Parte I – Situando o cenário nacional e internacional e os
condicionantes do modelo brasileiro

**Políticas sociais no contexto europeu: a nova geração de
políticas sociais com base na ativação e coesão social**

Ana Sabina Mantey
Laisa Sales Ribeiro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

MANTEY, A.S., and RIBEIRO, L.S. Políticas sociais no contexto europeu: a nova geração de políticas sociais com base na ativação e coesão social. In: ROTTA, E., LOPES, H. C., and ROSSINI, N., eds. *O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI: aportes para o debate* [online]. Chapecó: Editora UFFS, 2018, pp. 229-244. ISBN: 978-85-64905-82-5. <https://doi.org/10.7476/9788564905832.0010>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO EUROPEU: A NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS COM BASE NA ATIVAÇÃO E COESÃO SOCIAL

Ana Sabina Mantey

Laisa Sales Ribeiro

1 INTRODUÇÃO

Tomando por base o estudo realizado acerca do processo de integração da União Europeia (UE), o qual suscitou algumas constatações para compreensão da crise instaurada nesse bloco econômico, busca-se, neste capítulo, apresentar considerações sobre as políticas sociais tomadas como prioridade para o enfrentamento das vulnerabilidades apresentadas pela população europeia como alternativa de enfrentamento à pobreza nos estados-membros e propulsora do desenvolvimento. Para tanto, apresentam-se, inicialmente, algumas considerações relevantes sobre o processo de integração da UE, como a dinâmica social europeia apresentada diante de uma nova geração de políticas sociais denominadas ativas, a partir das quais se constroem alguns apontamentos nas observações finais.

A reconstrução europeia, após o término da Segunda Guerra Mundial, respondeu a importantes desafios políticos, especialmente objetivando a integração das diferentes economias nacionais e a implantação de um modelo de proteção social e regulação das relações trabalhistas

que melhorasse as condições de vida da população, fosse motor de crescimento e isolasse a Europa da influência política da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Para Sousa (2016, p. 11), “a manutenção da paz era (e continua sendo) o principal objetivo dessa parceria”; assegurar a paz duradoura e reconstruir a economia europeia através do esforço da cooperação entre os países, especialmente em termos de livre comércio, tornou-se prioridade.

A década de 1990 apresentou-se de suma importância na trajetória da UE. Durante essa década, além do Tratado da UE ou Tratado de Maastricht¹ e do Tratado de Amsterdão², conclui-se o chamado Mercado Único, com a livre circulação de mercadorias, de serviços, de pessoas e de capitais. Nesse momento toma destaque a preocupação da sociedade com a proteção do meio ambiente e de como os europeus poderiam colaborar entre si em matéria de defesa e de segurança. Em 1995, a UE inclui três novos estados-membros: Áustria, Finlândia e Suécia, surgindo o Acordo de Schengen³, que possibilita de maneira gradual que pessoas possam viajar sem a necessidade do rigoroso controle em suas fronteiras e proporciona aos jovens a oportunidade de estudar em outros países com o apoio da UE.

De acordo com Miranda (2014), a integração econômica e comercial requereu: a criação de instituições multilaterais para promover setores específicos e acelerar a formação de uma área de livre comércio; a utilização do investimento das empresas estatais para viabilizar setores estratégicos

1 O tratado de Maastricht assinado em 07 de Fevereiro de 1992, na cidade holandesa de Maastricht, tornou-se válido a partir de 01 de novembro de 1993 e objetivou viabilizar a implantação e aplicação da moeda única e de seus mecanismos, bem como possibilitar que os países-membros alcancem igualdade econômica e social, de modo a diminuir gradativamente as desigualdades socioeconômicas existentes entre os países mais ricos e mais pobres do bloco.

2 O Tratado de Amsterdão foi assinado em 17 de junho de 1997, e a partir dele foram criadas novas regras de ordem institucional visando um melhor funcionamento da União Europeia, preparando o bloco para futuras adesões. Também enfatizou a ótica dos direitos fundamentais e humanos, ao contemplar o emprego e os direitos do cidadão como fator principal da União Europeia, por meio da livre circulação, trânsito e moradia de pessoas nos países do bloco.

3 A criação do Espaço Schengen iniciou em 1985, quando cinco países assinaram o Acordo que determinou a supressão gradual dos controles nas fronteiras comuns. O Acordo foi complementado em 1990 pela Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, que estabeleceu os termos da supressão definitiva dos controles nas fronteiras internas, bem como uma série de medidas complementares necessárias.

à inserção geopolítica do espaço europeu; a implementação de políticas industriais verticais destinadas a fortalecer os campeões nacionais da indústria em resposta ao desafio norte-americano; a eliminação progressiva das barreiras tarifárias e não tarifárias à livre circulação de mercadorias e à expansão regional do comércio; e a construção de uma rede continental de transportes. Este é o entendimento de Miranda (2014, p. 543):

Esse modelo de crescimento tinha como pilares a expansão do consumo das famílias, decorrente das políticas de benefícios sociais e salarial, e a complementariedade dos investimentos público e privado financiados por bancos estatais e privados nacionais. Tratava-se de sistemas financeiros nacionais fortemente intermediados, que eram isolados de choques adversos do exterior por meio de controles cambiais da conta financeira do balanço de pagamentos. A gestão macroeconômica, por sua vez, na ausência de mobilidade de capitais financeiros e de flutuação cambial, encontrava os graus de liberdade que necessitava para compatibilizar crescimento, estabilidade de preços e equilíbrio de balanço de pagamentos.

Contudo, a fragilidade dos fundamentos macroeconômicos e institucionais, a ausência de uma estratégia empresarial europeia e de políticas destinadas a minimizar as disparidades de produtividade entre os diversos países, manifestaram-se já no primeiro ano de adoção do euro⁴. A partir de então, assiste-se a uma progressiva divergência das taxas de inflação entre os países, que se acelerou após 2009. A heterogeneidade das estruturas produtivas dos países acentuou-se, podendo-se perceber desindustrialização em alguns setores e países. A inserção da UE no comércio internacional sofreu reveses com a apreciação prolongada do euro em relação ao dólar e a concorrência chinesa, e o comércio intrarregional polarizou os resultados da balança comercial.

4 O euro, em circulação desde 2002, é um marco na integração europeia e faz parte do cotidiano dos estados-membros da UE, sendo utilizado para satisfação das necessidades. Atualmente é a segunda moeda mais importante do mundo, constituindo um exemplo único de cooperação monetária sólida e em grande escala em países soberanos.

As economias que adotaram o euro nunca preencheram as pré-condições estabelecidas, e o discurso das propriedades endógenas de convergência da moeda única foi mera persuasão à população ibérica e mediterrânea. O mundo real comportou-se de modo diferente do que “previam” os economistas. A convergência das taxas de juros, entre 1998 e 2007, de países com estruturas de produção, comércio exterior e financeira heterogêneas, aprofundou a divergência dos resultados fiscais e de balanço de pagamentos entre norte e sul da UE-12. As reformas estruturais só ocorreram na Alemanha; nos demais países, defrontaram-se com resistências políticas e sociais, e a impossibilidade de implementá-las acentuou divergências nos salários, custos de produção e produtividade entre o norte e o sul, aprofundando a polarização de seus resultados e elevando a dívida externa dos países do sul (MIRANDA, 2014).

Diante desse contexto, as políticas de emprego e as políticas sociais tornam-se prioridade na Europa, buscando o aumento e a melhoria da qualidade dos empregos, bem como o combate à exclusão e a promoção da inserção social e da igualdade de oportunidades. Desde a década de 1990, a União Europeia tem sido palco de diversas transformações sociopolíticas e econômicas que afetam os diferentes sistemas de proteção social, tanto nacionais como supranacionais, dando início à configuração do que pode ser chamado de “nova geração” de políticas sociais, caracterizadas pelo *workfare* e denominadas como “ativas” ou “de ativação”. Tais políticas fazem parte do processo de desestruturação de um modelo de provisão estatal denominado como Estado-providência⁵, visando à construção de um novo modelo de regulação estatal, partidário de uma racionalidade de retribuição expressa na obrigatoriedade de participação dos cidadãos em medidas de ativação direcionadas ao mercado de trabalho (MOSER, 2011).

5 A expressão “Estado-Providência” é de origem francesa e se equivale ao conceito de “Welfare State” britânico, que se traduz para a Língua Portuguesa em “Estado de Bem-Estar”; no Brasil, autores utilizam o termo “Estado Social”, a exemplo de Boschetti (2003). Este conceito político de Estado-Providência veio substituir o conceito de Estado Liberal. Utiliza-se, neste capítulo, o termo “Estado-Providência” por ser a forma mais utilizada na literatura ao tratar da União Europeia.

2 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO EUROPEU: WORKFARE, ATIVAÇÃO E COESÃO SOCIAL

O Estado-Providência passivo, a partir das decisões do Consenso de Washington, demonstrou-se inadequado às demandas atuais, reclamando uma postura ativa diante das necessidades. Cria-se, assim, a ideia do *workfare* e, ainda, das políticas ativas, as quais são destacadas na Europa a partir da década de 1990 e tornam-se enfáticas na agenda política da UE e nas políticas de emprego e luta contra a pobreza nos estados-membros. Uma vez que tais situações passaram a ser vistas além do ponto de vista econômico e tornaram-se desafiadoras, a coesão social foi inserida como ponto-chave no contexto europeu.

A UE, integrada aos espaços internacionais, principalmente àqueles de onde emanam modelos, também adotou os ditames do Consenso de Washington⁶, o qual teve grande peso na conformação das políticas nacionais. Essa reunião, cujas conclusões foram denominadas “Consenso”, estabeleceu as causas da crise latino-americana que são básica e resumidamente duas: o excessivo crescimento do Estado e o populismo econômico. A partir dessa avaliação, as reformas no curto prazo deveriam combater esse populismo e buscar o equilíbrio fiscal e a estabilização, e, a médio prazo, adotar uma estratégia de crescimento baseada na redução do tamanho do Estado, na liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações (BRESSER-PEREIRA, 1991).

A força desses ideais difundidos e impostos por instituições financeiras multilaterais foram, para Santos (2000, p. 33), “transformados numa ortodoxia planetária” e tomaram proporção mundial através das chamadas políticas de ajustamento estrutural. Na Europa, no domínio social, acarretaram o fim

6 Para Bresser-Pereira (1991, p. 5), “O consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano [Hicks (1974) e Bleaney (1985)] e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 40 e 50 [Hirschman (1979)]. Por outro lado, essa perspectiva é influenciada pelo surgimento, e afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen).”

do Estado-providência passivo e sua passagem para um Estado-providência ativo, bem como a transição do *welfare* para o *workfare*, configurando-se uma reforma no modelo de proteção social, além de decretar a privatização da segurança social e a redução das responsabilidades do Estado em relação às medidas compensatórias e às políticas sociais destinadas à diminuição das formas extremadas de vulnerabilidade e exclusão social.

Não há uma única, nem melhor definição do conceito de *workfare*, o qual geralmente vem relacionado ao atendimento social em troca do trabalho, segundo Moser (2011). As medidas de ativação, com todas suas contrariedades, aparecem neste debate como uma das diversas maneiras de viabilizar o *workfare*, sendo aqui compreendidas como uma nova abordagem de políticas sociais, principalmente no caso europeu. Compreendendo-os como uma nova abordagem das políticas públicas, Hespanha (2004, apud MOSER, p. 73) destaca os objetivos da ativação entre os quais estão “o combate à dependência do Estado, a promoção da autossuficiência, a responsabilização dos assistidos pela sua situação e a garantia de reserva de mão de obra”. A realização desses objetivos, segundo Moser (2011, p. 73), “traduz-se em uma concepção diferente das políticas sociais, assentada mais nas obrigações que nos direitos dos cidadãos; condiciona o direito à proteção pela atitude (colaboração) do assistido; é mais normativa (indica o que deve ser feito) e instrutiva (controla o que foi feito)”, além de assentar-se em pactos individualmente contratualizados.

Com base na ideia de que um Estado-Providência ativo deve garantir aos mais pobres a possibilidade de um trabalho, a manutenção de uma estrutura familiar estável e a frequência regular à escola, a crise do modelo até então utilizado apresenta uma dimensão moral e social, já que “em um Estado-Providência ativo, a participação no mercado de trabalho é vista como indissociável do processo de inserção social na sociedade moderna” (MOSER, 2011, p. 70).

As políticas sociais precisam superar as práticas compensatórias voltadas aos desempregados, tidas como políticas passivas, e propor novas

ações, visando manter os trabalhadores em atividade, através da criação de novos empregos, independentemente de sua natureza, do aumento da empregabilidade dos desempregados e da atribuição a eles de ocupações úteis.

A transição de medidas passivas para medidas ativas faz parte das recomendações da UE aos estados-membros, com o intuito de que eles aumentem significativamente o quantitativo de pessoas que se beneficiam dessas medidas destinadas a melhorar sua empregabilidade. As medidas de ativação adotadas especificamente no campo das políticas sociais defendem que os formatos tradicionais de ação social estão e devem ser questionados, principalmente ao atentar para o fato que concessões monetárias ou benefícios auferidos, mesmo que na forma de direito do cidadão não sejam suficientes no combate à situações de exclusão social. Nesse sentido, Pedroso (2011) afirma:

Uma das marcas fundamentais da nova geração de políticas sociais [...] é o facto de incluir uma forte componente de políticas sociais activas. Activas porque se baseiam na ideia de que não é possível promover a verdadeira inclusão das pessoas em risco ou em situação de exclusão se esta não passar pela sua efectiva integração em instâncias fulcrais de participação na vida social como o campo da empregabilidade (p. 11).

Diante de um cenário socioeconômico desfavorável, culminante com a escassez de oferta de empregos, o desemprego passou a ser considerado um fenômeno que apresenta resistência às políticas sociais e econômicas tradicionais. No ano de 1997, a UE divulga as propostas da chamada Estratégia Europeia para o Emprego (EEE)⁷, nas quais as medidas de ativação desempenham papel fundamental, visto que tais propostas partem de uma crítica aos instrumentos tradicionais de apoio ao rendimento, isto é, se fundam a partir dos apontamentos dos defeitos das políticas passivas.

7 A EEE atualmente faz parte da estratégia de crescimento Europa 2020 e é implementada através do Semestre Europeu, um processo anual que promove a estreita cooperação entre os países da UE e as instituições europeias.

A implementação da EEE conta com o apoio do Comitê do Emprego e possui atualmente quatro etapas: as diretrizes para o emprego, que estabelecem as prioridades e metas comuns para as políticas de emprego propostas pela Comissão; o relatório conjunto sobre o emprego, que se assenta numa avaliação da situação do emprego na Europa, na execução das diretrizes para o emprego e na avaliação do painel dos principais indicadores sociais e de emprego; os programas nacionais de reforma, apresentados pelos governos nacionais e analisados pela Comissão; e os relatórios por país, que analisam a política econômica do estados-membros e formulam recomendações.

Nos anos seguintes à EEE, as questões referentes à quantidade, à qualidade e ao acesso ao emprego continuam em pauta devido ao agravamento de suas precariedades, conforme dados fornecidos pela Comissão Europeia, incentivando o debate acerca das temáticas, como as reuniões do Conselho da União Europeia, conhecidas como a Cimeira de Lisboa⁸ e a Cimeira de Nice⁹, ocorridas ao longo do ano 2000. Essas temáticas, para Moser (2011, p. 71) “se tornaram marcos na adoção de novas estratégias no enfrentamento ao desemprego, à pobreza e à exclusão na Europa”.

De modo recente, no ano de 2013, a Comissão Europeia lança uma publicação relacionada ao emprego e a assuntos gerais, que apresenta como título e temática “Compreender as políticas da União Europeia”, abordando questionamentos básicos como o porquê da necessidade de intervenção da UE e de que maneira são postas em prática as políticas no âmbito da UE. De acordo com o referido documento, a Europa baseia-se:

8 A Cimeira de Lisboa (Portugal) constituiu-se em uma reunião extraordinária, realizada pelo Conselho Europeu nos dias 23 e 24 de março de 2000, a fim de acordar num novo objetivo estratégico para a União tendo em vista reforçar o emprego, a reforma econômica e a coesão social no âmbito de uma economia baseada no conhecimento.

9 A Cimeira de Nice (França), realizada em dezembro de 2000, deu seguimento as estratégias da Cimeira de Lisboa, definindo “interacção dinâmica entre a política económica, a política social e a política de emprego como o cerne da nova agenda social da União Europeia, num reconhecimento óbvio da necessidade de fazer evoluir o modelo social europeu” (CALEIRAS, 2004, p. 9, apud MOSER, 2011, p. 71).

[...] na noção de economia social de mercado. O pleno emprego, o progresso social, a inclusão social, a proteção social, a solidariedade e a coesão social fazem parte dos objetivos prioritários do Tratado da UE. Com efeito, nos termos do Tratado, a UE deve ter em conta os objetivos de atingir um nível elevado de emprego, de garantir uma proteção social adequada e de lutar contra a exclusão social quando define e põe em prática todas as suas políticas (União Europeia, 2013, p. 3).

Nesse sentido, tal documento corrobora os apontamentos efetuados em relação à ênfase dada às medidas de ativação. Percebe-se que, ao abordar temáticas como inclusão social, pontua-se a questão do desemprego, atentando para o fato de que cerca de 10% dos europeus que estão em idade de trabalhar, constituintes da população economicamente ativa, vivem em agregados familiares, nos quais nenhum de seus membros trabalha. Talvez este não seja o momento de expor outras variáveis, mas o fato é que elas sequer foram cogitadas ou relacionadas à situação de pobreza. No âmbito da Proteção social, as explicações apontam que tais sistemas de proteção foram criados na UE “para gerir os riscos com desemprego, problemas de saúde, invalidez, situações familiares difíceis, velhice, etc.” (União Europeia, 2013, p. 5), enfatizando-se mais uma vez a importância ofertada ao emprego.

As políticas são postas em prática por meio de instrumentos de intervenção, jurídicos e financeiros. Como instrumental de intervenção, foi criado o Semestre Europeu, que possibilita a análise das políticas econômicas dos Estados-Membros e a adoção de recomendações específicas condizentes com cada país, em grande parte relacionadas ao emprego, proteção social e à inclusão, antes da elaboração de seus orçamentos e aprovação em parlamento. Em relação aos instrumentais jurídicos, destaca-se a legislação relativa à livre circulação de trabalhadores no âmbito da EU, a regulamentação da segurança social, a legislação que assegura os mínimos relativos à saúde e à segurança no trabalho, e a legislação laboral. Por fim, no que concerne aos instrumentos financeiros, destaca-se o

Fundo Social Europeu (FSE)¹⁰, que objetiva reduzir as desigualdades em matéria de prosperidade e de nível de vida entre regiões e países da EU, e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG), que realiza intervenções em caso de despedimentos superiores a 500 trabalhadores por motivos relacionados à globalização.

O documento aponta que a UE tem por base a noção de economia social de mercado, a qual foi enfatizada em trabalho concluído em 2006 pelo Centro Internacional de Pesquisa e Informação sobre Economia Pública, Social e Cooperativa (CIRIEC), que consiste num estudo sobre a situação da economia social na UE e em cada estado-membro. Conforme essa publicação, para os países europeus, em termos de atividade, a economia social está historicamente ligada às associações e cooperativas de base comunitária, que constituem a sua sustentação e servem de base à formação do conceito moderno de economia social.

Apesar de apontar para três grupos de países¹¹, em que o termo e o conceito diferem, a definição de trabalho de economia social sugerida pelo relatório refere-se a um:

Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, criadas para servir as necessidades dos seus associados através do mercado, fornecendo bens e serviços, incluindo seguros e financiamentos, e em que a distribuição pelos sócios de eventuais lucros ou excedentes realizados,

10 O FSE, criado no ano de 1957, vinha representando aproximadamente 10% do orçamento anual da EU, promovendo o financiamento de dezenas de milhares de projetos. Seus recursos são repartidos entre todos os países e regiões, visando em especial os que apresentam desenvolvimento econômico menos avançado.

11 Os resultados da investigação identificam três grupos de países. Países com a maior aceitação do conceito de economia social: França, Itália, Portugal, Espanha, Bélgica, Irlanda e Suécia sendo que tanto na França como na Espanha, a economia social é reconhecida na legislação. Países com um nível médio de aceitação do conceito de economia social: Chipre, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Luxemburgo, Letônia, Malta, Polónia e Reino Unido onde o conceito coexiste com outros, como o setor de atividades sem fins lucrativos, de voluntariado e as empresas sociais; no Reino Unido, o conceito de economia social é pouco reconhecido e na Polónia trata-se de um conceito muito recente. E países com pouco ou nenhum reconhecimento do conceito de economia social: grupo composto por países que aderiram à UE no último alargamento e países germânicos (Áustria, República Checa, Estónia, Alemanha, Hungria, Lituânia, Países Baixos e Eslovénia), onde o conceito é pouco conhecido ou ainda incipiente, ao contrário dos conceitos setores de organizações sem fins lucrativos, voluntariado e organizações não governamentais, que têm um maior nível de reconhecimento (COMITÉ ECONÓMICO SOCIAL EUROPEU, 2007).

assim como a tomada de decisões, não estão directamente ligadas ao capital ou às cotizações dos seus associados, correspondendo um voto a cada um deles. A economia social também inclui empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, que prestam serviços de “não mercado” a agregados familiares e cujos eventuais excedentes realizados não podem ser apropriados pelos agentes económicos que as criam, controlam ou financiam (COMITÉ ECONÔNICO SOCIAL EUROPEU, 2007 p. 09).

Ao lançar foco na economia social de mercado, a UE busca incentivar a solidariedade entre as pessoas e estabelecer um modo alternativo de participação do cidadão nas atividades económicas. Além disso, a Comissão Europeia desenvolve uma série de medidas com a finalidade de auxiliar pessoas desempregadas e incentivar os intervenientes em nível nacional, regional e local, como a rede EURES¹², a iniciativa Juventude em Movimento, a plataforma europeia contra a pobreza e a exclusão social, a Agenda para novas competências e empregos e o Pacote do emprego.

O emprego não existe pura e simplesmente para certas categorias da população, a não ser que essas pessoas melhorem a sua situação perante os mercados de trabalho, o que raramente está ao seu alcance sem qualquer ajuda. Porém, a melhoria desejável da sua situação só é possível se o Estado desenvolver outras políticas distintas das políticas clássicas de garantia de rendimentos (políticas indenizatórias), políticas que ajudem verdadeiramente as pessoas a (re)inserir-se na sociedade. Este é precisamente o objectivo da nova geração de políticas sociais: ajudar as pessoas a se inserirem socialmente, seja nos mercados de trabalho, seja em actividades socialmente reconhecidas. Inserção passou a ser uma palavra-chave (HESPANHA, 2008, p. 05).

12 A EURES constitui-se em uma rede de cooperação entre a Comissão Europeia e os serviços públicos de emprego de todos os Estados-Membros, bem como a Islândia, o Liechtenstein, a Noruega e a Suíça. Mantém um sítio web onde disponibiliza as vagas de empregos e os currículos de candidatos interessados, contanto com conselheiros habilitados para prestar assistência em matéria de recrutamento.

De acordo com Moser (2001, p. 71), a “luta contra o desemprego e a exclusão deixou de ser vista apenas como um problema de equilíbrio econômico. Passou a ser vista também como um desafio no combate dos fatores de risco da coesão social”. A coesão social a partir de então tornou-se o foco de atenção das políticas europeias, mas vale recordar que sempre esteve presente no ideário europeu:

[...] a União Europeia foi pioneira na identificação desse elemento e na atenção especial que a ele dispensou. É válido dizer que na sua primeira etapa, a partir do Tratado de Roma em 1957, o avanço do processo de integração teve por base o pressuposto de que a liberalização dos intercâmbios econômicos levaria a importantes melhoras no bem-estar geral e à redução das diferenças regionais. Houve, entretanto, em determinado momento, o convencimento de que se requeriam políticas ativas, a fim de diminuir as diferenças regionais, levando à criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (1975). Posteriormente, a Ata Única Europeia (1985) destacou a necessidade da “Coesão Econômica e Social”, que se converteu em um objetivo da União, em 1992, com a criação do Fundo Social Europeu, e passou a ser considerada, após o Tratado de Maastrich, um eixo da política comunitária (SOJO 2007, p. 14).

O conceito de coesão social não apresenta uma definição única. Comumente sua definição propõe evocar um anseio da população diante de um cenário de globalização e de transformações sociais, que geralmente vem associada à ideia de fragmentação e à perda de laços estáveis. Nesse sentido, a ideia de coesão social vem de maneira oposta aos resultados apresentados por esse cenário, a exemplo da excessiva racionalização econômica e da tendência de individualização e de enfraquecimento do que é público. No caso da UE, apresenta-se como uma concepção reabsorvida por outras de gênero aproximado, como inclusão social, equidade e bem-estar, a ser expressada “em um conjunto amplo de políticas e indicadores orientados para diminuir a lacuna de rendas e garantir maior acesso ao emprego, à educação e aos serviços de saúde” (SOJO, 2007, p. 23).

No caso específico das sociedades europeias, a ideia de coesão social pode estar remetida ao próprio entendimento acerca do que seria cidadania. Possivelmente, sua própria tradição de cidadania, considerando os direitos sociais, apresentava como algo posto a existência de uma relação intrínseca entre a inclusão social e a provisão de mecanismos de integração e pertencimento à sociedade, traduzida, nesse caso, como a inserção dos cidadãos no mercado de trabalho. Nesse sentido, inclusão social e pertencimento à sociedade ou igualdade e pertencimento são as bases sobre as quais uma política de coesão social tem evoluído.

De modo recente, a UE toma a coesão social não apenas como embasamento para as distintas políticas sociais e assume tal proposta como uma finalidade em si. Dessa forma, no ano de 2014, a Comissão Europeia realiza o lançamento da Política de Coesão como a principal política de investimento da UE. Direcionada a todo seu território, visa apoiar a criação de emprego, a competitividade empresarial, o crescimento e o desenvolvimento sustentável e a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Contando com investimentos próprios, a maior parte do financiamento da Política de Coesão concentra-se nas regiões e países de menor desenvolvimento, buscando dessa maneira “ajudá-los” a recuperar o seu atraso em relação aos demais e a reduzir as diferenças econômicas, sociais e territoriais existentes da EU, classificando as regiões como mais desenvolvidas, de transição e menos desenvolvidas. Para tanto, dispõe de fundos principais: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE) e Fundo de Coesão, cada um com suas prioridades temáticas.

Por meio da Política de Coesão, a Comissão Europeia busca trabalhar em parceria com estados-membros e regiões na elaboração de acordos de parceria, identificando as prioridades de investimento e necessidades de desenvolvimento de cada um, porém focando na criação de empregos, apoio a empresas, investimento em inovação e transporte. Dessa forma,

almeja a introdução de regras comuns simplificadas e maior ênfase nos resultados, visando assim à concretização dos objetivos da Europa 2020.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sistematização dos temas abordados neste capítulo, referentes ao *workfare*, às medidas de ativação e à coesão social, bem como o estudo de suas críticas e distintas concepções, possibilitam algumas considerações acerca da chamada nova geração de políticas sociais.

Percebe-se que na Europa, desde a década de 1990 até os dias atuais, as políticas sociais vêm sendo desenvolvidas com base na perspectiva do *workfare* e de medidas de ativação. No entanto, nunca são de fato políticas puras, nem de um modelo nem de outro, fazendo apenas referências a eles. Essas referências acabam impulsionando uma lógica que vem imbricada de conteúdos morais e culturais, orientando e incentivando ações disciplinadoras que valorizam a empregabilidade como um atributo individual.

Na Europa, o emprego, ultrapassando o ambiente econômico e propulsor de crescimento, passou a ser tratado como “a solução para todos os problemas”, sendo creditado a ele a única possibilidade de inclusão social. O enfoque na economia social de mercado busca “conscientizar” a população das dificuldades econômicas e incentivar o modo de vida e trabalho solidário, como alternativa diante da desresponsabilização da UE. A política de Coesão Social europeia insere as políticas de ativação de modo organizado, sistematizado e de certa forma discreto, colocando mais uma vez a responsabilidade da UE na criação, qualificação do emprego e suscitando como responsabilidade dos cidadãos trabalhar, parceria esta que para os europeus corresponde ao desenvolvimento.

Em sua crítica às políticas sociais clássicas, Hespanha (2008) aponta como ponto-chave das políticas de ativação a inserção, que seria a finalidade e o emprego para o alcance do objetivo principal das políticas sociais,

constituindo uma espécie de condição para a inclusão, uma concepção que tem adquirido adeptos e influenciado políticas e programas em diversos países, lançando traços também no Brasil, por meio de programas de transferência de renda não universais, sujeitos a condicionalidades.

A transição de uma lógica de *welfare* para *workfare* não se apresenta de forma clara, lançando dúvidas quanto a sua essência direcionar-se a uma relação de reciprocidade entre Estado e cidadãos, assim vista da ótica dos direitos deles, ou se corresponde a uma otimização da capacidade do trabalho, como forma de contribuição ao Estado, além de proporcionar maior quantitativo de mão de obra e redução dos custos laborais, satisfazendo de fato as necessidades do mercado e não da população. Percebe-se ainda a inexistência de atenção àqueles que “não se enquadram” no mundo do trabalho e que poderão ver-se tolhidos da proteção social.

Demonstra-se ser este um momento oportuno de debate sobre as políticas sociais clássicas e as políticas de ativação, em que, tendo como base as iniciativas e repercussões advindas dos estados-membros europeus, seja possível discutir, avaliar e propor medidas que se moldem às condições socioeconômicas e culturais de cada país.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, I. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: UnB, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, IPEA, v. 21, n. 1, abr. 1991. p. 3-23.

CAROLO, D. F. da S. Novas políticas sociais e complexidades em trono da equidade: um desafio para a teoria social. **E-cadernos CES** [Online], fev. 2008. Disponível em: <<http://eces.revues.org/1470>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **Compreender as Políticas da União Europeia: Emprego e Assuntos sociais**. Luxemburgo, 2013. Disponível em: <http://europa.eu/pol/index_pt.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. **Uma introdução à Política de Coesão da UE para 2014-2020.** Disponível em: <http://europa.eu/pol/index_pt.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. **Europa sem fronteiras: o espaço Schengen.** Disponível em: <http://europa.eu/pol/index_pt.htm>. Acesso em: 1º nov. 2016.

COMITÊ ECONÔMICO SOCIAL EUROPEU. **A economia social na União Europeia.** Bruxelas, 2007. Disponível em: <www.eeesc.europa.eu/ressources/docs/eeesc-2007-11-pt-pdf>. Acesso em: 1º nov. 2016.

HESPANHA, P. Políticas sociais: novas abordagens, novos desafios/Direitos Sociais, Movimentos e Políticas Sociais. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 39, n. 1, 2008. p. 5-15.

MIRANDA, J. C. Três ensaios sobre a integração europeia. In.: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014. p. 553-594.

MOSER, L. A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: Workfare e medidas de ativação. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, jan./jun. 2011. p. 68-77.

SOJO, A. (Org.). **Coesão social: Inclusão e sentido de pertencer na América Latina e Caribe (síntese).** Chile, 2007. Disponível em: <repositorio.cepal.org>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SOUSA, W. O processo político de criação da moeda europeia. In.: **Texto para discussão 2189.** Brasília: IPEA, 2016. 47 p.