



**A ARTICULAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS  
DE EMPREGO E DE INCLUSÃO SOCIAL:**

**UM CASAMENTO VIRTUAL OU VIRTUOSO?**

## **Ficha Técnica**

**Título:**

*A articulação das estratégias de emprego e inclusão social: um casamento virtual ou virtuoso?*

**Edição:**

*Projecto Bridges for Inclusion  
REAPN - Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal  
Rua de Costa Cabral, 2368  
P - 4200-218 Porto - Portugal  
Tel: +351.22.5420800  
Fax: +351.22.5403250  
E-mail: [geral@reapn.org](mailto:geral@reapn.org)  
[www.bridgesforinclusion.reapn.org](http://www.bridgesforinclusion.reapn.org)*

**Autor:**

*Jordi Estivill*

**Versão Portuguesa**

*Sérgio Aires*

**Data de Edição:**

*Maio 2008*

**Nota:**

*Esta publicação reflecte a opinião do seu autor e a Comissão Europeia não poderá ser responsabilizada pelo uso que possa ser feito da informação aqui contida.*



*“Bridges for Inclusion” é co-financiado pela Comissão Europeia (European Community Programme for Employment and Social Solidarity – PROGRESS 2007-2013)*

<b>Introdução</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Algumas perguntas para começar</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Um itinerário ziguezagueante</b> .....	<b>7</b>
2.1. Na pré-história, um só parceiro .....	7
2.2. Nascimento e crescimento do novo parceiro: os programas europeus de luta contra a pobreza .....	9
2.3. Alguns anos frutíferos: 1989-1994 .....	13
2.4. 1997: os inícios (mais formais) da história deste “casamento” .....	21
2.5. Os antecedentes das empresas sociais e o Programa “Terceiro Sistema e Emprego” de 1997 .....	26
2.6. Lisboa 2000. Uma inflexão cheia de esperanças .....	33
2.7. A revisão da Estratégia de Lisboa .....	40
2.8. A Estratégia de Lisboa renovada e a crescente invisibilidade da pobreza e da exclusão .....	43
<b>3. Algumas pistas e reflexões interrogativas para continuar a reflexão</b> .....	<b>49</b>
<b>4. Quadro cronológico (síntese)</b> .....	<b>52</b>
<b>5. Proposta de orientação para a redacção dos estudos nacionais</b> .....	<b>53</b>

## Introdução

Este documento procura responder a um dos desafios presentes no projecto que a Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal (REAPN), em parceria com outras sete organizações apresentou ao Programa PROGRESS 2007-2013, linha financeira “*Mutual learning on social inclusion and social protection*”, e que foi aprovado pela Direcção-geral de Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia.

Neste projecto, cujo título em português significa “pontes para a inclusão” (Bridges for Inclusion), especificava-se que o seu principal objectivo seria o de, precisamente, identificar quais poderão ser as “pontes” entre as estratégias de emprego e de inclusão. Para isso, o projecto propôs-se, em primeiro lugar, elaborar um panorama da articulação destas estratégias ao nível europeu; em segundo lugar, desenvolver este panorama nos seis países parceiros; e, em terceiro lugar, verificar numa lógica de *case studies* como estas estratégias se projectam sobre três ou quatro experiências de economia social à escala local.

Este estudo, e para além de cumprir o primeiro objectivo do projecto, irá, no seu final, procurar ainda apresentar um esquema genérico que possa servir para orientar a elaboração dos seis estudos nacionais. Por outro lado, procuraremos apresentar ainda um conjunto de reflexões e interrogações sobre como superar as dificuldades e os deficits de articulação entre as estratégias.

Procurando sintetizar as suas etapas, este estudo começa por identificar um conjunto de perguntas que poderão servir como enquadramento geral. No segundo capítulo aborda-se a história das estratégias europeias de emprego e de inclusão social, procurando identificar e analisar os pontos de encontro e de desencontro entre elas. A Cimeira de Lisboa no ano 2000 poderá ser identificada como um ponto de inflexão neste itinerário ziguezagueante que, de qualquer forma, teve importantes antecedentes que importa não escamotear. Depois desta Cimeira e dos seus resultados, houve, até aos dias de hoje, um importante conjunto de decisões que remodelaram e alteraram aquelas estratégias. Procuraremos demonstrar como toda esta história é atravessada por um conjunto de debates nos quais se utilizaram conceitos e argumentos que foram progredindo paralelamente com a evolução dos diferentes actores envolvidos.

Nem todas as políticas de emprego conduzem à inclusão social e vice-versa. Mas, nas nossas sociedades, uma grande parte dos processos de inclusão passam por ter um posto trabalho, pelas relações que este permite, pelo estatuto social que se obtém e, não menos importante, pela remuneração que daí advém. Ao mesmo tempo importa reconhecer que é o conjunto da sociedade e da economia que podem ser mais ou menos inclusivos. O sistema de educação, de saúde, habitação, lazer e cultura são outras áreas que promovem ou dificultam a concretização da inclusão social. Neste estudo, e tendo em consideração os seus objectivos, iremos “apenas” concentrar-nos na dimensão “trabalho”. Assim, e também de acordo com o objectivo do projecto “*Bridges for Inclusion*” procuraremos conhecer com maior atenção o percurso da economia social e, em particular, o das empresas sociais, embora seja importante assinalar que elas não esgotam de maneira nenhuma toda a economia social, sendo apenas um dos seus vectores mais dinâmicos. Trata-se de empresas que procuram inserir as pessoas que vivem em situação de pobreza, desemprego e exclusão, que vendem os seus produtos e serviços em mercados

privados e públicos, não tendo nem fins lucrativos nem remunerando o capital mas que buscam resultados económicos que garantam a sua sustentabilidade. Estas empresas, embora com contradições, costumam colocar a ênfase na participação dos seus membros, enraízam-se nos territórios onde se situam contribuindo para o seu desenvolvimento, sendo frequentemente defensoras do ambiente e do património cultural, criando trabalho e levando a cabo uma capacitação e inserção que vai para além do domínio exclusivamente laboral. Quase sempre são as receptoras das medidas públicas de emprego e de inclusão, constituindo um espaço privilegiado de experimentação e reflexão sobre a articulação destas diferentes áreas.

Em último lugar, apresentaremos um conjunto de pistas de reflexão e interrogação com o objectivo de orientar uma discussão colectiva, seja no âmbito do projecto, seja noutros espaços onde se procure intervir nestes domínios, esperando que tais pistas e reflexões possam contribuir para o estreitamento das relações entre as estratégias de emprego e de inclusão social.

Esta é uma primeira e provisória versão do estudo que foi submetida a um debate entre os diferentes parceiros do projecto e que teve lugar durante o mês de Abril de 2008 (no segundo encontro transnacional do projecto em Bruxelas). Na sequência desse encontro, abriu-se um espaço de debate que permitiu aprofundar e enriquecer o mais possível este estudo. Importa ainda ter em consideração que os estudos nacionais que cada parceiro irá promover poderão contribuir para matizar alguns aspectos e, sobretudo, verificar em que medida as questões que aqui são apresentadas ao nível europeu se traduzem e influenciam os respectivos desafios, debates e estratégias ao nível nacional. Finalmente, as experiências que irão ser desenvolvidas ao nível local poderão oferecer-se como um espaço adicional para uma reflexão de contraste que, sem dúvida, incrementará o conhecimento e a capacidade de comparações transnacionais.

## **1. Algumas perguntas para começar**

Como avançamos, o objectivo deste trabalho é o de apresentar um panorama evolutivo da articulação das políticas sociais e laborais e, mais especificamente, das “pontes” entre as estratégias de emprego e de inclusão social. Trata-se, no fundo, de reflectir sobre a história de uma relação: como, quando e onde se encontraram pela primeira vez; o que é que as faz sentir bem juntas; os seus encontros foram esporádicos ou, pelo contrário, foram duradouros; porque tiveram épocas de afastamento e períodos de aproximação e que sentido tiveram estes reencontros para a sua relação; de que forma viveram em complementaridade ou em paralelo e quais as suas principais desavenças; até que ponto a sua relação produziu frutos positivos ou teve efeitos perversos.

É cada vez mais recorrente a ideia da existência de círculos virtuosos que criam as condições para sair de uma situação de pobreza. Neste estudo procurámos interrogar-nos até que ponto a articulação entre as estratégias europeias de emprego e de inclusão social produzem consequências positivas para as pessoas que estão em situação de desemprego e para as que vivem em situação de pobreza e exclusão. Ou, no sentido contrário, a pergunta poderia ser formulada da seguinte maneira: quem fica excluído das políticas de inclusão sócio-laboral? Os encontros entre estas duas estratégias têm sido virtuosos ou virtuais?

A segunda pergunta tem a ver com a história deste “casal”. Coordenar, integrar, fazer convergir, articular estratégias, não é uma tarefa fácil. Como nas melhores famílias, a desagregação e a tendência para vidas paralelas costumam ser tão frequentes como as tendências para a união e a congregação de esforços. A ignorância, o silêncio, a falta de diálogo são frequentemente apontados como causas de separação e de divórcios. Partilhar decisões e responsabilidades, o afecto, o conhecimento mútuo são factores que costumam contribuir para a aproximação e para a continuidade das relações. Podemos formular a hipótese que estas causas e factores também influenciam as relações entre as estratégias de emprego e de inclusão social. Identificar os momentos e os locais, quais foram as causas e as tendências que contribuíram para as aproximações e para os afastamentos e qual foi o comportamento dos actores que influenciam e que vivem ao redor deste “casal”, são algumas das perguntas a que importará responder.

Sinteticamente, a história desta relação poderia ser sumariada da seguinte forma: há uma pré-história que começa em 1957 e que parece acelerar-se entre 1989 e 1994, voltando a aprofundar-se em 1997 aquando da formulação do Tratado de Amesterdão, da Cimeira do Luxemburgo e da promoção do Programa Comunitário Terceiro Sistema e Emprego. Lisboa 2000 marca um novo ponto de inflexão ao pôr o acento tónico sobre um triângulo que procura integrar desenvolvimento económico, criação de emprego e coesão social. Até certo ponto, Lisboa 2000 significa o início de outra etapa na história do mesmo “casal”. É fundamental acompanhar esta outra etapa que, tendo altos e baixos, se prolonga até aos nossos dias.

A terceira pergunta procura abordar quais terão sido as consequências e os impactos desta relação. Não se trata de fazer uma avaliação mas, modestamente, ver como esta relação influenciou horizontalmente os actores públicos e privados que actuam à escala europeia e, verticalmente, a economia social ao nível local. Qual foi o papel da protecção social na relação entre os que têm trabalho e os que não têm? Uma crescente pressão no sentido de se concretizarem medidas de activação significa uma mudança nos mecanismos e processos de inserção laboral e social? Que inter-influências tiveram lugar entre os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão e os Planos Nacionais de Emprego? Os actuais Planos Nacionais de Reforma pressupõem uma integração dos objectivos de “mais e melhores empregos” e de menor pobreza e exclusão? Em que medida é que as diferentes “famílias” da economia social e dos actores sindicais e empresariais contribuíram e / ou foram condicionados por estas estratégias?

## 2. Um itinerário ziguezagueante

Neste capítulo examina-se o amplo itinerário das relações entre estratégias europeias de inclusão e de emprego que se iniciaram com o Tratado de Roma em 1957 e que chegam até aos nossos dias. Não se trata de uma história linear, sendo, bem pelo contrário, uma estrada sinuosa e cheia de curvas ao longo de todos estes anos. Também não é uma história de acumulação. Houve momentos de aceleração e outros em que se abrandou, chegando-se quase a adormecer. Até certo ponto, as políticas de emprego e sociais europeias algumas vezes ignoraram-se mutuamente, outras vezes correram paralelamente com pequenos e rápidos encontros em esquinas de mais fácil acesso.

### 2.1. Na pré-história, um só parceiro<sup>1</sup>

O Tratado de Roma continha uma vaporosa declaração a favor do progresso social, da melhoria das condições de vida e de trabalho e duas séries de artigos. A primeira série dizia respeito à livre circulação dos trabalhadores (artigos 48 a 51) e a segunda, denominada política social (artigos 117 a 128), limitava-se a uma abordagem sobre a requalificação dos trabalhadores para a qual deveria ser criado um Fundo Social Europeu. Seguindo os mecanismos de concertação tripartida da época, este Fundo seria gerido (e continua a sê-lo) por um Comité que integra a Comissão Europeia, as organizações sindicais e as organizações patronais. Contrariamente à sua designação, não se constitui como base da política social europeia e irá antes jogar um importante papel nas políticas laborais, sendo que só durante os anos noventa é que inclui o objectivo de lutar contra a exclusão do mercado de trabalho.

Entre as duas séries de artigos existia uma diferença fundamental já que os primeiros estavam submetidos a um processo de tomada de decisão comunitária enquanto que os segundos, ou seja, as disposições sobre o emprego, as condições de trabalho, a formação profissional e a segurança social, só previam a colaboração entre os Estados-Membros e a Comissão Europeia era apenas outorgada a função de promover estudos e organizar consultas (artículo 118).

É assim que, desde o início, já se estabeleciam regras do jogo limitadoras e não isentas de ambiguidades. A livre circulação de pessoas, bens e capitais era um assunto comunitário, já que tinha em vista a criação de um grande mercado, e o resto pertencia à soberania dos Estados. Estes, por seu lado, defendiam – e continuam a defender – com muitos ciúmes esta soberania.

Importa relembrar que as primeiras decisões sociais europeias tinham um carácter compensatório face à reconversão que a indústria francesa teve que realizar como resultado da negociação com o resto dos seis Estados-Membros (especialmente com a Alemanha) que constituíam a então designada Comunidade Económica Europeia (CEE). Deste modo, a segunda lição que se pode extrair deste dúbio nascimento é que as decisões que lhe estão na origem são influenciadas pelas consequências negativas, e até certo ponto, residuais, de medidas europeias de carácter industrial baseadas nas necessidades do mercado de trabalho de um determinado país. Isto

---

<sup>1</sup> Uma parte desta pré-história baseia-se em Estivill, J. (1998). Las Políticas sociales de la Unión Europea en los albores del nuevo milenio. Rev. Derecho Social Internacional y Comunitario n.º 32. Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid

conduz-nos à terceira lição. Os pais da pátria europeia, concertados em acreditar que a criação de um grande mercado eliminaria uma grande parte das causas dos históricos confrontos militares, e criaria as condições para o crescimento económico, acreditavam ainda firmemente que tal crescimento comportava uma melhoria generalizada das condições de vida. Para eles, o edifício europeu deveria ser construído sobre cimento económico que permitiria levantar as paredes do entendimento político. Tudo o resto viria, paulatinamente, como consequência. A política social não entrava nas agendas europeias da época. Nestas circunstâncias, o “casal” não podia constituir-se porque faltava uma das partes interessadas.

Esta concepção dominante no plano europeu até à década de sessenta, e, em boa medida, até aos nossos dias, teve que enfrentar outras posições que defendem que: 1) o crescimento económico é uma condição necessária mas não suficiente para a melhoria do bem-estar social; 2) que a integração monetária, de mercados e financeira não provoca necessariamente uma aproximação da protecção social; 3) que as decisões de política económica, à escala europeia, também geram desigualdades e a exclusão de pessoas, grupos sociais e territórios. Mas este debate permanece aberto. Por isso, as estratégias europeias sócio-laborais têm oscilado entre políticas subsidiárias e compensatórias, entre a harmonização e a convergência, entre a função de estímulo e uma intervenção mais activa, entre a pressão dos Estados e a legitimação das instâncias supra e sub-estatais.

Até 1974 não aconteceram grandes alterações. Sob a influência de um crescimento económico que ficou conhecido como “os trinta anos gloriosos”, com um aumento moderado da população e da sua esperança de vida, com uma diminuição do tempo de vida activa (de trabalho), com o crescimento da escolaridade obrigatória, com a entrada progressiva das mulheres no mercado de trabalho remunerado, mas, e sobretudo, com um desenvolvimento da protecção social e de um mercado de trabalho com muito baixas taxas de desemprego (apenas elevadas em determinadas regiões específicas como o *mezzogiorno* Italiano), e uma pobreza relativamente marginal, da qual se ocupava a beneficência pública e privadas ao nível nacional e local, não haviam razões de peso para pôr em marcha uma forte intervenção supra-estatal.

De 1961 a 1972, o Fundo Social cobria as necessidades provenientes maioritariamente do Governo Italiano para a reintegração dos seus emigrantes e da Alemanha para a reconversão profissional das vítimas de acidentes de trabalho. Na Conferência de Haia de 1969 e na de Paris em 1972 começou a reconhecer-se que a harmonização dos mercados de trabalho e das políticas de emprego nacionais não eram automáticas e que o funcionamento do Fundo Social tinha bastantes inconvenientes e incongruências. Em primeiro lugar porque a sua capacidade de intervenção dependia da importância dos dispositivos e meios financeiros dos Estados-Membros e favorecia mais uns do que outros, já que nem todas as necessidades dos Estados eram tidas em consideração. Em segundo lugar, porque não existia uma estratégia geral e, ao funcionar como um mecanismo de compensação e na base de operações elegíveis, não se produzia uma coerente alimentação do orçamento comunitário e uma concentração das ajudas. E, em terceiro lugar, porque o seu carácter retroactivo não lhe permitia enfrentar e antecipar o desemprego provocado pelas reconversões industriais e as rápidas mudanças tecnológicas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Hatt, Ph., (1991). Trente ans d'intervention du F.S.E. en Le fonds Social Européen. Commission des Communautés Européennes. Rev. Europe Sociale n-2 .Luxembourg. (Pags. 80 e 81)



Por estas razões, a reforma do Fundo em 1971 procurou modificar o seu funcionamento e objectivos. O Fundo passou então a apoiar a formação profissional, o acesso a postos de trabalho, a promoção do emprego e a facilitar a deslocação dos trabalhadores. À livre circulação dos trabalhadores tinham já sido dedicadas várias Directivas e Regulamentos durante os anos sessenta. Mas, e o mais importante, é que o Conselho fica autorizado a aumentar a intervenção deste Fundo. É o que se decide levar a cabo até 1983, ano em que tem lugar uma nova reforma, abrindo o Fundo ao sector agrícola, têxtil e à construção, bem como a grupos específicos tais como os trabalhadores emigrantes, os deficientes, as mulheres, os desempregados e os jovens com menos de 25 anos e à procura do primeiro emprego.

Na base destas alterações<sup>3</sup>, que também tinham impactos orçamentais, estava a necessidade de enfrentar as consequências do choque petrolífero dos inícios dos anos setenta, o qual sacudiu violentamente os fundamentos e credos do panorama sócio-económico europeu ao degradar o mercado de trabalho, limitar a expansão dos Estados de Bem-Estar e acelerar as rupturas de laços primários fazendo emergir, o que alguns apelidarão, alguns anos mais tarde, a nova pobreza<sup>4</sup> ou, conforme outros preferem designá-la, a exclusão social.

## **2.2. Nascimento e crescimento do novo parceiro: os programas europeus de luta contra a pobreza**

Não foi por acaso que o primeiro esboço de política social de âmbito europeu nasceu precisamente de uma decisão do Conselho Europeu de 21 de Junho de 1974 com a elaboração do Programa Comunitário de Acção Social. Este Programa contemplava uma vintena de medidas orientadas por três eixos de intervenção: a concretização de pleno e melhor emprego; a melhoria das condições de vida e de trabalho; a criação de um mais sustentado equilíbrio do seu progresso e da participação dos actores sociais nas decisões económicas e sociais da Comunidade e dos trabalhadores na vida empresarial. Neste Programa reconhece-se pela primeira vez que não é possível desenvolver uma política social exclusiva em cada Estado-membro numa Europa em vias de integração e tenta-se incorporar alguns conteúdos sociais, ainda que muito centrados nas questões do trabalho. Trata-se de uma primeira oportunidade perdida para um encontro entre as estratégias de emprego e de inclusão já que as segundas quase ainda não haviam nascido e as intenções deste Programa iriam ficar suspensas no ar e só será no Conselho Europeu de 1984 que se voltará a definir um novo Programa<sup>5</sup> de Acção Social.

Tal não constituiu um obstáculo para que, após um ano do lançamento deste etéreo Programa, tenha sido posto em marcha o primeiro Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza. No seu início, em 1975 (irá durar até 1979), o Conselho irá adoptar a clássica definição: “consideram-se pobres aquelas pessoas que dispõem de rendimentos inferiores a 50% da mediana dos rendimentos *per capita* do país em que vivem”. De acordo com esta definição encontravam-se em situação de pobreza 12.6% da população total da CEE. No âmbito deste Programa financia-se um conjunto de pequenos projectos-piloto experimentais que darão origem a nove

---

<sup>3</sup> European Community (2007), European Social FUnd: 50 years investing in People, Luxemburg

<sup>4</sup> Ver Candel, F. (1988). La nueva pobreza. Barcelona. Ed. 62; Room,G.(1990). New poverty in the European Community. Sant Martin Press. Londres; Saraceno,C. (1990). Nuova povertà o nuovi rischi di povertà en Negri, (Ed.) Povertà in Europa e trasformazione dello stato sociale. Milano. F. Angeli; Paugam, S.(1991). La desqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté. Paris. P.U.F.

<sup>5</sup> Lénior, D. (1994). L'Europe sociale. La Découverte. Paris. (Pág. 84)

relatórios nacionais dos nove países que então integravam a CEE (tinham entretanto aderido a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido). Nestes relatórios, que definem e caracterizam as situações de empobrecimento<sup>6</sup>, começa a ser estabelecida uma relação directa entre a degradação do mercado de trabalho e a pobreza. Mas, o facto de ser reconhecida esta relação, não quis dizer que as instâncias europeias tivessem que se ocupar deste assunto.

Cinco anos depois de ter terminado o primeiro Programa e graças à pressão da Presidência Irlandesa, inicia-se o Segundo Programa Europeu que vigorará entre 1985 e 1989. No mês de Dezembro de 1984 o Conselho adopta uma segunda definição de pobreza: “são pobres aquelas pessoas, grupos e famílias cujos recursos materiais, sociais e culturais são tão escassos que se vêem excluídas das formas de vida minimamente aceitáveis no Estado-Membro em que vivem”. As duas definições, tão úteis ou criticáveis como quaisquer outras, colocam o acento na escassez e na relatividade, sendo que a segunda introduz também a noção de pluridimensionalidade da pobreza integrando a noção de exclusão social.

Neste Segundo Programa afirma-se o carácter estrutural dos processos de empobrecimento. No âmbito do Programa promovem-se 91 projectos que se focalizam em oito tipos de grupo-alvo e numa perspectiva de investigação-acção. Cada país tem um avaliador e cada grupo-alvo um coordenador. Todos estes actores se reúnem numa “*clearing house*” que tem como funções a coordenação das actividades e a produção de informação e documentação. As actividades de carácter transnacional adquirem um papel muito relevante. Desenvolvem-se também alguns estudos comparativos que ajudam a melhor medir e aplicar as definições mencionadas anteriormente bem como outras que entretanto se debatiam como o conceito de insegurança de existência, marginalização, nova pobreza, etc...

No seu relatório final<sup>7</sup>, a coordenação geral do Programa insistia na ideia de que os sintomas e os vectores criadores de pobreza estão relacionados com o não acesso ou com a perda de actividades económicas (trabalho, emprego) e que para isso contribuem as tendências restritivas das medidas de protecção social. Mas, quiçá, onde se conseguiu avançar mais no aprofundamento de uma relação entre o mercado de trabalho e a existência de pessoas em situação de pobreza foi na abordagem dos grupos-alvo, particularmente em relação ao dos desempregados de longa duração e ao das populações e grupos sociais marginalizados.

Em relação ao primeiro destes grupos, o relatório final<sup>8</sup> começava por criticar a visão de um desemprego conjuntural, secundário e derivado de causas individuais, caracterizando o desemprego de longa duração como produto das políticas nacionais e europeias de reconversão industrial e da introdução de novas tecnologias. Tomando em consideração os 16 milhões de desempregados de 1986, as medidas de carácter formativo propostas pelo Fundo Social Europeu parecem insuficientes e frequentemente desadequadas já que o que parece ser necessário é criar novos empregos. A perda involuntária e inesperada do emprego, num sistema em que o mercado de trabalho é a principal fonte de poder económico, conduz a uma pobreza com múltiplas dimensões e a uma degradação em espiral (perda da habitação, diminuição do consumo, desestruturação familiar, endividamento e

---

<sup>6</sup> Commission Européenne (1981). Rapport final de la Commission au Conseil du premier programme de projets et études pour combattre la pauvreté. Bruxelles.

<sup>7</sup> Hiernaux, J. P. (1989), Luchar contra la pobreza en Europa: Acervos y perspectivas de la confrontación de las experiencias de terreno, Comisión Europea, Bruselas.

<sup>8</sup> Ver a síntese em Papantonios, A. (1992) Chômage et pauvreté. L'expérience de quatorze projets. Revue Service Social dans le Monde n:1-2. Mons. (pags. 19 a 30).

isolamento, diminuição da auto-estima e do estatuto social...). Isto é ainda mais flagrante nos países do Sul da Europa nos quais os débeis sistemas de protecção social e a inexistência de mecanismos de rendimento mínimo tornam mais complicadas todas estas situações. Face a estes diagnósticos os catorze projectos deste grupo propõem: o desenvolvimento das capacidades dos desempregados através de diferentes acções de trabalho social; o apoio à auto-organização e a capacidade de pressão face às autoridades públicas locais e nacionais; o trabalho em rede com outros actores e a participação em actividades económicas (cooperativas) e sociais, assinalando ainda a urgente necessidade de uma coordenação do conjunto das medidas que são tomadas à escala europeia, nacional e local.

No que diz respeito às populações e grupos marginalizados, o relatório final<sup>9</sup> deste grupo, parte da constatação de que existe uma institucionalização das necessidades através de uma espécie de codificação da oferta, sugerindo a necessidade de encontrar modos de intervenção integrados e inovadores. Estes implicariam uma releitura da diversidade do mundo da marginalidade, um acompanhamento que não crie dependência e controle mas uma crescente autonomia, que permita o acesso aos direitos e a aplicação de estratégias de inserção através do trabalho. Entre elas salienta-se o trabalho no seio das comunidades (trabalho protegido), o trabalho num mercado secundário e o trabalho que é promovido pelas cooperativas sociais e por outras formas de inserção sócio-económica.

Importa sublinhar que é no âmbito deste Segundo Programa que se produziu uma primeira reflexão de carácter transnacional a partir de projectos experimentais organizados em função de grupos específicos e que agregam desempregados e grupos marginalizados ao redor de estratégias e acções sócio-laborais.

No Terceiro Programa Europeu, que se desenvolve entre 1989 e 1994, o tratamento por grupos, aos quais só se dedicam uma dezena de projectos designados como inovadores, perde protagonismo face a 42 projectos territoriais de maior envergadura. Estes projectos territoriais são chamados a aplicar os princípios da integralidade, do partenariado e da participação. À medida que o Programa avança é cada vez mais utilizado o conceito de “exclusão”<sup>10</sup>, que, nascido em França vai estendendo-se até outros países e cujo conceito contrário, estrito senso, é o de “inclusão”, conceito que verá o seu uso generalizar-se uma década mais tarde. Naqueles anos quem ainda domina o panorama é o termo “inserção” que, em algumas línguas latinas tem um significado diferente do atribuído ao conceito de “integração” (usado na língua inglesa como sinónimo de “inserção”).

É precisamente em relação à temática da “inserção pelo económico”, terminologia mais utilizada em França, que se dedica um grupo de trabalho deste Terceiro Programa no qual participam, maioritariamente, projectos e peritos latinos. Neste grupo partilha-se com o resto do Programa a perspectiva de uma pobreza estrutural, pluridimensional e acumulativa face à qual se defende uma coordenação das diferentes políticas sociais e económicas, uma coordenação das políticas sectoriais (emprego, educação, habitação, saúde, serviços sociais...) e a aplicação do princípio da integralidade das acções territoriais. Apoiando-se na resolução do Conselho de Ministros dos Assuntos Sociais reunidos no âmbito do Conselho Europeu de 29 de

---

<sup>9</sup> Ver a síntese de Marques Balsa, C. e Giuglia, S. (1992) Populations et collectivités marginalisés. Revue Service Social dans le Monde n:1-2. Mons. (pags. 51 a 63).

<sup>10</sup> Estivill, J. (2003). Panorama internacional sobre la exclusión social. Conceptos y estrategias. STEP-OIT. Ginebra.

Setembro de 1989<sup>11</sup> (na qual pela primeira vez se introduz oficialmente o conceito de exclusão social), o grupo insiste sobre o tema da inserção sócio-económica. Vários projectos do Programa, que ficou conhecido como Pobreza 3 (Amberes, Perama, Argypolis, Limerik, Girona, Alto Belice, Utrecht, Almeida), actuam em conformidade com estes princípios. Fazem-no de formas mais ou menos convencionais: trabalhando com agências locais de emprego (Centros de Emprego); ou procurando convencer e envolver o mundo empresarial local; ou situando os esforços de inserção em planos de desenvolvimento local e urbano; ou promovendo empresas sociais e criando redes de parceria onde participam as administrações locais, as organizações sindicais e empresariais, as delegações regionais e locais do Estado (de emprego, de serviços sociais, de planeamento territorial, ...) e o mundo associativo. O projecto de Girona<sup>12</sup> em Espanha é particularmente significativo deste último tipo de opção.

Na senda do modelo de Roubaix, em França, e num insólito e pouco esperado processo de transferibilidade, o dispositivo de parceria de Girona conseguiu superar as inadequadas medidas assistencialistas que antes preconizava. Em pouco mais de um ano foi sistematizada uma base de dados comum com as pessoas desempregadas e excluídas, estabeleceram-se contactos com 140 empresas, foram colocadas 151 pessoas em empregos não qualificados com contratos de trabalho sem prazo definido, postos de trabalho esses que se mantinham um ano depois. As pistas que explicam os bons resultados são: um bom conhecimento do mercado de trabalho local e a adaptação às suas necessidades; a forte dinâmica de parceria encontrada e sustentada implicando todas as autoridades locais; a formulação de itinerários de inserção que iam desde a motivação e formação inicial até um acompanhamento no posto de trabalho. Esta estratégia dos itinerários de inserção terá um amplo eco posterior em muitos programas e experiências europeias.

Num dos mais estimulantes documentos da Comissão Europeia daqueles anos<sup>13</sup> assinalava-se que, além das mudanças demográficas e das transformações familiares, era a degradação do mercado de trabalho uma das principais causas de exclusão e, por essa razão, dedicava-se um amplo espaço às medidas de integração, entre as quais se destacam: os contributos da acção local; o diálogo entre todos os actores incluindo a economia social; a convergência da protecção social; a afirmação dos direitos; a contribuição dos fundos estruturais; e a articulação das políticas económicas e sociais.

Num balanço do Programa Pobreza 3<sup>14</sup> são significativos dois capítulos que dizem respeito às “pontes” entre as estratégias de inserção laboral e a luta contra a exclusão. No primeiro, reconhece-se a falta de sinergias entre os projectos do Pobreza 3 e os que já estavam a ser financiados por outras recém criadas iniciativas comunitárias como os Programas HORIZON e NOW no âmbito do Fundo Social Europeu, ainda por cima quando estes tiveram como objectivos a coesão económica e social (HORIZON) e, especialmente, o combate à discriminação das mulheres no mercado de trabalho (NOW). Nem à escala europeia, nem à escala nacional houve qualquer cooperação ou ligação entre estas iniciativas. Regras, lógicas e prazos dificultaram esta Inter-acção e as poucas que tiveram lugar ao nível local (40% dos projectos do Programa Pobreza 3 promoveram projectos nestas novas iniciativas)

---

<sup>11</sup> Resolução do Conselho e dos Ministros dos Assuntos Sociais sobre a luta contra a exclusão social (J.O.C.E. n.º 277 de 31.10.1989)

<sup>12</sup> Ajuntament de Girona (1994) El dispositiu de inserció econòmica de Onyar Est. Girona. (205 pag.).

<sup>13</sup> Communication de la commission (1992). Intensifier la lutte contre l'exclusion sociale, promouvoir l'intégration. Bruxelles.

<sup>14</sup> Conroy, P. (1994). Bilan et évaluation. Document de Synthèse. GEIE. Lille.

não conseguiram que as suas lições influenciassem as decisões políticas. Estes são mais um tipo de argumentos que explicam os desencontros.<sup>15</sup> Quiçá por isso, na revisão dos regulamentos dos Fundos Estruturais de 1994 tenha sido incluído no objectivo 3 não só a questão do combate ao desemprego de longa duração mas também medidas que pudessem “facilitar a integração dos que estavam ameaçados pela exclusão do mercado de trabalho”. Mas a inclusão deste objectivo não produziu uma mudança substantiva do Fundo Social Europeu, nem o estabelecimento de muitas “pontes” capazes de articulações concretas.

Ao contrário, o segundo capítulo do balanço dedicado ao desenvolvimento da integração permite uma visão mais optimista. Neste demonstra-se como o desenvolvimento local pode contribuir para as práticas de inserção laboral e de inclusão social. Alguns dos projectos de Pobreza 3 em Itália, França, Dinamarca, Bélgica, Irlanda e Espanha assim o demonstram na medida em que foram capazes de criar Agências de Desenvolvimento Local, de mobilizar os actores locais utilizando recursos inexplorados, fazendo emergir necessidades sem resposta e que iam para além dos processos tradicionais de formação profissional standardizada. Neste sentido, o relatório critica as vantagens fiscais, os empréstimos com baixas taxas de juro e as ajudas financeiras às empresas comerciais e sublinha a importância e relevância do crescente papel das empresas sociais quer estas se chamem “Community business” no Reino Unido e Irlanda, “Entreprises d’Insertion y Regies de Quartier” em França, “Entreprises de Formation par le Travail y Actions Intégrés de Développement” na Bélgica ou “Cooperativas Sociais” como em Itália e em Espanha.

Assim, o Programa Pobreza 3, partindo da experimentação territorial – perspectiva diferente do Programa Pobreza 2 que actuava por grupos-alvo<sup>16</sup> –, concretizou um conjunto de lições muito úteis para a articulação das estratégias de inserção laboral e para a luta contra a exclusão, especialmente através do desenvolvimento local e de algumas das expressões da economia social. Ao colocar o acento tónico no conceito de exclusão social gera, ao mesmo tempo, um maior interesse por abordagens mais integradas e integrais. Apesar dos esforços, nem o Programa Pobreza 2 nem o Pobreza 3 conseguiram mobilizar de forma relevante ou definitiva os sindicatos e as organizações empresariais. Mas, e apesar de tudo, tal não impediu que estes estivessem presentes em alguns seminários transnacionais e participado em alguns projectos e que, no final do Pobreza 3 se comesse a discutir o conceito da responsabilidade social das empresas, conceito este que, mais tarde, viria a desenvolver-se com importantes impactos.

### **2.3. Alguns anos frutíferos: 1989-1994**

Se é verdade que existem períodos em que as águas das políticas sociais e laborais parecem paradas, há outros em que se movimentam com muita velocidade. Não será arriscado sustentar que é precisamente isso que acontece entre o final dos anos oitenta e os princípios dos anos noventa. A assinatura do Acto Único Europeu em 1986, e a sua entrada em vigor em 1987, constituem o principal contexto no qual se irá produzir esta nova aceleração. Neste documento afirma-se a vontade de

---

<sup>15</sup> Para uma explicação mais detalhada destes “desencontros” ver o balanço que a própria Comissão Europeia faz do Programa Pobreza 3. Comisión Europea. (1995). Informe final sobre la aplicación del Programa Comunitario para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos. Pobreza 3. Bruselas. 27.03.1995. COM (95). (Pág. 60 y 61).

<sup>16</sup> Para um balanço mais aprofundado sobre estes Programas ver Estivill, J., Aires, S. (2007). De Lisboa 2000 a Lisboa 2007: regresso ao futuro. Porto. Ed. REAPN.

criar uma maior coesão económica e social, alargam-se as competências da Comunidade, permitindo que determinadas decisões e Directivas sejam adoptadas por maioria qualificada (e não por unanimidade como até então), é atribuído um papel de maior relevo ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social e apoia-se o diálogo social. Ao mesmo tempo, com a Reforma de 1988 reforçam-se os Fundos Estruturais, o FEOGA (Agricultura), o FEDER (Regional) e o FSE (Emprego).

No âmbito do fundo FEOGA, cria-se, em 1991, o Programa LEADER destinado ao desenvolvimento rural e que, numa primeira fase, se estende até 1994. Desde esse ano até 1999 desenvolve-se o designado “LEADER 2” e posteriormente (de 2000 a 2006) o “LEADER +”. Ao longo desses anos foram essencialmente os grupos de acção de nível local os que promoveram estratégias de criação de emprego, fixação da população, criação de equipamentos e melhoria da produção agrícola.

É também no âmbito deste documento, e a partir das modificações que lhe serão introduzidas em 1993, que se criam, para o período 1994-1999, duas novas iniciativas: EMPREGO e ADAPT. A primeira tinha como objectivo contribuir para o desenvolvimento dos recursos humanos e para melhorar o funcionamento do mercado de trabalho. Com um orçamento de 1.914 milhões de Euros divide-se em diferentes iniciativas: NOW (destinado às mulheres), HORIZON (para os portadores de deficiências), YOUTHSTART (para os jovens) e INTEGRA (destinado aos grupos sociais desfavorecidos em geral). A segunda, dotada de um orçamento de 1.650 milhões de Euros, pretendia promover a adaptação da mão-de-obra às mudanças empresariais. Cada um destes programas funcionou autonomamente e, apenas a título de exemplo, não existiram quase nenhuma “pontes” entre os projectos promovidos por ADAPT e INTEGRA.

Este novo ímpeto<sup>17</sup> que irá orientar estes anos, nasceu de um contexto influenciado pelo fracasso e recuo das políticas de Ronald Reagan (nos Estados Unidos da América) e de Margaret Thatcher (a versão europeia do mesmo tipo de políticas); pela queda do muro de Berlim (1989); pela adesão de Portugal e Espanha à CEE (1986) que trouxe doses renovadas de “europeísmo”; pelo bom entendimento do eixo franco-alemão; pela afirmação, na Europa mais periférica, das opções do centro-esquerda; pela melhor coordenação entre sindicatos e patrões que, desde 1985 (em Val-Duchesse) haviam iniciado um diálogo bipartido, diálogo este que já se encontrava longe dos duros conflitos sobre a reconversão industrial dos anos setenta. O movimento associativo que até então tinha uma fraca presença à escala europeia começava a coordenar-se a este nível<sup>18</sup>. A relação de forças no Parlamento também era favorável e muitas das iniciativas lançadas pela Comissão Europeia foram apoiadas e posteriormente aprovadas pelo Conselho Europeu.

O Acto Único originou um interessante debate sobre a dimensão social do mercado interno.<sup>19</sup> Alguns dirigentes europeus temiam que a livre concorrência gerasse um abaixamento dos dispositivos sociais, especialmente no que dizia respeito à legislação laboral e que viesse a provocar um *dumping* social interno que poderia apenas favorecer os últimos países aderentes (Grécia em 1981, Espanha e Portugal

---

<sup>17</sup> Quintín, O., Favarel-Davas, B. (1999) L'Europe sociale. Enjeux et réalités. Documentation Française. Paris.

<sup>18</sup> Foi no final do Segundo Programa Europeu que começaram a criar-se as bases para a criação de algumas redes que, mais tarde, irão dar origem à criação da European Anti-Poverty Network (1989). Para mais informação e para um panorama da situação vivida naqueles anos, ver as comunicações do Congresso de Galway, no âmbito da Presidência Irlandesa de 1990. Partners in progress. Galway.

<sup>19</sup> Venturini, P., (1988) Un espace social européen à l'horizon 1992. CCE. Bruxelles y Parlement européen. La dimension sociale du marché intérieur. Résolution du 15 Mars 1989. Para ver a posição da UNICE ver UNICE. La dimension sociale du marché intérieur. Bruxelles. 30 novembre 1988.

em 1986) sobretudo pelo facto destes países terem menores níveis de protecção social.

É com base nestas discussões que fazia sentido a criação e aprovação pelo Conselho Europeu, na Cimeira de Estrasburgo a 8 e 9 de Dezembro de 1989, da Carta Europeia dos Direitos Sociais. Na sua origem estava a ideia de ter uma base comum de direitos que constituísse uma garantia de mínimos abaixo dos quais nenhum cidadão poderia viver. Se este texto tivesse tido força jurídica teria permitido que o Tribunal Europeu pudesse promover uma jurisprudência social mais avançada. Mas, a oposição do governo inglês foi frontal e tal iniciativa ficou limitada a uma declaração de chefes de Estado e de Governo, sem consequências jurídicas e que se limitava aos direitos dos trabalhadores (livre circulação, emprego com adequadas remunerações, melhoria das condições de vida e de trabalho, igualdade de remuneração entre homens e mulheres, liberdade de associação e de negociação colectiva, de informação, consulta e participação).

Esta carta foi um passo em frente... sobretudo para os trabalhadores. Mas, e para os restantes cidadãos, para os que não eram assalariados? O risco<sup>20</sup> de avançar muito nesta direcção (de proteger os que têm trabalho) é o de cristalizar as separações entre:

- ✓ Os que têm emprego e protecção social,
- ✓ Os que têm trabalho mas não têm protecção (sector informal, trabalho precário...),
- ✓ Os que têm protecção e não têm trabalho (reformados, deficientes, desempregados ...),
- ✓ E, por fim, os excluídos de todos os anteriores grupos.

A Comissão Europeia associou à Carta um Programa de Acção<sup>21</sup> com 49 medidas e 47 Directivas de aplicação mas em que só 16 das 28 que eram da competência do Conselho Europeu foram adoptadas.

Se a Carta define uma lista de direitos a que seria possível aspirar (enquanto tecto) ficava pendente determinar as bases do edifício europeu. A este objectivo é destinada outra iniciativa. Trata-se de uma Resolução do Parlamento Europeu de 1988 que será seguida de uma Recomendação do Conselho de Ministros de 1992 sobre a introdução de rendimentos mínimos ao nível nacional.

A curiosa denominação da Recomendação<sup>22</sup> é significativa das árduas negociações que tiveram lugar para conseguir que fosse aprovada: “Critérios comuns relativos a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social”. Estas negociações tinham na base diferentes culturas sociais, a diversidade de sistemas de protecção social e o sentido específico atribuído ao conceito de “rendimento mínimo” em cada país. De facto, naquele momento, o rendimento mínimo existia nos países que o haviam adoptado durante os florescentes anos do pós-guerra num contexto de economia de mercado em expansão e no qual a segurança social cobria a grande maioria da população europeia desde “o berço até ao caixão”.

---

<sup>20</sup> A Confederação Europeia de Sindicatos advertia para este risco. Ver CES (1994). Engagement de la CES dans la lutte contre l'exclusion sociale. Pour une Europe sans exclus. Bruxelles.

<sup>21</sup> Communication de la Commission sur un Programme d'action relative à la mise en oeuvre de la chartre des droits fondamentaux des travailleurs - COM (89) 56, 8 Novembre 1989.

<sup>22</sup> Recomendación del Consejo (1992). Criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social. Bruxelles.

Nestes países (Áustria, Alemanha, Holanda, Irlanda, Dinamarca, Reino Unido, Suécia, e Finlândia) os rendimentos mínimos tinham como objectivo ser a última rede de segurança (*safety net*) e assegurar um nível mínimo de rendimentos monetários para as populações mais pobres. No final dos anos oitenta outros países adoptam esquemas de rendimento mínimo (Luxemburgo em 1986, França em 1988 e as Comunidades Autónomas em Espanha entre 1989 e 1992) incorporando a noção de obrigação e direito à inserção. Mais tarde também Portugal o faz (1997) adoptando este mesmo modelo de rendimento mínimo de inserção.<sup>23</sup> A Itália só faz uma experimentação de nível local entre 1998 e 2000.<sup>24</sup> A introdução do conceito de inserção supôs uma mudança notável face aos anteriores modelos.

Para analisar as diferenças e semelhanças entre estas duas gerações de países de modelos de rendimento mínimo, podemos ter em consideração muitos critérios.<sup>25</sup> Mas, o mais relevante neste caso é o critério da relação com o mercado de trabalho dado que, por outro lado, os rendimentos mínimos são em todos os países um dos instrumentos mais sensíveis, precisos e específicos da luta contra a pobreza numa perspectiva de garantia de recursos monetários (*income maintenance*). Em quase todos os Estados Europeus o rendimento mínimo se apresenta como uma prestação assistencial e complementar que deveria permitir superar, na medida do possível, situações, consideradas excepcionais, de ausência de trabalho, empobrecimento e exclusão. Esta característica comum encobre duas lógicas até certo ponto distintas<sup>26</sup>. Para uma delas existe uma relação directa entre falta de rendimentos e de emprego. De acordo com a mesma, a pessoa que pede esta prestação deve ser incitada e / ou pressionada para que encontre um trabalho. Para a outra lógica, mais ligada ao conceito de exclusão social, a insuficiência de rendimentos é um sintoma, mais ou menos importante, de uma problemática que vai para além da esfera meramente económica e que exige mais do que a “simples” procura de um emprego.

Para a primeira lógica, maioritária nos países centrais da Europa, a disponibilidade para aceitar um trabalho é uma condição necessária para a obtenção do rendimento mínimo. Isto traduz-se normalmente numa situação em que o receptor deve inscrever-se obrigatoriamente nos serviços locais de emprego. Só algumas categorias de pessoas ficam dispensadas desta obrigação como é o caso da legislação austríaca e luxemburguesa que isenta os que estão a terminar os estudos e os que têm filhos e idosos a cargo. Importa constatar que esta obrigação de aceitar um emprego é mais rígida nalguns países para os que beneficiam do rendimento mínimo do que para os que beneficiam de um subsídio de desemprego.

Para além do dever de inscrever-se, neste tipo de legislações existem outros mecanismos que reforçam a disponibilidade para trabalhar com a mistura de medidas de incitamento e outras de carácter repressivo, como a ameaça de supressão ou redução do rendimento mínimo no caso do beneficiário recusar um trabalho ou uma proposta de formação. É este, por exemplo, o caso da Dinamarca, da Finlândia e do Reino Unido

---

<sup>23</sup> Capucha, L., Guerreiro, M. D., (1997). Rendimento mínimo garantido: avaliação da fase experimental. Lisboa. Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

<sup>24</sup> Benassi, D., Mingione, E.(2003). Testing the *Reddito minimo d'Inserimento* in the Italian Welfare system. Em Standing, G.(Ed.). Minimum income Schemes in Europe. ILO. Genève.

<sup>25</sup> Para uma discussão sobre a influência do modelo “beveridgiano” ou “bismarkiano” sobre os rendimentos mínimos ver Milano, S.(1989) *Le revenu minimum garanti*. Paris. P.U.F.

<sup>26</sup> Segue-se a análise comparativa de Guibentif, P., Bouget, D.(1997) *As políticas de rendimento mínimo na União Europeia*. Lisboa. Ed. União das Mutualidades. Esta publicação recolhe os contributos para um interessante seminário europeu que teve lugar em Lisboa no âmbito da implementação do Rendimento Mínimo em Portugal.



Para a segunda lógica, o acento tónico é colocado, não numa obrigação unilateral do beneficiário mas num contrato de inserção no qual se inscrevem um conjunto de contrapartidas (não necessariamente ou directamente relacionadas com o emprego: familiares, de saúde, de formação...). Entende-se que se trata de uma co-responsabilização entre o beneficiário e a sociedade plasmada numa negociação. Esta negociação não é, no entanto, igualitária e, na realidade, apenas uma percentagem inferior a 50% estabelece este tipo de contrato. Um caso intermédio entre as duas lógicas parece ser o da Bélgica que passou da primeira lógica para a segunda com uma reforma de 1993<sup>27</sup>, que introduziu um contrato obrigatório de integração social com jurisprudência sobre a disposição para o trabalho.<sup>28</sup> O caso da Dinamarca merece ser mencionado porque se dirige a pessoas que tenham dificuldades de disponibilidade de tempo e aos jovens de 18 a 24 anos, introduzindo uma obrigação sob pena de perda do benefício, de aceitar os empregos e a formação que lhes seja proposta pelos municípios. Este modelo funciona na perspectiva da “activação”<sup>29</sup>, medidas que já eram implementadas nos países escandinavos há alguns anos e que, mais tarde, entrarão na agenda da União Europeia.

Em todos os países, o trabalho remunerado é considerado como o meio mais apropriado de inserção profissional e autonomia monetária. Em vários esquemas de rendimento mínimo estão previstas ajudas para a formação escolar e profissional dos beneficiários e das suas famílias. Noutros casos, estas ajudas, na forma de empréstimos (a devolver ou não), destinam-se a facilitar a formação (Holanda e Áustria) ou o retomar de uma actividade profissional (Irlanda) ou, ainda, a criação de uma empresa própria. Também se pode recorrer a apoios financeiros para busca de emprego (Bélgica) e, noutros casos, são as próprias instituições públicas (Luxemburgo) a criarem trabalho assalariado e / ou útil para a comunidade, aos quais acedem preferencialmente os beneficiários do rendimento mínimo.

Em qualquer caso, no âmbito da protecção social, os rendimentos mínimos abrem, a partir da recomendação europeia, uma possibilidade de articular as estratégias de emprego e de inclusão. No entanto, esta possibilidade, vai ficar no ar e só se concretizará a uma escala mais reduzida<sup>30</sup>. Em alguns países este tipo de medidas obrigou a um esforço de trabalho conjunto entre os ministérios de assuntos sociais e os ministérios do trabalho criando, ao mesmo tempo, e como estruturas de coordenação, comissões inter-ministeriais (Luxemburgo, França e Portugal) que por vezes encontram uma correspondência à escala local como é o caso das Comissões de Inserção ao nível local das Comunidades Autónomas em Espanha, e em certas regiões de França e Portugal. Nestes espaços de coordenação descentralizada, pelo menos teoricamente, os actores locais, e entre eles os sindicatos e os empresários, devem colaborar com as delegações territoriais das agências nacionais de emprego e de serviços sociais.

Situando-se no seio do designado “*social welfare*”, das medidas, serviços e prestações sociais não contributivas à escala local, a experimentação de implementação dos esquemas de rendimento mínimo e suas relações com o

---

<sup>27</sup> Jacques, E. (1996). L'expérience belge de revenu minimum. Comunicação apresentada por Vranken, J. (1999) no Seminário Europeu sobre o rendimento mínimo. Lisboa. Ver ainda Le minimex en mutation en Belgique em Paugam, S. L'Europe face a la pauvreté. Documentation Française. Paris.

<sup>28</sup> Berger, J. M, Van Ruymbeke, M.(1990). Le prix de la dignité humaine. Union des Villes et Communes Belges.Bruxelles

<sup>29</sup> Abrahason,P. Hansen, H.(1994). Guaranteed minimum income in Denmark.Bruxelles (report prepared for the European Commission-DG V ).

<sup>30</sup> Saraceno, Ch.(Ed.) .(2004). Le dinamiche assistenziale in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà. Il Mulino. Bologna.

mercado de trabalho é analisada por um conjunto de investigações que importa ter em conta e conhecer.<sup>31</sup>.

De qualquer forma, a Recomendação de 1992 vai para além dos esquemas de rendimento mínimo e estabelece o direito individual e sem limite temporal a recursos e prestações suficientes para viver de acordo com a dignidade humana.<sup>32</sup> A Recomendação, apesar da sua relativa ambiguidade, consegue encontrar um equilíbrio entre a tradição, que põe o acento tónico na garantia de recursos, e uma visão mais ampla que insiste em que esta garantia sirva como trampolim para a integração económica e social.

Outra iniciativa que irá ter repercussões sobre este debate foi a proposta da Comissão Europeia aprovada pelo Parlamento e pelo Comité Económico e Social, e posteriormente adoptada pelo Conselho Europeu em 1992. Trata-se da Recomendação sobre a Convergência dos Objectivos e políticas de protecção social.<sup>33</sup> Até então, as autoridades europeias só haviam reconhecido a utilidade de uma coordenação dos diversos sistemas de protecção social.<sup>34</sup> Mas, o impacto do Acto Único, os avanços no sentido de um mercado único e a discussão sobre o perigo do *dumping* social, geraram os argumentos favoráveis a uma harmonização / convergência<sup>35</sup> da protecção social ao nível europeu.

Tentar harmonizar significa que se irão fazer esforços concretos para equiparar financiamentos, contribuições e prestações, fixando critérios desde o âmbito europeu. Enquanto que, convergir, é uma possibilidade mais ligeira e menos imperativa, já que pressupõe que a crescente integração das economias irá no sentido de obter um ponto de chegada comum para a protecção social.<sup>36</sup> Esta irá ser a posição dominante nos anos que se seguirão tendo como principais explicações, por um lado, os problemas de financiamento e as enormes reticências dos Estados em ceder um mínimo das suas competências neste terreno e, por outro lado, a complexidade que pressupõe equiparar sistemas tão diversos e que remetem para os diferentes modelos de *welfare state*<sup>37</sup> e de segurança social que existem na Europa e os seus impactos em termos de redução da pobreza<sup>38</sup>. De facto, o debate nos anos noventa, coincidindo com o aumento do número de beneficiários de rendimentos mínimos (sobretudo devido ao crescimento do desemprego de longa duração) vai dividir-se entre os sistemas de protecção que destinam mais dinheiro para as chamadas prestações mais passivas (desemprego e idosos), em confronto com os que (como é o caso dos países escandinavos) aplicam medidas mais activas e uma terceira comparação com os sistemas de protecção japoneses e norte-americanos.

---

<sup>31</sup> Ver, no próximo capítulo, os contributos de Kazepov, Sabatinelli, Eardley, Bradshaw, Heikkila, Nicaise, Milano, Standing, Euzéby, Paugam, Lelièvre, Nauze-Fichet, Ferrera, Gough, Saraceno,...

<sup>32</sup> Clara influência da legislação Alemã. Ver Schulte, B. (1994). Synthèse des travaux. En L'avenir de la politique sociale européenne. Louvain. P.U.L. (Pag. 133 a 139).

<sup>33</sup> European Commission. Common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection. Bruxelles. 24 June 1992.

<sup>34</sup> Isto reflecte-se no artigo 51º do Tratado de Roma e nos Regulamentos de Dezembro de 1958 e de Junho e Março de 1972. A sua preocupação era o impacto da protecção social sobre a circulação dos trabalhadores.

<sup>35</sup> Para uma boa discussão ao redor da convergência daqueles anos ver Chassard, Y.(1992). Pour une Convergence des politiques des Etats membres dans le domaine de la protection sociale. Revue. Droit Social. Paris

<sup>36</sup> Estivill, J (1998). Citoyenneté, protection sociale et insertion dans l'Europe du Sud. Em AAVV. Excluant...Exclu. Editions de L'université de Bruxelles. Bruxelles. Ver a opinião contrária em White, J. M.(1992). La convergence des objectifs et les politiques sociales en Europe. Revue Europe Social n° 5. Paris. (Págs. 49 y 50).

<sup>37</sup> A literatura produzida sobre este tema é imensa. Um bom compêndio é Pierson, C., Castles, F. G.(2000). The welfare state reader. Polity Press. Londres.

<sup>38</sup> Deleeck, H.(Ed.) (1992) Indicators of poverty and the adequacy of social security. Avebury. Aldershot. Esta foi uma das investigações financiadas no final do Programa Pobreza 2 e que se centrava no conceito de "insegurança de existência". Vale a pena assinalar que é na sequência disto que a influência das prestações sociais sobre a pobreza passa a ser introduzida nas estatísticas europeias com a nuance "antes" e "depois" das transferências sociais.

Estes frutíferos anos (que terminam em 1993-1994) merecem destaque porquanto são os responsáveis pela má notícia que constituiu o fim de Pobreza 3 e a morte à nascença de um futuro Pobreza 4. Este facto foi grandemente responsável pelo desaparecimento da possibilidade de ter um dos interlocutores do “casal” emprego-inclusão, ainda que outras iniciativas comunitárias e do Fundo Social Europeu continuem a nascer como seria o caso do Programa URBAN<sup>39</sup>. A distância que vai entre o Livro Verde da política social europeia<sup>40</sup> (1993) e o Livro Branco<sup>41</sup> (1994), é bem significativa do fim de uma época marcada pelo verde da esperança e do início de uma época marcada pelo pragmatismo sem cor. A boa notícia chega de Bruxelas com a publicação do Livro Branco de Jacques Delors<sup>42</sup> que anuncia novos tempos e, em particular, novos lugares de encontro para as estratégias de emprego e de inclusão social.

Com efeito, e na sequência do impacto do aumento do desemprego, que afectava mais de 10% da população activa, mais de 17 milhões de cidadãos e 20.1% de jovens, o Livro Branco de Delors sobre Crescimento, Competitividade e Emprego (publicado em 1993) assinala que a economia europeia está a crescer mas a criar pouco emprego. De acordo com esta publicação há que apostar forte na formação ao longo da vida, incrementar a flexibilidade interna e externa, confiar mais na descentralização das iniciativas, reduzir os custos do trabalho não qualificado, renovar as políticas de emprego e procurar responder às novas necessidades. Estes dois últimos pontos são os que definem a “esquina” na qual se poderão encontrar as emergentes necessidades que o mercado não reconhece e o Estado não cobre tendo em vista a criação de emprego. O Livro Branco pode ser considerado como o “testamento” do Presidente da Comissão já que, um ano mais tarde, deixará de sê-lo. Mas este seu “testamento” não desaparecerá já que as suas principais ideias irão presidir àquilo que ficou conhecido como as novas “jazidas de emprego”.

Com efeito, o Conselho Europeu de Essen (1994) definiu cinco linhas de acção de curto e médio prazo sobre o emprego. No relatório sobre o emprego na Europa de 1995<sup>43</sup> já se encontram reflectidas estas linhas e já é colocado um enfoque na possibilidade da sua implementação ao nível local. No mesmo ano, a Comissão publica<sup>44</sup> um documento de trabalho sobre as iniciativas locais de desenvolvimento e emprego em que se descrevem os 17 âmbitos nos quais se agrupam as novas “jazidas de emprego” e uma Comunicação ao Conselho e ao Parlamento<sup>45</sup> em que se fala especificamente de desenvolvimento local. Esta perspectiva vinha da década anterior quando a OCDE, em 1982, tinha lançado o seu programa das Iniciativas Locais de Emprego (ILE's) e que haviam tido um bom eco em termos de implementação nos países latinos da Europa, especialmente em Itália<sup>46</sup>, Espanha<sup>47</sup> e

---

<sup>39</sup> O Programa URBAN teve duas fases: uma primeira de 1994 a 1999 e outra de 2000 a 2006. Só excepcionalmente alguns dos seus projectos tiveram em consideração uma forte abordagem de articulação entre Emprego e Inclusão, (o que não é de estranhar se pensarmos que não era o seu objectivo directo) embora insistissem na ideia de reforço da função de integralidade nas experiências de desenvolvimento urbano.

<sup>40</sup> Commission Européenne. Politique sociale européenne (1993). Options pour l'Union. Bruxelles e Commission des Communautés Européennes (1994). L'avenir de la politique sociale européenne. Presses Universitaires de Louvain. Louvain-La-Neuve.

<sup>41</sup> Comisión europea (1994). La política social europea. Un paso adelante para la Unión. Luxemburgo. Com (94) 333.

<sup>42</sup> Comisión Europea (1993). Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Bruselas. Boletín CEE.(Suplemento 6/93)

<sup>43</sup> Comisión Europea.(1995). El empleo en Europa. Luxemburgo. OPOCE

<sup>44</sup> Comisión Europea. (1995). Las iniciativas locales de desarrollo y empleo. Luxemburgo. OPOCE.

<sup>45</sup> Comunicación de la Comisión. (1995). Una estrategia europea de estímulo a las iniciativas de desarrollo y empleo. Diario Oficial de las Comunidades Europeas.(12.10.1995).

<sup>46</sup>Trigilia, C. (2005). Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia. Ed Latreza. Roma-Bari

<sup>47</sup> Vazquez Barquero, A. (1993). Política económica local. Ed. Piramide. Madrid.

Portugal<sup>48</sup>. Este programa foi adaptado para o contexto europeu através de um programa designado LEDA.

No contexto do desenvolvimento local nem sempre se encontram os elementos da luta contra a pobreza e da inserção laboral<sup>49</sup>. Em primeiro lugar porque na primeira geração de políticas de desenvolvimento local se tinha confiado em investimentos públicos centralizados que criavam “catedrais no deserto” com escassas repercussões para as populações mais vulneráveis e com um tipo de emprego que se desvanecia quando desapareciam os impulsos de origem vertical. Em segundo lugar porque em territórios com uma grande desigualdade inicial é raro que os efeitos positivos em termos económicos produzam impactos junto dos mais pobres e sejam capazes de criar empregos que lhe sejam acessíveis. Em terceiro lugar porque se pode pôr um enfoque em actividades e sectores que exigem alta qualificação e que são pouco intensivos em termos de trabalho, ou seja, desadequados, portanto, para os públicos em questão. Em último lugar, porque sem uma sustentabilidade de longo prazo baseada numa visão integral os resultados finais tendem a reproduzir as situações de partida.

É necessário ocorrer um conjunto de condições para que o desenvolvimento local supere o risco de uma dissociação entre inserção laboral e luta contra a pobreza, encarando esta como pertencente ao domínio da assistência<sup>50</sup>. Entre estas condições importa assinalar: partilhar o objectivo comum de desenvolvimento económico e social<sup>51</sup>; promover o capital social<sup>52</sup> e os bens colectivos; renovar o “*Social Welfare*” local<sup>53</sup>; descobrir o potencial papel impulsionador e de planificação da administração pública local; incorporar a dinâmica proporcionada pela experiência das empresas sociais<sup>54</sup>; e, potenciar a capacitação do conjunto dos actores locais e, muito em especial, do mundo associativo e das próprias pessoas que vivem em situação de pobreza.<sup>55</sup>

A partir de 1996 a Comissão, que já havia tomado algumas iniciativas neste sentido (Programas ERGO, LEDA e ELISE), lança vários convites para acções experimentais tendo como pano de fundo as “novas jazidas de emprego”. Através dos artigos 10º do FEDER e 6º do FSE, financiam-se um conjunto de projectos que irão aplicar esta perspectiva. Trata-se de serviços da vida quotidiana (apoio domiciliário, à infância, aos jovens e idosos com dependências, ...), para proporcionar uma melhor qualidade de vida (reabilitação de edifícios e habitações, transportes colectivos locais, segurança, pequenos comércios, gestão colectiva da energia, ...) de ócio (turismo rural, conservação do património cultural local, ...) e serviços de preservação do ambiente (gestão da água, dos resíduos, protecção das zonas naturais, ...). Em síntese, são actividades que podem satisfazer novas necessidades, que configuram mercados incompletos e emergentes, que têm uma expressão e uma satisfação à escala local e que são intensivas em termos de emprego. Aqui se estende uma “ponte local” quando ao cobrir as necessidades que afectam os mais

---

<sup>48</sup> Henriques, J. M., Lopes, R. G., Batista, A. J. (1999). O programa ILE em Portugal. Ed. Escher. Lisboa

<sup>49</sup> Estivill, J. (2007). Estrategias locales para enfrentar la pobreza urbana. Panorama internacional. Lima. Proyecto PROPOLI.

<sup>50</sup> Barreiro, E., Jiménez, E., Sanchez, J.E. (1998). Los nuevos yacimientos de empleo. Barcelona. Fundació CIREM. (Pág. 145 y 146)

<sup>51</sup> Sauvage, P. (Ed.) (1996). Reconcilier l'économique et le social. O.C.D.E. Paris

<sup>52</sup> Existe uma grande produção teórica sobre este conceito. Uma boa referência (com textos dos seus criadores e outros) é Bevort, A., Lallement, M. (Ed.). (2006). Le capital social. Ed. La Découverte-Mauss. Paris.

<sup>53</sup> Estivill, J. (2008). Protección Social y desarrollo local en Europa. STEP-OIT. Ginebra

<sup>54</sup> Provasi, G. (2002) (Ed.). Lo sviluppo locale: una nuova frontiera per il non profit. F. Angeli. Milano. y Laville, J. L., Eme, B. (1992) Les Services de proximité en Europe, Ed. Syrius, Paris

<sup>55</sup> Jouen, M. (Coord.). (1997) Premier rapport sur les initiatives locales de développement et de l'emploi. Commission Européenne. Bruxelles.

vulneráveis se cria ao mesmo tempo emprego para os próprios. Estas iniciativas ficam apenas expostas a um risco que é o de constituírem um círculo vicioso, fechado e auto-reprodutivo de situações de exclusão territorial e social se não forem capazes de capacitar a mão-de-obra e romper esse círculo com ligações a espaços económicos mais amplos.

#### **2.4. 1997: os inícios (mais formais) da história deste “casamento”**

Três acontecimentos ocorridos em 1997 permitem-nos afirmar que as relações mais formais deste “casal” iriam começar: o primeiro foi a assinatura do Tratado de Amesterdão; o segundo foi a Cimeira do Luxemburgo na qual nasce a Estratégia Europeia de Emprego; e o terceiro foi a criação do Programa Comunitário “Terceiro Sistema e Emprego”.

Já no Tratado de Maastricht, assinado em Fevereiro de 1992 se tinha conseguido introduzir um “protocolo social” (no qual não participava o Reino Unido) que ampliava, ainda que timidamente, os domínios sociais nos quais o Conselho Europeu não necessitava de unanimidade para tomar decisões. Mas este Tratado, assinado num clima de depressão económica, ficará mais na história pelas obrigações que impõe aos Estados-Membros para atingir uma série de critérios de convergência económica, o que se traduz em muitos países numa redução dos gastos sociais públicos. Ao contrário, o Tratado de Amesterdão, assinado em 1997, e que entra em vigor em 1999, aborda, directamente o emprego<sup>56</sup> e a exclusão social.

Depois do já mencionado Conselho Europeu de Essen em 1994, o de 1996 em Dublin dá um mandato à Comissão para que elabore indicadores comuns e que possam ser aplicados sob a forma de “*benchmarking*” (com fixação de metas intermédias). São postos em marcha uns primeiros planos plurianuais. O pacto de Confiança para o Emprego vai apoiar esta estratégia na medida em que a Conferência Inter-Governamental de 1996/1997 irá conseguir inscrever um novo capítulo no futuro Tratado de Amesterdão exclusivamente dedicado ao Emprego. Assim, o seu capítulo oitavo reconhece que este é de interesse comum ao nível europeu (art.126) e que é possível estabelecer uma estratégia coordenada a este nível, não obstante que os Estados tenham as suas próprias políticas para o mercado de trabalho interno. Esta Estratégia fundamenta-se em Directrizes Comuns que podem ser adoptadas por uma maioria qualificada do Conselho Europeu. Tais Directrizes são propostas pela Comissão tendo por base os relatórios anuais sobre o Emprego elaborado pela própria Comissão e pelo Conselho no âmbito das orientações económicas da união monetária. Cada Estado-Membro deve enviar um relatório que apresente as medidas aplicadas em consonância com as Directrizes Comuns. O Conselho analisa estes relatórios anuais e se achar necessário, pode adoptar, por maioria qualificada, recomendações destinadas aos Estados-Membros que não estejam a cumprir plenamente essas Directrizes. Este complexo processo é igual ao previsto para as decisões de política económica da época mas, em relação ao Emprego, não estão previstas nenhuma sanções para os potenciais Estados incumpridores.

O novo capítulo cria um Comité Consultivo de Emprego (art. 130) que apoiará o Conselho de Assuntos Sociais na coordenação das políticas do mercado de trabalho

---

<sup>56</sup> Para ver a posição conjunta das organizações patronais e sindicais europeias consultar CES, UNICE, CEEP. Contribution des partenaires sociaux au sommet sur l'emploi. 13/11/1997.

nacionais. Este Comité pode emitir recomendações por encomenda do Conselho Europeu ou da Comissão, ou pela sua própria iniciativa. O Tratado determina também a possibilidade de intercâmbio de experiências e informações (art. 127 e 129) as quais têm como objectivo promover a cooperação entre os Estados e sustentar as suas actuações. Esta possibilidade dará lugar à promoção de revisões de pares ("*Peer reviews*"), tendo por base uma orientação de boas práticas. Uma disposição adicional cria um mecanismo através do qual se deverão ter em conta as repercussões que cada política e acção comunitária implicariam sobre o Emprego.

O Tratado de Amesterdão para além de um artigo que permite combater todos os tipos de discriminação (art. 13) integra ainda o anterior "protocolo social" de Maastricht e acrescenta a possibilidade de adopção de medidas de combate à exclusão social (art. 136 e 137), o que significava a possibilidade de voltar a ter, para esta área, programas de acção comunitária. Terminava assim o período de três anos de travessia do deserto que se tinha iniciado com o final do Programa Pobreza 3 e com a não aprovação de um Programa Pobreza 4. Importa sublinhar que para todo este processo foram importantes as oscilantes *chamas* de esperança mantidas pelas iniciativas comunitárias INTEGRA e URBAN e que poderão, de alguma forma, ter influenciado positivamente este processo.

Com este novo Tratado ficava claro que em relação às estratégias de emprego e de inclusão social as instâncias europeias, e especialmente a Comissão, têm um papel de impulsionadores, de coordenação e de promoção de intercâmbio e que as instâncias nacionais conservam todas as suas competências de aplicação. As estratégias de Emprego vão receber um importante apoio na Cimeira do Luxemburgo em 1997, enquanto que as de inclusão social terão que esperar pela Cimeira de Lisboa de 2000.

São muito diversas as circunstâncias que explicam o nascimento da Estratégia Europeia de Emprego. Naquele momento, eram vários os países com baixas taxas de desemprego (Áustria e Luxemburgo) e outros que conseguiam reduzi-las substancialmente (Dinamarca, Portugal e Holanda), mas a França, a Alemanha, a Espanha, a Itália, a Bélgica e a Grécia mantinham altas taxas de desemprego.<sup>57</sup> A ideia de uma forma de aprendizagem comum entre Estados nasce precisamente desta constatação. Durante os anos noventa tinham sido postas em marcha diversas políticas de emprego mas nenhuma das variáveis convencionais do mercado de trabalho conseguia explicar, inequivocamente, a maior ou menor eficácia de um determinado país. Todos os Estados enfrentavam as consequências dos choques externos existindo uma incerteza sobre como combatê-los<sup>58</sup>, e, portanto, todos estavam interessados em partilhar Directrizes Comuns. Além disso, a decisão de avançar para uma moeda única limitava as margens de manobra das políticas nacionais de emprego já que passa a não ser possível desvalorizar as moedas nacionais, o ajuste autónomo de interesses financeiros ou o aumento do deficit público que, normalmente, serve para criar emprego público e assegurar a manutenção de amplos sectores económicos protegidos de competição. É também por isso que todos os governos vêem com bons olhos a formulação de uma estratégia supra-nacional.

---

<sup>57</sup> Goetschy, J. (2003). The European Employment Strategy, Multilevel governance and policy coordination: past, present, future em Zeitlin, J. Trubeck, D. M. Governing work and welfare in a new economy. European and American experiments. Oxford University Press. Oxford.

<sup>58</sup> Trubeck, D. Mosher, J. S. (2003). New governance, employment policy and the European social model em Zeitlin, J., Trubeck, D. M. OP. Cit.

Vivia-se igualmente num ambiente no qual o impasse das políticas sociais faz-se sentir com mais veemência devido ao crescente risco de uma deslegitimação a que estão expostos a maioria dos governos de centro-esquerda, nesse momento dominantes no panorama da União Europeia.<sup>59</sup>. Deste modo, a Estratégia Europeia é resultado das negociações entre os que insistem nas necessárias reformas económicas e os que põem o acento nas questões sociais, permitindo combinar a fixação de objectivos conjuntos europeus com a definição nacional de instrumentos de acção<sup>60</sup>.

O Conselho Europeu extraordinário sobre o Emprego celebrado no Luxemburgo durante o mês de Novembro de 1997 significou um importante avanço para a concretização das disposições do Tratado e que auspiciam uma cooperação para o emprego à escala europeia. Assim, são adoptadas as seguintes quatro linhas Directrizes:

- ✓ Melhorar a capacidade de inserção profissional. Trata-se de reforçar a “empregabilidade” (palavra-chave e muito discutida) dos desempregados, propondo: 1) prevenir o desemprego dos jovens e o desemprego de longa duração; 2) passar de medidas passivas a medidas activas, calculando que os Estados deverão dedicar, em média, 38% dos seus gastos para financiar estas políticas propondo, ao mesmo tempo, que se reexaminem os sistemas fiscais e as prestações para tornar o mercado de trabalho mais atractivo, aumentando o volume de formação profissional que deveria atingir, pelo menos, 20% dos desempregados. 3) dinamizar o partenariado (outra palavra-chave que é proveniente do Programa Pobreza 3<sup>61</sup>), através do qual as organizações empresariais e sindicais se comprometerão mais na inserção profissional definindo acordos que permitam uma aprendizagem ao longo da vida; 4) facilitar a passagem da escola para o trabalho e 5) favorecer a integração no mercado de trabalho dos grupos sociais com especiais dificuldades como seria o caso dos deficientes.
- ✓ Desenvolver o espírito empresarial, propondo: 1) reduzir e simplificar as cargas administrativas que pesam sobre as pequenas e médias empresas na medida em que são estas quem estão em posição de criar mais empregos; 2) explorar as oportunidades de criação de novas formas de emprego através da economia social, do desenvolvimento local e criação de serviços de proximidade e 3) diminuir a carga fiscal e, muito especialmente, os custos não salariais sobre o trabalho pouco qualificado.
- ✓ Promover a capacidade de adaptação das empresas e seus trabalhadores, propondo: 1) modernizar a organização do trabalho através do cálculo anual do tempo de trabalho, sua redução, diminuição das horas extraordinárias e incremento do trabalho a tempo parcial; 2) contemplar a possibilidade de introduzir na legislação nacional leis contratuais mais “adaptáveis” mas que contemplem graus de segurança “suficiente” e um melhor estatuto profissional e 3) sustentar a capacidade de adaptação das empresas investindo nos recursos humanos.
- ✓ Reforçar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres propondo: 1) atacar a discriminação da mulher no trabalho combatendo as diferenças

---

<sup>59</sup> Pedroso, P. (Coord.) (2005). Acesso ao emprego e mercado de trabalho. Relatório final. FEUC. Coimbra. (Pág.48 e seguintes)

<sup>60</sup> Visser, J. (2005). The OMC as selective amplifier for national strategies for reform. What Netherlands want to learn from Europe in Zeitlin, J., Pochet, P. The open method of coordination in action. The European Employment and social inclusion strategies. P. I. E. Peter Lang. Brussels

<sup>61</sup> Estivill, J. (1997) (Ed.). El partenariado social en Europa. Una estrategia participativa para la inserción. Ed. Hacer. Barcelona. Publicado também em português no mesmo ano. O partenariado social na Europa. REAPN. Porto.

salariais e as condições de trabalho; 2) elaborar medidas favoráveis à família apoiando a criação de jardins-de-infância, serviços de apoio a dependentes, alargando as licenças de maternidade e 3) facilitando a reintegração laboral.

Para além destas Directrizes (posteriormente designadas “Pilares”) que os Estados se comprometem a concretizar (o que começam a demonstrar nos relatórios nacionais de 1998), a Estratégia Europeia de Emprego introduz o Método Aberto de Coordenação que, posteriormente, a Cimeira de Lisboa em 2000 aplicará também à inclusão social. Espera-se que, com este método, não só a Estratégia Europeia de Emprego tenha uma maior coerência, e seja partilhada por todos os Estados-Membros, mas que estes a apliquem ao nível nacional tendo em consideração as especificidades e características dos seus respectivos mercados de trabalho.

A Estratégia assim formulada fixa como limite temporal o ano 2002. Ao longo destes cinco anos são introduzidas pequenas modificações, tais como: melhora-se a capacidade de diagnóstico nos relatórios nacionais; afinam-se e quantificam-se alguns objectivos, como o da redução em 50% do abandono escolar e a oferta de formação a mais de 25% dos desempregados; aplica-se a revisão de pares e a aprendizagem mútua sobre as boas práticas; consegue-se uma bateria de indicadores comuns e comparáveis e introduzem-se novas ideias, como o capital de risco e a criação de normas claras, estáveis e fiáveis para as pequenas empresas. Nas Cimeiras de Cardiff (1998) e Köln (1999) acentua-se a relação da Estratégia de Emprego com as variáveis macroeconómicas, o que abre um precedente imediato de coordenação e sincronização com os ciclos económicos e com as decisões de política económica que irão caracterizar a fase seguinte a 2003.<sup>62</sup>

Não seria possível, nem é o objectivo deste estudo, fazer uma avaliação da Estratégia Europeia iniciada no Luxemburgo. No ano 2000 fez-se uma avaliação intermédia de carácter técnico<sup>63</sup> e, em 2002, outra com uma maior profundidade. É inegável que a mera existência de uma Estratégia Europeia de Emprego já constituiu um importante avanço: permitiu uma cooperação entre os Estados que antes não existia e clarificou o papel destes (princípio da subsidiariedade) permitindo-lhes conservar as suas plenas competências por relação com as das instâncias europeias e, muito especialmente, com as da Comissão. O Método Aberto de Coordenação é um processo complexo que plasma o difícil equilíbrio entre objectivos e pilares comuns ao nível europeu e a diversidade dos mercados de trabalho de cada Estado, implicando uma negociação e vigilância mútua das políticas que se põem em marcha. Os Planos Nacionais de Emprego ficaram obrigados a seguir estas orientações mas, ao mesmo tempo, tais orientações não eram vinculativas. Será legítimo questionar até que ponto os Planos Nacionais seguiram as orientações ou serviam apenas para apresentar uns relatórios em Bruxelas? Até 2002, a maioria dos Planos Nacionais de Emprego só atribuíam verdadeira importância ao pilar da “empregabilidade”; muitos não tinham nem coerência nem objectivos quantificados e constituíam uma soma de medidas sem grande conexão; muito poucos estabeleciam “pontes” com os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão.

De facto, importará assinalar que o elenco de objectivos e pilares acordados no Luxemburgo constituíram, acima de tudo, orientações estimulantes mas que deixaram muita margem de manobra para as políticas laborais nacionais. É provável que estes objectivos comuns tenham influenciado algumas orientações parecidas e

<sup>62</sup> Prieto, A. La nueva fase de la Estrategia Europea de Empleo. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 52. Madrid

<sup>63</sup> Comisión Europea. Comunicación de 17 de Julio de 2002. Balance de cinco años de aplicación de la estrategia Europea de Empleo. Bruselas. COM.416.



que tenham marcado os últimos cinco anos dessas mesmas políticas (primazia das políticas activas, noção de “empregabilidade” e “adaptabilidade”, igualdade de oportunidades e focalização em determinados grupos específicos, tais como os desempregados de longa duração, os jovens e as mulheres e uma abertura maior dos agentes sócio-económicos). Uma vez mais caberá situar o impacto destas orientações comuns por relação com as situações nacionais. Assim, uma mesma orientação – maior abertura dos agentes sócio-económicos – significou, por vezes, um importante avanço nos países onde não existia e um risco de perda de margens de manobra onde tais processos estavam já mais desenvolvidos.<sup>64</sup>

Outra questão que importa colocar é “quais os seus resultados?”. Os mais optimistas argumentam com estas cifras: mais de dez milhões de postos de trabalho criados (+6,5%), seis milhões dos quais foram ocupados por mulheres; redução do desemprego em mais de quatro milhões (-25%); aumento da participação no mercado de trabalho de cinco milhões; diminuição de 20% para 18% das diferenças entre homens e mulheres nas taxas de emprego e de 12% para 9% nas de desemprego; e redução da carga fiscal sobre o trabalho<sup>65</sup>. Para os mais pessimistas: a economia europeia, inclusivamente em períodos de crescimento, cria menos postos de trabalho que a norte-americana e a japonesa e, além disso, é economia de má qualidade (aumento do trabalho precário, atípico, episódico e submerso)<sup>66</sup>; continua a existir um significativo número de pessoas que não são incorporadas no mercado de trabalho e as mulheres continuam a ser as mais afectadas pelo desemprego e continuam a ser as pior remuneradas.

A questão seguinte seria a de ver em que medida estes resultados são devidos à Estratégia Europeia ou a uma conjuntura favorável que, da mesma forma, teria sido capaz de diminuir o desemprego e criar novos empregos. Não é fácil dar uma resposta simples<sup>67</sup> já que as tendências do mercado de trabalho dependem de muitos outros factores para além das decisões políticas e das medidas de curto prazo. Além disso, num processo de crescente globalização, um crescimento assente noutras economias (especialmente na norte-americana) pode ter consequências positivas para o emprego na Europa. Mas esta influência / dependência também pode actuar no sentido contrário como, de resto, sucedeu após o 11 de Setembro de 2001.

As últimas questões que podem ser útil colocar seriam as de questionar que influência teve a Estratégia Europeia de Emprego dos últimos cinco anos sobre o Fundo Social Europeu e sobre a pobreza. Também neste caso não é fácil dar uma resposta simples. No entanto, e relativamente ao Fundo Social Europeu, é possível verificar que este procurou adaptar-se à Estratégia Europeia colocando um forte acento sobre a criação de emprego, numa função preventiva, na igualdade de oportunidades, no acesso às tecnologias da informação e da comunicação. Este Fundo recebeu uma injeção de sessenta mil milhões de Euros para o período 2000-2006 e a Comissão fixou para esse investimento um conjunto de objectivos muito em consonância com a Estratégia Europeia de Emprego. Vejamos: perto de 60% do orçamento devia ser dedicado à melhoria da “empregabilidade” e, dentro desta, onze mil milhões deviam destinar-se à luta contra a exclusão do mercado de

---

<sup>64</sup> Walthéry, P. (2002). Negociación colectiva y Planes Nacionales de Empleo. Numero monográfico de la Revista Políticas Sociales en Europa n.º 11 dedicado as políticas activas de emprego. Ed. Hacer. Barcelona. (Pág.117).

<sup>65</sup> Fundación Luís Vives. (2006). Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Empleo. Madrid (Pág. 36).

<sup>66</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones. (2003). Mejora de la calidad del trabajo. Un examen de los últimos progresos realizados. COM 728

<sup>67</sup> Morley, J., Ward, T., Wat, A.,(2004). The state of working Europe. ETUI. Brussels. (Pág. 101 e seguintes da versão francesa).

trabalho; oito mil milhões estavam afectos à promoção do espírito empresarial e à criação de emprego nos serviços; onze mil milhões destinavam-se à “adaptabilidade” da força e trabalho devendo concentrar-se na aprendizagem contínua, nas actividades das Pequenas e Médias Empresas (PME’s) e no uso das novas tecnologias; e quatro mil milhões deviam destinar-se a acções específicas no âmbito da igualdade de oportunidades. Além disso, no ano 2000, criou-se o Programa EQUAL cujo objectivo era o de combater a desigualdade e a discriminação no mercado de trabalho.

## **2.5. Os antecedentes das empresas sociais e o Programa “Terceiro Sistema e Emprego” de 1997**

O Programa Piloto “Terceiro Sistema e Emprego”, criado em 1997 por iniciativa do Parlamento Europeu e que se irá estender até ao mês de Dezembro de 1999 é uma ocasião para pôr à prova até que ponto o chamado Terceiro Sistema seria capaz de criar emprego.

Mas, antes de falar sobre este Programa em específico, pode ser útil, dada a importância que as empresas sociais assumem no âmbito deste Projecto “Bridges for Inclusion”, assinalar alguns antecedentes do itinerário do seu reconhecimento<sup>68</sup> à escala europeia. A restante parte da família da economia social (fundações, mutualidades, ...) contribuem indirectamente para a articulação das estratégias de emprego e de inclusão. Podem criar emprego (como objectivo indirecto) mas em menor número que as cooperativas sociais e outras associações e nem todas contribuem para o combate à pobreza e exclusão<sup>69</sup>.

Uma vez mais temos que regressar à crise económica e social dos anos setenta para referir que uma grande parte da renovação da economia social está relacionada com as respostas que vão ser, a partir desse momento, postas em marcha por este sector (embora não totalmente, já que algumas dessas respostas já haviam sido iniciadas nos finais dos anos sessenta)<sup>70</sup>. Até ao final dos anos oitenta apenas existiam algumas plataformas associativas à escala europeia, sendo que a grande maioria operavam ao nível local e nacional. Nesse momento milhares de iniciativas nascem para criar emprego, para inserir grupos de excluídos, para promover recursos locais, para melhorar o meio ambiente, para encontrar novas formas de organização colectiva económica, mas ao mesmo tempo social. Tais iniciativas aparecem frequentemente como alternativas<sup>71</sup> às formas tradicionais de intervenção social, de institucionalização e reclusão de grupos excluídos, à incapacidade dos processos formativos, às medidas convencionais e assistencialistas de criação de emprego. A sua “mortalidade infantil” é grande mas as suas “taxas de natalidade” são ainda maiores. Se resistem mais de dois anos eleva-se a sua capacidade de sobrevivência<sup>72</sup>. Na década de oitenta vão-se profissionalizando, enfrentam o mercado de trabalho formal e organizam-se melhor conectando-se com as iniciativas

---

<sup>68</sup> Estivill, J. (1998). La valeur ajoutée des entreprises sociales face aux enjeux européens. No número monográfico *Entreprendre Autrement* de la Revue Les politiques sociales. Bruxelles.

<sup>69</sup> Esta diferenciação entre Cooperativas, Associações, Fundações e Mutualidade é relativamente formal. As Empresas Sociais adoptam, de acordo com os países e as suas circunstâncias, diferentes fórmulas jurídicas e administrativas. De facto, há Empresas Sociais criadas por Fundações ou geridas por elas, mas muitas são Associações, sendo que nos países com maior tradição e história no domínio das Cooperativas, estas se situam neste marco jurídico-legal.

<sup>70</sup> Laville, J. L. (2007). Du XIX au XX siècle : permanence et transformations de l'économie solidaire. Em *ECOSOL Review* n.1. Editions le Phare. Luxemburg. (Pag. 41 a 62).

<sup>71</sup> Pirson, R., Taylor, J. (1985). *La scène alternative*. 22 Mars Editions. Bruxelles

<sup>72</sup> Vejam-se as investigações realizadas naqueles anos pelo Gabinet d'Estudis Socials (GES) e por Jacques Defourny publicadas em formato de comunicações em AAVV. (1986) *Les cooperatives. Alternativa a la crisi de l'ocupació*. I.P.F.C. Barcelona

de desenvolvimento local<sup>73</sup> e convertendo-se em interlocutoras da administração pública.

Naqueles anos, os Estados de Bem-Estar estão sobre dois tipos de pressões: por um lado, a pressão das políticas e medidas neo-liberais que vêm neles a causa principal da desaceleração económica e preconizam o “regresso do mercado” e das privatizações; por outro lado, as crescentes dificuldades de financiamento dos sistemas de protecção social e sua respectiva governabilidade. Estas pressões conduzem a uma descentralização e desconcentração territorial já iniciada na década anterior e a uma externalização de uma boa parte dos seus serviços públicos a qual irá ser assumida, progressivamente e até certo ponto, pelo mundo associativo e pela economia social com o argumento da sua maior proximidade à população e ao território, a uma melhor capacidade de diagnosticar e responder às necessidades e a uma maior eficiência na gestão dos seus recursos. Estes fenómenos são ainda mais relevantes nos países europeus onde os Estados de Bem-Estar são mais débeis.

Sem que existisse nenhum enquadramento legal de âmbito europeu, no final dos anos oitenta, e princípios dos noventa, dá-se um interessante processo de reconhecimento destas iniciativas por parte de muitas legislações nacionais. Estas realidades começam a federar-se e a estruturar o seu próprio discurso. Assim, por exemplo, em 1980, em França, o conjunto das famílias da Economia Social adoptou uma Carta que definiu os seguintes critérios para a sua identidade: não pertencer ao sector público, funcionamento e gestão democrática, igualdade de direitos e obrigações dos associados, regime especial de propriedade e de distribuição dos resultados em favor do desenvolvimento das organizações, dos sócios e da sociedade. As Empresas Sociais, obtêm assim um novo reconhecimento e passam a operar num novo espaço de intervenção, particularmente nos países que estão a implementar sistemas de Rendimento Mínimo que incorporam a dimensão da inserção (o que não deixa de colocar-lhes algumas dificuldades dada a sua pouca preparação para este tipo de abordagem).

Mas nesta época, as empresas sociais e o conjunto da economia social, estavam longe de ser reconhecidas e admitidas pelas instâncias da União Europeia, as quais, até certo ponto, tinham uma política integral de inserção<sup>74</sup> e os seus mecanismos de diálogo estavam dominados pelo tradicional esquema tripartido (Governos, Sindicatos e Organizações Empresariais). A presença de um quarto actor era vista com receio. De qualquer forma, há que referir que foram feitas algumas tentativas para alterar estes cenários, como é o caso da Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu de 1989 sobre “As Empresas da Economia Social e a criação de um mercado sem fronteiras”<sup>75</sup>. O Parlamento emitiu vários relatórios nos quais punha em relevo a importância das cooperativas e o Comité Económico e Social organizou uma conferência auspiciosa sobre a Economia Social em 1986.

Por seu lado, as empresas sociais estavam mais preocupadas com a sua sobrevivência e em fortalecer as suas raízes ao nível local. Também não desejavam – e em boa parte tinham razão – ficar dependentes das longínquas instituições e decisões tomadas em Bruxelas (entre elas uma designada Unidade de Economia

---

<sup>73</sup> Demoustier, D. (Coord.) (2001). L'économie sociale et développement local. Cahiers de l'Economie sociale, IES. L'Harmattan. Paris.

<sup>74</sup> Rayssac, G. L. (1996). Inserción y Unión Europea: las políticas comunitarias de inserción económica y social em Vidal, I. (Ed.). Inserción por el trabajo. Una visión internacional. CIES. Barcelona.

<sup>75</sup> Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council. Business in the “Economie Sociale” sector. Europe's frontier-free market. SEC(89).2187.Final.

Social da Direcção Geral XXIII, criada em 1989<sup>76</sup>, e que tinha muitas ideias mas poucos meios). Tal como procurámos explicar anteriormente, as emergentes empresas sociais e o mundo associativo só podiam aceder a algumas oportunidades de financiamento no âmbito de alguns programas e iniciativas europeias de carácter experimental, já que a distribuição dos Fundos Estruturais estava, fundamentalmente, nas mãos dos Estados.

A consciência de que a União Europeia não é só uma “torneira” de onde emanam ajudas para as políticas públicas nacionais mas também é um espaço transnacional de difusão estratégica para as políticas laborais e sociais, cresce nos anos noventa à medida que também aumenta a capacidade de representação e de expressão federativa das empresas sociais. Seguramente aconteceram muitas relações “translocais”, contactos transfronteiriços e encontros de projectos, mas foi, muito provavelmente em 1992, na cidade francesa de Beaune que se deu um dos primeiros encontros europeus deste tipo de iniciativas. A iniciativa foi organizada pelo Centro de Jovens Dirigentes da Economia Social com o apoio da Comissão Europeia sob o título “*Assises Européennes de l’insertion par l’économique*”. As mais de 400 pessoas ali presentes começaram por conhecer-se e por reconhecer que tinham muito mais coisas em comum do que a diversidade que podia separá-las, tendo posteriormente iniciado um processo de definição de tarefas conjuntas à escala europeia. Na publicação que resultou deste encontro<sup>77</sup> sublinha-se que as empresas sociais significam uma ruptura por relação com as anteriores iniciativas sócio-assistenciais e apresenta-se a visão deste movimento em termos de perspectivas europeias.

Se os participantes da reunião de Beaune eram provenientes, principalmente, da Europa latina, os encontros, uns meses mais tarde em Berlim, e em 1994 em Dassau<sup>78</sup>, mostram que também no mundo anglo-saxónico e escandinavo estão a acontecer fenómenos parecidos ainda que, e neste caso, os dirigentes insistam mais numa componente de auto-ajuda e comunitária (desenvolvimento local) e nas formas populares de produção e comercialização. A Comissão que anteriormente tinha começado a patrocinar as redes europeias de movimentos associativos<sup>79</sup>, começa a estar atenta a esta “efervescência” e encomenda, em 1993, um primeiro estudo sobre o assunto.<sup>80</sup> Na senda deste interesse, promove em 1995 com o Comité Económico e Social um congresso para o qual convida a Confederação Europeia de Cooperativas de Produção (CECOP) sob o título “A Empresa Social: uma oportunidade para a Europa”<sup>81</sup> no qual se encontram iniciativas mais consolidadas, como era o caso das cooperativas sociais italianas e suecas ou as empresas de inserção francesas e alemãs, e uma grande parte do mundo associativo que se orientava para formas produtivas associadas a formas de inserção. Neste congresso estes participantes desmarcam-se das posições mais tradicionais e assistencialistas, da mesma forma que as cooperativas o fazem do cooperativismo e das outras formas de economia social mais institucionalizadas. Começa a aparecer a ideia de

---

<sup>76</sup> Delors, J. (2004). The European Union and the third sector. em Evers, A., Laville, J. L.(Ed.).The third sector in Europe. Globalisation and welfare. Edward Elgar. Cheltenham. (pag. 206 a 209)

<sup>77</sup> Lejeune, R. (1992). L’Europe et l’insertion par l’Économique. Ed. Syros. Paris.

<sup>78</sup> BAHAUS DESSAU Fondation (1996), People’s economy : Approaches towards a new social economy in Europe, Dessau (pag 280)

<sup>79</sup> A Comissão, já em 1981, havia encomendado um primeiro estudo sobre o movimento associativo: Greffe, X. Les organisations volontaires dans la lutte contre la pauvreté dans la Communauté Européenne. Rapport de Synthèse. CEE, V/B/1. Ver também Hiernaux, J. P. (1992). Un Associativisme européen dans la lutte contre la pauvreté ? Richesse potentielle, exigences d’un pari; Estivill, J. L’articulation associative volontaire au sein de la Communauté Européenne y Oliver, Q. La pauvreté en Europe : le scandale des années 1900 em Revue Service Social Dans le Monde n-1-2. Mons.

<sup>80</sup> Carton, B., Combenghie, D. (1993). L’insertion par l’économique. Bruxelles. Junio. (Relatório não publicado).

<sup>81</sup> CECOP-CGM. (1995). L’entreprise sociale. Une chance pour l’Europe. Bruxelles.

um modelo europeu de empresa social<sup>82</sup> que, posteriormente, fará um longo percurso. No entanto, as portas das instâncias europeias ainda não se haviam aberto de par em par...

É inegável que estas portas tinham começado a abrir-se com o Livro Branco de Delors e com as já mencionadas “novas jazidas de emprego”, nas quais era posto em relevo o papel das empresas sociais na criação de emprego e de inserção laboral de desempregados e de pessoas e grupos desfavorecidos. De 1995 a 1997 cria-se um primeiro Programa plurianual de acções comunitárias para apoio de associações, mutualidades e fundações<sup>83</sup>. Aprovado pelo Parlamento Europeu com um orçamento de 5,6 milhões de Ecus, seria recusado pelo Conselho Europeu. Mas as linhas financeiras que a Comissão gere directamente (e que serão objecto de invalidações jurídicas) são utilizadas para financiar alguns estudos. Um é o estudo do Instituto Koopi da Suécia<sup>84</sup>, outro o do consórcio Gino Matarelli de Itália<sup>85</sup>, outro da Rede Europeia para a Economia de Auto-Ajuda e o Desenvolvimento local (com sede em Berlim<sup>86</sup> e que tinha sido constituída em 1994 em Dassau, tendo organizado um segundo congresso em Liverpool em 1996), e por fim, um quarto entregue ao Comité Nacional de Empresas de Inserção de França, à Federação Alemã de Empresas de Qualificação e Inserção e ao Gabinet d’Estudis Socials de Barcelona<sup>87</sup>. Em todos estes estudos se demonstra o crescente e relevante papel que as empresas sociais levam a cabo na luta contra a pobreza, na criação de emprego e no desenvolvimento local.

Em 1997, a Comissão publica uma Comunicação dedicada ao “Fomento do papel das Associações e Fundações”<sup>88</sup>. Deste modo, materializa-se um certo reconhecimento institucional embora limitado a estes dois tipos de economia social deixando de fora cooperativas e mutualidades. Nesta Comunicação pretende-se ilustrar a crescente importância das associações e fundações e demonstrar os seus problemas e desafios abrindo o diálogo para maximizar a sua contribuição para a integração europeia. Tendo por base um questionário respondido por 2.300 organizações, demonstra-se o seu notável incremento nos últimos vinte anos (mais de 65% tinham sido fundadas depois de 1971), o seu pequeno volume (40% contam com menos de 100 membros), a sua contribuição para o emprego (a média é de 40% de assalariados a tempo inteiro e 10% a tempo parcial), o papel mobilizador do voluntariado, a sua pluralidade de fontes de financiamento, mas também a sua dependência do sector público (52% das fontes externas dependem deste sector) e 57% das respostas, afirmavam que trabalhavam nos serviços sociais. Há relativamente pouco tempo tinha sido publicado o relatório<sup>89</sup> da Universidade John Hopkins que apresentava valores muito semelhantes. Concretamente, mostrava que, na Alemanha, este sector era responsável por 3,7% do emprego total (um milhão de pessoas), em França por 4,2%, e no Reino Unido por 4%. Entre 1980 e 1990, em França, um em cada sete postos de trabalho pertencia a este sector e na Alemanha um em cada oito.

---

<sup>82</sup> Marocchi, G. (1997). L’impresa sociale in Europa. Em AAVV. Imprenditori sociale. Fondazione Agnelli. Torino.

<sup>83</sup> Comisión Europea. (1994). Programa plurianual de trabajo en favor de las Cooperativas, las Mutualidades, las Asociaciones y las Fundaciones. Bruselas. COM 93.

<sup>84</sup> Westlund, H., Westerdahl, S. (1996). Contribution of the social economy to local employment. Bruxelles

<sup>85</sup> CGM. (1996). Il contributo dell’impresa sociale alla creazione di nuova occupazione. Bruxelles.

<sup>86</sup> ENELSD. (1997). Community economic development and social enterprises. Berlin.

<sup>87</sup> Bernier, A., Estivill, J., Valadou, C. (1997). Las empresas sociales en Europa. Ed. Hacer. Barcelona. (Este livro também está disponível em Francês e Alemão).

<sup>88</sup> Comisión. (1997). Fomento del papel de las Asociaciones y las fundaciones. Bruselas. COM (97). 241.Final

<sup>89</sup> Salomón, L., Anheier, H. (1994). The third sector. John Hopkins University. Ver também dos mesmos autores (1998). The emerging sector revisited. Esta investigação, cujos critérios de selecção das organizações são altamente discutíveis e correspondem a uma visão norte-americana, tem a utilidade de permitir comparações transnacionais e de ter dado lugar a muitas investigações posteriores.

A Comunicação da Comissão entreabre as portas para as relações com o mundo associativo e fundacional começando a falar de um diálogo civil (paralelo ao diálogo social estabelecido com as organizações sindicais e patronais). Já na Conferência de Copenhaga em 1993, a Comissão tinha criado uma mesa consultiva permanente com as redes associativas europeias<sup>90</sup>, mas este diálogo que havia prosseguido informalmente não teve um seguimento institucional, ainda que, e desde 1995, exista uma Plataforma Europeia de Organizações Sociais e que se tenham convocado vários fóruns sobre política social europeia. Em Outubro de 1999, o Comité Económico e Social organiza uma primeira convenção sob o título “A Sociedade Civil organizada ao nível Europeu”<sup>91</sup>, mostrando assim a sua disponibilidade para ser o local onde se expressa essa sociedade civil organizada. De facto, criaram no seio do seu Grupo III uma categoria designada “economia social”, e emitiram vários pareceres sobre a mesma<sup>92</sup>. Em 1998, constituía-se o Comité Consultivo das Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações (CMAF) que viria a ser suprimido dois anos mais tarde. Posteriormente, e sob iniciativa das próprias organizações, voltou a ser constituído com o nome “Conferencia Permanente Europeia das Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações (CEP-CMAF)”.

Mas as empresas sociais, muitas delas provenientes e apoiadas pelo mundo associativo, só muito indirectamente se reconheciam sob o apelativo título “sociedade civil”. Entretanto, elas trataram de abrir caminhos na direcção do sector público e do mercado, integrando nos seus órgãos directivos desempregados e pessoas excluídas, produzindo bens e serviços que vendem sem fins lucrativos nem remuneração do capital, tentando, ao mesmo tempo, obter resultados económicos suficientes para viabilizar a sua sustentabilidade. Constituem-se como um dos vectores mais dinâmicos da economia social sem abarcá-la toda. As Empresas Sociais adoptam formas jurídicas distintas e auto-denominam-se com nomes muito diferentes em cada país. Importa sublinhar que a versão francesa das Empresas de Inserção lhes atribui um papel experimental de intermediação devendo ser elas as primeiras a integrar pessoas excluídas do mercado de trabalho e que, ao fim de dois anos, deveriam estar capazes de se integrarem no mercado de trabalho formal. No caso das Cooperativas Sociais Italianas as pessoas excluídas encontram no seio das próprias organizações um espaço mais definitivo de participação enquanto membros efectivos destas estruturas.

Esta diversidade de designações foi tida em consideração pelo Parlamento e pela Comissão quando, em 1997, lançam o Programa Piloto “Terceiro Sistema e Emprego”. Como é habitual num mundo que renasce e que se está construindo “*in itinere*”, esta denominação de “terceiro sistema” não convence nem a gregos nem a troianos” mas tem a vantagem de permitir englobar um conjunto muito heterogéneo de iniciativas que se reconhecem na mesma. O relatório final<sup>93</sup> caracteriza-as como organizações que: 1) perseguem objectivos sociais e meio ambientais mais do que a maximização dos lucros, 2) fixam limites à apropriação privada e individual dos benefícios; 3) trabalham para e com as populações locais, partilhando interesses

---

<sup>90</sup> Delors, J. (1993). Donner une nouvelle dimension á la lutte contre la pauvreté. Conferência de Copenhaga. 3-4 de Junho. (Pág. 8).

<sup>91</sup> CES. (2000). La société civile organisée au niveau européen. Bruxelles. Para uma análise crítica do diálogo civil organizado ver Darmon, I. Estivill, J.(2000). Le dialogue civil á l'échelle européenne et dans les pays de l'Union. Comunicação apresentada no Seminário de Bruxelas de Novembro do mesmo ano como resultado do projecto “Dialogue civil et économie sociale: du local vers l'espace européen”.

<sup>92</sup> CES. Dictamen « économie sociale et marché unique » (2001). Dictamen « capacité des PME et des entreprises de l'économie sociale aux changements imposés par le dynamisme économique » (2003).

<sup>93</sup> European Commission (2001). Final report. Brussels.

comuns e 4) possuem autonomia de gestão e tendem a fazer participar nela os seus trabalhadores, voluntários e utilizadores.

Ao primeiro Programa concorrem 3000 manifestações de interesse e apresentam-se 600 projectos dos quais serão seleccionados 81 onde se encontram envolvidas 500 organizações. Tratava-se de experimentar, durante dois anos, em que medida estas organizações são capazes de criar emprego, mantê-lo e como concretizam estes desafios<sup>94</sup>. O principal objectivo perseguido pelos 38 projectos experimentais é o de inserir pessoas com dificuldades no mercado laboral e, ao mesmo tempo, responder a necessidades do mercado ainda ignoradas, disponibilizando bens e serviços para a sustentabilidade do desenvolvimento local. Estes projectos dão origem a 1300 postos de trabalho, dos quais 250 serão de duração indeterminada e mantêm ainda outros 700. Criaram-se 124 empresas das quais 40 pertencem ao terceiro sector e que ofereceram a 851 pessoas a possibilidade de melhorar a sua capacidade de inserção profissional. Mas, e para lá destes importantes números, quais foram as principais lições deste Programa?

A avaliação externa<sup>95</sup> analisou seis casos com mais profundidade nos quais se criava emprego a tempo inteiro e permanente (com muitas capacidades de manter-se) e temporal. Os salários estavam acima dos subsídios de desemprego e as condições de trabalho eram algo melhores do que as do sector no qual actuavam (serviços sociais, meio ambiente, cultura...). Os trabalhadores eram envolvidos fortemente nas decisões de gestão e planificação empresarial. Em relação a uma análise de custo-benefício, os empregos criados permitiam uma poupança substantiva à segurança social além de proporcionarem receitas sociais e fiscais. As vantagens comparativas do Terceiro Sector: este dava emprego a pessoas normalmente marginalizadas, as quais sem este tipo de intervenção continuariam dependentes dos serviços sociais; oferecem serviços em áreas onde o mercado não chega criando actividades e trabalho adicional; conseguem mobilizar voluntários e contribuições não monetárias; mais do que substituir empregos já existentes conseguiram criar empregos novos, estimulando a procura, suscitando o aparecimento de necessidades pessoais e colectivas não satisfeitas, transformando actividades domésticas e não monetárias (ou exercidas no sector informal da economia), favorecendo actividades mais intensivas em mão-de-obra.

A heterogeneidade das fontes de financiamento foi um dos elementos a que foi dada relevância na investigação levada a cabo pelo CRIDA de Paris, um dos sete estudos financiados pelo Programa, ao verificar os efeitos resultantes das ajudas ao domicílio e do acolhimento de crianças em cinco países. Estes efeitos consubstanciavam-se na diminuição do número de prestações passivas, a redução do trabalho não declarado, a redução dos gastos sociais e de saúde e o maior acesso das mulheres ao trabalho. Ao mesmo tempo constatava-se que as administrações públicas não tinham em consideração estes critérios na adjudicação dos seus financiamentos. Outras lições deste Programa foram a sua capacidade para mobilizar diferentes recursos provenientes de financiamentos públicos, ajudas e empréstimos privados e a capacidade de sustentabilidade financeira, o que se projectava sobre determinados locais em específico e resultava em consequências positivas para os cidadãos de uma determinada região, contribuindo para a sua coesão social, já que se reforçava o compromisso e envolvimento da comunidade e as pessoas com menos recursos podiam ter acesso a mais bens e serviços,

---

<sup>94</sup> Comisión europea (2003) Los nuevos actores en materia de empleo. Síntesis de la acción piloto « tercer sistema y empleo ». 1997-2000. Luxemburgo. O.P.O.C.E.

<sup>95</sup> ECOTEC.(2001). External evaluation. Londres

reduzindo as desigualdades de acesso aos serviços em geral e o acesso específico a possibilidades concretas de emprego.

A globalidade dos projectos enfrentaram desafios específicos e que são significativos de algumas das dificuldades deste inovador “terceiro sistema”: a qualidade dos bens e serviços produzidos; a dificuldade de consertar os interesses dos diferentes “*stakeholders*”, (trabalhadores, directores, utilizadores, consumidores, voluntários...) em consonância com os objectivos sociais e económicos de uma unidade empresarial; o aproveitamento das estruturas de suporte para rentabilizar outros fins; a dificuldade de financiamento via fontes tradicionais (banca); o funcionamento em rede e as difíceis relações com as administrações públicas (que os acusam de competência desleal) e com os sindicatos (que os acusam de constituírem mercados de trabalho secundários no quais se paga menos e em que as condições de trabalho são piores).

Por outro lado, os estudos de *Cesar* de Itália e *Macif* de França (duas fundações que emanam de grandes mutualidades e com uma forte presença sindical nos seus órgãos) sublinham que, em determinadas ocasiões, as relações com as organizações sindicais eram um estímulo e uma garantia complementar e que a fronteira com o mercado era cada vez mais flexível<sup>96</sup>. Ao mesmo tempo a existência, em França, de um programa público de grande envergadura (Emprego-Jovens) constituía uma plataforma sobre a qual as empresas sociais se apoiavam para, mais eficazmente, criar emprego para os jovens<sup>97</sup>, sobretudo quando estavam previstas estruturas específicas e adequadas para um bom arranque e acompanhamento destas iniciativas.

Outro importante estudo que o programa encomendou foi levado a cabo pelo CIRIEC (Centro Internacional de Investigações e de Informação sobre a Economia Pública, Social e Cooperativa) no qual, através da análise de 628 casos, se conseguiu aprofundar o conhecimento sobre a situação das cooperativas, mutualidades, associações e fundações, das suas estruturas de suporte e das políticas públicas que lhes são destinadas nos 15 países membros da União Europeia. Um capítulo especialmente importante é aquele dedicado a explicar a relação destas organizações com o emprego. Sintetizando, na União Europeia estas organizações representam 8 800 000 postos de trabalho a tempo inteiro, o que significa 7,9 % do emprego total. Na Grécia e Portugal representam entre 1% e 2,5%, entre 4% e 8% na Itália, Suécia, Alemanha, França, Áustria, Finlândia, Espanha e Reino Unido e, entre 12,5% e 14,3% na Dinamarca, Irlanda e Holanda. As associações são quem asseguram 71% destes empregos, seguidas pelas cooperativas (25,7%) e as mutualidades (3,1%).

Como será evidente, nem todo este emprego criado e mantido pelo terceiro sistema está directamente relacionado com a luta contra a pobreza. De qualquer forma, o relatório<sup>98</sup> do CIRIEC termina afirmando que este sistema é capaz de promover uma grande inovação sobretudo no que diz respeito à formação e inserção das pessoas mais desfavorecidas.

---

<sup>96</sup> Mazzoli, E. (1995). *La frontiera flessibile. La creatività dell'economia sociale*. Liocorno ed. Roma.

<sup>97</sup> G.E.S.- MACIF. (1999). *Les nouveaux acteurs de l'économie sociale. Structures, activités et stratégies de pérennisation. Rapport de l'étude de cas réalisé dans le cadre de l'Action pilote « les jeunes, l'emploi et l'économie sociale*. Niort. Fondation Macif.

<sup>98</sup> CIRIEC (2000). *Les entreprises et organisations du troisième Système: Un enjeu stratégique pour l'emploi*. Liège. (<http://www.ulg.ac.be/ciriec/>). (Pag. 158).



Outra consequência destes estudos é que o Terceiro Sistema, as Empresas Sociais, a Economia Social deixam de ser um desconhecido e passam a ser um interlocutor que, a partir daquele momento e como mínimo, não poderá ser ignorado pelas instâncias europeias, sobretudo nas questões relacionadas com o emprego e a luta contra a exclusão (ainda que tal interlocutor mantenha grandes dificuldades à escala europeia de coordenação interna, de representação e de interpretação jurídica). O Programa Social que a Comissão põe em marcha para o período 1998-2000 menciona explicitamente o papel da economia social<sup>99</sup> e, num Seminário do Programa INTEGRA, que ocorre em Barcelona em Outubro de 1997, uma das sessões é dedicada especificamente ao papel que a economia social joga na integração sócio-económica.

Finalmente, importa recordar que este ano de 1997 (que dá início à história formal das relações entre estratégias de emprego e de inclusão) é proclamado Ano Europeu Contra o Racismo, a Xenofobia e o Anti-Semitismo e, como demonstra a avaliação<sup>100</sup> efectuada aos 176 projectos financiados no âmbito deste Ano Europeu, a presença do mundo associativo é maioritária e 34% escolhem precisamente actuar sobre o mundo profissional, preferindo, 52%, actuar contra o racismo na vida quotidiana. Quando ambas as dimensões se juntam, favorecendo a relação entre trabalhadores e desempregados, os resultados são claramente positivos em termos de neutralização de estereótipos e do racismo. Nestas condições, a entrada de pessoas pertencentes a minorias étnicas e imigrantes nos mercados de trabalho nacionais começa a ser encarada como um enriquecimento. Projectos posteriores, financiados pelo Fundo Social Europeu, e que intervieram na inserção laboral de comunidades ciganas, também conseguiram resultados consideravelmente positivos.<sup>101</sup>

Assim, parece não ser muito arriscado afirmar que em 1997 começa um segundo ciclo mais favorável ao encontro das estratégias de emprego e de inclusão. De qualquer forma, e para que as segundas se consolidem, será necessário esperar ainda pela Cimeira de Lisboa que terá lugar três anos mais tarde.

## **2.6. Lisboa 2000: uma inflexão cheia de esperanças**

O novo ciclo que começou em 1997 culminará em Lisboa no ano 2000. Com efeito, a Cimeira que tem lugar nesta cidade e no âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia, marca um ponto de inflexão neste itinerário que procuramos aqui esboçar. Nesta Cimeira, e posteriormente na de Nice (já no âmbito da Presidência Francesa) é afirmada a profunda ligação entre crescimento económico, emprego e coesão social. Consagra-se assim um triângulo, que alguns apelidaram de “milagroso”, que deveria articular os esforços e resultados económicos com a criação de mais e melhores empregos e com a luta contra a pobreza e exclusão social. O objectivo explícito de construir uma das regiões mais competitivas e dinâmicas do mundo, baseada na gestão do conhecimento, da inovação e da busca do pleno emprego erradicando a pobreza até 2010, dá uma ideia do optimismo e das esperanças que reinavam nestas Cimeiras.<sup>102</sup>

Estas novas orientações devem concretizar-se através do Método Aberto de Coordenação, cujo antecedente, em termos de boas práticas, era a Estratégia

---

<sup>99</sup> Comisión Europea (1997). Programa de Acción social. 1998-2000. Bruselas (pag. 13)

<sup>100</sup> Estivill, J. Friedrich, W., Zeroulou, Z. (1998). European Year against racism. Evaluation Report. Brussels

<sup>101</sup> Fundación Secretariado General Gitano. Programa Acceder. 2000-2006. Madrid

<sup>102</sup> Para um maior conhecimento sobre este período ver Estivill, J., Aires, S. (2007) From Lisbon 2000 to Lisbon 2007: back to the future. REAPN. Porto.

Europeia de Emprego que, com esta assunção, se reafirma como líder. Confirmava-se também que a Comissão teria funções de estímulo, coordenação e promoção de intercâmbios e os Estados-Membros a plena competência das políticas de emprego e de inclusão social. Em relação às políticas de inclusão, o Método Aberto de Coordenação prevê:

- ✓ A existência de um Comité de Protecção Social no qual participam os responsáveis dos Governos e da Comissão nestas matérias. Este Comité arranca no ano 2000 e é importante realçar que a inclusão social se situa no âmbito da protecção social.
- ✓ A definição de um Programa de Acção Comunitária.
- ✓ A criação e implementação de Planos Nacionais de Acção para a Inclusão e a sua revisão periódica através da elaboração de relatórios conjuntos de inclusão social.
- ✓ A aplicação de um sistema partilhado de indicadores (18)<sup>103</sup> aprovados posteriormente pelo Conselho Europeu de Laeken (Presidência Belga no ano 2001<sup>104</sup>) e que permitem fazer um acompanhamento e avaliação dos avanços e retrocessos das medidas implementadas.

Ainda que possa não ter tido tanta visibilidade ou importância, importa aqui mencionar que a Presidência Portuguesa, entre a Cimeira de Lisboa e a Cimeira de Nice, organizou, no início do ano 2000, uma interessante e estimulante conferência em Almancil sobre o rendimento mínimo<sup>105</sup> e a luta contra a pobreza, e uma outra conferência em Abril, em Santa Maria da Feira, sob o título “Desenvolvimento local, cidadania e economia social”<sup>106</sup>. Como se poderá constatar, estes dois encontros marcam o auge deste tipo de preocupações e dos debates naqueles tempos. No primeiro encontro ficava claro que era necessário avançar mais na definição de um Modelo Social Europeu e de um sistema de protecção social e que havia que dar passos concretos para melhorar as relações entre os esquemas de rendimento mínimo e os mercados de trabalho. Nas conclusões e orientações finais da segunda conferência reconhece-se e sublinha-se que a economia social, na sua heterogeneidade, é um dos caminhos mais prometedores de inovação societal, económica e de organização e um factor de mobilização das capacidades individuais e colectivas, ou seja, e por isso mesmo, uma das melhores vias para a inclusão dos mais desfavorecidos. Recomendava-se ainda que esta economia social precisava de melhor coordenação, que devia participar de forma mais evidente no desenvolvimento local em parceria com os municípios e que colaborasse com as empresas lucrativas contribuindo para a sua responsabilidade social. Ao mesmo tempo era recomendado aos Estados-Membros e à União Europeia que integrassem de forma explícita nas suas políticas a economia social, terminando com uma recomendação para que as Presidências Europeias que se seguissem (França e Suécia) pudessem organizar conferências do mesmo género (o que de resto viria a acontecer).

---

<sup>103</sup> Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. (2002). Social indicators, the E.U. Social Inclusion process. Oxford University Press. Oxford.

<sup>104</sup> Em Setembro de 2001 foi desenvolvida a conferência de Amberg onde apresentaram os indicadores. Posteriormente elaboraram um novo relatório que apresentaram à presidência luxemburguesa, em 2005. Este relatório foi igualmente publicado. Atkinson, T y otros. (2007). Taking forward the EU social inclusion process. Polity Press.

<sup>105</sup> IDS. (2000) Policies and instruments to fight poverty in the European Union: The guarantee of a minimum income. Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Almancil. (278 pags.)

<sup>106</sup> Ver algumas das comunicações apresentadas e as reflexões da Comissão Científica no número 8/9 da Revista Sociedade e Trabalho (2000). Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Lisboa.

Na Cimeira de Nice, no final do ano 2000, concretizam-se os quatro objectivos que adoptados à escala europeia devem ser incorporados nos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão: 1) participação no emprego e acesso de todos aos recursos, direitos, bens e serviços, 2) prevenir o risco de exclusão, 3) actuar em favor dos mais vulneráveis e 4) mobilizar o conjunto dos actores.

A formulação destes objectivos significou uma aproximação multidimensional à pobreza e à exclusão social e, como corolário, abordando estas problemáticas partindo de diferentes estratégias (emprego, rendimentos, recursos, serviços, ...) numa perspectiva de direitos. Importa sublinhar ainda dois tipos de articulações: a que liga as medidas paliativas às preventivas e a que produz um equilíbrio entre uma visão universal (acesso para todos) e uma visão de públicos específicos (os mais vulneráveis). O quarto objectivo põe o acento na participação das pessoas em situação de pobreza (e que terá como consequência mais directa a posterior organização de sucessivos encontros europeus, organizados pelas Presidências Europeias e pela Comissão<sup>107</sup>) e na introdução da inclusão social nos âmbitos nacional, regional e local com as suas respectivas coordenações e participação de todos os actores relevantes<sup>108</sup>.

Como consequência das Cimeiras de Lisboa e da Feira, a Comissão elabora a sua agenda de política social para 2000-2006<sup>109</sup>. Nela afirma-se o vínculo essencial entre o vigor económico da Europa e o seu modelo social e o factor de produção que constituem as políticas sociais. A maior parte dos gastos com saúde e educação representam um investimento em recursos humanos que se repercute no aumento da produtividade, ao mesmo tempo que as transferências sociais permitem uma melhor qualidade de emprego e equilibram e redistribuem os rendimentos ao longo da vida. Um crescimento económico sustentável, acompanhado de uma baixa inflação e um equilíbrio das finanças públicas são apresentados como elementos cruciais para aumentar os postos de trabalho e para a coesão social. Até certo ponto, emerge um novo discurso no qual se chega a afirmar que “para fazer frente a estes desafios, é necessário adoptar políticas versáteis que não tenham como único enfoque a mera problemática do mercado de trabalho e que sejam dirigidas ao aumento da inclusão social e da participação”.

No contexto deste discurso, a argumentação acerca da qualidade<sup>110</sup>, e que vinha emergindo desde há alguns anos, fortalece-se. Qualidade do trabalho (conciliando vida profissional e vida familiar), da política social (com altos níveis de protecção e bons serviços sociais) e das relações de trabalho. Também começa a aparecer o tema da “governabilidade” ou da “boa governação” interpretado em termos de clara distribuição de funções e de participação institucional (Conselho, Parlamento, Comissão, Governos, Autoridades Regionais e Locais, interlocutores sociais e organizações não governamentais) e alude-se à dimensão “transversalidade” embora esta não se concretize como previsto (nem com a possível criação de Comissões Inter-Direcções-Gerais, nem no âmbito do Fundo Social Europeu). Por outro lado, fixam-se objectivos muito concretos como o de aproximar-se a uma possível taxa de emprego de 70% e de aumentar para 60% o número de mulheres a trabalharem até ao ano 2010. Entre 2000 e 2004 a Comissão continua a elaborar anualmente os

---

<sup>107</sup> Para um mais aprofundado conhecimento sobre estes encontros no âmbito dos avanços e retrocessos da participação a nível europeu ver o capítulo II de Estivill, J., Aires, S., Veiga, F., Albergaria A. C., Vicente, M. J. (2007) *Activar a Participação: pequenas experiências, grandes esperanças*. REAPN. Porto.

<sup>108</sup> Fraser, H. (2007). *Promoting social inclusion: the EU dimension*. IPA Administration Journal. Dublin.

<sup>109</sup> Comisión Europea. (2000). *Comunicación. Agenda de Política social*. Bruselas. COM (2000) 379 final.

<sup>110</sup> Beck, W., Van der Maesen. Walter, A. (1997), *The social quality of Europe*. Kluwer Law International. The Hague.

seus relatórios onde dá conta da situação dos compromissos inscritos na sua Agenda Social.

A Comissão também define um Programa de Acção Comunitária<sup>111</sup> que deve apoiar a coordenação entre os Estados-Membros e promover a eficiência das políticas de inclusão social. Com um orçamento de 75 milhões de Euros, este Programa concretiza-se através de: 1) análise das características da inclusão social, suas causas, processos e tendências, 2) promoção de intercâmbios de informação e de boas práticas para a elaboração de indicadores quantitativos e qualitativos e para a identificação de critérios de avaliação e seguimento, assegurando, ao mesmo tempo, a existência de um programa de intercâmbios transnacionais que permita uma revisão entre pares (“*peer review*”) e 3) potenciar um diálogo em que participem todos os actores interessados apoiando as redes europeias de organizações que lutam contra a pobreza e a exclusão social.

Num tempo recorde, entre Janeiro e Maio de 2001, os Governos dos quinze países elaboraram os seus respectivos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão que teriam como duração 2001-2003. Durante o mês de Julho de 2003 é apresentada uma “segunda geração” de planos sustentada nos objectivos comuns e que, de acordo com a Cimeira de Barcelona de 2002, se pede que sejam mais concretos, incluindo programas de aplicação mais precisos, melhores diagnósticos sobre a exclusão e uma avaliação das medidas que tenha em consideração as questões de género e o peso crescente dos imigrantes (sugestões que, em parte, identificam os fracassos da anterior geração). A “segunda geração” foi implementada até 2005 e complementada com uma revisão dos avanços obtidos. Todos os planos devem seguir uma mesma estrutura: tendências e desafios da exclusão social, avaliação do anterior Plano, estratégias e medidas que irão ser aplicadas e um capítulo dedicado à apresentação de boas práticas. Alguns planos acrescentam informação orçamental, indicações sobre a aplicação dos Fundos Estruturais utilizando indicadores específicos. No ano de 2006 é elaborada uma “terceira geração” de planos cuja duração vai até ao ano de 2008.

Todo este processo se conjuga com os Relatórios Conjuntos de Inclusão Social que a Comissão elabora e que são aprovados pelo Conselho. O primeiro é publicado em 2002, o segundo em 2004 e o terceiro em 2006. Este último já inclui um capítulo sobre as pensões e o envelhecimento activo. Estes relatórios descrevem as principais tendências sobre a pobreza e a exclusão social à escala europeia e apresentam um conjunto de fichas com comentários por país (de acordo com os quatro objectivos comuns). É preciso ter em conta que a partir de 2002, os dez Estados candidatos à adesão à União Europeia serão envolvidos neste processo tendo que elaborar os seus respectivos “*Joint Inclusion Memoranda*” (JIM’s), que foram aprovados em Dezembro de 2003. Após a sua efectiva entrada na União Europeia, em 2004, integram plenamente o processo<sup>112</sup> e, desde Setembro de 2006, operam dentro do mesmo esquema.

É inegável que este conjunto de planos e de relatórios proporciona um considerável conhecimento sobre as características da pobreza e da exclusão e sobre as medidas institucionais que se tomam para fazer face a estes fenómenos, tanto ao nível europeu como ao nível nacional. Esta estratégia conseguiu que tais fenómenos

---

<sup>111</sup> Comisión Europea. Establecimiento de un programa de Acción Comunitaria en favor de fomentar la cooperación entre los estados miembros para luchar contra la exclusión social. Bruselas. COM.2000.368.

<sup>112</sup> Mais recentemente acordou-se alargar esta experiência à Croácia e à Turquia.

estejam mais presentes nas agendas europeias<sup>113</sup> e dos Estados, conseguindo-se um avanço sobre os conceitos<sup>114</sup> (pobreza, exclusão, inclusão) e sobre a forma de analisá-los e medi-los, ainda que, na Europa Central e de Leste estes avanços sejam mais lentos e exista uma maior resistência à produção estatística. Da mesma forma, estes planos permitiram congregiar desafios comuns (envelhecimento da população e baixos índices de natalidade, aumento da imigração e da diversidade social e cultural, mudanças nas estruturas familiares com um maior número de famílias monoparentais e nascimentos fora do casamento, uma pobreza que se concentra nestes grupos, nas crianças<sup>115</sup>, nas minorias étnicas e no aumento da sua estigmatização, nos deficientes, nos doentes crónicos, nas pessoas isoladas, nos territórios mais periféricos e nos bairros degradados das grandes cidades, ...). O mesmo é dizer que estes planos permitiram fixar a atenção num mundo afastado do mercado de trabalho e que fica fora das medidas activas que entretanto se vão popularizando.

Com efeito, se se tivesse que caracterizar com uma única frase as estratégias de emprego deste período esta poderia ser a da “activação do mercado de trabalho”<sup>116</sup>. Este tipo de medidas, tinha já surgido anteriormente<sup>117</sup>, particularmente na Suécia e Holanda, implantando-se também no Reino Unido, num contexto de flexibilização da “rigidez” do mercado de trabalho, tendo sido suportadas pela OCDE<sup>118</sup>. Este conceito de “activação”, que igualmente se aplicou na Bélgica e em França, pode ser interpretado de muitas maneiras. Numa leitura colectiva, poderia significar a mobilização do conjunto da sociedade e seus actores para que o mercado de trabalho seja o mais acessível possível e para o maior número de pessoas possível. Se o acento se coloca no seu carácter individual então insiste-se nos esforços que as pessoas devem fazer para serem “empregáveis” e para tentarem encontrar trabalho. Este conceito pode igualmente ser aplicado às estratégias de inclusão nas quais, cada vez mais, se irá utilizar o conceito de “inclusão activa”. Também o envelhecimento deve ser activo, o que significa aumentar a idade da reforma fazendo com que as pessoas trabalhem durante mais anos. De alguma forma todos devem ser “activados”: os jovens formando-se mais e procurando melhores oportunidades, as mulheres abandonando a vida doméstica e entrando no mercado de trabalho, os funcionários sendo mais eficazes, os empresários sendo mais inovadores, ...

Na perspectiva europeia do pleno emprego, que parecia possível até 2002, e ainda mais quando o desemprego começa a crescer, as políticas activas devem combater a cultura da dependência que aumenta o gasto público social passivo, procurando integrar a maioria da população activa, que não trabalha, numa estratégia de “*making work pay*”, ou seja, tornando o “trabalho atractivo” facilitando formação aos desempregados (formação ao longo da vida), concedendo empréstimos para a mobilidade, criando dispositivos de apoio para pessoas dependentes (jardins-de-infância e pré-escolar, centros de acolhimento...), pressionando, enfim, desta forma, os “empregáveis”, aumentando ainda a condicionalidade dos subsídios e retirando-

---

<sup>113</sup> É inegável que as Mesas Redondas Europeias (“Round Tables”) que cada Presidência organiza durante os meses de Outubro de cada ano foram óptimas ocasiões para isso, assim como os Encontros Europeus de Pessoas em Situação de Pobreza.

<sup>114</sup> Comisión Europea. (2004). Informe Conjunto de Inclusión Social. Bruselas

<sup>115</sup> A questão da pobreza infantil, a partir de um impulso de origem inglesa, transforma-se num tema recorrente a partir destes anos.

<sup>116</sup> Para uma exemplificação desta perspectiva veja-se European Commission (2005). European Social Fund in action. European success stories. Bruselas.

<sup>117</sup> Van Doorn, M. (1997). Navigating through uncharted waters: a comparative study of active labour market policies in the Netherlands, Sweden and Great Britain. Ministrie van Sociale Zaken. La Haya.

<sup>118</sup> Darmon, I. (2002). La caja negra de las políticas activas de trabajo en España. Rev. Políticas Sociales en Europa. Nº 11. Ed. Hacer. Barcelona. (Pag. 94).

os se os desempregados não cumprirem com um conjunto alargado de condições na busca de emprego.

Entre outras<sup>119</sup>, algumas das consequências destas medidas são, por um lado, que a inserção laboral pode converter-se numa “pista de obstáculos”, com uma potencial culpabilização daqueles que não conseguem ultrapassá-los e, por outro lado, pode conduzir à ampliação de um mercado de trabalho mais precário, volátil, ao que acedem pessoas pouco qualificadas e mal remuneradas. Cresce assim a dualização do mercado de trabalho e emerge com força toda a problemática dos trabalhadores pobres. Numa investigação publicada pela Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e do Trabalho (de Dublin) é abordada esta questão<sup>120</sup> que já havia sido colocada nos Estados Unidos da América do Norte na década de setenta e, posteriormente, no Reino Unido. Vale a pena determo-nos um pouco nesta investigação já que se trata de um dos elementos-chave para a possível “ponte” entre as estratégias de emprego e de inclusão. De facto, tal como se afirmava neste estudo, a existência de trabalhadores pobres põe à prova ambas as estratégias, sublinhando que o que está em causa não será tanto a quantidade de emprego mas a sua qualidade.

A investigação não teve em consideração o trabalho informal<sup>121</sup> cujos rendimentos podem estar acima do limiar de pobreza devido a actividades legais, semi-legais ou ilegais. Embora a economia informal seja, por vezes, uma dificuldade para as empresas de inserção que pretendem intervir com públicos socialmente desfavorecidos, tal não acontece com muita frequência já que uma boa parte dos rendimentos desses grupos, e ainda que resultado da economia informal, continua a estar abaixo do limiar da pobreza. Este facto leva os autores do estudo a admitir que os seus resultados podem subestimar uma importante fatia de outros trabalhadores pobres, ou seja, se fosse possível incluir os que estão envolvidos no sector informal, o valor de 7,8 milhões de trabalhadores pobres seria certamente superior. Além disso, seguramente que estes valores seriam ainda mais altos se a investigação tivesse sido feita contemplando já os dez novos Estados-Membros em 2004. Um primeiro resultado é que os trabalhadores pobres estão mais presentes nos países do sul (de 7 a 10%) e em França, Luxemburgo e Reino Unido, e menos na Áustria, Bélgica e nos países escandinavos.

Não é possível apresentar com detalhe todos os resultados deste rigoroso estudo mas importa assinalar a heterogeneidade dos trabalhadores pobres. Esta situação concentra-se: em agregados nos quais ninguém tem um trabalho seguro ou só existem rendimentos intermitentes de uma única pessoa; nas pessoas com baixos salários; nas famílias monoparentais; nas famílias com muitos filhos; nas pessoas com menores qualificações; nas minorias étnicas e nos imigrantes. A ideia de que a pobreza dos trabalhadores pobres diminuiria com a idade só se concretiza na Dinamarca, Holanda e no Luxemburgo. Ao contrário, aumenta na Irlanda, Itália, Áustria e Portugal. Em França e em Espanha não existem grandes diferenças entre os trabalhadores pobres de meia-idade e os mais idosos.

Os dados recolhidos por esta investigação permitem ainda distinguir várias situações: os desempregados, os que trabalham por conta de outrem, os que estão à procura de trabalho nos últimos 6 meses (aos quais se chamam “pobres activos”) e

---

<sup>119</sup> Gaëlle, P. (1999). A framework for active labour market policy evaluation. O.I.T. Genebra. y Millar, J. (2000). Keeping track of welfare reform: the new deal programs. J. Rowntree Foundation. London.

<sup>120</sup> Peña, Casas, R. Latta, M. (2003) Working poor in the European Union, European Foundation for living conditions, Dublin.

<sup>121</sup> Lautier, B. (2003), Les économies informelles dans les pays du Tiers-Monde, Ed. La Découverte, Paris.

os que trabalham por conta própria. 14% do total destes últimos encontra-se a viver abaixo do limiar de pobreza. Portugal, Grécia, Áustria, França e, surpreendentemente, Suécia, são os países que apresentam maiores percentagens. Em média, 39% dos desempregados são pobres. Em Espanha, Itália, Luxemburgo, Reino Unido mais de 40% dos desempregados são pobres, valor que sobe para 50% na Irlanda. Os “pobres activos” representam 10% da população activa da União Europeia (17,2 milhões). Naturalmente, esta tipologia depende dos diferentes modelos de bem-estar<sup>122</sup> e das suas prestações sociais. Assim, no modelo mediterrânico a intensidade da pobreza é maior, e é menor no modelo escandinavo, salvo para os que trabalham por conta própria, enquanto que os modelos continentais e liberais ocupam uma posição intermédia. Neste último, os desempregados estão muito mais expostos à pobreza. O conjunto das prestações tem um impacto significativo nos rendimentos dos agregados: para os “pobres activos” e para os trabalhadores pobres estas prestações complementam os rendimentos; para os desempregados elas podem ser a única forma de rendimento e, nesse caso, depende da quantia para se poder determinar se ficam abaixo ou acima do limiar de pobreza.

Finalmente, esta tipologia permite realçar que, ao mesmo tempo que existe uma pobreza persistente, que se torna crónica ao longo do tempo e que afectava 30 milhões de indivíduos sobre 56 em risco de pobreza (em 1999), também existem transições entre as diferentes posições. Outro estudo feito em França<sup>123</sup> mostra que um em cada dois “pobres activos” se encontrava na mesma situação entre 1994 e 1997 e para 42% dos que saíam da pobreza o principal factor era terem conseguido encontrar um emprego estável. Noutros países, como no Brasil<sup>124</sup>, Perú<sup>125</sup>, Guatemala<sup>126</sup>, Marrocos<sup>127</sup> ou Madagáscar<sup>128</sup>, estes processos de transição que afectam os grupos de risco (muito próximos dos limiares de pobreza urbana e que os ultrapassam com frequência) levaram ao estabelecimento do conceito de vulnerabilidade<sup>129</sup>, que também começa a ser utilizado na Europa<sup>130</sup>. A aplicação desta noção pode ser muito interessante face às medidas preventivas e de inserção no âmbito da luta contra a pobreza e no emprego. Uma e outras vão acentuar-se com a revisão da Estratégia de Lisboa.

Outro grupo entre os mais vulneráveis e no qual se torna mais visível a presença ou ausência da articulação das estratégias europeias de Emprego e de Inclusão é o dos imigrantes extra-comunitários cujo número não para de crescer em todo o Continente Europeu. A sua integração nas sociedades europeias passa, em primeira instância, pela sua inserção laboral para, progressivamente, se estender a uma integração mais ampla (habitação, escola, saúde, cultura, ...) e a um acesso aos direitos de cidadania. No entanto, as instituições da União Europeia, ao mesmo tempo que promovem a livre circulação interna dos trabalhadores, concentram a sua atenção no controle das fronteiras. Apenas a partir da Conferência de Tampere é

---

<sup>122</sup> A literatura produzida sobre os modelos de Estado de Bem-Estar é muito variada. Neste caso, os autores utilizam a tipologia proposta por Esping Andersen, G. *The three Worlds of welfare capitalism*. Polity. Cambridge acrescentando o quarto modelo designado “Mediterrânico”.

<sup>123</sup> Breuil-Genier, P., Pontieux, S., Zoyem, J. P. (2001). *Profils sur le marché du travail et caractéristiques familiales des actifs pauvres*. Rev. Economie et Statistique N° 349-350

<sup>124</sup> Sposati, A. (2004). *Mapa da vulnerabilidade social da população na cidade de São Paulo*. CEM. São Paulo.

<sup>125</sup> Herrera, J., Hidalgo, N. (2002) *Vulnerabilidad del empleo en Lima*. Bulletin de l’Institut Français d’Etudes Andines n°31. Lima.

<sup>126</sup> Banco Mundial. (2003) *La pobreza en Guatemala*. Washington. D.C.

<sup>127</sup> Centres d’études et de recherche démographiques. (1997). *Populations vulnérables: profils sociodémographiques et répartition spatiale*. Rabat

<sup>128</sup> Gondard-Delcroix; C. Rousseau, S. (2004). *Vulnérabilité et stratégies durables de gestion des risques: une étude appliquée aux ménages ruraux de Madagascar*. Université de Bordeaux. Bordeaux.

<sup>129</sup> Estivill, J. (2007). *Vulnerabilidades*. Proyecto PROPOLI. Lima.

<sup>130</sup> Saraceno, C., Negri, N. (2003). *Poverta e vulnerabilità sociale in aree sviluppate*. Carocci Ed. Roma.

que as instituições comunitárias começam a preocupar-se mais com as questões de asilo, a gestão dos fluxos migratórios e a colaboração com os países de origem. Embora um dos desafios fundamentais da União Europeia sejam precisamente o da criação de um espaço comum sócio-laboral, continuam a não existir critérios conjuntos para uma política de integração, permitindo inteira liberdade aos Estados-Membros para formularem políticas exclusivamente nacionais,

## 2.7. A revisão da Estratégia de Lisboa

As esperanças não costumam durar muito na sempre oscilante “cena europeia”. No céu desta outra história de “casamento” formal entre as estratégias de emprego e de inclusão social começam a aparecer, poucos anos depois de terem sido formuladas, muitas nuvens negras. O chamado “milagroso triângulo de Lisboa” ameaçava começar a romper-se pelo seu lado mais frágil: o da luta contra a pobreza e a exclusão social.

Não existem dúvidas que para a revisão da Estratégia de Lisboa irão contribuir muitos factores<sup>131</sup>, uns mais externos e outros mais internos. Entre os primeiros destacam-se os ataques às torres gémeas de Nova Iorque (em Setembro de 2001) que tiveram, ao mesmo tempo, consequências simbólicas e reais, criando uma sensação de maior vulnerabilidade, uma maior consciência do fenómeno da globalização, uma polarização crescente e um desacelerar da economia que se repercute sobre o Continente Europeu e sobre o seu mercado de trabalho. A posterior guerra no Iraque e as guerras nos Balcãs irão acentuar ainda mais estes problemas. O petróleo continua a encarecer e a sua factura aumenta para a grande maioria dos países. Começa-se a falar de uma “velha Europa” incapaz de acompanhar os ritmos de crescimento económico, de produtividade, de investimento, não só dos Estados Unidos da América do Norte mas dos emergentes países intermédios como o Brasil, a Índia e, sobretudo a China. A competição destes países começa a fazer-se sentir com muito mais força.

A influência da globalização cujo impacto é desigual de acordo com países e regiões, contribui para a deslocalização industrial, a mudança das relações laborais e a flexibilização laboral. A globalização constitui um argumento para limitar o investimento público nas áreas sociais o que resulta, directa ou indirectamente, num aumento da precariedade laboral e social e num aprofundamento das diferenças entre Estados e Regiões. Tudo isto afecta a coesão territorial interna da União Europeia e que é um dos seus principais objectivos perseguidos explicitamente desde os anos oitenta.

O alargamento em 2004 a mais dez países que não foi profícuo em ambições e exigências em termos de critérios sociais, corresponde às expectativas criadas nos seus cidadãos, amplia o mercado e dificulta a coesão política, abre novas oportunidades e alarga as fronteiras da União, ao mesmo tempo que diversifica ainda mais as culturas, aumentando a complexidade da gestão institucional, diminuindo momentaneamente os níveis de rendimento e aumentando os índices de desemprego, as situações de pobreza e de exclusão e os movimentos migratórios internos. Muito poucas vozes se fazem ouvir contra o alargamento que é visto como um processo que completará o mapa europeu, o que não impede que a questão da “governabilidade” se converta num dos temas presentes na agenda europeia e,

---

<sup>131</sup> Para melhor entender as “mudanças climáticas” desta época poderá ser útil consultar as Agendas Sociais Anuais da comissão entre 2000 e 2005.



inclusivamente, na da política social. Em alguns textos<sup>132</sup>, chega a substituir, como referência principal, o conceito de inclusão social.

O crescimento económico e a criação de emprego vão-se transformando nas principais preocupações – quase obsessões – de alguns dirigentes europeus confrontados com a desaceleração económica e com uma degradação do mercado de trabalho. Progressivamente vai-se referindo que os objectivos de Lisboa eram muito optimistas e cada vez mais serão qualificados como demasiado ambiciosos<sup>133</sup>.

A avaliação da Estratégia Europeia de Emprego de 2003, sobre a qual já falamos anteriormente, já advertia para alguns sintomas inquietantes da sua não aplicação ao nível nacional. Nesse mesmo ano, dois relatórios vão contribuir para este debate. O primeiro relatório é o de Sapir<sup>134</sup> apresentado em Julho e que parte da constatação de que, de 1995 a 2001, a economia europeia só tinha contribuído com menos de 10% para o crescimento do PNB mundial enquanto que a dos Estados Unidos da América do Norte o tinha feito em 60%, concluindo que havia que dar uma volta de 380° voltando a pôr ao ênfase no mercado único, na redefinição das políticas de convergência e na remodelação da governabilidade e do orçamento comunitário.

O outro relatório, e que terá uma muito maior influência e impacto, é o de Wim Kok<sup>135</sup>. No Conselho Europeu de Março de 2003 é pedido à Comissão que crie uma “task force” independente, presidida por Wim Kok, para rever a Estratégia de Lisboa. O seu relatório, que será apresentado em Novembro, refere o enorme fosso que separa os objectivos de Lisboa e a realidade (taxa de emprego de 64,2%, longe dos 67% fixados em Lisboa, aumento do desemprego para 8,1% e 15% nos novos Estados-Membros, etc.). O desafio não é criar emprego a curto prazo mas articular esta criação de emprego com um crescimento económico sustentável e duradouro, o que exige uma maior produtividade e investimento em capital e em desenvolvimento tecnológico. Outra mensagem é a necessidade de introduzir a “adaptação” e a “flexibilidade” nos mercados de trabalho, acompanhados de uma segurança, cujos modelos são a Dinamarca e a Holanda. A noção de flexisegurança<sup>136</sup> converte-se num dos cavalos de batalha evocado para a articulação dos sistemas de protecção social e das estratégias de emprego. Trata-se de um difícil equilíbrio não tanto para assegurar o emprego mas para suportar um maior ciclo de vida em que se terá que mudar várias vezes de emprego. A formação ao longo da vida, uma maior participação feminina no mercado de trabalho, o acompanhamento dos jovens na transição da escola para o trabalho e a permanência no mercado de trabalho dos que têm entre 55 e 64 anos são algumas das propostas deste relatório, o qual termina pedindo um maior compromisso dos Estados e do conjunto dos actores para a concretização dos objectivos que se fixam à escala europeia. Só assim, afirma, seria possível retomar a Estratégia de Lisboa.

---

<sup>132</sup> Discursos do Presidente da Comissão Europeia José Manuel Durão Barroso. Comunicado ao Conselho da Primavera.

<sup>133</sup> Além disso, nas Cimeiras de Estocolmo e de Gotemburgo em 2001 à Estratégia de Lisboa tinha sido acrescentada a dimensão ambiental, e na de Barcelona, em Março de 2002, incorporava-se a necessidade de coordenação com as políticas económicas, e de um ambiente mais favorável à competitividade e ao desenvolvimento sustentável (para o qual foram apresentados alguns objectivos)

<sup>134</sup> Comisión Europea (2003). Informe Sapir. Bruselas.

<sup>135</sup> Comisión Europea (2003). Informe Kok. Employment, employment, employment. Bruselas. Em 2004, é pedido outro relatório a este mesmo Wim Kok (ex-ministro Holandês). Comisión Europea (2004). Enfrentando el desafío. La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Bruselas.

<sup>136</sup> Esta perspectiva será progressivamente aceite: pelo Conselho Informal de Ministros dos Assuntos Sociais de Villach (Áustria) em 2006; pela reunião tripartida de Lathi (Finlândia) em 2006; pela sessão do Parlamento Europeu de 29 de Dezembro de 2007 e pelo Conselho Europeu de 5 e 6 de Dezembro de 2007. Para uma discussão interessante sobre este assunto ver Gazier, B. (2005) Vers un nouveau modèle social. Flammarion. Paris.

Quando se chega ao Conselho da Primavera de 2004, é cada vez mais claro que os objectivos de Lisboa são muito difíceis de cumprir, pelo contexto mundial e pelas suas consequências na Europa. Assim, e no âmbito da Presidência Luxemburguesa, é feito um balanço e Wim Kok volta a receber uma encomenda. Insiste-se na ideia de que existe um desajustamento de uma estratégia “que trata todos os temas e ao mesmo tempo não trata definitivamente nenhum; que é da responsabilidade de todos e ao mesmo tempo de ninguém”. No entanto, também toda a gente está de acordo que a “Europa não pode permitir o fracasso da Estratégia de Lisboa”. O que significa seleccionar prioridades, simplificar, saber quem faz o quê, ordenar e sincronizar esta Estratégia com a política económica”.

Para responder ao balanço solicitado, a Comissão apresenta, no início de 2005, o seu Relatório de Síntese<sup>137</sup>, intitulado “O relançamento da Estratégia de Lisboa” que se apoia no anterior Relatório de 2004<sup>138</sup>. Como se pode observar, a Estratégia de Lisboa continua a ser um marco de referência, verificando-se que a meta de 2010 e os objectivos relacionados com os índices de emprego não são considerados prioritários. O enfoque é colocado ao nível das políticas macroeconómicas orientadas para a estabilidade e a contenção orçamental. Mais crescimento, mais postos de trabalho e de melhor qualidade, uma melhor governabilidade são os temas que sintetizam esta renovação da Estratégia de Lisboa. É tendo por base estas orientações que a Comissão apresenta um documento único que inclui as Directrizes de Emprego (processo de Luxemburgo), as reformas estruturais (Processo de Cardiff) e as medidas macroeconómicas e orçamentais (Processo de Colónia).

A inclusão social foi desaparecendo do triângulo de Lisboa original. Foi-se convertendo num “jogador” de reserva a que se recorre em determinadas situações. Este desaparecimento da inclusão social da “equipa titular”, não deve no entanto ignorar que também esta está submetida a uma revisão que tem impactos em 2005 no Luxemburgo. Um questionário havia sido enviado<sup>139</sup> a todos os Estados-Membros e aos “Parceiros”. A Presidência Luxemburguesa organizou uma Conferência intitulada “Taking Forward the Eu’s Social Inclusion Process” e é publicado o seu balanço<sup>140</sup>. Nestes debates e documentos vai aparecendo a ideia de que o Método Aberto de Coordenação, que deve respeitar o princípio da subsidiariedade, deixa muitas margens de manobra aos governos e estes podem, facilmente, “sacudir a água do capote”, sobretudo quando aparecem as dificuldades económicas. Constata-se que o impacto dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI’s) não é grande e, apesar de em alguns países terem sido postos em marcha mecanismos de parceria, o grau de participação de outros actores deixa muito a desejar (autoridades locais, mundo associativo, organizações sindicais e empresariais). A cidadania foi pouco mobilizada. Por outro lado, ao nível nacional, a integração dos PNAI’s nos processos de decisão macroeconómica é escassa<sup>141</sup>. O chamado “Mainstreaming” não foi conseguido. Frequentemente os ciclos políticos nacionais não coincidiram com o desenho e a implementação dos PNAI’s, e estes seguiram em paralelo com a orientação e distribuição dos Fundos Estruturais.

---

<sup>137</sup> Comisión Europea (2005). Comunicación al Consejo. Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa.

<sup>138</sup> Comisión Europea (2004). Réalisons Lisbonne. Réformes pour une Union élargie. Bruxelles.

<sup>139</sup> Commission Staff Working Document. Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social inclusion.

<sup>140</sup> European Commission (2006). Social inclusion in Europe. Brussels

<sup>141</sup> Comisión Europea (2005). Informe Conjunto sobre Protección social e inclusión social. Bruselas

Assim, quer a Estratégia Europeia de Emprego, quer a da Inclusão Social adoecem de tanto voluntarismo e de uma falta de coordenação estreita entre as instâncias supra estatais e as de âmbitos inferiores. Uma interpretação<sup>142</sup> desta desconexão poderá ser a de que a Comissão havia sido marginalizada nos processos da Estratégia de Lisboa (por se encontrar em transição entre Jacques Santer e Romano Prodi). O colégio de Comissários e o seu novo presidente viram a Estratégia de Lisboa como uma redução da sua autoridade, limitando a sua acção a trabalhos de avaliação e apresentação de um Relatório Síntese em cada Conselho de Primavera. A Comissão viu, assim, diminuída a sua capacidade de iniciativa numa estratégia em que, de um modo geral, a maioria das acções eram de âmbito nacional, e teria assim diminuído também o seu envolvimento e compromisso com a mesma. É talvez isto que justifica os contínuos apelos a um forte compromisso político e a insistência nas questões da governabilidade como uma das principais preocupações da chamada Estratégia de Lisboa renovada.

Este jogo, onde a pedra se vai atirando para o telhado do vizinho (da Comissão para os Governos e vice-versa), centra-se de novo, durante os acordos de Luxemburgo de 2005, no campo da Comissão, voltando esta a ter um maior protagonismo com a criação de um novo programa comunitário próprio.

## **2.8. A Estratégia de Lisboa renovada e a crescente invisibilidade da pobreza e da exclusão**

A estratégia de Lisboa renovada pode ser sintetizada, em termos de conteúdos e nas suas formas de aplicação, da seguinte forma: em relação aos conteúdos, no programa comunitário afirma-se<sup>143</sup> que, relativamente ao envelhecimento da população, as mudanças tecnológicas, a globalização e a pressão sobre o meio ambiente, as prioridades são fomentar o conhecimento e a inovação para o crescimento económico, fazendo da Europa um lugar mais atractivo para investir, trabalhar e criar mais e melhores empregos. O valor comunitário acrescentado está no avanço do mercado interno, na melhoria das infra-estruturas e na criação de melhores condições para as empresas. Também se devem destacar as medidas de promoção do conhecimento, da formação/ensino e das qualificações... “sem descuidar a coesão social e territorial”.

Em relação às modalidades, estas ideias plasmam-se fortemente na Estratégia de Emprego e Crescimento e nos Planos Nacionais de Reforma. Ambas devem incluir os aspectos macroeconómicos e orçamentais, as políticas de emprego e as reformas estruturais, bem como as dimensões micro económicas. A Comissão propõe que em cada Estado exista um Mr. ou Mrs. Lisbon, ou seja, uma pessoa que coordene estas questões ao nível governamental. Assim, foram estabelecidas 24 Linhas Directrizes integradas para o crescimento e o emprego e que devem actuar entre 2008 e 2010 (macroeconómicas, micro económicas e de emprego)<sup>144</sup>.

Não será exagerado afirmar que tanto a Estratégia de Emprego e Crescimento como os Planos Nacionais de Reforma se convertem nas peças chave da Estratégia de

---

<sup>142</sup> Ibáñez Rubio, I. (2006). Revisión de la estrategia de Lisboa en la UE. Trabajar juntos por el crecimiento y el empleo. Rev. Información Comercial Española n.º 829. Madrid. O autor é conselheiro em representação permanente de Espanha ao nível da UE.

<sup>143</sup> Comisión Europea (2005). Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa. Bruselas.COM. 330

<sup>144</sup> European Commission (2007). Integrated guides lines for growth and jobs (2008-2010). Brussels.

Lisboa Renovada. Nestas deveria ser incluída a coesão social, mas uma rápida leitura da primeira geração dos Planos Nacionais de Reforma, demonstra bem que se estes incluem as grandes opções sobre o crescimento e o emprego, pelo contrário, em quase todos eles, a conexão com os Planos Nacionais de Protecção e Inclusão Social está praticamente ausente. Para sustentar esta constatação, dois documentos são especialmente significativos. Um, é o Parecer do Comité Económico e Social de Abril de 2006 no qual se afirma que “os Estados-Membros não demonstraram nenhum compromisso real relativamente às acções e objectivos acordados”, e que “os planos de emprego, inclusão social e demais assuntos converteram-se em relatórios burocráticos”<sup>145</sup>. E, o segundo, é o próprio Relatório Conjunto sobre a Protecção Social e a Inclusão Social do mesmo ano no qual se insiste nos efeitos positivos de articular o crescimento, o emprego, a protecção e a inclusão social<sup>146</sup>, na necessidade de se lhes atribuir uma maior visibilidade e de obter uma maior e melhor participação de todos os actores como garantia da sua aplicação e do compromisso político de aplicação/implementação ao nível nacional.

Os Planos Nacionais de Protecção Social e Inclusão Social continuam a funcionar por si, mas, a partir deste momento situam-se num segundo nível. Como já havíamos salientado, anteriormente tinha-lhes sido “acrescentada” a dimensão das pensões e, desde 2005, passam a integrar também os cuidados de saúde e continuados. O Conselho de Primavera de 2006, aprova três objectivos que se devem concretizar através do Método Aberto de Coordenação: 1) a coesão social, a igualdade entre homens e mulheres e a igualdade de oportunidades; 2) uma interacção eficaz e mútua entre os objectivos de Lisboa e o crescimento económico; e 3) o reforço da governabilidade, da transparência e da participação dos actores relevantes na definição, aplicação e acompanhamento das políticas.

Através do que se designou como “*Streamlining*”<sup>147</sup>, que se inicia em 2006 e cujo primeiro ciclo se estende até 2008, pretende-se racionalizar, integrar, priorizar e sincronizar estas diferentes dimensões com a estratégia de crescimento e emprego. O Método Aberto de Coordenação, assim integrado, deveria ter um perfil e uma eficácia maiores. O balanço que a European Anti-Poverty Network (EAPN) faz dos efeitos deste novo enfoque é muito mitigado. Reconhece o seu interesse mas adverte que a erradicação da pobreza está a perder terreno e que não é um detalhe passar desta terminologia à da inclusão activa, bem como o facto da luta contra a pobreza estar cada vez menos presente nas agendas políticas. Definir prioridades à escala europeia, como faz este novo enfoque, pode ser uma forma de tentar diminuir os vazios de aplicação nacional, mas também pode gerar situações em que *empobrecer* não é suficiente para beneficiar das políticas nacionais contra a pobreza<sup>148</sup>. Com efeito, frequentemente, estabelecer prioridades por grupos pode fazer com que se deixe de atacar as causas e os processos mais gerais de criação de pobreza e de exclusão.

Uma vez mais, existem diferentes leituras e interpretações relativamente ao facto de acrescentar as pensões e os cuidados de saúde e continuados à Estratégia de Inclusão. Por um lado, isso vai no sentido de atacar a pluridimensionalidade dos

---

<sup>145</sup> Comité Económico y Social Europeo. (2006). Dictamen Sobre la Comunicación de la Comisión. Trabajar juntos, trabajar mejor. Bruselas. SOC/234. (pag. 5).

<sup>146</sup> European Comisión. (2006). Joint Report on social Protection and social inclusion. Luxemburg. .OPCE.

<sup>147</sup> European Commision (2005). Working together, working better. A new framework for the open method of coordination of social protection and inclusion policies in the European Union. Bruselas. Ver a resposta da EAPN a esta comunicação da Comissão em EAPN (2006) Combating growing levels of poverty and inequality is essential for the future of the EU. Brussels.

<sup>148</sup> EAPN. (2006). What do they deliver for people in poverty?. Brussels. (Pág. 14).

problemas ao mesmo tempo que não existem dúvidas sobre os efeitos benéficos que têm as pensões de reforma (quando são altas), sobre os níveis de vida das pessoas mais idosas. Estas e o conjunto de pessoas não autónomas (deficientes profundos, doentes crónicos, ...) dependem também dos cuidados de saúde e continuados (assistência domiciliária, dispositivos residenciais, profissionais especializados...). Mas, por outro lado, o envelhecimento da população, o aumento dos custos de saúde e as dificuldades financeiras da segurança social, podem converter-se facilmente em argumentos para limitar as prestações sociais públicas (mais anos de descontos, bases tributárias menores,..) e fortalecer os mecanismos de mercado (fundos privados de pensões)<sup>149</sup>. Qual é a leitura que se esconde por detrás da formulação comunitária de uma protecção social adequada, moderna e sustentável em função do ritmo do crescimento económico?

Em qualquer dos casos, o Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social de 2007<sup>150</sup>, constata grandes desigualdades entre os países, na cobertura da assistência na saúde e nos cuidados continuados e nas tendências evolutivas entre ambos, sendo que nos casos em que se introduziram alterações essencialmente reduziu-se a idade de reforma, compensado com o prolongamento da vida activa e o aumento da poupança com planos de pensões complementares, ao passo que noutros casos aumenta a idade de reforma e aumentam as reformas antecipadas para os que trabalham nas grandes empresas. O risco de uma maior pobreza das mulheres idosas, dos beneficiários das pensões mínimas ou dos rendimentos mínimos dos regimes assistencialistas crescem, na mesma proporção ao da pobreza infantil, à da sua transmissão entre gerações, ao das pessoas sem abrigo e / ou excluídas de habitação.

No referido relatório insiste-se na inclusão activa que reforça a integração profissional e social, ao mesmo tempo que se reconhece que o crescimento económico e do emprego não permitem por si só integrar as pessoas mais excluídas do mercado de trabalho. A economia social é uma “fonte” essencial de criação de empregos, inclusivamente para pessoas pouco qualificadas ou que tenham uma reduzida capacidade de trabalho, sobretudo quando este tipo de economia presta serviços sociais não reconhecidos ou cobertos parcial ou inteiramente pelo mercado, serviços estes que são fundamentais para assegurar uma plena integração profissional. No entanto, as palavras que mais se repetem neste relatório e no de 2008<sup>151</sup>, são “coordenação” e “interacção” ... entre políticas económicas e sociais, entre políticas de inserção profissional e de inclusão, entre serviços de saúde e sociais, entre cuidados institucionalizados e informais, entre níveis comunitários, nacionais, regionais e locais. Mas quem se responsabiliza, verdadeiramente, por assegurar a coordenação?

É precisamente no âmbito do Fundo Social Europeu que seria possível fazer este esforço de coordenação. Este, tal como já referimos, foi modificado tendo em vista uma melhor adaptação à Estratégia de Lisboa. Em 2005, a Presidência do Reino Unido convocou uma conferência sobre esta questão<sup>152</sup>. Os resultados da investigação encomendada pela Comissão e realizada em 11 Estados, são duros<sup>153</sup>, e

---

<sup>149</sup> Para poder seguir a evolução da protecção social e de cada uma das prestações ao nível da UE, o mais útil é consultar as excelentes memórias anuais que desde 1990 se publicam no sistema MISSOC.

<sup>150</sup> Consejo de la Unión Europea (2007). Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2007. Bruselas.

<sup>151</sup> Consejo de la Unión Europea (2008). Informe Conjunto sobre la Protección social e inclusión social 2008. Bruselas.

<sup>152</sup> U.K. Presidency. Delivering the Lisbon and Gotenborg Agendas. Newcastle. 7/8 November 2005.

<sup>153</sup> Henrik Haar.J. (2005). Improving the synergies between the structural funds and the Lisbon strategy. Danish Technological Institute.

concluem que a Estratégia de Lisboa apenas tem efeitos indirectos e que, apesar da coerência entre os objectivos desta e o dos Fundos Estruturais, apenas 50% do gasto destes foram aplicados para a sua concretização. Como consequência, propôs-se focalizar os fundos estruturais no crescimento económico e concentrar e integrar os seus recursos nas Políticas Nacionais de Reforma e Crescimento.

De qualquer forma, no ano de 2007, os Fundos Estruturais são objecto de uma reestruturação que deve durar até 2013. Obviamente ainda não é possível analisar o impacto destas modificações, mas é possível assinalar que o Fundo Social incorpora a inclusão social e abre a porta à participação dos actores da economia social (Reino Unido, Espanha, Hungria,..). Dedicaram-se quase 10 000 milhões de Euros à prioridade da inclusão social e o artigo 11º dos regulamentos reconhece explicitamente o princípio de cooperação com as organizações da sociedade civil<sup>154</sup>. Para sabermos até que ponto estas incorporações e aberturas permitiram criar “pontes” entre as estratégias de inserção profissional e social ainda teremos que esperar mais um pouco, principalmente porque alguns países (sobretudo os novos Estados-Membros) só agora começam a implementá-los. O anúncio de que o ano de 2010 será dedicado à luta contra a pobreza na Europa é uma oportunidade para fazer um balanço sobre estas articulações as quais poderão ser alvo de um maior e mais positivo enfoque sendo para tal necessário que tais iniciativas comecem a ser preparadas desde já tanto ao nível do seu desenho como ao nível da sua implementação concreta, particularmente ao nível nacional e local.

Como se viu, trabalhadores pobres, imigrantes e todos os que não podem trabalhar ou que trabalham de forma precária e no sector informal da economia costumam ficar fora das estratégias de Emprego e de Inclusão. Frequentemente tais estratégias contribuem para piorar a sua situação, nomeadamente quando implicam modelos de “inclusão activa” cujas exigências, pelo menos em parte, não podem cumprir. Ao mesmo tempo, Empresas Sociais, esquemas de Rendimento Mínimo<sup>155</sup>, instrumentos de Bem-Estar<sup>156</sup> e experiências de desenvolvimento local convertem-se em pontes potenciais para uma coordenação que deve funcionar a nível horizontal (Europeu, Nacional, Regional e Local) e vertical (de baixo, de cima e vice-versa)

Finalmente, é importante mencionar duas Comunicações da Comissão e o Programa PROGRESS. A primeira Comunicação (2006) é a que lança uma consulta sobre a acção ao nível da UE para promover a inclusão activa das pessoas que se encontram mais excluídas do mercado de trabalho<sup>157</sup>. Volta-se a colocar sobre a “mesa” as recomendações de 1992 e, muito especialmente, o rendimento mínimo como meio de evitar a pobreza extrema, mas, e sobretudo, pela sua capacidade de integração profissional das pessoas capazes de trabalhar. Constata-se que os apoios aos rendimentos foram submetidos cada vez mais às políticas de “activação” e alerta-se para os seus possíveis efeitos desmobilizadores do emprego. Partindo do princípio que este deve ser vantajoso para empresas e trabalhadores, define-se a inclusão activa como a coordenação de três elementos: 1) um vínculo com o mercado de trabalho sob a forma de ofertas de emprego e de formação profissional, 2) um

---

<sup>154</sup> EAPN (2007). Fondos estructurales: útiles contra la exclusión?. Noticias de la Red n:124.

<sup>155</sup> Begg, I. Berghman, J. Marlier, E. (2007) Synthesis report: Peer Review and assessment on Social Inclusion, European Commission, Brussels.

<sup>156</sup> Ditch, J. Roberts, E. (2002) Enfoques integrados de las politicas activas de bienestar y empleo. Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, Dublín.

<sup>157</sup> Comissão Europeia (2006). Comunicação relativa a uma consulta sobre a possibilidade de uma acção ao nível da EU destinada a promover a inclusão social das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho. Bruxelas. COM.44 final.

apoio ao nível de um rendimento suficiente para poder assegurar uma vida digna e 3) um melhor acesso aos serviços sociais no sentido amplo da palavra<sup>158</sup>.

Esta trilogia, que é reafirmada na segunda comunicação<sup>159</sup>, depende da cooperação das administrações nacionais e locais, dos prestadores de serviços privados, públicos ou mistos, das organizações da sociedade civil e das pessoas que vivem em situação de pobreza. Tendo por base esta perspectiva, é necessário ter presente o desafio de, em 2003, 72 milhões de pessoas viverem em risco de pobreza, significando isto que 16% da população da UE-25 vive com um rendimento equivalente ou inferior a 60% do rendimento da mediana nacional e que, desde 1997, mais de metade tinha vivido durante 3 dos últimos 4 anos com rendimentos abaixo do limiar de pobreza. Em 2003, havia 31,7 milhões de pessoas, isto é 8,5% da população entre os 15 e os 64 anos que podiam ser consideradas excluídas do mercado de trabalho (para além do número de trabalhadores pobres).

Em relação ao Programa PROGRESS, que desde o dia 1 de Janeiro de 2007 e até 2013 deverá congrega os esforços comunitários<sup>160</sup> para o emprego e a solidariedade, este tem como objectivos gerais (incluindo transversalmente a perspectiva de género): 1) melhorar o conhecimento e a compreensão da situação dos Estados Membros, 2) apoiar o desenvolvimento de métodos e instrumentos estatísticos e indicadores comuns, 3) apoiar e controlar a aplicação da legislação comunitária e os objectivos políticos da Comunidade, 4) fomentar a criação de redes, a aprendizagem mutua, a difusão de boas práticas e de enfoques inovadores, 5) sensibilizar os *stakeholders* e o público em geral, 6) melhorar a capacidade das principais redes à escala europeia para fomentar, apoiar e seguir o desenvolvimento das políticas e os objectivos da Comunidade.

Para levar a cabo estes objectivos, o programa divide-se em cinco partes: 1) Emprego, 2) Protecção social e inclusão social, 3) Condições de trabalho, 4) Não discriminação e diversidade, 5) Igualdade de género. Embora todas estas secções sejam interessantes, vale a pena especificar as duas primeiras. Assim, a secção “Emprego” deve apoiar a Estratégia Europeia de Emprego mediante a melhoria da compreensão da sua situação, promovendo estudos e estatísticas, o controlo e avaliação das directrizes e recomendações europeias e suas repercussões, através do Relatório Conjunto sobre o emprego e a análise da interacção entre a Estratégia Europeia de Emprego e a política económica e social, a organização de intercâmbios sobre políticas, boas práticas e enfoques inovadores no contexto da Estratégia Europeia e o reforço da sensibilização, a difusão da informação e o fomento dos debates. A secção “Protecção Social e Inclusão Social” contempla os mesmos tipos de acções aplicadas a este tema, no contexto do Método Aberto de Coordenação acrescentando, explicitamente, as ONG e as redes europeias.

Importa sublinhar que este programa tem um mandato explícito de actuar com os dois membros do “casal”: emprego e inclusão social. Trata-se assim de uma nova possibilidade de articulação entre o emprego e a inclusão social. Com este Programa estamos perante a possibilidade de financiamento de um grande número de acções transnacionais (art. 9) a que tenham acesso uma diversidade de organismos

---

<sup>158</sup> Será útil ver as respostas a esta Comunicação da Comissão (em particular as da EAPN): Yes to active inclusion based on fundamental rights. 6.2.2008).

<sup>159</sup> Comissão Europeia (2007). Comunicação “Modernizar a Protecção Social para uma maior justiça social e uma coesão económica reforçada: promover a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho”. Bruxelas. COM 620. Final

<sup>160</sup> Decisão n.º 1672/2006/Ce do Parlamento e do Conselho de 24 de Outubro de 2006 na qual se estabelece um programa comunitário para o Emprego e a Solidariedade - PROGRESS. Veja-se especialmente o preâmbulo

públicos, privados, agentes e instituições (art.10). Por fim, para além de constituir o seu próprio comité de acompanhamento, reforça a possibilidade de cooperar com os comités de protecção social, de emprego e outros actores relevantes (art. 13 e 14) e, no seu artigo 15, anuncia a necessária coerência e complementaridade com outras políticas e instrumentos comunitários e a cooperação entre os Estados-Membros.

Surgem assim as bases para possíveis “pontes” de cooperação, intercâmbio, coordenação, interacção entre as estratégias europeias de emprego e inclusão social.

Depois deste longo itinerário, o “nosso casal” poderá ser felicitado pela abertura de um novo período em que se passa de uma relação virtual para uma relação virtuosa? Apenas o tempo e a superação dos obstáculos e dificuldades, os esforços de todos os implicados e a modesta contribuição do BRIDGES poderão responder a esta pergunta.



### 3. Algumas pistas e reflexões interrogativas para continuar a reflexão

Este documento começa com umas perguntas e termina, provisoriamente, com algumas pistas que resultam da anterior análise e que, sob a forma interrogativa, poderão servir para dar continuidade a uma reflexão sobre quais as possíveis “pontes” entre as estratégias europeias de emprego e as de inclusão social.

1. Tal como vimos, desde os anos oitenta do século passado houve uma considerável evolução terminológica e conceptual no “vocabulário europeu”. Em determinados momentos utilizam-se mais umas palavras e noutros as mesmas parecem cair em desuso. Pobreza, nova pobreza, marginalidade, exclusão social, vulnerabilidade são conceitos que aparecem e desaparecem, que se substituem, se misturam ou complementam. Acontece o mesmo em relação aos seus contrários: inserção, integração, incorporação, inclusão, inclusão social, coesão, inclusão activa... Qual é o sentido destas aparentes mudanças e quais são as suas consequências para a articulação das políticas de emprego e de inclusão? Será igual utilizar as palavras inserção, integração ou inclusão?
2. Toda a gente está de acordo em relação à ideia de que o crescimento económico é uma condição necessária para o crescimento do emprego e dos níveis de bem-estar dos cidadãos. Mas será suficiente que a Europa cresça e que, ao mesmo tempo crie menos empregos? Qual é o modelo de desenvolvimento económico e social que é possível e desejável para um continente confrontado com os efeitos da globalização, das mudanças tecnológicas, climáticas e da deslocalização da economia? Como poderão interagir as políticas monetárias, económicas e sócio-laborais? Até que ponto estas últimas devem estar dependentes dos critérios e lógicas das primeiras (competitividade, estabilidade, produtividade,)? Será necessário mudar de parâmetros? Seria possível introduzir mecanismos de *proofing*, quando as instancias europeias tomam decisões monetárias e económicas no sentido de poderem antecipar quais as suas potenciais consequências nas situações de desemprego e de pobreza?
3. A protecção social contribui para o desenvolvimento económico, previne e retira da pobreza muitos cidadãos. Dentro de um modelo social europeu é possível constatar uma certa diversidade dos vários sistemas com diferentes consequências sobre os níveis de pobreza. Será a convergência um processo que levará automaticamente à diminuição das diferenças ou haverá que tomar decisões comuns de carácter mais directivo? Se for assim, como será possível superar as reticências de alguns estados e como poderemos criar as bases para uma partilha cultural em termos de protecção social sem que esta signifique nivelar por baixo e que a mesma seja capaz de superar os argumentos que sustentam o perigo de *dumping social*? Como se poderá conhecer e proceder à transferência e adaptação dos modelos que melhor funcionam (maior impacto sobre a pobreza, menores taxas de desemprego, maior sustentabilidade)?
4. O mercado de trabalho europeu está submetido a impactos externos e a desafios internos (envelhecimento da população, dualização das sociedades, inserção laboral dos imigrantes, necessidades de maior qualificação e formação contínua dos cidadãos, ...). A Estratégia Europeia de Emprego constituiu um passo em frente mas enfrenta dificuldades para evitar a dependência dos

factores e impactos externos e para a sua concretização ao nível nacional. Como será possível superar estas dificuldades?

5. O funcionamento do mercado de trabalho inclui e exclui. Conforme mais escasso é o emprego mais alto é o seu valor, menos pessoas lhe acedem e maior número de cidadãos fica excluído. Além disso, a sua crescente dualização ameaça criar um núcleo de trabalhadores com altos salários, grandes qualificações, protegidos laboralmente, paralelamente a um outro grande círculo de cidadãos com baixas ou muito baixas remunerações (trabalhadores pobres), pouca formação, formas de trabalho “intermitentes” e a tempo determinado em sectores de produção altamente precários. Por outro lado, e ainda mais distantes do mercado de trabalho, existem os que mal sobrevivem, recorrendo a uma economia subterrânea, informal, onde não existe nenhuma forma de protecção. Finalmente, existirá ainda um quarto círculo em que se incluem todos aqueles que não integram nenhum dos anteriores, seja porque não podem trabalhar, seja porque, independentemente dos seus esforços, não encontram trabalho. Como é que a inclusão activa pretende intervir nestes quatro círculos e com que consequências de curto, médio e longo prazo? De quem depende a activação do mercado de trabalho? Qual é a posição e a responsabilidade das organizações sindicais e empresariais e dos restantes actores?
6. Como vimos, segurança social, rendimentos mínimos e outros dispositivos de bem-estar (apoios e serviços sociais de vários géneros) e programas e projectos territoriais são três elementos fundamentais na luta contra a pobreza e a exclusão social. Como cooperam e evitam sobreposições entre si quando a primeira depende das autoridades nacionais, os segundos tendem a descentralizar-se e os terceiros costumam combinar responsabilidade nacional e aplicação local? Qual será o papel das instancias comunitárias, tendo em conta o princípio da subsidiariedade? De que maneira, se poderão formular “pacotes de mínimos sociais” que, e ao mesmo tempo, se situem numa óptica de direitos sociais?
7. Os sistemas de rendimento mínimo são uma “ponte” entre as estratégias de inclusão e as estratégias de emprego. Apesar da sua heterogeneidade entre países e regiões, orientam-se cada vez mais para um aumento das condições de acesso (controle de recursos) e para exigências de condições de “empregabilidade” ao mesmo tempo que se proferem discursos em que se propõe que se diminua o número de pessoas beneficiárias do conjunto de medidas de Bem-Estar, diminuindo a cultura da dependência. De que forma as instâncias europeias poderão ir para lá da recomendação de 1992? Será possível repensar os sistemas de rendimento mínimo e articulá-los com os subsídios de desemprego e outro tipo de prestações semelhantes? Como será possível revitalizar e alargar as estruturas locais de implementação destas medidas conseguindo um maior envolvimento efectivo do conjunto dos actores?
8. O desenvolvimento local já demonstrou ser capaz de, em determinadas condições, criar emprego e lutar contra a pobreza. Será possível generalizar estas condições e dar-lhes uma maior amplitude territorial? Como poderão estes movimentos influenciar, de baixo para cima, as estratégias sócio-laborais nacionais e europeias? E, ao contrário, como desde este nível será possível continuar a impulsionar as articulações locais das medidas sócio-laborais? Através de que canais a ampla experimentação dos projectos locais (Pobreza 1,

2, 3, Integra, Urban, Equal, ...) que se desenvolveram em toda a Europa poderá ser sistematizada, transmitida e transferida para âmbitos políticos mais amplos?

9. O Método Aberto de Coordenação teve altos e baixos. De resto, qualquer tentativa de coordenação é sempre escorregadia e implica decisões políticas de alto nível, rompendo lógicas institucionais e corporativas, criando dispositivos transversais, partilhando recursos e orçamentos, integrando medidas, implicando técnicos, voluntários e funcionários para que ponham de lado rotinas, procedimentos e culturas específicas, sabendo diagnosticar necessidades conjuntas e avaliar impactos e efeitos comuns, mobilizando os actores que defendem o interesse geral e não apenas o seu interesse ou área de intervenção específica. Será possível por à prova estas condições no âmbito do Fundo Social Europeu, particularmente na sua aplicação nacional e local? Como fazer com que a inclusão social regresse às agendas europeias e não se dilua na Estratégia de Crescimento e Emprego e nos Planos Nacionais de Reforma?
10. O Programa “Terceiro Sistema e Emprego” e outros programas e milhares de iniciativas em toda a Europa demonstraram que a Economia Social, e particularmente as empresas sociais, são ao mesmo tempo um factor de luta contra o desemprego e de inserção de pessoas com dificuldades sociais e contribuem, frequentemente, para o desenvolvimento económico e social local. As organizações da Economia Social, paulatinamente, viram o seu papel e potencialidades ser reconhecidos pelas autoridades europeias e nacionais. Estas organizações são quem, mais directamente, são afectadas à escala local pelas consequências positivas e negativas, das estratégias de emprego e de inclusão (legislação, ajudas financeiras, relações com os distintos ministérios, serviços centrais e descentralizados...). São estas organizações quem melhor sentem e percebem o desajuste e desencontro das estratégias mas também as suas potencialidades e complementaridades. Tais estratégias devem continuar a oscilar entre políticas laborais e políticas sociais? Reconhecendo que não existe uma inserção laboral duradoura sem uma correspondente inserção social não seria mais conveniente formular estratégias mais integrais e reconhecimentos institucionais e de partenariado e coordenação mais explícitos desde o nível europeu até ao nível local?

#### 4. Quadro cronológico (síntese)

Período	Contexto	Políticas/programas europeus		Resultados e "pontes" (encontro / desencontro)
		Emprego	Inclusão	
1958-1974	Pleno Emprego Pobreza marginal Crescimento Económico	Fundo Social Europeu (F.S.E.)	Ausência deste parceiro	Nenhuma "ponte" ou resultado relevante
1975-1989	Consequências do Choque Petrolífero Desemprego e pobreza estruturais	F.S.E.	Primeiro Programa Europeu de combate à Pobreza (1975-1979)  Segundo Programa Europeu	Definições de Pobreza. Ligação (ao nível teórico) do crescimento da pobreza com a degradação do mercado de trabalho. Desemprego de longa duração. Identificação e acção sobre grupos-alvo específicos. Reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza. Necessidade de coordenação das políticas sectoriais.
1989-1994	Acto Única Novos impulsos europeístas Melhorias económicas Orientações políticas favoráveis	F.S.E. (Reforma) Programas Horizon, Adapt, Now, Integra  Carta Comunitária sobre os Direitos Sociais	Terceiro Programa Europeu e combate à pobreza (1989-1994)  Recomendação da Comissão sobre os esquemas de Rendimento Mínimo (1989-1992)	Conceitos de Exclusão Social e Pobreza estrutural. A introdução dos conceitos de "integralidade", "território", "partenariado", "inserção sócio-laboral", "desenvolvimento local" e "empresas sociais". Aumento dos direitos dos trabalhadores e das diferenças entre estes e os que não têm trabalho. "Ponte" entre a falta de recursos, o acesso ao mercado de trabalho e a protecção social. Prestações passivas e activas. Direitos Sociais.
1994-1997	"Ofensiva" contra a Comissão Europeia	Livro Branco Delors e Conselho Europeu de Essen (1994)	"Travessia do deserto"	Relação entre Crescimento e Emprego.
		Novas "Jazidas de Emprego" Art. 10.º FEDER, 6.º FSE		Necessidades emergentes, "nichos" de emprego, desenvolvimento sócio-económico local, capital social.
1997-2000	"Ascensão" do Terceiro Sistema e da Economia Social	Emprego, agenda comum  Conselho Europeu do Luxemburgo Estratégia Europeia de Emprego	Tratado de Amsterdã  Medidas de estímulo, promoção e intercâmbios sobre inclusão social	Possibilidade legal de formulação de Estratégias Europeias de Emprego e de Inclusão. 4 pilares, Método aberto de Coordenação, Planos Nacionais de Emprego. "Peer reviews" (Revisão de pares). Reconhecimento dúbio. Algum Diálogo Civil. Empresas sociais aparecem como instrumentos geradores de Emprego, de luta contra a pobreza, de "poupança" em termos de protecção social e de contribuição para o desenvolvimento territorial (sobretudo ao nível local).
2000-2003	Começa a terminar o ciclo económico favorável	Estratégia Europeia de Emprego  Nova Ronda do FSE (2000-2007).	Cimeiras de Lisboa e Nice  Estratégia Europeia de Inclusão  Programa Equal	Triângulo crescimento, emprego, inclusão Duas Estratégias paralelas com o mesmo método? Planos nacionais de Acção para a Inclusão (4 Objectivos comuns), Programa Comunitario 2000-2007 e Relatórios conjuntos. Trabalhadores pobres, trabalho informal, inserção sócio-profissional de imigrantes e outros grupos. Boa Governação, Coesão Social.
2003-2007	Alargamento da UE a 10 novos países (aumento da competitividade). A EU "descobre" um novo problema: o impacto do envelhecimento e a consequente crise dos modelos de bem-estar.	Estratégia de Crescimento e Emprego  Planos Nacionais de Reforma	Revisão da Estratégia de Lisboa  Invisibilidade crescente da "Inclusão"	Estratégias "Make work pay", Flexisegurança, aumento da idade de reforma. Estratégia "Streamlining": Planos Nacionais de Protecção Social e Inclusão Social. Inclusão Activa.
Para o futuro...	Ciclo económico de grande instabilidade e ameaças de uma crise financeira internacional. Novo Tratado Constitucional.	Nova regulamentação do FSE	Programa PROGRESS	Desenvolvimento local. Inclusão Activa (Rendimentos Mínimos, inserção sócio-laboral). Empresas Sociais. Coordenação horizontal e vertical.

## 5. Proposta de orientação para a redacção dos estudos nacionais

Um dos produtos do projecto “*Bridges for Inclusion*” é a elaboração de estudos sobre a articulação entre as estratégias de emprego e de inclusão social ao nível nacional (Bélgica, Bulgária, Espanha, França, Portugal e Roménia). Estes estudos serão um ponto intermédio entre este estudo europeu e as três ou quatro experimentações locais que irão ser promovidas pelos parceiros do projecto ao nível local.

Para facilitar e dar coerência à redacção destes seis estudos nacionais decidiu-se que, no final deste estudo europeu, deveria ser proposto um esquema base para posterior discussão e acordo transnacional.

Naturalmente, e tendo em consideração a heterogeneidade dos seis países parceiros, os seus respectivos estudos não poderiam ser iguais. Uns colocarão o acento tónico em aspectos mais significativos sob o ponto de vista das organizações envolvidas, outros insistirão mais num debate genérico mas importante para o seu país. Assim, e apenas a título de exemplo, a Bélgica e a Espanha partilham um modelo de Estado descentralizado que atribui muitas competências sociais e laborais aos governos regionais, enquanto que em Portugal e em França dominam decisões mais centralizadas; Portugal e Espanha entraram na União Europeia (UE) em 1986 e foi a partir daquele ano que tiveram acesso ao Fundo Social Europeu; a França e a Bélgica são países fundadores da UE mas são menos dependentes dos seus fundos estruturais; a Roménia e a Bulgária são membros recentes da UE e vivem uma fase de transição económica e social; o desenvolvimento local e os esquemas de rendimento mínimo estão em fase distintas de implementação em cada um destes países. Por estas e outras razões as estratégias de inclusão e de emprego e as “pontes” entre elas apresentam características específicas que correspondem a diferentes histórias e modelos nacionais.

No entanto, é fundamental que, com maior ou menor profundidade, nos estudos nacionais se abordem todos os capítulos sugeridos nesta proposta de índice. Desta forma, será possível fazer posteriormente um trabalho comparativo e extrair conclusões gerais válidas para todos os participantes no projecto. Procurámos que a proposta de índice que propomos siga a mesma lógica cronológica e que apareçam muitos dos temas que foram tratados pelo estudo europeu.

Aconselha-se que estes estudos nacionais sejam redigidos por peritos que conheçam, ao mesmo tempo, as políticas de emprego e as políticas sociais de cada país e, mais concretamente, as estratégias de emprego e de inclusão e as “pontes” entre elas. Para além destes conhecimentos de base, pode ser importante que tenham uma certa experiência de terreno no que diz respeito à economia social (empresas sociais e desenvolvimento local) seja em termos de consultoria, de formação, de acompanhamento ou avaliação, e que, desta forma, possam estar em condições de dar exemplos concretos que enriqueçam os seus argumentos.

Importa recordar que estes estudos nacionais deverão dar origem a debates nacionais (durante os seminários nacionais que cada parceiro deverá organizar para este efeito). Estes estudos nacionais serão ainda muito importantes para os *peer review* entre os países já que servirão como informação de partida para a organização dos mesmos.

## **Proposta de índice para os Estudos Nacionais**

### **0. Introdução.**

#### **1. História dos encontros e desencontros entre as estratégias nacionais de Emprego e de Inclusão.**

- 1.1 Evolução e características da pobreza, da exclusão e do desemprego até à crise dos anos setenta. As estratégias e medidas nacionais de âmbito laboral e social.
- 1.2 Os anos oitenta e noventa até à Cimeira do Luxemburgo (1997). Políticas públicas, planos, legislação e medidas. A influência dos Fundos Comunitários e Programas Europeus. O papel da Economia Social.
- 1.3 1997-2007. A formulação e aplicação dos planos nacionais de Emprego e de Inclusão Social.
- 1.4 Mercado de trabalho, protecção social e desenvolvimento local.
- 1.5 O papel dos actores (sindicatos, empresários, administração pública, ...).
- 1.6 Principais debates conceptuais e estratégicos durante os últimos dez anos (dualidade do mercado, precariedade do trabalho, inserção social versus inserção laboral, medidas activas e de activação, ...).
- 1.7 A situação actual. Factos e números relativos ao desemprego, à pobreza e outros relevantes para esta problemática. Identificação de quem fica fora das políticas de Emprego e / ou de Inclusão.

#### **2. “Pontes” entre as estratégias nacionais de Emprego e de Inclusão que se constroem através da Economia Social e das Empresas Sociais.**

- 2.1 Definições conceptuais e terminológicas (ao nível nacional).
- 2.2 Nascimento e amadurecimento da Economia Social e das Empresas Sociais.
- 2.3 Contexto político. Enquadramentos legais, formas organizativas.
- 2.4 Volume, principais características e implementação territorial.
- 2.5 Relações das Empresas Sociais com outros actores (administração pública, sindicatos, empresários, ...).
- 2.6 Experiências significativas de articulação entre o Emprego e a Inclusão através da intervenção das Empresas Sociais. Condições que facilitam ou dificultam esta articulação. Resultados mais importantes.
- 2.7 Outras experiências de “pontes” (desenvolvimento local, esquemas de rendimento mínimo, inserção laboral e social, coordenação horizontal e vertical).

#### **3. Lições. Conclusões e orientações.**

- 3.1 Relação entre as estratégias europeias, nacionais, regionais e locais.
- 3.2 Valor acrescentado (em termos conceptuais e estratégicos) da articulação entre as estratégias nacionais de Emprego e de Inclusão.
- 3.3 Lições mais importantes e significativas das e para as “pontes”.
- 3.4 Conclusões e propostas.