do desemprego. Já em meados dos anos 1980 havia Boyer (1986, pg. 288) analisado os efeitos dos profundos desequilíbrios dos

sistemas produtivos europeus e mostrado como estes haviam levado ao desemprego em massa e ao aumento das desigualdades sociais. As desigualdades no acesso ao emprego provocaram a segmentação dos mercados de trabalho, particularmente expressa na dificuldade dos jovens de se instalarem nesse mercado e na feminização e terceirização do mercado laboral. A segmentação do mercado de trabalho foi resultado do desemprego estrutural persistente; ou seja, a reestruturação produtiva diminuiu empregos estáveis e de boa qualidade oferecidos no núcleo da estrutura produtiva, ficando os mesmos cada vez mais distantes para um crescente número dos integrantes da força de trabalho. A feminização e a terceirização começaram a se instalar como característica de mercados de trabalhos muito mais flexíveis. O fato novo que surgiu na década de 1980, resumido como precarização das condições no mercado de trabalho, incorporou, então, dois elementos: o surgimento do desemprego de longa duração, relacionado ao grupo dos trabalhadores industriais, e a piora das condições de emprego nos setores não industriais, relacionada a empregos mais precários cujo contingente cresce até hoje.

Eis o quadro na época. Qual sua origem? Concorde-se com Freyssinet (2004, pg. 66-71) que no coração do problema do desemprego esteja a ruptura do equilíbrio econômico e social instaurada após a Segunda Guerra Mundial. A crise é, portanto, resultado do esgotamento de um regime de acumulação ligada a uma fase excepcional da história do capitalismo (ver, por exemplo, Freyssinet, 2004; Boyer, 1986; Jessob, 1993; Offe, 1994). A questão foi como sair da crise provocada por esta ruptura. A saída dessa crise teria sido desenvolvida segundo dois modelos polares: o modelo da flexibilidade produtiva seguido, por exemplo, pela Alemanha e pela Suécia, e o modelo da restauração sistemática dos mecanismos de mercado adotado nos países anglo-saxões. No modelo da flexibilidade produtiva, emprego e salários são variáveis para assegurar tanto a demanda efetiva quanto a competitividade sistêmica. A estabilidade do status salarial é garantida em contrapartida à aceitação das novas formas de organização do trabalho e das exigências de mobilidade profissional. No segundo modelo, emprego e salários são as variáveis de ajuste do sistema, via mecanismos de mercado, o que implica uma flexibilidade das condições de uso, alocação e remuneração do emprego o mais próximo possível da flexibilidade do capital. É o segundo modelo que ganhou crescente destaque a partir dos anos 1990.

A este segundo modelo liga-se uma leitura alternativa das causas da crise e de concomitantes respostas, conhecida como acumulação de rigidezes nefastas (Freyssinet, 2004, pg.72), uma tese hoje dominante e presente na então muito influente análise da OCDE sobre o desemprego, conhecida por “*Jobs Studies*” (OCDE, 1994): Nas economias desenvolvidas, a regulação teria enrijecido os mercados (de trabalho, de produtos e de capitais), tomando-lhes a

eficácia ao interferir na sua capacidade de autoajuste. Paralelamente, o desenvolvimento da proteção social teria desmotivado os trabalhadores e resultado na cilada da dependência. A solução, nesta lógica, seria promover reformas estruturais que pudessem restabelecer os mecanismos de concorrência e devolver a flexibilidade aos mercados de trabalho. Esta visão, assim Freyssinet (2004), coloca em cheque todas as formas de regulamentação pública, exige a descentralização, no nível da empresa, da fixação das condições de emprego e reduz a proteção a um resíduo seguro mínimo.

Em outras palavras, a questão central da política de emprego está na escolha de um modelo econômico e social a se expressar nas políticas de emprego e nas políticas de mercado de trabalho. Políticas de emprego são políticas voltadas ao sistema produtivo como um todo e se orientam pela definição de condições necessárias ao crescimento e pelas perguntas como criar empregos em tais condições. O número de empregos, suas características, o nível de desemprego, a distribuição da força de trabalho potencial em ativos e inativos e os níveis de proteção social são derivados das escolhas feitas com este viés. Resumindo, as políticas de emprego são políticas macroeconômicas que visam incidir sobre o nível de investimento e de demanda agregada e, através disso, sobre o nível de emprego, tendo no funcionamento do mercado de trabalho uma das variáveis de ajuste (Gimenez, 2001).

Já as políticas de mercado de trabalho têm o funcionamento do mercado de trabalho como objetivo, visando melhorar sua eficiência sob duas lógicas opostas: uma delas visa melhorar o funcionamento do mercado de trabalho dentro de um padrão comprometido com a incorporação social; a outra tem por objetivo adaptá-lo a produção flexibilizada. Políticas de mercado de trabalho entendidas como ações governamentais sobre o funcionamento do mercado de trabalho têm uma dupla função: distribuir a força de trabalho para suprir o sistema produtivo e distribuir a renda para prover a força de trabalho dos meios de subsistência (Offe, 2004). Políticas de mercado de trabalho, portanto, incidem sobre estas funções e sobre os elementos deste “mercado”: os agentes econômicos (ofertantes e demandantes de força de trabalho), a mercadoria (a força de trabalho), as relações de compra e venda (o contrato de trabalho), o preço como mecanismo de ajuste entre oferta e demanda (salários) e as estratégias desenvolvidas pelos agentes para aumentar seu poder de mercado e diminuir o poder de mercado do outro lado (concorrência).

Os efeitos destas políticas são discutidos sob duas formas polares: corrigir disfunções do mercado ou corrigir seus desequilíbrios (E, 2006; Gimenez; 2001). Resumidamente, corrigir disfunções refere-se à existência de assimetrias no mercado de trabalho, especialmente assimetrias de poder. O mercado de trabalho sozinho é disfuncional no que se

refere a valores como justiça social e equidade (direito a tratamento igual, respeitando-se características diferentes); a política tem como intuito modelar a realidade, a fim de restaurar ou instaurar as condições para realizar estes fins. Corrigir desequilíbrios no mercado parte de uma hipótese bem distinta, ou seja, da existência de forças distorcidas sobre os elementos do mercado de trabalho que impedem, em última análise, o funcionamento do mecanismo de ajuste entre oferta e demanda. As políticas de mercado de trabalho intencionam, nesta lógica, restaurar as condições para o ‘livre’ funcionamento deste mercado.

Na discussão atual, classificam-se as políticas de mercado de trabalho principalmente em ativas, quando procuram agir positivamente sobre a taxa de emprego, isto é, sobre a parcela dos potencialmente aptos inserida no mercado de trabalho; e passivas, quando gerenciam o desemprego de tal forma que ele seja socialmente aceitável e assegure a renda dos desempregados. As políticas ditas passivas, herdadas do Estado de Bem Estar Social, estão sendo duramente criticadas no discurso hegemônico.

O próprio termo “políticas ativas” remete a uma extensa discussão, desde o início dos anos 1990, sobre a “ativação” dos sistemas de proteção social nos países industrializados. É um conceito ligado à reforma destes sistemas ou à sua modernização, segundo o linguajar europeu, em geral orientado por ideias como ‘*workfare*’ ou ‘*welfare-to-work*’. Estas idéias geram programas que procuram transformar receptores de benefícios sociais em participantes do mercado de trabalho, ou seja, ‘*welfare-to-work strategies*’. Desde os anos 1960, o termo era ligado às Políticas de Mercado de Trabalho na Suécia, no sentido de mercados de trabalho e sistemas produtivos ativos (Barbier, 2005). A OCDE introduziu o uso desse termo na sua acepção atual no “*Jobs Study*” (OCDE, 1994), para se referir a reformas estruturais do mercado de trabalho visando à flexibilização da oferta de trabalho e à diminuição dos criticados altos níveis de ‘políticas passivas’.

Ainda, o termo da ativação faz parte dos discursos do *mainstream* político e se refere a uma orientação política normativa direcionada à ativação de indivíduos, aos programas e políticas sociais e a todo o sistema de proteção social, incluindo a regulação da relação salarial (Barbier, 2005). O argumento é de que estes sistemas seriam passivos e ineficientes demais, avessos à criação de empregos e à flexibilidade no mercado de trabalho. Aqui, o edifício da seguridade social, construído a partir do reconhecimento do status do assalariado na sociedade capitalista e desenhado para dar estabilidade à sociedade organizada em torno do trabalho, é reformado a partir da dinâmica mutante dos mercados, procurando flexibilizar, ‘ativar’ estas mesmas sociedades como um todo. Nesta lógica, a proteção social deriva da integração dos indivíduos no mercado de trabalho, e a política social é coerentemente uma política de mercado de trabalho, voltada para promover, facilitar e coagir a inserção nele.



### **1994: Estratégia Europeia para o Emprego**

Eis o pano de fundo das discussões na cúpula da União Europeia<sup>7</sup> de como reagir à crise econômica e social, na década de 1990. Esta preocupação entrou no Tratado de Maastricht no Artigo 2 que postula como objetivos da União Europeia promover o progresso econômico e social com um alto nível de emprego e de proteção social, no contexto de um equilibrado e sustentado desenvolvimento econômico. Agora, os meios para alcançar estes objetivos foram a criação de uma área sem fronteiras internas, o fortalecimento da coesão econômica e monetária e o estabelecimento da União Econômica e Monetária, fazendo do Tratado de Maastricht, primordialmente, o Tratado da União Monetária.

O abandono do pleno emprego como objetivo norteador da política econômica, substituído pelo paradigma da estabilidade monetária (Dathein, 2000:194), ressuscitou a percepção de políticas de emprego como políticas voltadas ao mercado de trabalho. Esse processo teria o sentido histórico de circunscrever na órbita do mercado de trabalho problemas gerais do padrão de desenvolvimento econômico e social estabelecido: “o emprego e a organização do mundo do trabalho deixaram de ser vistos como resultados de uma conformação política, econômica e social mais ampla, para serem tratados de forma independente, autônoma e focalizada”, e as políticas de emprego teriam se transformado “genericamente (em) políticas voltadas à garantia de direitos sociais básicos” via inclusão no mercado de trabalho (Gimenez, 2001, pg. 64).

A discussão sobre o futuro da Europa e suas características tinha ganhado força juntamente com a preparação dos passos concretos para realizar a União Monetária Europeia, com o Ato Único em 1986. Boyer (1986) advertiu já na época que a Europa não deveria escolher o caminho da flexibilização defensiva à moda americana, pois as sociedades europeias não tolerariam por muito tempo o ressurgimento das desigualdades e a extensão do empobrecimento característico daquele. Seria necessário desenvolver instituições europeias e políticas que permitissem a emergência de um modelo especificamente europeu de produção, através de uma adaptação ofensiva dos sistemas sociotécnicos em vias de emergência e, concomitantemente, das relações salariais a partir do *acquis communauté* - o que já foi conquistado pela Comunidade Europeia e de suas tradições de solidariedade. Uma verdadeira política econômica comunitária deveria promover a Europa industrial de alta tecnologia, com complementaridade regional, na qual as dinâmicas regionais pudessem se recompor e se integrar. Estas seriam as bases para uma Europa social. E foram justamente estas as linhas

---

<sup>7</sup> A cúpula é formada pela Comissão Europeia (permanente) e pela cúpula formada pelos chefes de Estado dos Estados Membros que se encontram periodicamente.

gerais de um documento que colocaria os fundamentos para os programas políticos voltados à recuperação da dinâmica econômica, o chamado White Paper de Delors, de 1993(CEC, 1993).

Em 1993, a Comissão Europeia, sob a presidência de Jacques Delors, então presidente da França, lançou o *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*, propondo um programa para preservar a identidade da Europa através da construção de uma economia europeia nucleada na inovação tecnológica. A inovação tecnológica – nas áreas-chave tecnologia de informação e de produção, telecomunicação, biotecnologia, novos materiais, ciência e tecnologia naval - daria o ponto de integração a partir do qual as diversidades regionais poderiam se desenvolver em complementaridade, e não em concorrência devastadora. Delors sublinhou, a Europa não precisava de políticas de concorrência, mas de colaboração.

Esta proposta da “Europa líder tecnológico” pode, com justiça, ser ligada à discussão das estratégias de inovação empresarial, por Brödner e Latniak (2002) agrupadas em duas formas principais, a ‘*high road*’ da competitividade por inovação e a ‘*low road*’ da competitividade por redução de custos. Resumidamente, as palavras-chave da estratégia ‘*high road*’ seriam participação, parceria e cooperação, via formas flexíveis de organização, bem como uso do conhecimento para atingir o aumento contínuo da competitividade. Este caminho implica a necessidade de mão de obra altamente qualificada, versátil e motivada. A cooperação está ligada à concorrência intra-empresa, desenvolvida pela comparação de resultados e de ‘*best practices*’ entre as equipes, a chamada *peer review*. Já a ‘*low road*’ procura melhorar a competitividade através da redução de custos, entre outras medidas, pela redução do número de funcionários ou pela terceirização. Enquanto o primeiro caminho procura produzir melhor e produtos melhores, preconiza-se nesta segunda estratégia, numa visão estilizada, produzir mais com menos custos, acelerando o processo produtivo e intensificando o trabalho. Este modelo tenderia a segmentar o total dos funcionários em pertencentes ao núcleo, altamente qualificado, e à periferia, com baixa qualificação. Os autores concluem sua análise das empresas europeias com a constatação de que a grande maioria delas estaria usando estratégias mais ou menos tradicionais de redução de custos. Contudo, entre a minoria, que havia tomado a alta estrada da inovação, estaria um número muito expressivo de empresas extremamente bem sucedidas.

Formalmente, o documento foi aceito, contudo no sentido imediato, o White Paper falhou, fato atribuído à relutância dos chefes de governo em investir pesadamente numa infraestrutura genuinamente europeia (Ashiagbor, 2001) bem como à resistência em se transferir mais poder/ soberania à esfera supranacional (Goetschy, 1999). O que os chefes de

governo fizeram foi transformar o projeto de recuperação do crescimento proposto por Delors em algo menos ambicioso. A reunião da cúpula em dezembro de 1994 girou em torno do problema do desemprego e não instalou a política industrial europeia proposta por Delors.

No sentido imediato, era necessário mostrar que os governos nacionais se importavam com a crise social gerada pelo desemprego e, também, devolver legitimidade ao projeto de integração, visto como elemento fundamental para a recuperação econômica. Neste contexto transformou-se o White Paper de Delors no início de 1994 na Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), numa ato de política simbólica, pois não chegou a instalar ações políticas concretas (Goetschy, 1999). Em suma, o tema emprego chegou tardiamente à agenda europeia e uma leitura provável é de que o mesmo teria se tornado prioridade por causa da ausência de avanços em outras áreas. Sem uma visão comunitária clara sobre o futuro, teria sido o emprego um dos poucos projetos com capacidade unificadora, a ser facilmente entendido e apoiado pelos cidadãos europeus, pondera Ashiagbor (2000, pg. 329).

Na Estratégia foram acordados cinco eixos para tratar o problema do desemprego: aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho, investir na formação profissional, reduzir os custos salariais indiretos, resolver o problema dos mercados de trabalho segregados e adotar políticas ativas de mercado de trabalho (European Council, 1994 – tradução livre):

1. Aumentar a criação de empregos em fase de crescimento, particularmente através da organização mais flexível do trabalho e da jornada de trabalho, da moderação salarial e da criação de empregos no setor de serviços ligados à área da proteção local ao meio ambiente e de serviços sociais;
2. Melhorar as oportunidades de emprego, promovendo investimentos na formação profissional, especialmente para os jovens, e encorajando o aprendizado ao longo da vida (*live-long-learning*);
3. Reduzir custos não salariais para encorajar empregadores a admitir trabalhadores com baixa qualificação;
4. Direcionar medidas aos grupos mais afetados pelo desemprego de longa duração;
5. Melhorar a eficiência das políticas de mercado de trabalho pelo desenvolvimento de políticas ativas de mercado de trabalho, encorajando a mobilidade laboral, ocupacional e geográfica, e desenvolver incentivos para os desempregados voltarem ao trabalho.

Já à primeira vista, fica visível a proposta de responder aos problemas do desemprego com políticas voltadas ao mercado de trabalho, a partir da ativação dos indivíduos e do mercado de trabalho, com a criação de empregos em nichos de mercado, a redução de custos e de salários e a melhoria da ‘vontade’ dos desempregados de procurar e aceitar emprego, soluções bastante próximas das do ‘*low road*’ e da flexibilização defensiva. A empregabilidade de pessoas com baixa qualificação pode por estas medidas até ser melhorada. Mas, se os postos a serem criados se concentrarem nos segmentos instáveis da economia e na ponta inferior da escala salarial, não será promovida a reestruturação produtiva capaz de

absorver a força de trabalho ‘liberada’ do setor industrial tradicional, nem acontecerá a adaptação ativa às fronteiras de expansão do capitalismo via promoção sistemática da capacidade de inovação.

Em resumo, as orientações não refletiam as transformações macroeconômicas em curso, nem davam ênfase à competitividade europeia promovida pela criação de um ambiente institucional favorável às grandes empresas europeias. Ao invés de assumir o problema do desemprego no nível europeu, apontava-se para estratégias descentralizadas e locais. No mínimo, estas orientações eram contraditórias, notadamente quando vistas no contexto da discussão da qual se originaram, ou seja, dos “caminhos a seguir” pela Europa.

Relacionando-se os eixos com a orientação geral do White Paper de Delors de adotar ‘políticas ativas’, estão eles muito próximos do tipo ideal liberal destas políticas e atribuído predominantemente ao Reino Unido (Barbier 2005, pg. 8). Este tipo de política procura reforçar a relação individual com o mercado de trabalho, supondo-se que este seja capaz de promover equidade e eficiência social.

A partir da discussão feita, pode-se resumir que a EEE não esteja pautada pela proposta de reformas estruturais e a convergência e complementaridade do ‘sistema produtivo’ europeu, nem pela formação de um mercado de trabalho europeu genuíno, como consta no White Paper de Delors que a originou. Não se abraçou o desafio da criação de um novo projeto de desenvolvimento para a região, e reduziu-se a resposta a problemas sistêmicos basicamente ao tratamento dispensado à força de trabalho. Neste contexto, com a resistência, particularmente dos ministros das finanças dos Estados-Membros, em centralizar competências na esfera europeia sobre gastos governamentais na área da política industrial e da política de emprego, reforçaram os Estados-Membros a ‘reviravolta macroeconômica’ e se aproximaram das ideias da OCDE (Ashiagbor, 2002, pg.321s). Eles não as adotaram ativamente – o discurso político rejeitou esta visão condensada no “*Jobs Studies*” da OECD (1994) – mas, como consequência de decisões políticas orientadas por outros interesses, deram os passos concretos justamente nesta direção.

A estratégia combinada em Essen, em 1994, criou um mecanismo de coordenação desenvolvido e aperfeiçoado desde então, hoje conhecido como Método de Coordenação Aberta: a Comissão Europeia dá orientações aos Estados-Membros que devem ser incluídas nas políticas nacionais de emprego. Os Estados elaboram (no início anualmente e hoje tri-anualmente) um relatório da situação do mercado de trabalho e do avanço das reformas baseadas nestas orientações, a serem avaliadas comunitariamente, base para as próximas orientações. Assim instalando-se um processo cíclico de orientações comunitárias –

assimilação nacional – relatório nacional – avaliação comunitária – orientações comunitárias com o objetivo de criar um mecanismo de *policy learning* via comparação entre iguais.

O método concebido em Essen, como política multilateral de emprego, teve como objetivo encorajar uma maior aproximação entre as políticas de emprego dos Estados-Membros, ao longo das orientações comuns. Este método de coordenação aberta, institucionalizado em 1998 pelo Tratado de Amsterdam, possibilitou uma europeização ‘limitada e controlada’ (Schäfer, 2002, pg.5); limitada, porque a coordenação acha-se ancorada na esfera europeia, e as políticas de emprego ficam sob a responsabilidade da esfera nacional, instalando desta maneira um processo dependente no qual nem os governos nacionais nem os órgãos supranacionais podem agir unilateralmente.

As conseqüências da queda do muro de Berlim e da derrotada da antiga União Soviética bem como os primeiros passos em direção à abertura para o leste europeu exigiram uma adaptação do Tratado de Maastricht. Este novo Tratado deveria acomodar, também, de forma mais clara, a inquietação social crescente. Já em Junho de 1996 tinha sido acordado o *Confidence Pact for Employment* (CEC, 1996), que exortou todos os “agentes sociais e econômicos” a assumirem seu papel na criação de empregos e incitou-os a criarem pactos territoriais para o emprego. Nisso já ficou claro que a capacidade concreta de criar empregos fora atribuída às esferas locais e regionais, especialmente às pequenas e médias empresas. Este fato dá os primeiros indícios quanto à qualidade dos empregos a serem criados e o descompasso entre as orientações para as políticas de emprego e, indiretamente, para a política industrial em curso com a criação das euroempresas.

O Pacto de Confiança pelo Emprego foi proposto pela França para contrabalançar o Pacto pela Estabilidade, peça-chave da União Monetária, integrante do Tratado de Maastricht e então proposto pela Alemanha. O rigor da disciplina orçamentária imposto aos Estados candidatos à União Monetária Europeia (UME) deveria ser um tanto compatibilizado com o objetivo do crescimento de empregos. Mas, a princípio, o Pacto de Confiança reforçou a dinâmica da União Monetária Europeia, pois, assim o argumento, no médio prazo a UME contribuiria com a redução do desemprego. Dever-se-ia maximizar os benefícios do mercado interno, acelerando as reformas nas políticas de emprego e nas instituições, em conformidade com as orientações da Reunião da Cúpula em Essen, em 1994 (European Council, 1997).

Em 1998 foi assinado o Tratado de Amsterdam que, apesar de incorporar um título sobre o emprego, o título oito<sup>8</sup>, não saiu da linha do Tratado de Maastricht. Como objetivos

---

<sup>8</sup> Prefere-se traduzir a palavra inglesa *title* como “título”, e não usar a tradução oficial “capítulo”, porque ela remete ao *entitlement* = direito e não somente à organização textual de um documento. Nos tratados os títulos

da União Europeia são proclamados: desenvolvimento harmonioso, balanceado e sustentável das atividades econômicas; alto nível de emprego e de proteção social; igualdade de gênero; crescimento sustentável e não inflacionário; alto grau de competitividade e convergência do desempenho econômico; alto nível de proteção social; melhoria da qualidade do meio ambiente; melhoria do padrão e da qualidade de vida; coesão econômica e social e solidariedade entre os Estados-Membros (CEC, 1998a). Novamente, o norte é dado pelo “crescimento sustentável não inflacionário”, quer dizer, a base material da União Europeia concentra-se na estabilidade de preços.

Com a inserção da política social e de emprego, o Tratado de Amsterdam criou uma base legal clara para a atuação comunitária nesta área política. Contudo, estes títulos aparecem com pouco poder de gerar processos de integração positiva na União, sendo também questionável a intenção de assumirem funções corretivas atribuídas às políticas sociais tradicionais. Eles se encontram num vácuo, por não estarem ligados a questões cruciais reguladas no tratado, notadamente à Política Macroeconômica (Ashiagbor, 2001, pg. 329). Para aquela existem critérios quantificáveis, os chamados critérios de convergência, ou critérios de Maastricht, bem como foram determinados mecanismos de sanção no caso dos Estados-Membros não cumprirem seus deveres. Nas outras duas áreas, entretanto, não existem tais critérios nem mecanismos de sanção, fora do ‘*naming and chaming*’ na *peer-review*, de passar vergonha na avaliação comunitária se os resultados apresentados forem incongruentes com as orientações européias.

### **O sonho não realizado: A Estratégia de Lisboa (2000)**

Após Essen, 1994, as discussões em torno do tema emprego voltaram-se para a necessidade de relacioná-lo à política econômica e às reformas estruturais nacionais, desdobrando-se o processo iniciado com a EEE sucessivamente em três processos: o de Luxemburgo (1997) com a Estratégia para o Emprego; o de Cardiff (1998) voltado para as reformas estruturais para melhorar o funcionamento do mercado interno; e o de Colônia (1999), tendo no centro o diálogo macroeconômico. Na reunião de cúpula em Lisboa, no ano de 2000, integraram-se todos estes processos numa única estratégia, a ser chamada Estratégia de Lisboa, construída sobre estes três pilares. O nome completo é “Estratégia para o Emprego e o Crescimento”, com o lema “mais e melhores postos de trabalho”. Esta estratégia, reavaliada e reformulada em 2005 e reafirmada em 2010, está em vigor até o presente momento sob o título “Europa 2020” (Comissão Europeia, 2012).

---

representam os objetivos principais da União Europeia. Legalmente estariam agora os objetivos econômicos e sociais equiparados.

É neste contexto mais abrangente que se insere a Política Europeia de Emprego. Ela faz parte de um processo de coordenação das reformas estruturais econômicas e do mercado de trabalho, com o objetivo de modernizar o “modelo europeu”. Ficou acertado que a cada ano, na reunião da cúpula na primavera, seriam dadas as orientações econômicas gerais para a integração europeia, sob a forma de *Broad Economic Policy Guidelines (BEPG)* e de orientações para o emprego, como *Employment Policy Guidelines (EPG)*. Contudo, demoraria até o ano de 2003 para as BEPG e EPG serem, pelo menos, publicadas no mesmo documento. E na avaliação dos autores até agora citados, encontrar-se-ia justamente nas falhas da coordenação entre Políticas Econômicas e Políticas de Emprego a maior fragilidade da EEE.

A apresentação da Estratégia de Lisboa, nos múltiplos documentos oficiais sobre ela, traz os desafios enfrentados pela União, resumidos em globalização econômica, progresso tecnológico e transformação das sociedades europeias. Interessante são os nomes dados por Pouchet *et ali* (2009, pg. 29) a estes três desafios principais: o envelhecimento, a criação de mercados de trabalho segmentados pela adoção da produção flexível e a marginalização de grupos vulneráveis. Para fazer frente a estes desafios, foram apresentados programas voltados para o aumento da competitividade econômica, da capacidade de inovação e da criação de ‘segurança social na mudança’. Formulou-se, então, um projeto econômico original que deveria orientar os Estados-Membros e a União na competição pelo primeiro lugar no mundo. Este projeto resumia-se em preparar a transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento, através de políticas voltadas à sociedade de informação e P&D. Isto seria atingido por meio da aceleração do processo das reformas estruturais para melhorar a competitividade e a capacidade de inovação, bem como desenvolver e promover a complementaridade do mercado interno. Em resumo, ela é uma versão ampliada da proposta feita por Jaques Delors em 1993.

O muito citado objetivo político foi formulado assim: transformar a União Europeia, no decorrer de dez anos, na área econômica baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de promover o crescimento econômico sustentável, com mais e melhores postos de trabalho e maior coesão social (European Council, 2000). Pelos objetivos e pelos programas lançados para alcançá-los, configura-se um projeto de crescimento baseado na elevação do padrão de vida e da competitividade econômica e ancorado na capacidade de inovação, quer dizer, um ‘high road’-modelo. Em si, é uma estratégia audaciosa com objetivos elevados que exigiria um alto nível de políticas genuinamente europeias e a cooperação de todos os Estados-Membros. No seu conjunto, pode-se denominar a Estratégia

de Lisboa também como um projeto de desenvolvimento socioeconômico baseado na visão da ativação sistêmica (Barbier, 2005) das economias e sociedades europeias.

As características acima resumidas da Estratégia Europeia para o Emprego são, em geral, também atribuídas à Estratégia de Lisboa, destacando-se o papel do voluntarismo, da cooperação entre as esferas da governança e a parca regulação legal das questões em pauta. Assim como a Estratégia Europeia para o Emprego substitui, na verdade, uma Política de Emprego europeia diretiva, a Estratégia de Lisboa contorna a falta de uma Política Industrial europeia. Tenta-se centralizar o poder de fazer política na esfera europeia, para criar resultados europeus sem contrariar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, isto é, a soberania dos Estados-Membros. Para que isto desse certo, a Estratégia de Lisboa dependia, primordialmente, de uma estratégia econômica, além de uma maior integração e convergência na área política.

Percebe-se, no entanto, que a realidade é bem mais modesta do que os objetivos ambiciosos traçados. Afinal, dentro desta gama de estratégias e objetivos proclamados, existem somente dois objetivos quantitativamente âncoras: chegar, na média europeia, ao gasto de 3% do GDP com P&D e a uma taxa total de emprego de 70%, ou seja, na média, de 100 pessoas em idade ativa, 70 devem estar ativamente inseridas no mercado de trabalho. Estes dois números expressam a síntese do projeto de desenvolvimento embutido na Estratégia de Lisboa, muito bem resumidos no que Jessob (1993) chama de “*Schumpeterian Work-fare-State*”: eles revelam a visão do regime de produção baseado na inovação e do regime de proteção social a ele ligado, baseado na proteção pela inclusão no mercado de trabalho<sup>9</sup>.

Em 2005, a Estratégia de Lisboa foi avaliada e constataram-se resultados muito aquém do esperado (CEC, 2005), atribuindo estes resultados fracos à falta de desempenho dos Estados-Membros para alcançar os objetivos postos. A estratégia foi revista, reorganizada e relançada de modo mais enxuto, sem mudar seus parâmetros. O bom funcionamento do mercado de trabalho, isto é, sua modernização, e a concomitante modernização dos sistemas de proteção social continuaram a ser apresentados como elementos principais para seu sucesso. Para completar a informação: O Pacto para Estabilidade e Crescimento, o fundamento da União Monetária Europeia, nunca fora questionado, antes, continuamente reforçado. Formalmente, ele fora revisto em 2005 e reafirmado em 2008, como peça central da resposta europeia à atual crise mundial, como mostra “Plano Europeu de Recuperação Econômica” (CEC, 2008).

---

<sup>9</sup> Jessob contrapõem o Schumpeterian Workfare-State ao Keynesian Welfare-State das décadas que seguiam do pós guerra.



Resumindo, no início dos anos 1990, a Europa estava em crise e precisava de uma justificativa social para sua existência. No começo dos anos 2000, as instituições europeias tinham se consolidado, mas faltava perfil a ‘Europa dos burocratas e tecnocratas’. As duas estratégias que responderam a estas crises, a Estratégia Europeia para o Emprego e a Estratégia de Lisboa, incluíram fortes impulsos para a europeização das políticas setoriais, o que era possível sob a era “Centro-Esquerda”, e suprimiram o projeto de integração com legitimação e objetivos muito audaciosos para o futuro (Goetschy, 2009).

O ano de 2004 marcou a mudança no projeto político da União Europeia, muito visível em dois documentos consecutivos, os relatórios KokI e Kok II (EC 2003 e 2004). A Comissão encomendou em 2003 um relatório avaliativo da Estratégia Europeia para o Emprego a um grupo de executivos de primeiro escalão, sob a presidência do então ministro-chefe dos Países Baixos, Wim Kok. O relatório, entregue em 2003 com o nome sugestivo de ‘*Jobs, jobs, jobs*’ (EC 2003), deu ênfase à criação de empregos e sublinhou o critério da qualidade destes empregos, assim como a necessidade de preparar as sociedades para abraçarem os desafios do mundo em transformação e globalizado, numa clara referência ao ‘*high Road*’ modelo. Já o segundo Relatório Kok ‘Facing the challenges’ (EC, 2004), encomendado para avaliar a mais ampla Estratégia de Lisboa e entregue em 2004, mudou de frequência. Nele, a palavra-chave qualidade é substituída pela ênfase à competitividade das empresas europeias, voltando-se para medidas de redução de custos e para a flexibilização dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social, aproximando-se, e muito, do modelo ‘*low Road*’. O argumento empregado foi que, adotando-se uma legislação de proteção trabalhista mais ‘leve’, ocorreria o aumento do número de empregos.

Neste momento, a Estratégia Europeia para o Emprego teria sido, na verdade, abandonada, avaliam Pouchet et ali (2009) e Goetschy (2009). O que aparece mais fortemente a partir de 2005 é uma política voltada ao mercado de trabalho, bem menos pró-ativa do que as orientações ligadas à EEE, mesmo que o documento “*Integrated guidelines for growth and jobs*” (2005-2008) (CEC, 2005) tenha reforçado como âncora a ideia da sociedade do conhecimento. Como indicador principal foi adotado o crescimento, medida de avaliação para os efeitos de todas as políticas, um indicador quantitativo e não qualitativo. O processo anual dos Planos Nacionais de Ação foi redirecionado a um processo trianual, agora intitulados Planos Nacionais de Reforma (sic!). Nos documentos oficiais desapareceu o tema emprego

como prioridade, e a EEE transformou-se num projeto de implementação da *Flexicurity*<sup>10</sup>, já nos *guidelines* de 2005<sup>11</sup>.

Para mostrar o caminho escolhido para o futuro, ou seja, a continuidade dos processos em andamento, transcrevem-se no Quadro 1 as orientações económicas e de emprego para o triénio 2008-2010 (CEC, 2007), idênticas às orientações do triénio anterior (CEC, 2005) e as orientações dadas até o ano de 2020 (CEC, 2008).

### **Quadro 1: Orientações Integradas para Crescimento e Emprego (2008 – 2010)**

|  |
|--|
| <p><b>INTEGRATED GUIDELINES FOR GROWTH AND JOBS (2008-2010)</b></p> <p><b>Macroeconomic guidelines</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) To secure economic stability for sustainable growth.</li> <li>(2) To safeguard economic and financial sustainability as a basis for increased employment.</li> <li>(3) To promote a growth and employment orientated efficient allocation of resources.</li> <li>(4) To ensure that wage developments contribute to macroeconomic stability and growth.</li> <li>(5) To promote greater coherence between macroeconomic, structural and employment policies. (Cardiff, Cologne, Lisbon-Processes)</li> <li>(6) To contribute to a dynamic and well-functioning EMU.</li> </ol> <p><b>Microeconomic guidelines</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(7) To increase and improve investment in R&amp;D, in particular by private business.</li> <li>(8) To facilitate all forms of innovation.</li> <li>(9) To facilitate the spread and effective use of ICT and build a fully inclusive information society.</li> <li>(10) To strengthen the competitive advantages of its industrial base.</li> <li>(11) To encourage the sustainable use of resources and strengthen the synergies between environmental protection and growth.</li> <li>(12) To extend and deepen the internal market.</li> <li>(13) To ensure open and competitive markets inside and outside Europe and to reap the benefits of globalisation.</li> <li>(14) To create a more competitive business environment and encourage private initiative through better regulation.</li> <li>(15) To promote a more entrepreneurial culture and create a supportive environment for SMEs.</li> <li>(16) To expand, improve and link up European infrastructure and complete priority cross border projects.</li> </ol> |
| <p><b>Employment guidelines</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(17) Implement employment policies aimed at achieving full employment, improving quality and productivity at work, and strengthening social and territorial cohesion.</li> <li>(18) Promote a lifecycle approach to work.</li> <li>(19) Ensure inclusive labour markets, enhance work attractiveness, and make work pay for job seekers, including disadvantaged people and the inactive.</li> <li>(20) Improve matching of labour market needs.</li> <li>(21) Promote flexibility combined with employment security and reduce labour market segmentation, having due regard to the role of the social partners.</li> <li>(22) Ensure employment-friendly labour cost developments and wage setting mechanisms.</li> <li>(23) Expand and improve investment in human capital.</li> <li>(24) Adapt education and training systems in response to new competence requirements.</li> </ol>  |

Fonte: CEC, 2007

<sup>10</sup> Uma palavra criada de das palavras *flexibility* e *security*, expressando a ideia de que o imperativo da flexibilização na contratação, alocação e remuneração do trabalho precisasse e pudesse ser acompanhado e impulsionado pela adequação dos sistemas de proteção social, mantendo o alto nível de proteção e de vida existentes nos estados membros.

<sup>11</sup> A nova Estratégia de Lisboa chama-se, a partir de 2008, Estratégia para o Crescimento (Comissão Europeia, 2012)

Nestas orientações percebe-se novamente a estabilidade monetária e financeira como objetivo principal a ser alcançado pelos eixos estratégicos de promoção da ‘economia de informação’, sendo este ponto reforçado pela Estratégia de Sustentabilidade Ambiental.

Uma vez mais, a Política de Emprego refere-se a Políticas voltadas ao Mercado de Trabalho e está concebida para assegurar a estabilidade de preços (macro) e para promover a economia de informação (micro). A orientação 21 refere-se ao projeto da *Flexicurity*, e é a única ligada à proteção social. A orientação 17 parece sugerir o uso das políticas de emprego para alcançar o pleno emprego. Contudo, não se trata do pleno emprego como prioridade da política econômica. A expressão reflete a lógica da orientação 3: baixas taxas de emprego, sobretudo quando esta taxa nacional é mais alta em outros países, seriam um desperdício de recursos humanos comparável a uma ‘drenagem’ de recursos financeiros em forma de transferências sociais. A economia competitiva precisaria usar eficientemente todos os seus recursos disponíveis (CEC, 2007).

Somente a orientação 11 assume diretamente funções corretivas, voltadas para as políticas ambientais, acompanhada pela argumentação textual dentro da lógica da função corretiva do Estado de Bem Estar que visa restringir o cálculo empresarial imediato para promover, no longo prazo, melhores resultados econômicos (CEC, 2007). A ênfase dada ao problema do meio ambiente, também nos documentos relacionados à atual crise (CEC, 2008), deixa supor que a Estratégia da Sustentabilidade Ambiental, já parte da Estratégia de Lisboa desde 2000, esteja sendo destacada no fazer político da União. Será ela outra área política de mais fácil trato para criar coesão ideológica?

### **Conclusão**

A Estratégia de Lisboa, em vigor há mais do que vinte anos e reafirmado para recolocar a União Europeia no caminho do crescimento, nasceu de um “*high road*”-modelo, que procura fomentar uma economia altamente competitiva baseada no conhecimento e o crescimento baseado na elevação do padrão de vida. No entanto, na prática, ocorreu a inversão em direção a um “*low road*”-modelo, baseado na concorrência e na estratégia da redução de custos, tendo o trabalho e o funcionamento do mercado de trabalho como principal elemento de custo. Neste estreitamento de ideias, ficou o projeto econômico e social que faria jus a União Europeia como União política, maior do que a União Monetária e orientadora deste, praticamente de fora. No entanto, seria justamente este projeto político a condição necessária à criação de empregos de qualidade, a partir do investimento pesado em setores de vanguarda inovacional, acompanhado por uma modernização dos sistemas de proteção social à altura.

Empregos de qualidade se traduzem em salários adequados, proteção social auferida pelo trabalho satisfatório, acesso a treinamento profissional ao longo da vida laboral e boas condições no exercício do trabalho. Além disso, esses empregos de qualidade dependem também de uma organização social mais ampla, como acesso à educação formal de qualidade e adequada ao objetivo geral, bem como às instituições que fazem com que o indivíduo possa conciliar as exigências do trabalho altamente competitivo e caracterizado pela flexibilidade com obrigações familiares e preferências pessoais. Houve um estreitamento dos objetivos macro –de competitividade concorrencial– e micro – de flexibilidade produtiva –, assegurados por políticas de mercado de trabalho através de uma proteção social igualmente flexível<sup>12</sup>. No momento em que a União Europeia encontrar novamente uma época de relativa calma, será este o caminho que ela vai aprofundar - se a União persistir. É o caminho do monopólio do mercado, sempre mais difícil de contrabalançar com alternativas viáveis face ao superendividamento dos Estados-Membros e da deterioração do apoio político das populações europeias. É o “mercado” com sua primazia da acumulação que precisa do Pacto pela Estabilidade. O conflito de interesses inerentes à União Europeia decidiu-se também pelo desenho das políticas de emprego e de mercado de trabalho adotados em favor do mercado. Até que, durante uma fase excepcional da história da União, tentou-se reforçar em nível europeu o que caracterizou todos os seus Estados-Membros até 1994, de eles serem Estados de Bem Estar social.

Mas, porque a União Europeia não consegue ser, dentro dela mesma, uma União Europeia à imagem e semelhança dos seus Estados Membros, já que em todas as retóricas o social é realçado como aquele diferencial característico dela? Eis uma questão a ser aprofundada. E quando se investigar como as políticas de emprego repercutiram nos mercados de trabalho percebe-se uma clara tendência à sua precarização (Kallabis, 2009). A Estratégia que levaria a reconquista da competitividade da região e que respondesse aos anseios das populações europeias de ver na União Europeia a continuidade dos seus Estados nacionais de bem estar social, não se realizou. Como a União Europeia poderia ser uma União, competitiva e social?

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ASHIAGBOR, Diamond (2001). *EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda: From 'Social Policy' to 'Employment Policy'*. In: *European Law Journal*, Vol. 7, No. 3, September 2001, pg. 311 a 330

---

<sup>12</sup> Este é um ponto que pode ser verificado no afunilamento da orientação das políticas de emprego em direção a *Flexicurity*, discutida e implantada desde 2005. Vede, por exemplo, Dornelas (2007), Keune e Jepson (2007)

BARBIER, Jean-Claude (2005). "The European Employment Strategy, a channel for activating social protection?" In: Magnusson L, Pochet P. and Zeitlin J., eds., "*Opening the method of coordination; the case of the EES*". Brussels: Peter Lang. Pg 417 – 46

BOYER, Robert (1986). L'Europe à la croisée des chemins. IN: BOYER, Robert (org) . *La flexibilité du travail en Europe*. Une étude comparative des transformations du rapport salarial dans sept pays de 1973 à 1985. Paris: Éditions la découverte, pg 287 – 303

BRÖDNER, P., LATNIAK, E. (2002), *Der lange Weg zur 'High Road'*. Neue Untersuchungs-ergebnisse zu organisatorischen Veränderungen in Unternehmen, IAT Jahresbericht 01/02, IAT: Gelsenkirchen, pg 113-134, <http://www.iatge.de>.

CEC (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES) (2008). *A European Economic Recovery Plan*. COM(2008) 800 final. Brussels, 26.11.2008

CEC (2007). *Integrated guidelines for growth and jobs (2008-2010)*. Communication from the commission to the spring European Council. COM(2007) 803 final. Brussels, 11.12.2007

CEC (2005) „*Integrated guidelines for growth and jobs (2006-2008)*” Communication from the commission to the spring European Council. COM(2004). Brussels,

CEC (2003). *Building the Knowledge Society*. Social e human capital interactions. Staff working paper SEC(2003) 652 . with the support of the High Level Group "Employment

CEC (1998). *The Amsterdam Treaty: A Comprehensive Guide*. Luxembourg: OOEPC

CEC (1993) *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment: The challenges and ways forward into the 21st century*, COM(93)700 final, 5 December 1993, Brussels.

COMISSÃO EUROPEIA (2012). Europa 2020. Acessível in: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm) acessado em 08/03/2012

DATHEIN, Ricardo (2000). *O crescimento do desemprego nos países desenvolvidos e sua interpretação pela teoria econômica: as abordagens neoclássica, keynesiana e schumpeteriana*. Campinas, SP: [s.n.] Tese de Doutorado. 255 pg

DORNELAS, Antonio. (2007) *Which model of Flexicurity?*. Conference: "Flexicurity: Key Challenges". Session: "The future of Flexicurity at the European level (I): from concepts to path and indicators. Lisbon, 13 and 14 September 2007. 10 pg Acessível in: [http://www.mtss.gov.pt/eu2007pt/preview\\_documentos.asp?r=376%20&m=PDF](http://www.mtss.gov.pt/eu2007pt/preview_documentos.asp?r=376%20&m=PDF) acessado em maio de 2008

EC (European Commission) (2009). *The Lisbon Strategy*. Acessível in: <http://www.ec.europa.eu>;

EC (2004) *Facing the challenge*. (Kok-Report II), Brussels: European Commission.

EC (2003) *Jobs, jobs, jobs: creating more employment in Europe*. (Kok-Report I). Brussels: European Commission.

European Council (2000) Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, *Conclusions of the Presidency*.

European Council (1997) Luxembourg European Council, 12-13 December 1997, *Conclusions of the Presidency*.

European Council (1994) *Essen European Council*, 9-10 of December 1994, SN 300/64, Brussels

FREYSSINET, Jacques (2004). *Le chômage*. Paris: La Découverte, 11<sup>a</sup> ed. 128 pg

GIMENEZ, Denis (2001) *Políticas de Emprego no Capitalismo Avançado*. Trajetória no século XX e o significado da ruptura neoliberal. Campinas, SP: Unicamp/IE; dissertação de mestrado, 113 pg

GOETSCHY, Jane. (2009) The Lisbon Strategy and Social Europe: two closely linked destinies. In: RODRIGUES, M. J. (ed.) *Europe, Globalisation and the Lisbon Agenda*, Cheltenham: Edward Elgar, 74-90.

\_\_\_\_\_. (1999), *The European Employment strategy. Genesis and Development*. European Journal of Industrial Relations. 5 (2). Pg 117 - 137

JESSOP, Bob (1993). *Towards a Schumpeterian Workfare State?* Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy (1993) . Acessível in: <http://eprints.lancs.ac.uk/202/01/E-1993b-KWS-SPE.DOC>, acessado em: 10/01/2009

KALLABIA, Rita (2009). Políticas de Emprego na União Europeia (1995 – 2007): A Europa social, uma utopia? Dissertação de Mestrado. Campinas, SP: [s.n.], 2009.

KEUNE, Maarten. JEPSEN, Maria (2007). *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for Flexicurity*. WP 2007.01. Brussels: ETUI-REHS 44pg

MORETTO, Amilton (2001). *Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: [s.n.], Dissertação de Mestrado, 143 pg

OCDE (1994). *The OCDE Jobs Study: Evidence and Explanations and Facts, Analysis, Strategies*. Paris: OCDE, 55 pg

OCDE. *Labour Force Statistic*. Paris: OCDE, 2000

OECD.STAT acessível in: [www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org)

OFFE, Claus (2004). The European model of 'social' capitalism. Can it survive European integration? In: MILLER, Max . *Worlds of Capitalism*. Institutions, governance and economic change in the era of globalization. London/New York: Routledge pg 146 – 178

\_\_\_\_\_. (1999). Staat, Markt und Gemeinschaft. Wandel und Widersprüche der sozialen und politischen Ordnung. In: ANSELM, Elisabeth. FREYTAG, Aurelius. Marschitz, Walter. MARTE, Boris (ed). *Die neue Ordnung des Politischen*. Die Herausforderungen der Demokratie am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt/Main; New York: Campus, 1999, pg. 89 – 110

\_\_\_\_\_. (1994). *Capitalismo desorganizado*. Transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Editora Brasiliense, 2ª edição 322 pg

POUCHET, Philipe. BOULIN, Jean-Yve. DUFOR, Christian (2009). The Lisbon Strategy. IN: Transfers 1/09 (1), pg 21 – 32 e 139 – 146 (Spring 2009)

SCHÄFER, Armin (2002). *Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der „Europäischen Beschäftigungspolitik“*. MPIfG Discussion Paper 02/9. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2002, acessível in: [www.mpi-fg-koeln.mpg.de](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de), acessado em 10/01/2009, 54 pg

TIDOW, Stefan (1998). *Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf eines politischen Prozesses*. FEG Arbeitspapier Nr. 18. Marburg. Forschungsgruppe europäische Gemeinschaften, 78 pg