

PROJETO EUROBRASIL 2000
Apoio à Modernização do Aparelho de Estado
Co-financiado pela União Européia

SEMINÁRIO

Concertação para o Desenvolvimento: Lições Européias para o Brasil

(Textos de Referência)

Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Gestão
Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão

Comissão Européia

Brasília
2007

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão

Paulo Bernardo Silva

Secretário de Gestão

Valter Correia da Silva

Diretor do Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão

Victor Branco de Holanda

Diretor Nacional do Projeto EuroBrasil 2000

Ruben Bauer

Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

Comissão Europeia

SEMINÁRIO

Concertação para o Desenvolvimento: Lições Europeias para o Brasil

(Textos de Referência)

Brasília
2007

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE GESTÃO
DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL EM GESTÃO
PROJETO EUROBRASIL 2000

Esplanada dos Ministérios, bloco K – 4º andar – sala 479-A
CEP 70040-906 – Brasília-DF
Telefones: (61) 3429.4906 / 3429.4208 / 3429.4836
Fax: (61) 3225.5183
eurobrasil@planejamento.gov.br
<http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/eurobrasil/eurobrasil.htm>

Direção Nacional do Projeto EuroBrasil 2000

Alexis Saludjian (equipe européia)
Carla Sorneta (equipe européia)
Flávia Carvalho (equipe brasileira)
Luciana Vieira (equipe brasileira)
Norma Nogueira (equipe brasileira)
Ruben Bauer (Diretor)

Elaboração: Prof. Dra. Maria João Rodrigues

CAPA
Bárbara Bela Editora Gráfica

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL
Bárbara Bela Editora Gráfica

TIRAGEM
250 exemplares

É permitida a reprodução parcial ou total desde que citada a fonte.

Normalização: DIBIB/CODIN/SPOA

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Comissão Européia. Seminário concertação para o desenvolvimento : lições européias para o Brasil : textos de referência / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão – Brasília : MP, 2006.

64 p.

Conteúdo: Estratégia e governança para a economia do conhecimento: o método aberto de coordenação como uma nova ferramenta de governança ; Governança estratégica de projetos e agendas de desenvolvimento ; O debate sobre a Europa e a estratégia de Lisboa para crescimento e emprego / Maria João Rodrigues.

1.Planejamento estratégico. I. Título.

CDU 658.012.7

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	07
INTRODUÇÃO AO CONTEXTO BRASILEIRO - SUBSÍDIOS PARA UMA REFLEXÃO ACERCA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL	09
SOBRE A AUTORA	12
ESTRATÉGIA E GOVERNANÇA PARA A ECONOMIA DO CONHECIMENTO: O MÉTODO ABERTO DE COORDENAÇÃO COMO UMA NOVA FERRAMENTA DE GOVERNANÇA.....	13
1. O ponto de partida de uma estratégia europeia.....	13
2. A Estratégia de Lisboa	14
3. Estratégia e governança	15
4. O Método Aberto de Coordenação	16
5. Balanço da aplicação da estratégia de Lisboa	23
O DEBATE SOBRE A EUROPA E A ESTRATÉGIA DE LISBOA PARA CRESCIMENTO E EMPREGO	28
1. Visão global da estratégia de Lisboa após sua revisão intermediária	29
2. Um modelo social europeu sustentável.....	32
GOVERNANÇA ESTRATÉGICA DE PROJETOS E AGENDAS DE DESENVOLVIMENTO.....	45
1. Planejamento e gestão estratégica.....	46
2. Governança Estratégica.....	50
3. Síntese: Governança e Gestão Estratégica para uma Agenda de Desenvolvimento	52
4. Governança Estratégica nos Vários Níveis.....	52
5. Governança Estratégica em Contexto de Integração Regional.....	53

APRESENTAÇÃO

O Projeto EuroBrasil 2000 é um acordo de cooperação técnica firmado entre o Brasil e a União Européia para apoio ao Governo Federal em seus esforços de modernização e reforma da Administração Pública, a partir do contato com o estado da arte europeu em administração pública e o intercâmbio de experiências entre o Brasil e a Europa nesse campo. Para isso, o Projeto conta com a assistência técnica prestada por um consórcio contratado pela União Européia, integrado pela Escola Nacional de Administração da França (ENA), pelo Instituto Sueco de Administração Pública (SIPU), pelo Instituto Holandês de Administração Pública (ROI) e pelo Instituto Nacional de Administração de Portugal (INA).

O Projeto tem por objetivo geral apoiar o Governo brasileiro na implementação da sua política de gestão pública, e por objetivos específicos:

- apoiar a flexibilidade da gestão da administração pública;
- reforçar a capacidade das instituições centrais para a reforma administrativa;
- melhorar a capacidade de gestão dos funcionários públicos de categorias superiores;
- melhorar as relações entre a administração pública e os cidadãos; e
- criar laços permanentes com a Europa.

Em um prazo de três anos, o Projeto prevê a capacitação de aproximadamente 5.000 servidores de nível superior do quadro permanente da Administração, mediante atividades como videoconferências, cursos de educação a distância, oficinas e seminários com especialistas, além de participação em missões técnicas à Europa e incubação de redes temáticas e comunidades de prática. Serão ainda elaborados estudos técnicos para subsidiar iniciativas de mudança na Administração Pública.

O Projeto tem três componentes principais:

- Fortalecimento da Administração Pública;
- Desenvolvimento da capacidade gerencial dos servidores públicos; e
- Relacionamento entre a Administração Pública e o cidadão.

Estes componentes, por sua vez, subdividem-se em blocos de ações encadeadas: as áreas temáticas do Projeto. Em seu formato atual, o Projeto conta com 13 áreas temáticas:

- Ética profissional;
- Formação para o serviço público;
- Gerenciamento de projetos;

- Gestão de pessoas;
- Gestão por resultados;
- Melhoramento da relação entre o Estado e o cidadão;
- Modelagem federativa;
- Modelagem institucional;
- Monitoramento e avaliação de programas governamentais;
- Parcerias público-privadas;
- Planejamento e gestão territorial;
- Planejamento estratégico; e
- Redes e comunidades de prática (suporte metodológico ao Projeto).

No âmbito do componente “Desenvolvimento da Capacidade Gerencial dos Servidores Públicos” e da área temática “Planejamento Estratégico” do Projeto, foi programado o Seminário “Concertação para o Desenvolvimento: Lições Européias para o Brasil”.

Esta publicação contém três textos de referência, de autoria da Prof. Dra. Maria João Rodrigues, sobre o processo de formulação da estratégia de desenvolvimento de longo prazo da União Européia, a chamada Agenda de Lisboa, com ênfase para o “Método Aberto de Coordenação”, instrumento empregado para a coordenação das políticas da União Européia entre os diferentes Estados-membros. O último texto traz reflexões sobre a construção de uma estratégia integrada de desenvolvimento no Brasil.

Brasília, março de 2007

Direção Nacional do Projeto EuroBrasil 2000

INTRODUÇÃO AO CONTEXTO BRASILEIRO SUBSÍDIOS PARA UMA REFLEXÃO ACERCA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

Eficiência e efetividade na implementação das políticas públicas são exigências crescentes da sociedade contemporânea. Nesse contexto, surge o debate em torno da necessidade de uma melhor integração das ações dos governos federal, estadual e municipal, especialmente quando os problemas a serem resolvidos são complexos e abrangentes.

Problemas como violência nos grandes centros urbanos, a pobreza e a poluição ambiental, entre outros, não podem ser resolvidos sem que haja um esforço de integração de políticas públicas tanto na dimensão intra-governamental quanto intergovernamental.

Outro aspecto que reforça a importância da integração intergovernamental de políticas diz respeito ao caráter peculiar do federalismo brasileiro, marcado pela ampla gama de competências que devem ser executadas conjuntamente pelos três entes federados. A Constituição Federal de 1988 (CF 88), no art. 23, relaciona as inúmeras competências comuns à União, Estados e Municípios, das quais estão indicadas, a seguir, as principais:

- Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.
- Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.
- Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.
- Preservar a fauna e a flora.
- Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.
- Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.
- Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Os dados da tabela apresentada a seguir demonstram o expressivo volume de recursos que a cada ano a União transfere aos demais entes para a execução de ações de competência comum.

Orcamento federal: transferências de recursos aos Estados e Municípios *

Órgão	Executado 2006 (Liquidado)		LOA 2007 (Autógrafo)	
	Transf a Estados e ao DF	Transf a Municípios	Transf a Estados e ao DF	Transf a Municípios
MINISTÉRIO DA SAÚDE	10.585.913.254	16.924.538.645	11.612.490.560	18.110.278.184
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	1.805.215.184	2.361.652.211	1.955.101.219	3.224.391.852
MINISTÉRIO DAS CIDADES	115.092.330	2.094.355.514	578.651.463	2.342.441.757
MINISTÉRIO DO DESENV SOC E COMB À FOME	274.492.313	1.379.926.520	275.321.390	1.413.791.974
MINISTÉRIO DO TURISMO	182.485.651	582.362.305	276.111.196	866.390.631
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	364.629.961	507.377.121	862.032.386	410.176.114
MINISTÉRIO DO ESPORTE	20.625.946	346.377.121	96.810.000	347.737.500
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	143.846.638	193.379.500	82.715.799	236.843.495
MINISTÉRIO DA DEFESA	66.822.623	119.195.641	173.344.601	297.047.305
MINISTÉRIO DA AGRIC, PECUÁRIA E ABAST	63.649.726	194.647.429	148.900.927	209.437.825
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	314.696.898	15.896.623	347.696.479	24.530.000
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	553.516.282	206.760.472	737.778.761	155.060.000
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	33.388.422	136.098.158	56.852.360	69.501.033
MINISTÉRIO DA CULTURA	30.784.896	63.266.043	21.584.661	95.125.220
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	147.417.267	66.179.093	203.379.449	50.043.796
OUTROS	332.243.489	80.663.634	258.109.456	138.400.736
TOTAL	15.034.820.879	25.272.676.029	17.686.880.707	27.991.197.422

*Os dados não consideram as transferências legais e constitucionais

Fonte: Siafi.

Observa-se, ainda, que o sistema tributário tem papel relevante na descentralização, por esta ter-se desenvolvido com base nas transferências do Governo Federal, por meio dos Fundos de Participação, cujos recursos não estão sujeitos a uma vinculação específica. Em decorrência do aumento da participação dos Estados e Municípios na arrecadação do Governo Federal, por meio desses fundos, as transferências abandonaram seu caráter compensatório para assumir o papel de principal fonte de recursos.

Essa observação torna-se evidente quando se observa o comportamento das alíquotas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – que alcançaram 21,5 % e 22,5 %, respectivamente. Entre 1998 e 2005, o FPE teve variação incremental de 45%, aproximadamente, enquanto que o FPM variou em 60% no mesmo período, o que representa, em termos de percentual de receitas disponíveis, uma queda do patamar de 25,9 % em 1998 para 25,8% no caso dos Estados, e um aumento de 13,8% em 1998 para 17,2% em 2005 no caso dos Municípios. Para a União, isso significou uma maior vinculação dos seus gastos e a redução da capacidade de controle da alocação de recursos. Por outro lado, a necessidade de financiar os gastos com direitos sociais, também ampliados pela CF 88, fez emergir um processo de recuperação das receitas federais por meio da criação de Contribuições, tributo cuja receita a União não compartilha.

Todos os fatores citados contribuem para acentuar a disparidade na capacidade de financiamento das políticas implementadas pelos entes subnacionais, deixando evidente a necessidade de se promover uma concertação harmônica com a descentralização fiscal. Isso nos remete também a antiga questão da definição de quais bens e serviços públicos devem ser fornecidos de forma descentralizada ou centralizada, com vistas à alocação eficiente dos recursos.

Em qualquer dos casos, é de se esperar que União, Estados e Municípios atuem de maneira articulada no exercício de suas competências visando o aumento da eficiência da ação governamental e o alcance de resultados efetivos para o atendimento das demandas e resolução dos problemas que afligem a sociedade brasileira.

Portanto, faz-se mister uma reflexão acerca das relações intergovernamentais e do papel de cada ente federado no fortalecimento dos espaços de pactuação e negociação já existentes, bem como na construção de novos instrumentos para promover a cooperação em torno de prioridades comuns, preservando, ao mesmo tempo, a autonomia e a competência de cada ente federado.

Brasília, março de 2007.
Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

SOBRE A AUTORA

A Prof. Dra. Maria João Rodrigues é Catedrática em Economia pela Universidade de Lisboa, ex-Ministra do Trabalho de Portugal, Presidente do Conselho de Ciências Sociais da Comissão Europeia e Conselheira Especial da Comissão Europeia para a Agenda de Lisboa.

ESTRATÉGIA E GOVERNANÇA PARA A ECONOMIA DO CONHECIMENTO: O MÉTODO ABERTO DE COORDENAÇÃO COMO UMA NOVA FERRAMENTA DE GOVERNANÇA¹

1. O ponto de partida de uma estratégia europeia

O problema inicial que presidiu à preparação da Cimeira de Lisboa (23 e 24 de Março de 2000) foi o seguinte: será possível atualizar a estratégia europeia de desenvolvimento para responder, à luz dos valores europeus, aos novos desafios decorrentes da globalização, da mudança tecnológica e do envelhecimento das populações? Um novo paradigma está emergindo em que o conhecimento e a inovação são as principais fontes de riqueza mas também de diferença das nações, das empresas e das pessoas. A Europa está perdendo terreno em relação aos EUA, mas tal não significa que os tenhamos que imitar.

Tratava-se de definir uma via europeia de transição para essa economia baseada na inovação e no conhecimento, com marcas distintivas que vão da salvaguarda da coesão social e da diversidade cultural às próprias escolhas tecnológicas. Criar uma nova plataforma competitiva é fundamental para sustentar o modelo social europeu, que terá também de ser renovado.

A resposta a esta questão exige inovações institucionais, se quisermos tirar partido do potencial deste novo paradigma, evitando, no entanto, riscos de fratura social. Inovação, por exemplo, das normas que regulam o comércio e a concorrência internacionais, os modelos sociais ou os sistemas de ensino superior. Além disso, a inovação institucional em cada um dos Estados Membros da União Europeia tem que internalizar o nível de integração atingido através do mercado interno e da moeda única. Isto implica um certo nível de coordenação europeia, para levar a cabo reformas institucionais, no respeito pelas especificidades nacionais. É necessário um sistema de governança que permita aos seus vários níveis (europeu, nacional e local) interagir.

A resposta à questão inicial exigiu uma vasta empreitada intelectual e política para a revisão da agenda política europeia e dos principais documentos de política comunitária à luz dos últimos desenvolvimentos das ciências sociais². Foram envolvidos nesta tarefa reputados intelectuais europeus com uma vasta experiência nestas áreas³. Tratava-se de identificar quais as inovações institucionais que podiam alterar o modo de regulação das sociedades europeias e abrir-lhes uma nova trajetória de desenvolvimento em direção à economia baseada no conhecimento.

Mas era preciso transformar as idéias-força em decisão e ação política. Todo o desenrolar da Presidência foi arquitetado nesse sentido, tirando partido de dois Conselhos Europeus, catorze Conselhos de Ministros,

¹ Adaptação do texto “Estratégia e Governança para a economia do Conhecimento” publicado originalmente no livro *A Agenda Económica e Social da União Europeia – A Estratégia de Lisboa*, Edições Dom Quixote (Lisboa), 2004.

² Cf. Presidência da União Europeia, 5256/00, 2000.

³ Cf. Presidência da União Europeia, 1999 A e B; Rodrigues, 2002.

sete Conferências ministeriais, várias sessões no Parlamento Europeu e um Fórum de alto nível, reunindo os principais atores ao nível europeu e nacional.

Estando em causa a definição de uma estratégia global, havia que dar o papel central ao próprio Conselho Europeu – em sinergia com as iniciativas da Comissão Europeia. A reunião do Conselho Europeu deveria ser extraordinária, concentrada apenas neste objetivo. Deveria ter lugar suficientemente cedo para enquadrar os Conselhos de Ministros que lhe sucederam, mas suficientemente tarde para permitir a vasta ação de persuasão necessária para atingir um acordo. Esta ação assentou num conjunto de apostas ambiciosas que a Presidência assumiu o risco de propor formalmente e traduziu-se em contactos múltiplos realizados em todas as instâncias comunitárias e junto dos próprios governos, culminando com a visita do Primeiro-Ministro a todas as capitais da União Europeia. Um debate público permitiu também colher contributos muito diversos da sociedade civil, de todos os governos e de todas as instituições comunitárias.

As decisões da Cimeira de Lisboa ajudaram a dar a forma final ao elevado nível de consenso e mobilização criados, fixando objetivos, calendários e métodos mais precisos, definindo mandatos para todos os Conselhos de Ministros envolvidos. Foi esta mola propulsora que permitiu apresentar já no último Conselho Europeu da Feira, em Junho de 2000, um conjunto de resultados concretos que começaram a ser transpostos para o nível nacional, e a ser desenvolvidos ao longo das Presidências seguintes.

2. A Estratégia de Lisboa

A reunião de Lisboa do Conselho Europeu, de 23 e 24 de Março de 2000, definiu um novo objetivo estratégico e uma estratégia global. Citando as suas próprias conclusões⁴:

“A União atribuiu-se hoje um novo objetivo estratégico para a próxima década: tornar-se o espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social. A consecução deste objectivo pressupõe uma estratégia global que vise:

- preparar a transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento, através da aplicação de melhores políticas no domínio da sociedade da informação e da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), bem como da aceleração do processo de reforma estrutural para fomentar a competitividade e a inovação e da conclusão do mercado interno;*
- modernizar o modelo social europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social;*
- sustentar as sãs perspectivas económicas e as favoráveis previsões de crescimento, aplicando uma adequada combinação de políticas macroeconómicas.”*

Esta citação é importante para esclarecer que, ao contrário do que algumas vulgarizações levariam a crer, o objetivo estratégico definido em Lisboa não visa a criar ‘a economia mais competitiva’, mas sim atingir uma combinação específica de elevada competitividade com as outras características. Seria esta a especificidade da via europeia. A Estratégia de Lisboa definiu as seguintes orientações políticas (Caixa 2.1.):

⁴ Conselho da União Europeia, 2000-A.

Caixa 1. As principais orientações políticas da Estratégia de Lisboa

- uma política para a sociedade da informação centrada na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, com aplicações concretas no ensino superior, nos serviços públicos, no comércio eletrônico, na saúde, na gestão das cidades; num novo impulso para desenvolver as tecnologias de informação nas empresas, nomeadamente o comércio eletrônico e as ferramentas de gestão do conhecimento; numa ambição de desdobramento das redes avançadas de telecomunicações e de democratização do acesso à Internet, por um lado, e de produção de conteúdos que valorizem o património cultural e científico europeu, por outro;
- uma política de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) na qual o atual programa comunitário e as políticas nacionais convergem num espaço europeu de investigação através da colocação em rede dos programas e das instituições de P&D. Uma forte prioridade para as políticas de inovação e a criação de uma patente comunitária;
- uma política de empreendedorismo que vai para além do atual programa comunitário, combinando-o com uma coordenação das políticas nacionais com vistas à criação de melhores condições para a iniciativa empresarial – nomeadamente a simplificação administrativa, o acesso ao capital de risco ou a formação de gestores;
- reformas económicas centradas na criação de potencial de crescimento e de inovação, que dinamizam os mercados de capitais para apoiarem os investimentos de futuro, completando o mercado interno europeu através da liberalização de setores de base, com respeito do serviço público próprio do modelo europeu;
- políticas macroeconómicas que, para além de manterem a já adquirida estabilidade macroeconómica, estimulem o crescimento, o emprego e a mudança estrutural, utilizando a política orçamental e fiscal para conferir maior prioridade ao investimento em ensino superior, formação, investigação e inovação;
- uma renovação do modelo social europeu, tendo por linhas de força um maior investimento nas pessoas e a ativação das políticas sociais, a par de um combate reforçado às novas e velhas formas de exclusão social;
- a introdução de novas prioridades para as políticas educativas nacionais: transformar as escolas em centros abertos para o ensino superior e a formação ao longo da vida, apoiando os diferentes grupos da população, utilizando a Internet e produtos multimídia; introduzir novas competências de base e estabelecer um diploma europeu; combater o analfabetismo digital;
- a intensificação das políticas ativas de emprego com três focos fundamentais: generalizar a formação ao longo da vida; expandir o emprego nos serviços, em particular nos serviços de apoio à família, como grande fonte de criação de empregos, de melhoria da qualidade de vida e da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens; elevar as taxas de emprego na Europa como fator chave para a consolidação financeira dos sistemas de protecção social;
- a organização de um processo de cooperação entre Estados Membros para a modernização da protecção social, visando fazer face a problemas comuns como sustentar os sistemas de pensões em face do envelhecimento da população;
- a preparação de planos nacionais de combate à exclusão social nas suas várias dimensões (incluindo ensino superior, a saúde e a habitação) e respondendo a grupos-alvo específicos a cada situação nacional;
- a valorização do diálogo social na gestão da mudança e a organização de várias formas de parceria com a sociedade civil, incluindo a difusão de boas práticas das empresas com maior responsabilidade social.

3. Estratégia e governança

A concretização efetiva de uma estratégia requer um motor político: um centro de governança ao nível europeu com capacidade para coordenar as várias políticas e para adaptá-las a cada contexto nacional. As decisões de Lisboa reforçaram este centro de governança de três formas:

- em primeiro lugar, conferindo ao Conselho Europeu um maior papel de coordenador das várias formações do Conselho de Ministros, que passará a dedicar a sua reunião de Primavera ao monitoramento desta estratégia, com base num relatório de síntese apresentado pela Comissão Europeia;
- em segundo lugar, as grandes orientações de política económica passarão a melhorar a sinergia entre políticas macro-económicas, estruturais e de emprego;
- em terceiro lugar, com vistas a complementar os instrumentos legislativos, a União adotou um método aberto para a coordenação entre Estados Membros, que já começou a ser aplicado a diferentes políticas, intensificando a tradução das prioridades europeias para as políticas nacionais.

Este método combina coerência europeia e respeito pela diversidade nacional. Partindo da definição de linhas diretrizes europeias para cada política, passa pela identificação de boas práticas e de indicadores de referência, e traduz-se, finalmente, em planos nacionais com metas e medidas concretas adaptadas a cada caso

nacional. Trata-se de organizar um vasto processo de inovação, aprendizagem e emulação entre os países europeus, em que a Comissão Europeia poderá desempenhar um novo papel catalisador. Trata-se de um método que visa acelerar a convergência real, agora que estamos completando a convergência nominal com a moeda única.

Na sequência das conclusões da Cimeira de Lisboa, este método está agora sendo aplicado em diferentes áreas de políticas públicas, nomeadamente a política para a sociedade da informação, P&D, empreendedorismo, reformas econômicas, educação e inclusão social. Está sendo aplicada uma abordagem pragmática e flexível para desenvolver e adaptar este método às especificidades de cada domínio político.

Desenvolver a economia do conhecimento com coesão social e promover a convergência real na Europa, combinando o impulso comunitário com as políticas nacionais: é aí que será testada, nos próximos anos, a estratégia de Lisboa.

4. O Método Aberto de Coordenação

O método aberto de coordenação visa a organizar um processo de aprendizagem para enfrentar os desafios comuns da economia global de uma forma coordenada, respeitando a diversidade nacional. Está se tornando um novo exercício para a governança a nível europeu e nacional. Nesta seção, apresentaremos o seu contexto geral, faremos um balanço desta experiência e finalmente, apontaremos algumas questões emergentes para, na seção seguinte, apresentar um balanço da estratégia de Lisboa como um todo.

4.1 A invenção de um método político

O método aberto de coordenação foi elaborado após uma reflexão sobre governança destinada a definir métodos para desenvolver a dimensão europeia. Esta elaboração pode ser resumida como se apresenta a seguir⁵:

A construção política da Europa é uma experiência única. O seu sucesso tem dependido da capacidade de combinar coerência com respeito pela diversidade e eficácia com legitimidade democrática. Isto implica utilizar métodos políticos diferentes consoante as áreas de políticas públicas e os vários processos institucionais. Por boas razões, têm sido concebidos vários métodos que se situam entre a integração pura e a cooperação leal. Assim, temos:

- a) A política monetária é uma política única no seio da Zona Euro;
- b) As políticas orçamentais nacionais são coordenadas no nível europeu com base em critérios e regras estritamente pré-definidos;
- c) As políticas de emprego são coordenadas no nível europeu com base em linhas diretrizes e alguns indicadores, permitindo espaço de manobra para ajustamentos no nível nacional;
- d) Foi introduzido um processo de cooperação com vistas à modernização das políticas de proteção social, tendo em conta as diferenças nacionais.

As políticas que visam à construção do mercado único e da União Económica e Monetária (UEM), como a política de concorrência, a política monetária e a política orçamental são, de uma forma lógica, únicas ou baseadas num estrito método de coordenação relativamente aos princípios a serem observados. No entanto, há certas políticas mais vocacionadas para a criação de novas competências e capacidades para responder às mudanças estruturais. Envolvem uma aprendizagem mais rápida e a descoberta de soluções apropriadas. Estas políticas resultaram na formulação de linhas diretrizes estratégicas no nível europeu, para fazer face à mudança estrutural, que são, também, mais abertas à diversidade nacional.

⁵ Rodrigues, 2001.

Na realidade, a principal fonte de inspiração do método aberto de coordenação foi o processo de Luxemburgo para a estratégia europeia do emprego. Este método foi criado para superar uma importante dificuldade política identificada na preparação do Conselho Europeu de Luxemburgo sobre o emprego, em 1997, na medida em que não era possível adotar uma meta comum para a redução do desemprego, como contrapartida das metas comuns para a redução da inflação, déficit e dívida. No entanto, sob a pressão política desta Cimeira, foi possível, em vez disso, adotar linhas diretrizes qualitativas comuns, efetuando algumas opções políticas para reformar os mercados de trabalho europeus. Depois disso, foi organizado um processo no qual os Estados Membros se emulam uns aos outros na sua aplicação, estimulando a troca de boas práticas e definindo metas específicas, tendo em conta as características nacionais. A Comissão Europeia apresenta a proposta de linhas diretrizes europeias, organiza o seu acompanhamento e pode fazer recomendações aos Estados Membros. Não obstante algumas dificuldades, os resultados obtidos têm sido estimulantes e encorajadores, e o impacto dos atuais Planos nacionais de emprego adotados por todos os Estados Membros são prova disso.

Decorridos três anos, a definição do método aberto de coordenação foi expressamente concebida durante a preparação do Conselho Europeu de Lisboa a fim de desenvolver a dimensão europeia em novas áreas de políticas públicas, nomeadamente a sociedade da informação, P&D, a inovação, a política de empreendedorismo, a educação e o combate à exclusão social. Depois de profundas discussões conduzidas pela Presidência com os Governos, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e os parceiros sociais, esta Cimeira adotou formalmente este método nos seguintes termos⁶:

Aplicação de um novo método aberto de coordenação

“1. A consecução do objetivo estratégico será facilitada pela aplicação de um novo método aberto de coordenação conduzindo à divulgação de melhores práticas e favorecendo uma maior convergência no que diz respeito aos principais objetivos da UE. Este método, que foi delineado para ajudar os Estados-Membros a desenvolverem progressivamente as suas próprias políticas, implica:

- que sejam definidas, para a União Europeia, orientações combinadas com calendários específicos para a consecução dos objetivos nelas fixados a curto, médio e longo prazo;*
- que sejam estabelecidos, sempre que necessário, indicadores quantitativos e qualitativos e benchmarks de entre os melhores do mundo, adequados às necessidades dos diferentes Estados-Membros e setores como um método de comparação das melhores práticas;*
- que essas orientações europeias sejam traduzidas em políticas nacionais e regionais, por via da definição de metas específicas e da adoção de medidas, tendo em conta as diferenças nacionais e regionais;*
- que se proceda periodicamente ao monitoramento, à avaliação e à análise pelos homólogos, organizadas como um processo de aprendizagem recíproca.*

2. Será aplicada uma abordagem plenamente descentralizada consentânea com o princípio da subsidiariedade, em que a União Europeia, os Estados-Membros, as instâncias regionais e locais, bem como os parceiros sociais e a sociedade civil, estarão ativamente associados, através do recurso a formas variáveis de parceria. A Comissão Europeia, através de um trabalho em rede com os diversos fornecedores e usuários, designadamente os parceiros sociais, as empresas e as ONG, elaborará um método de benchmarking das melhores práticas de gestão da mudança.”

Uma última questão merece ser abordada. Como poderia a aplicação do método aberto de coordenação ser coordenada nas diferentes áreas políticas? Segundo as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, no seu parágrafo 36:

⁶ Conclusões da Presidência, 2000, parágrafo 37.

“Estas melhorias serão potenciadas pelo propósito do Conselho Europeu de assumir um significativo papel de orientação e coordenação com vistas a assegurar a coerência global e o monitoramento efetivo da progressão para o novo objetivo estratégico. Assim, o Conselho Europeu realizará anualmente, na Primavera, uma sessão dedicada às questões económicas e sociais. Consequentemente, deverão organizar-se os trabalhos preparatórios e subseqüentes de tal sessão. O Conselho Europeu convida a Comissão a elaborar anualmente um relatório de síntese sobre os progressos efetuados, com base em indicadores estruturais a serem acordados, referentes ao emprego, à inovação, à reforma económica e à coesão social.”

Assim, o Conselho Europeu deveria conduzir e monitorar, regularmente, os resultados alcançados pelo método aberto de coordenação nas suas diferentes áreas, com base em iniciativas regulares da Comissão Europeia. Isto requer duas capacidades distintas por parte dos membros do Conselho Europeu:

- definir as orientações gerais para as diferentes áreas políticas, a fim de organizar o trabalho preparatório e subseqüente das diferentes formações do Conselho;
- assegurar a sua aplicação no nível europeu e nacional.

Além disso, as grandes orientações de política económica estão evoluindo no sentido de se tornarem um importante instrumento de coordenação das políticas macro-económicas, estruturais e de emprego:

“As Orientações Gerais de Política Económica já existentes e os processos de Luxemburgo, de Cardiff e de Colónia já proporcionam os instrumentos necessários, desde que simplificados e melhor coordenados, especialmente através das outras formações do Conselho que também contribuíram para a preparação, pelo Conselho de Assuntos Económicos e Financeiros (ECOFIN)⁷, das Orientações Gerais de Política Económica. Além disso, as Orientações Gerais de Política Económica devem centrar-se, cada vez mais, nas implicações a médio e a longo prazo das políticas estruturais e nas reformas tendentes à promoção das potencialidades de crescimento económico, do emprego e da coesão social, bem como na transição para uma economia baseada no conhecimento. Os processos de Cardiff e de Luxemburgo permitirão tratar mais pormenorizadamente os respectivos temas.”⁸

4.2 A experiência atual nas diferentes áreas de políticas públicas

No seguimento das Conclusões da Cimeira de Lisboa, este método está agora sendo aplicado a diferentes áreas de políticas públicas:

- Nas políticas para a Sociedade da informação, o Plano de Ação e-Europe aponta prioridades claras, boas práticas, indicadores e responsabilidades a nível europeu e nacional;
- Na política de empreendedorismo, um exercício de *benchmarking* baseado em indicadores comuns está sendo aplicado, envolvendo as políticas nacionais;
- No processo de *Cardiff* para as reformas económicas, estão sendo identificados indicadores estruturais com vistas a reforçar as prioridades definidas para sustentar os relatórios nacionais;
- Na política de educação, para além da definição de objetivos e indicadores comuns, está havendo um debate com vistas à aplicação de prioridades comuns e boas práticas, utilizando relatórios nacionais;
- Na área da pesquisa científica, está-se progredindo no sentido do mapeamento das redes de P&D e da melhoria da coordenação, assim como da organização de um exercício de *benchmarking* com base em indicadores comuns;
- Na área da inclusão social, estão sendo identificados prioridades e indicadores, depois de terem sido adotados objetivos comuns, com vistas à preparação de planos nacionais.

⁷ Esse Conselho é composto pelos Ministros de Economia e Finanças e pelos Ministros do Orçamento dos países-membros da União Europeia.

⁸ Cimeira de Lisboa, Conclusões da Presidência, parágrafo 35.

Além disso, conforme solicitado pelas Conclusões da Cimeira de Lisboa, foi adotada pelo Conselho Europeu de Nice uma bateria de 35 indicadores comuns, que cobrem as áreas do emprego, reformas econômicas, inovação e coesão social e que é parte integrante do Relatório de Síntese apresentado pela Comissão Europeia ao Conselho Europeu da Primavera⁹. A União Europeia pode, doravante, fazer o acompanhamento não só da convergência nominal, mas também da convergência real dos esforços nacionais.

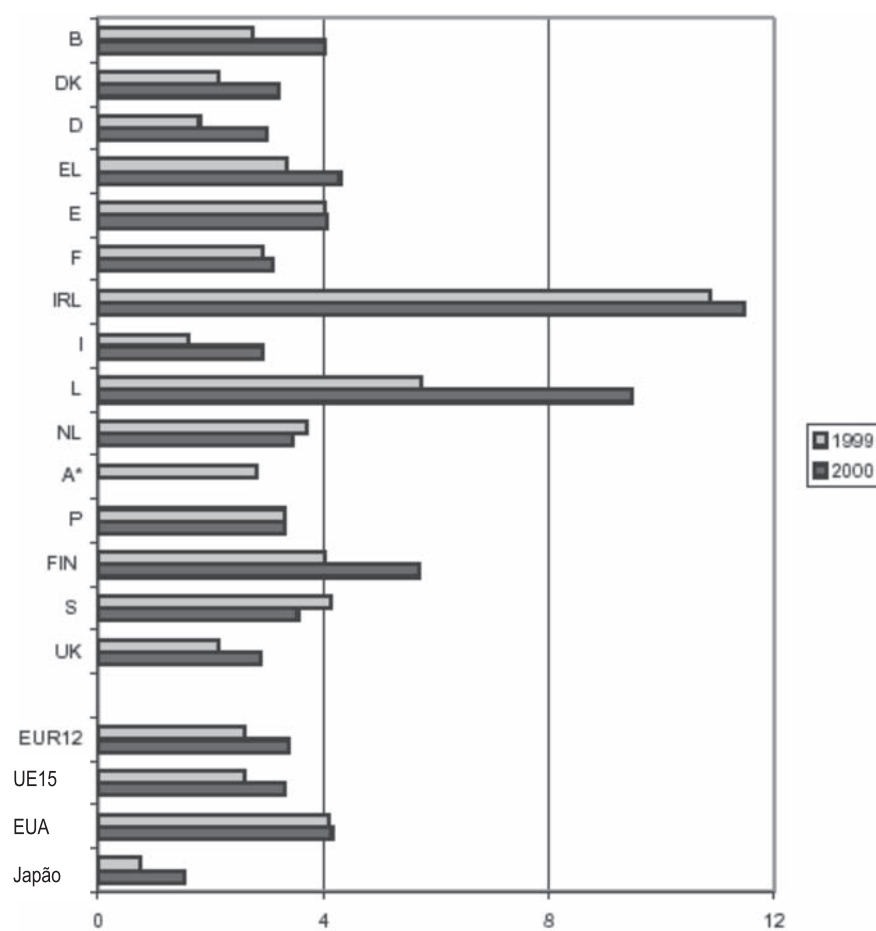
QUADRO 1 Os indicadores estruturais - chave da União Europeia

Lista dos 36 indicadores estruturais para o relatório de síntese de 2002	
Indicadores econômicos gerais	
a.	PIB per capita (em PPC) e taxa de crescimento real do PIB
b.	Produtividade do trabalho (por pessoa empregada e por hora trabalhada)
c.	Taxa de desemprego
d.	Taxa de inflação
e.	Crescimento do custo real unitário do trabalho
f.	Balança pública
I. Emprego	
1.	Taxa de emprego (total e por gênero)
2.	Taxa de emprego de trabalhadores idosos
3.	Diferencial de salários entre gêneros
4.	Incidência fiscal nos trabalhadores de baixos salários
5.	Aprendizagem ao longo da vida (participação de adultos na educação e na formação)
6.	Acidentes de trabalho (qualidade do emprego)
II. Inovação e pesquisa	
1.	Despesa pública em educação
2.	Despesa em P&D
3.	Nível de acesso à Internet
4.	<i>Science and technology doctorates</i>
5.	Patentes
6.	Capital de risco
III. Reformas econômicas	
1.	Níveis de preços relativos e convergência de preços
2.	Preços nas indústrias de rede
3.	Estrutura de mercado nas indústrias de rede
4.	Contratos públicos
5.	Auxílios de Estado setoriais e <i>ad hoc</i>
6.	Capital angariado nos mercados bolsistas
IV. Coesão social	
1.	Distribuição do rendimento (rácio 20% mais alto com 20% mais baixo)
2.	Taxa de pobreza antes e após transferências sociais
3.	Persistência da pobreza
4.	Coesão regional
5.	Abandono escolar precoce (sem continuação de educação ou formação)
6.	Desemprego de longa duração
V. Ambiente	
1.	Emissões de gases com efeito de estufa
2.	Intensidade energética da economia
3.	Volume do transporte (toneladas e passageiros/km) relativamente ao PIB
4.	Repartição modal de transporte
5.	Qualidade do ar urbano
6.	Resíduos municipais

Fonte: Comissão Europeia, *Indicadores Estruturais, COM (2001) 619 final, 30.10.2001*

⁹ COM (2000) 594; COM (2001) 79 final.

Figura 1
Taxas de crescimento real do PIB

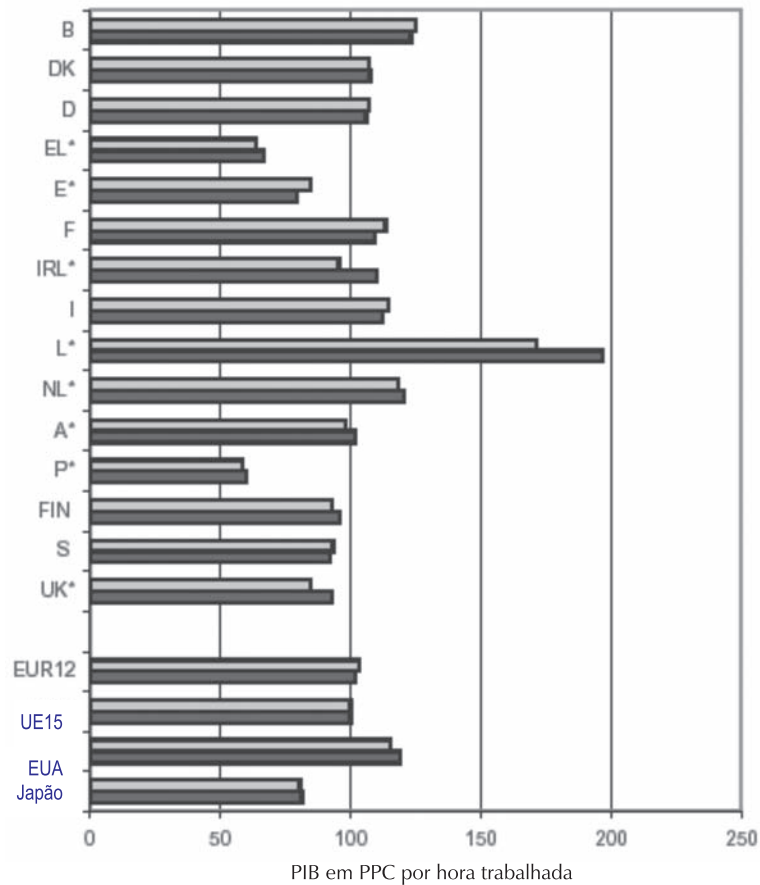


* 2000 Previsão

Fonte: Eurostat

In Comissão Europeia, Indicadores Estruturais, COM (2001) 619 final, 30.10.2001

Figura 2
Produtividade do trabalho por hora trabalhada
(UE-15=100)



*2000 Previsão

Fonte: Eurostat&OCDE

In Comissão Europeia, Indicadores Estruturais, COM (2001) 619 final, 30.10.2001

4.3. A Melhoria da Base Teórica do Método Aberto de Coordenação

O método aberto de coordenação já foi sujeito a numerosos debates políticos e está, também, suscitando as primeiras contribuições por parte de pesquisadores em ciências sociais. Este debate emergente leva-me a contribuir com algumas elaborações e esclarecimentos *ex-post*. Estes comentários têm também em conta desenvolvimentos teóricos recentes:

- na economia, com a nova ênfase conferida à mudança estrutural, o enquadramento institucional e regulamentar e os processos de aprendizagem subjacentes;
- nas ciências de gestão, com as abordagens baseadas no *benchmarking*, nas organizações que aprendem e na criação de competências;
- na sociologia, com as abordagens societais que analisam e comparam os desenvolvimentos institucionais no seu contexto específico;
- na ciência política, com os conhecimentos recentes na construção de sistemas de governança em vários níveis.

Alguns comentários gerais impõem-se, a fim de esclarecer o método em si¹⁰:

- O objetivo do método aberto de coordenação não é definir um *ranking* geral dos Estados Membros em cada política, mas sim organizar um processo de aprendizagem no nível europeu, com vista a estimular a troca e a emulação de boas práticas e a auxiliar os Estados Membros a melhorar as suas políticas nacionais;
- O método aberto de coordenação utiliza o *benchmarking* como técnica, mas vai para além do simples exercício de *benchmarking*. Cria uma dimensão europeia e opera escolhas políticas através da definição de linhas diretrizes europeias, e encoraja a gestão por objetivos através da adaptação destas linhas diretrizes europeias à diversidade nacional;
- O método aberto de coordenação é uma forma concreta de desenvolver a governança moderna utilizando o princípio da subsidiariedade;
- O método aberto de coordenação pode promover a convergência em relação ao interesse comum e a prioridades comuns acordadas, no respeito pelas diversidades nacionais e regionais. Trata-se de um método inclusivo para aprofundar a construção europeia;
- O método aberto de coordenação deve ser combinado com os outros métodos existentes, dependendo do problema a tratar. Estes métodos vão da harmonização à cooperação. O método aberto de coordenação ocupa, ele próprio, uma posição intermédia nesta escala de diferentes métodos. Vai para além da cooperação intergovernamental e constitui um instrumento de integração a juntar a um conjunto mais geral de instrumentos;
- A Comissão Europeia pode representar um papel crucial enquanto catalisador nos diferentes estádios do método aberto de coordenação, nomeadamente por meio de: apresentação de propostas para linhas diretrizes europeias, organização de trocas de boas práticas, apresentação de propostas de indicadores, apoio ao monitoramento e à revisão pelos pares;
- O método aberto de coordenação pode, igualmente, tornar-se uma importante ferramenta para melhorar a transparência e a participação democrática.

O método aberto de coordenação é chamado “aberto” por várias razões:

- porque as linhas diretrizes europeias e a sua prioridade relativa podem ser adaptadas ao nível nacional;
- porque as boas práticas deveriam ser avaliadas e adaptadas no seu contexto nacional;
- porque existe uma distinção clara entre indicadores de referência a adotar no nível europeu e metas concretas a fixar por cada Estado Membro para cada indicador, tendo em conta o seu ponto de partida. Por exemplo, os indicadores comuns podem ser o *ratio* entre investimento em P&D e o PIB, ou a participação feminina, mas o objetivo deverá ser diferente para cada Estado Membro. Isto significa que o monitoramento e a avaliação deveriam se basear, principalmente, nos progressos alcançados ou nos resultados relativos;
- porque o monitoramento e a avaliação deveriam ter em conta o contexto nacional numa abordagem sistêmica;
- finalmente, porque o desenvolvimento deste método nos seus diferentes estádios deve estar aberto à participação dos vários atores da sociedade civil. A parceria é uma ferramenta da governança moderna.

Por conseguinte, devem ser acrescentados alguns comentários metodológicos:

- a definição de linhas diretrizes europeias deverá ter em conta os relatórios de diagnóstico e de prospectiva já disponíveis;

¹⁰ Presidência da União Europeia, 9088/00, 2000.

- a identificação de boas práticas, indicadores de referência e *benchmarks* deverá ter em conta relatórios de análises comparativas e o contexto nacional das políticas;
- a definição dos indicadores deverá basear-se numa tipologia clara (desempenho/política/contexto) e deverá combinar uma abordagem *bottom-up* e *top-down*. Uma abordagem *bottom-up* relativamente aos indicadores detalhados pode ser desenvolvida pelos comitês e pelas formações do Conselho no que toca a cada área política, a partir de propostas apresentadas pela Comissão Europeia. A abordagem *top-down* focalizar-se-á na pequena bateria de indicadores estruturais necessária para a preparação do Relatório de Síntese a apresentar pela Comissão ao Conselho Europeu da primavera. Esta bateria deverá ser consistente com as prioridades estratégicas definidas pelo Conselho Europeu;
- a definição e aplicação das políticas, planos ou iniciativas nacionais deverá basear-se nas parcerias apropriadas;
- tanto o monitoramento como a avaliação deverão basear-se em abordagens sistêmicas no contexto nacional e deverão contribuir para a criação de uma cultura de gestão estratégica e de aprendizagem com a experiência, envolvendo todos os parceiros relevantes.

Todos estes processos requerem, naturalmente, pesquisa multidisciplinar específica como base para uma forma de fazer política baseada no conhecimento.

4.4 Questões Emergentes

Por último, a experiência e o debate em curso levantam, agora, novas questões relativas ao método aberto de coordenação, como sejam:

- este método não é um método intergovernamental, uma vez que tanto a Comissão Europeia como o Parlamento Europeu podem desempenhar os seus papéis na totalidade. O papel do Conselho é, contudo, crucial na adoção e adaptação das linhas diretrizes europeias às políticas nacionais. Poderão estas sinergias entre Conselho e Comissão ser aperfeiçoadas, não só no Conselho de Ministros, como no próprio Conselho Europeu, tendo em conta, nomeadamente, a sua reunião da Primavera?¹¹
- como ligar o diálogo social ao método aberto de coordenação?¹²
- como combinar o direito comunitário com o método aberto de coordenação?
- Que outras políticas se pode melhorar no nível europeu com o método aberto de coordenação?
- O método aberto de coordenação foi concebido para aprofundar a construção europeia. Mas também pode ser adaptado para apoiar seu alargamento. Quais deverão ser estas adaptações?
- O desenvolvimento do método aberto de coordenação a nível europeu e nacional requer uma forte interação entre a agenda política e científica e muito provavelmente um vasto programa de ação-investigação. Como se pode organizar este processo?¹³

5. Balanço da aplicação da estratégia de Lisboa

Num balanço geral da aplicação da estratégia de Lisboa, ressaltam-se algumas tendências:

- a estratégia de Lisboa tem sido uma referência central no desenvolvimento e na renovação das políticas económicas e sociais da UE;

¹¹ Telò, in Rodrigues, 2002 –A.

¹² Rodrigues, 2002-B.

¹³ Ziegler e Trubek, 2003.

- a Comissão Europeia incorporou sistematicamente esta estratégia no seu programa de trabalho e apresentou uma longa lista de propostas em sintonia com a agenda política e as linhas diretrizes definidas em Lisboa;
- o método aberto de coordenação, proposto por esta estratégia, está sendo estendido às políticas para a sociedade da informação, investigação, inovação, ensino superior, exclusão social e proteção social;
- o Conselho, nas suas várias formações, tem aplicado esta agenda, com base nas propostas acima-referidas;
- uma parte das linhas diretrizes definidas a nível europeu está atualmente sendo adaptada pelos Estados Membros no nível nacional, embora a ligação com o nível europeu não seja sempre explicitada.

Impõe-se uma referência especial aos progressos mais relevantes, que apresentamos abaixo:

- a) o Plano *e-Europe* para a sociedade da informação alcançou um nível considerável de aplicação a nível europeu e nacional¹⁴. Já foi lançada a nova edição deste Plano, para 2003-2005¹⁵;
- b) estão em curso as linhas diretrizes e instrumentos para a construção do Espaço Europeu de Investigação com o 6º Programa-Quadro de investigação e desenvolvimento para 2002-2006¹⁶;
- c) Foram apresentados pela Comissão Europeia desenvolvimentos mais ambiciosos para a política de inovação, que foram adotados pelo Conselho¹⁷;
- d) O Programa Plurianual para a Empresa, aprovado em 2001 e a Carta Europeia das Pequenas Empresas constituem a base de um exercício de *benchmarking* em curso, no quadro da política de empresa¹⁸;
- e) Tanto os relatórios nacionais como o relatório de síntese sobre as reformas económicas, denominado processo de *Cardiff* (Comitê de Política Económica, ECOFIN/EPC/171/02, 2002), e o Programa de Trabalho para o Mercado Interno fazem referência à realização da estratégia de Lisboa. Foi alcançado um progresso significativo com a aprovação do estatuto da sociedade europeia, a Comunicação sobre serviços de interesse geral, a redução dos auxílios de Estado e a liberalização da indústria das telecomunicações e dos setores da energia;
- f) A reforma e a integração dos mercados financeiros, com base em relatórios elaborados pela Comissão Europeia e pelo Comitê de Sábios, está atualmente em curso¹⁹;
- g) A Iniciativa Inovação 2000, lançada pelo Banco Europeu de Investimento, apoiou um vasto leque de projetos nos Estados Membros²⁰;
- h) Foi alcançado um acordo relativo à diretiva sobre tributação da poupança, na sequência da matriz aprovada pelo Conselho Europeu de Santa Maria da Feira;
- i) Em termos de política de educação, assiste-se a uma renovação considerável na abordagem baseada no método aberto de coordenação e estão sendo definidos objetivos mais ambiciosos para a formação ao longo da vida²¹;
- j) O pacote do emprego aprovado no processo de Luxemburgo inclui uma renovação significativa nas linhas diretrizes, com base na estratégia de Lisboa²²;
- k) Quanto à política de proteção social, a Comissão, o Grupo de Alto Nível para a proteção Social e o Comitê de Política Económica estão desenvolvendo um trabalho conjunto muito relevante sobre os problemas e a aplicação das estratégias de reforma²³;

¹⁴ COM, 14.06.2000.

¹⁵ COM (2001), 140 final.

¹⁶ COM (2000) 6, COM (2000) 612 final, PES-CONS 3635/02.

¹⁷ COM (2000) 567 final.

¹⁸ SEC (2000) 1842

¹⁹ COM (2000) 336 final

²⁰ BEI, 2000

²¹ COM (2000) 318 final, COM (2001) 59 final

²² Conselho da União Europeia, 2002/177/EC.

²³ CPS e CPE, 2001.

- l) A política de combate à exclusão social conheceu talvez o progresso mais rápido, como o prova o fato da lista de objetivos apropriados aprovada pelo Conselho ter sido transformada em planos nacionais de combate à exclusão social, em 2001²⁴;
- m) Depois de um complexo debate, a Agenda de Política Social foi aprovada no Conselho Europeu de Nice, definindo as prioridades da política social para os próximos 5 anos²⁵;
- n) As diferentes formações do Conselho e os comitês continuam identificando indicadores relevantes a bom ritmo. A lista de 35 indicadores estruturais prioritários para o emprego, reformas económicas, inovação e coesão social, aprovada na Cimeira de Nice, foi incorporada no Relatório de Síntese regularmente apresentado pela Comissão Europeia ao Conselho Europeu da Primavera;
- o) As questões-chave para as orientações gerais de política económica foram afinadas com a estratégia de Lisboa sob a coordenação do ECOFIN com *inputs* de outras formações do Conselho, em concordância com a metodologia estabelecida²⁶. Está também em discussão uma proposta da Comissão Europeia para o reforço da coordenação das políticas económicas no seio da Zona Euro;
- p) A dimensão ambiental foi acrescentada, pelo Conselho Europeu de Estocolmo, em 2001, às dimensões económica e social definidas em Lisboa (Conclusões da Presidência, 2001), munindo a União Europeia de uma estratégia polivalente para o desenvolvimento sustentável²⁷.

No entanto, e não obstante todos estes progressos, continua a haver deficiências na aplicação da estratégia, conforme identificadas em detalhe pelo relatório de síntese apresentado pela Comissão Europeia²⁸. Um teste decisivo à eficácia da estratégia de Lisboa é a capacidade dos Estados Membros de aplicá-la a nível nacional.

Referências Bibliográfica

Banco Europeu de Investimento (2000), Iniciativa Inovação 2000, Conselho da União Europeia 6442/00, 15.03.2000.

Banco Europeu de Investimento (2000), De Lisboa a Santa Maria da Feira – Progressos na implementação da “Iniciativa Inovação 2000” do BEI, Junho de 2000.

Banco Europeu de Investimento (2001), Iniciativa Inovação 2000: De Lisboa a Estocolmo: a Iniciativa Inovação 2000 do BEI um ano depois – Progressos e perspectivas de implementação, Março de 2001.

Comissão Europeia (2000), Comunicação: Rumo a um Espaço Europeu de Investigação, COM (2000) 06, 18.01.2000.

Comissão Europeia (2000), Comunicação da Comissão eLearning – Pensar o Futuro da Educação, COM (2000) 318 final, 24.05.2000.

Comissão Europeia, Plano de Acção para os Serviços Financeiros – Segundo Relatório de Progresso (2000), COM (2000) 336 final, 30.05.2000.

Comissão Europeia (2000), eEurope 2002 Uma sociedade da informação para todos, Plano de Acção preparado para o Conselho Europeu da Feira, 14.06.2000.

²⁴ Conselho da União Europeia, 12189/00.

²⁵ COM (2000) 379 final.

²⁶ COM (2000) 214 final.

²⁷ COM (2001) 264 final.

²⁸ COM (2002) 14 final.

Comissão Europeia (2000), Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do que estabelece um programa comunitário de acção de incentivo à cooperação entre os Estados Membros em matéria de luta contra a exclusão social, COM (2000) 368 final, 16.06.2000.

Comissão Europeia (2000), Agenda de Política Social, COM (2000) 379 final, 28.06.2000.

Comissão Europeia (2000), Comunicação: A Inovação numa economia assente no conhecimento, COM (2000) 567, 20.09.2000.

Comissão Europeia (2000), Comunicação: Indicadores Estruturais, COM (2000) 594, 27.09.2000.

Comissão Europeia (2000), Comunicação: Realização do Espaço Europeu da Investigação: Orientações para as acções da União no domínio da Investigação (2002-2006), COM (2000) 612 final, 04.10.2000.

Comissão Europeia (2000), Benchmarking da Política de Empresa – Primeiros resultados do Painel de Avaliação, SEC (2000) 1842, 27.10.2000.

Comissão Europeia (2001), Relatório sobre os objectivos futuros dos sistemas de educação, COM (2001) 59 final, 31.01.2001.

Comissão Europeia (2001), Comunicação da Comissão Realizar o potencial da União Europeia: consolidar e alargar a estratégia de Lisboa, COM (2001) 79, 08.02.2001.

Comissão Europeia (2001), Comunicação: eEurope2002 – Impacto e Prioridades, COM (2001) 140 final, 13.03.2001.

Comissão Europeia (2001), Comunicação da Comissão, Uma Europa Sustentável para um Mundo Melhor: a Estratégia da União Europeia para o Desenvolvimento Sustentável, COM (2001) 264 final, 15.05.2001.

Comissão Europeia (2001), Proposta Modificada para o 6º Programa-Quadro de IDT e contribuição para a criação do Espaço Europeu de Investigação (2002-2006), COM (2001) 709, 22.11.2001.

Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu da Primavera em Barcelona: A Estratégia de Lisboa – Acontecer a Mudança, COM (2002) 14 final, 15.01.2002.

Comité de Política Económica (2002), Relatório Anual sobre Reformas Estruturais 2002, ECFIN/EPC/171/02, 05.03.2002.

CPS e CPE (2001), Qualidade e Viabilidade das Pensões, Relatório Conjunto do Comité de Protecção Social e do Comité de Política Económica sobre Objectivos e Métodos de Trabalho na Área das Pensões: Aplicação do Método Aberto de Coordenação, Novembro de 2001.

Conselho da União Europeia (2000-A), Conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, Conselho da União Europeia SN 100/00, 23-24 Março 2000.

Conselho da União Europeia (2000-B), Recomendação da Comissão sobre as Orientações Gerais para as Políticas Económicas dos Estados Membros e da Comunidade - 2000, Ref. COM (2000) 214 final, 11.04.2000.

Conselho da União Europeia (2000-C), Luta contra a pobreza e a exclusão social – Definição de objectivos para o Conselho Europeu de Nice – Acordo político, Ref. 12189/00, 10.10.2000.

Conselho da União Europeia (2001), Conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo, Conselho da União Europeia SN 100/01, 23-24 Março 2001.

Conselho da União Europeia (2002), Decisão do Conselho para as orientações para as políticas de emprego dos Estados Membros para o ano 2002, 2002/177/EC, 18.02.2002.

Grupo de Alto Nível sobre Protecção Social (2000), Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Protecção Social relativo ao esforço de cooperação para a modernização e a melhoria da protecção social, 8634/00, 18.05.2000.

Parlamento Europeu, Conselho da União Europeia (2002), Decisão relativa ao 6º Programa-Quadro de IDT visando contribuir para a criação do Espaço Europeu de Investigação (2002-2006)), PE-CONS 3635/02, 27.06.2002.

Parlamento Europeu (2001), Relatório para o Conselho Europeu da Primavera de 2001: O processo de Lisboa e o caminho a seguir, A5-0034/2001, 30.01.2001.

Presidência da União Europeia (1999), Audição Internacional para a Presidência Portuguesa da União Europeia - “Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social – Para uma Europa da inovação e do conhecimento”, Lisboa, 3-4 Dezembro de 1999 – A.

Presidência da União Europeia (1999), Relatórios preparados para a Presidência Portuguesa da União Europeia, 1999 – B.

Presidência da União Europeia (2000), Documento da Presidência - “Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social – Para uma Europa da inovação e do conhecimento”, Conselho da União Europeia 5256/00, 12.01.2000.

Presidência da União Europeia (2000), Proposta revista da Presidência para uma Resolução do Conselho sobre a criação de um Espaço europeu de investigação e inovação, 15.05.2000.

Presidência da União Europeia (2000), Desafios futuros e objectivos dos sistemas de educação na sociedade aprendente: acompanhamento do Conselho Europeu de Lisboa (Texto de apoio para o debate), Conselho da União Europeia 8880/00, 26.05.2000.

Presidência da União Europeia (2000), Nota sobre a experiência em curso do método aberto de coordenação, 9088/00, 14.06.2000.

Rodrigues, Maria João (2001), The Open Method of Coordination as a New Governance Tool, in “L’evoluzione della governance europea”, editado por Mario Telò, edição especial de “Europa/Europe”, nº 2-3, Roma, 2001 - C.

Rodrigues, Maria João (coord.) (2002-A) com a colaboração de Robert Boyer, Manuel Castells, Gøsta Esping-Andersen, Robert Lindley, Bengt-Åke Lundvall, Luc Soete e Mario Telò, The New Knowledge Economy in Europe – a strategy for international competitiveness and social cohesion, Cheltenham: Edward Elgar.

Rodrigues, Maria João (coord.) (2002-B) com a colaboração de Marco Biagi, Jean Gandois, Renate Hornung-Draus, Maria Lado, Patricia O’Donovan, Inger Ohlsson, Dimitri Paraskevas, Jelles Visser e José Maria Zufiaur, Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union, Comissão Europeia, Direcção-Geral do Emprego & Assuntos Sociais.

Ziegler, Jonathan e Trubeck (eds) (2003), Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments, Oxford: Oxford University Press.

E-Links:

<http://www.europa.eu.int>

http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html

<http://www.theepc.be>

<http://www.cer.org.uk>

<http://www.notre-europe.asso.fr>

O DEBATE SOBRE A EUROPA E A ESTRATÉGIA DE LISBOA PARA CRESCIMENTO E EMPREGO¹

Um maior debate sobre a Europa deve ocorrer nos próximos meses na preparação da reunião extraordinária do Conselho Europeu a realizar-se em outubro de 2005. Esta é uma iniciativa aprovada pela última reunião do Conselho Europeu em junho de 2005 para responder a um mal-estar geral evidente na indefinição dos termos do Tratado Constitucional e do orçamento da Comunidade Européia. A Presidência atual (Reino Unido) propôs que o foco especial deste debate seja o modelo social europeu.²

Ao mesmo tempo, os governos dos vinte e cinco Estados-Membros³ se comprometeram a lançar programas nacionais de reforma com vistas a uma implementação mais decisiva da estratégia de Lisboa para crescimento e emprego, assim que se conclua a revisão intermediária no primeiro semestre de 2005.

Há muitas possíveis conexões entre um processo e o outro. O debate sobre a Europa pode fornecer subsídios de ordem mais geral para a formulação dos programas nacionais, ao passo que estes deveriam traduzir suas escolhas em ações concretas, envolvendo não apenas os governos, mas também as outras instituições políticas e a sociedade civil. Além disso, a estratégia de Lisboa, depois de sua revisão intermediária, já oferece uma resposta bastante atualizada e sofisticada à questão da sustentabilidade do modelo social europeu.

Europa para que? Os discursos tradicionais que focalizam a necessidade de assegurar a paz internamente já não funcionam mais, principalmente para as gerações mais jovens que consideram isto uma questão superada. É preciso desenvolver uma abordagem centrada nas aspirações dos cidadãos europeus, que olhe para o futuro, focalizando:

- a sustentabilidade das condições de vida numa economia globalizada;
- a transformação da Europa num parceiro mais forte no esforço para a melhoria da governança global;
- a criação de um sistema político mais democrático e efetivo;

Sendo estas as prioridades, então é preciso combinar:

- uma agenda de reformas estruturais com a coordenação das políticas macroeconômicas da Zona Euro;
- uma política de comercial com políticas de inovação e emprego para gerar novas áreas de crescimento e emprego;

¹ Texto traduzido do original: RODRIGUES, M. J. *“The Debate over Europe and the Lisbon Strategy for Growth and Jobs” in Europa, Novas Fronteiras: A Estratégia de Lisboa Renovada*, Centro de Informação Européia Jacques Delors, nº 18, p. 21-35, Lisboa, Julho/Dezembro de 2005.

² A autora refere-se à Presidência rotativa da União Européia, assumida, à época da publicação do texto, pelo Reino Unido (01 de julho a 31 de dezembro de 2005).

³ Desde 1o de janeiro de 2007, com a integração da Bulgária e da Romênia, a União Européia passou a contar com 27 Estados-Membros.

- iniciativas internacionais específicas com entendimentos claros e firmes sobre a questão do multilateralismo;
- uma expansão da União Européia equilibrada com o aprofundamento da democracia.

1. Visão global da estratégia de Lisboa após sua revisão intermediária

A Estratégia de Lisboa, lançada pelo Conselho Europeu de março de 2000, consistia precisamente na elaboração de uma estratégia européia global para o desenvolvimento econômico e social em face dos novos desafios: globalização, envelhecimento populacional, mudança tecnológica mais rápida. Sua idéia central é o reconhecimento de que, para sustentar o modelo social europeu, é preciso renovar sua base econômica, com ênfase no conhecimento e na inovação. Este deveria ser o objetivo maior da agenda de reformas estruturais⁴.

Durante os últimos cinco anos esta estratégia gerou uma agenda de objetivos comuns e medidas concretas, usando não apenas os instrumentos tradicionais de diretrizes e programas de alcance geral, mas também um novo modelo aberto de coordenação, já testado na política de emprego e que foi aplicado desde então a muitas outras áreas de política pública, tais como sociedade de informação, pesquisa, empreendedorismo, inovação, educação, proteção social e inclusão social⁵.

O resultado geral alcançado até 2004 mostrava claramente muita desigualdade entre as diferentes áreas de política pública e entre os países. Os progressos obtidos quanto à ampliação do acesso à Internet, às redes para excelência em pesquisa, ao tratamento desburocratizado das micro-empresas, a integração dos mercados financeiros, a modernização dos serviços de emprego e a alguns planos de inclusão social são bastante evidentes. Mas alguns gargalos importantes também são evidentes quanto ao estímulo à inovação, à criação de uma sistemática de patenteamento para toda a Comunidade Européia, à abertura do mercado de serviços, ao desenvolvimento de programas de formação ao longo da vida e à reforma da previdência social. Além disso, numa avaliação bastante ligeira, deve-se dizer que alguns países do Norte alcançaram desempenhos melhores do que certos países do Sul, ao passo que alguns países menores parecem se desempenhar melhor do que a maioria dos países grandes.

Enquanto isso, os hiatos de implementação foram agravados por problemas de comunicação, devido à ausência de uma política nessa área capaz de conectar os avanços alcançados com a agenda de construção da Europa. Em face destas faltas, a revisão intermediária de maio de 2004, sob a Presidência de Luxemburgo, acenou com algumas respostas para os principais problemas identificados⁶, a saber:

- objetivos estratégicos confusos;
- inflação de prioridades e medidas;
- carência de mecanismos de implementação, coordenação e participação;
- insuficiência de incentivos financeiros.

1.1. Esclarecendo os objetivos estratégicos

O primeiro problema a ser enfrentado é o da relevância da própria estratégia. Em face dos novos desafios, a estratégia de Lisboa ainda é relevante?

⁴ Rodrigues, 2002.

⁵ Rodrigues, 2003.

⁶ Kok, 2004; Sapir 2004.

A conjuntura mundial está mudando. O aparecimento de novos competidores, somado às tendências evidentes de envelhecimento populacional, deveria ser considerado com mais profundidade pela estratégia de Lisboa, mas sua concepção permanece válida e parece ainda mais urgente. Foi esta a posição adotada pelo Conselho Europeu na reunião da primavera sob a Presidência de Luxemburgo:

“A Europa tem que renovar as bases da sua competitividade, aumentar seu potencial de crescimento e sua produtividade e fortalecer a coesão social, com uma ênfase especial no conhecimento, na inovação e na otimização do capital humano”⁷.

Acelerar a transição para uma sociedade de conhecimento continua a ser a diretriz central. A necessidade de melhorar as sinergias entre as três dimensões estratégicas (econômica, social e ambiental) é também reforçada no contexto mais geral dos princípios de desenvolvimento sustentável⁸.

Ainda assim, considera-se que a estratégia deverá colocar um foco renovado sobre o crescimento e o emprego, com algumas implicações quanto à definição das prioridades políticas, conforme será exposto a seguir.

1.2. Definindo as prioridades políticas

As principais prioridades políticas da estratégia de Lisboa para crescimento e emprego, após a revisão intermediária concluída em julho, são três:

- Conhecimento e inovação como fatores de crescimento sustentável;
- Tornar a Europa um lugar mais atraente para investir e trabalhar;
- Mais e melhores empregos.

Estas três prioridades políticas foram especificadas em uma lista curta de 24 diretrizes que usam instrumentos inspirados no Tratado da União Européia, chamados “diretrizes globais de política econômica” e “diretrizes de emprego.” Além disso, mais uma componente foi incluída para lidar com as políticas macroeconômicas, intitulada “Políticas macroeconômicas de crescimento e emprego” (ver o quadro abaixo e os Documentos do Conselho 10667/05 e 10205/05).

Pela primeira vez, conseqüentemente, a UE está equipada com um pacote integrado de diretrizes para suas políticas econômicas e sociais, baseado nos instrumentos do próprio Tratado que a criou. Por trás desta importante iniciativa política existe um processo bastante longo de amadurecimento cuja conclusão principal apontava para a necessidade de aperfeiçoar a implementação das estratégias.

1.3. Incentivando a implementação

A decisão de definir diretrizes coordenadas para as políticas econômicas e sociais da União Européia vem da década de 1990, quando se organizou a União Econômica e Monetária (UEM). Durante a Reunião de Lisboa do Conselho Europeu em 2000 as condições políticas ainda não estavam maduras para a adoção de uma estratégia econômica e social que usasse instrumentos de cunho mais compulsório, tais como as diretrizes baseadas no Tratado. Conseqüentemente, foi delineado um novo “método aberto de coordenação”⁹, baseado na:

- identificação de objetivos ou diretrizes comuns;
- sua conversão em políticas adaptadas às especificidades nacionais;
- organização de um processo de monitoramento baseado em indicadores comuns, identificando as melhores práticas e sendo conduzido pelos próprios participantes.

⁷ Documento do Conselho 7619/05, § 5

⁸ Documento do Conselho 7619/05.

⁹ Documentos do Conselho SN 100/00 e da Presidência 9088/00.

O desenvolvimento deste método em onze áreas de política pública a partir do ano de 2000, apesar de algumas falhas (burocratização, comparações simplistas, etc.), tem sido bastante instrumental para a construção dos necessários consensos sobre os desafios estratégicos e as reformas fundamentais a serem implementadas. Em 2005, os argumentos relativos aos hiatos de implementação e coordenação já eram bastante fortes para garantir a transformação de algumas dentre as mais importantes diretrizes “fracas” em diretrizes “duras”, utilizando-as para formular as diretrizes baseadas no Tratado¹⁰.

Conseqüentemente, o método aberto de coordenação teve o seu papel na construção da dimensão europeia, organizando o processo de aprendizagem e promovendo diversas convergências que respeitavam as diferenças nacionais. Isto significa que este método se esgotou? Não é este o caso¹¹. Ele pode desempenhar o seu papel quando necessário, o que quer dizer que o processo de formulação de políticas pode trabalhar em dois níveis, um mais formal e preciso.

Um segundo desdobramento importante relativo aos instrumentos de implementação refere-se aos programas nacionais de reformas para o próximo triênio, que deverão ser apresentados pelos Estados-Membros no outono de 2005¹². Estes programas deveriam ser proativos, delineando estratégias políticas globais para a implementação das diretrizes conjuntas e adaptando-as às especificidades nacionais. Espera-se também que estes programas, além de apresentar as prioridades e medidas políticas, esclareçam os papéis dos diferentes *stakeholders*, bem como os recursos orçamentários que serão empregados, inclusive os fundos estruturais de apoio aos programas de estabilização e convergência. As ações de preparação, implementação e monitoramento dos programas nacionais deveriam envolver as principais instituições políticas como também a sociedade civil e, quando apropriado, um coordenador nacional deveria ser designado. Pressupõe-se igualmente que um relatório de acompanhamento anual será apresentado por cada um dos Estados-Membros, como etapa para a elaboração de um relatório geral a ser apresentado pela Comissão Europeia a cada reunião de primavera do Conselho Europeu.

Uma peça importante para estimular a implementação é o Programa de Lisboa, adotado recentemente pela Comunidade Europeia. Este Programa agrega, pela primeira vez, todas as ações de regulação, de financiamento e de formulação de políticas empreendidas no nível europeu no âmbito da Estratégia de Lisboa para crescimento e emprego, organizando-as de acordo com as três prioridades principais já mencionadas¹³. As ações fundamentais compreendem, entre outras, as seguintes:

- apoio ao conhecimento e à inovação na Europa;
- reforma da política de ajuda Estatal pública;
- melhor regulação das atividades empresariais;
- conclusão do mercado interno de serviços;
- conclusão de um acordo ambicioso na Rodada de *Doha*;
- remoção de obstáculos à mobilidade física, de emprego e acadêmica;
- desenvolvimento de uma abordagem comum sobre migração econômica;
- apoio à gestão das conseqüências sociais da reestruturação econômica.

Da mesma maneira que os programas nacionais para crescimento e emprego requerem uma coordenação mais forte dentro dos governos, o Programa de Lisboa também requer o mesmo da Comissão Europeia e do Conselho de Ministros em suas áreas pertinentes: Conselho Econômico e Financeiro (ECOFIN), Emprego e Questões Sociais, Competitividade, Educação e Meio Ambiente. Quanto ao Parlamento europeu, um procedimento de coordenação interna já é praticado entre as diferentes comissões e o mesmo deveria ser considerado pelos parlamentos nacionais, pois algumas das suas comissões internas podem estar envolvidas.

¹⁰ Documentos do Conselho 10667/05 e 10205/05.

¹¹ Ver Documentos do Conselho 7619/05 § 39 d) e da Comissão, SEC 28.04.2005.

¹² Documento da Comissão, SEC 28/04/2005.

¹³ Documento da Comissão, COM (2005) 330.

1.4. Criando incentivos financeiros

Diferentes reformas dos instrumentos financeiros estão sendo implementadas para alinhá-los com as prioridades políticas da Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego, a saber:

- o quadro-geral da Comunidade no que diz respeito à ajuda estatal pública está sendo horizontalizado, enfatizando P&D, inovação e capital humano;
- o Banco Europeu de Investimento e o Fundo Europeu de Investimento também estão aplicando instrumentos novos em apoio à estratégia para o crescimento e o emprego e foram convidados a dar uma atenção especial às necessidades das pequenas e médias empresas (PMEs) inovadoras da Europa;
- os Programas da Comunidade também podem ter um papel importante, principalmente se forem capazes de atuar como catalisadores dos programas nacionais de crescimento e emprego. Três casos muito pertinentes são o 7º Quadro-Geral Programático para Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, o Programa da Comunidade para Competitividade e Inovação e o Programa da Comunidade para a formação ao longo da vida;
- as Diretrizes Estratégicas da Comunidade para a Política de Coesão, recentemente propostas pela Comissão Européia, estão fortemente alinhadas com as diretrizes globais da Estratégia de Lisboa, cobrindo as três prioridades principais desta: tornar a Europa e suas regiões lugares mais atraentes para investir e trabalhar; conhecimento e inovação para o crescimento; e mais e melhores empregos¹⁴.

O escopo destes instrumentos depende, é claro, do montante de recursos financeiros a serem investidos, nas próximas Perspectivas Financeiras (2007-2013), em dois objetivos centrais: as prioridades de Lisboa e a coesão regional.

Além de tudo isso, foi introduzida uma reforma no Pacto de Estabilidade e Crescimento que pode vir a ter implicações muito pertinentes para a estratégia de Lisboa¹⁵. De acordo com esta reforma, a estabilidade macroeconômica permanece uma preocupação central, os limites para o déficit público e a dívida pública permanecem respectivamente em 3% e 60% com relação ao PNB e as políticas fiscais pro-cíclicas devem ser evitadas. Não obstante, uma ênfase nova é dada ao crescimento econômico e à sustentabilidade da dívida pública para lidar com as tendências demográficas. Contra este pano de fundo, as metas de Lisboa, tais como reformar os sistemas de proteção social e redirecionar a despesa pública para os investimentos-chave em áreas com potencial de crescimento (P&D, inovação e capital humano) estão entre os fatores que devem ser considerados na avaliação dos déficits públicos (abaixo ou acima de 3%) ou ao se definir as trajetórias de ajuste, no caso dos processos deficitários excessivos.

A partir do novo cenário criado pela revisão intermediária da Estratégia de Lisboa, é preciso tratar a seguir de um dos assuntos mais complexos do debate geral sobre a Europa.

2. Um modelo social europeu sustentável

A reforma do modelo social europeu é um dos assuntos mais complexos a serem focalizados no debate geral sobre a Europa. Este modelo é o resultado de um processo histórico longo e complexo de tentativas voltadas para compatibilizar a justiça social com o aumento do desempenho econômico. Isto significa que a dimensão social deveria ser balizada pelo propósito de justiça social, mas também contribuir para o crescimento e a competitividade. Reciprocamente, crescimento e competitividade são cruciais

¹⁴ Documento da Comissão, SEC (2005) 0299.

¹⁵ Conselho 7619/05.

para apoiar a dimensão social e também deveriam ser ajustados para apoiá-la. Isto também significa que há escolhas diferentes em políticas econômicas e sociais que evoluem com o passar do tempo e devem ser permanentemente colocadas em discussão, debate político e diálogo social. Isso faz parte da tradição europeia, altamente apreciada dentro e fora da Europa como uma conquista importante para garantir a prosperidade e a qualidade de vida.

Esta tradição traduz-se em modelos nacionais bastante diferenciados e as tipologias mais renomadas distinguem os modelos escandinavo, anglo-saxão, continental e sul-europeus¹⁶. Não obstante as diferenças entre eles, alguns aspectos-chave foram reunidos para construir esse modelo social europeu:

- acesso geral crescente à educação e ao treinamento;
- regulação dos contratos de trabalho;
- acesso geral à proteção social e aos serviços de saúde;
- políticas ativas de inclusão social;
- procedimentos de diálogo social;
- predominância de financiamento público via impostos ou contribuições sociais, com efeitos redistributivos.

Estes componentes foram moldados ao longo de cada período histórico, dependendo dos arcabouços institucionais e atores existentes e das suas respostas aos desafios estratégicos do seu tempo.

2.1. Reformando o modelo social europeu em face dos novos desafios

Hoje em dia, está claro que o modelo social europeu está enfrentando desafios estratégicos novos, que parecem ser os seguintes:

- globalização e novas pressões competitivas;
- transição para uma economia baseada no conhecimento;
- tendências de envelhecimento populacional;
- novos modelos de família;
- nova fase do processo de integração europeia;

A sustentabilidade do modelo social europeu depende da renovação de sua base econômica, como também da reforma dos seus componentes principais para enfrentar estes desafios estratégicos fundamentais. Contra este pano de fundo, serão identificadas a seguir as prioridades principais para as reformas estruturais.

2.1.1. Educação e treinamento

O acesso a habilidades novas será crucial para arrumar empregos novos e melhores. Os sistemas educacionais e de treinamento devem ser reformados para lidar melhor com os desafios ligados a:

- globalização e transição para uma economia de conhecimento, por meio da realização de uma identificação mais dinâmica das habilidades requeridas e da generalização das oportunidades de aprendizagem continuada nas escolas, centros de treinamento, empresas, órgãos públicos e lares, que pressupõem o suporte de uma educação básica pré-escolar universal e uma redução das taxas de abandono escolar. Maneiras novas e mais flexíveis para validar competências (como o *Europass*) também podem ter um papel importante;

¹⁶ Esping-Andersen in Rodrigues, 2002; Sakellariopoulos e Berghman, 2004.

- tendências de envelhecimento populacional, por meio da disseminação de métodos novos para avaliar, aumentar e usar as competências dos trabalhadores idosos;
- novos modelos de família, por meio da provisão de oportunidades iguais para as escolhas de carreira e acesso mais flexível à formação ao longo da vida;
- integração europeia, por meio da adoção de um referencial comum para a definição das competências-chave e da facilitação da validação de qualificações e mobilidade de emprego.

2.1.2. Proteção social

Os sistemas de proteção social parecem necessitar de reformas estruturais para poder lidar com:

- a transição para uma economia de conhecimento, por meio de um tratamento mais personalizado das políticas afirmativas de apoio ao mercado de trabalho, da criação de “contas de aprendizagem” com direito a “saques” e da ampliação da flexibilidade de escolha pessoal quanto à utilização dos benefícios sociais;
- a globalização e as novas pressões competitivas, por meio da atribuição de prioridade maior às políticas mais efetivas de mercado de trabalho; do monitoramento cuidadoso dos benefícios de forma a fazer com que o emprego valha a pena e mais pessoas sejam atraídas para o mercado de trabalho, reduzindo o desemprego e fortalecendo a base financeira dos sistemas de proteção social. Um monitoramento cuidadoso também deveria ser feito em relação aos custos não salariais do trabalho, bem como à captação de recursos financeiros (públicos e privados) complementares;
- as tendências de envelhecimento populacional, por meio da promoção de incentivos à vida ativa, da redução das aposentadorias precoces, da provisão de incentivos à permanência no emprego e da flexibilização dos prazos para aposentadoria. Equilibrar o esforço financeiro das diferentes faixas populacionais também pode demandar uma reconsideração cuidadosa do equilíbrio entre os três pilares do sistema de proteção social;
- os novos modelos de família, por meio da disseminação dos serviços de atendimento domiciliar e da flexibilização dos horários de trabalho para compatibilizar o emprego e a vida familiar;
- a integração europeia, com um arcabouço legal coerente com o mercado comum quanto a padrões mínimos e portabilidade, a ser complementado pela coordenação aberta da reforma dos sistemas de proteção social.

2.1.3. Inclusão social

As políticas de inclusão social também deveriam ser atualizadas para enfrentar os desafios ligados a:

- transição para uma economia de conhecimento, por meio da atribuição de maior ênfase ao desenvolvimento de novas competências sociais e profissionais, indo além da simples garantia de renda;
- globalização, por meio da melhoria do foco dos programas de inclusão social e fortalecendo a gestão da reestruturação industrial;
- envelhecimento populacional, por meio da promoção de um estilo de vida ativo e do desenho de medidas e metas voltadas para os idosos pobres;
- novos modelos de família, por meio do desenvolvimento de serviços de apoio familiar e do desenho de medidas e metas voltadas para os pais e mães solteiros;
- integração europeia, por meio de uma coordenação aberta das políticas de inclusão social, complementada com programas europeus de inclusão social.

2.1.4. Regulamentação do trabalho

A legislação trabalhista e a gestão de recursos humanos também deveriam evoluir para superar os desafios ligados a:

- economia de conhecimento, por meio do desenvolvimento de “organizações que aprendem” nos locais de trabalho, da promoção de “carreiras que aprendem” e “contratos de primeira aprendizagem” para pessoas jovens, da criação de “contas de aprendizagem” e da flexibilização dos horários de trabalho para facilitar a frequência aos treinamentos;
- globalização, por meio da criação de empregos mais flexíveis (quanto à organização do trabalho, aos horários e às condições salariais), da combinação de formas novas de flexibilidade externa e segurança de emprego, e do fortalecimento da gestão da reestruturação industrial. A promoção ativa de normas trabalhistas comparáveis às do âmbito internacional também pode ter um papel crucial;
- envelhecimento populacional, por meio do incentivo às novas formas de organização do trabalho, gestão dos horários de trabalho e melhores condições de trabalho;
- novos modelos de família, por meio da flexibilização dos horários de trabalho, da licença paternidade e das pausas de carreira;
- integração europeia, pela atualização periódica das diretrizes europeias, remoção dos obstáculos à mobilidade de emprego no âmbito europeu e definição de uma sistemática europeia para as migrações econômicas.

2.1.5. Diálogo social

Finalmente, o diálogo social deveria evoluir para lidar com os mesmos desafios de:

- transição para uma economia de conhecimento, por meio da negociação de acordos de aprendizagem nos níveis da empresa, do setor e do país;
- globalização, por meio da negociação de acordos de inovação e da gestão social das reestruturações industriais nos níveis da empresa, do setor e do país;
- envelhecimento populacional, por meio de negociação, nos acordos coletivos, sobre as condições para a empregabilidade dos idosos;
- novos modelos de família, por meio da introdução sistemática, nos acordos coletivos, da questão da igualdade de oportunidade;
- integração europeia, por meio do aperfeiçoamento do diálogo social sobre a estratégia europeia para crescimento e emprego.

As mudanças mencionadas acima são o resultado de uma experimentação intensiva, debates e negociações que já estão em curso na Europa. A maioria delas já haviam sido incluídas nas diretrizes globais da Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego depois de uma discussão muito rica que aconteceu no nível europeu, envolvendo todas as instituições europeias, Primeiros-Ministros e ministros de áreas muito diferentes. Estas mudanças serão objeto de uma discussão maior em todos os Estados-Membro durante a preparação dos seus programas nacionais de reforma para crescimento e emprego.

2.1.6. Uma reinterpretação dos valores básicos

Esta discussão maior nos Estados-Membros deveria levar em consideração o quadro geral do modelo social europeu e os novos desafios estratégicos que estão sendo enfrentados atualmente. Além disso, seus valores básicos subjacentes também parecem estar sendo reinterpretados, notadamente quando:

- é dito que a segurança deveria servir à mudança e não combatê-la;
- na provisão de segurança, o foco não deve se limitar à garantia de renda mas, também, viabilizar e desenvolver competências;
- a preocupação com a justiça social está dando mais ênfase à igualdade de oportunidade, mas deveria atender também ao dever básico de solidariedade com os mais fracos;
- a responsabilidade individual é realçada pelo conceito de oportunidades iguais, levando, também, a maior liberdade de escolha na trajetória de vida;
- os princípios de desenvolvimento sustentável são levados em consideração na reconceitualização de justiça social; conseqüentemente, as contribuições e os benefícios relativos à proteção social deveriam ser compatibilizados com as tendências demográficas.

Vamos focalizar agora sobre duas áreas concretas de reforma com muitas implicações para a renovação do modelo social europeu: formação ao longo da vida e inovação.

Identificação de reformas a serem feitas no Modelo Social Europeu

Principais desafios estratégicos Principais elementos do Modelo Social Europeu	Transição para uma economia dinâmica, baseada no conhecimento	Globalização e novas pressões competitivas	Envelhecimento populacional	Novos modelos de família	Integração europeia
1. Acesso à Educação e ao Treinamento	- Previsão de habilidades necessárias - Geração de acesso à formação ao longo da vida nas escolas, empresas e lares - Acervo de competências individuais (Europass) - Universalização da educação pré-escolar - Redução das taxas de abandono escolar	- Previsão de habilidades necessárias - Geração de acesso à formação ao longo da vida nas escolas, empresas e lares	Novos métodos para avaliar e utilizar competências	- Acesso flexível à formação ao longo da vida - Igualdade de oportunidades de escolha de carreira	Sistemática europeia de formação ao longo da vida
2. Proteção Social para todos	- Ativar a proteção social - Prioridade para políticas afirmativas de emprego - Direito à formação ao longo da vida	- Controle dos custos não salariais do emprego - Captação de novos tipos de recursos financeiros	- Envelhecimento em atividade - Incentivos ao emprego dos idosos - Redução das aposentadorias precoces - Aumento/flexibilização da idade de aposentadoria 3 pilares e equilíbrio intergerações	Compatibilizar o emprego com a vida familiar mediante flexibilização dos horários de trabalho e apoio à família	- Coordenação das reformas do sistema de proteção social - Diretrizes europeias de proteção social
3. Inclusão Social	- Maior flexibilidade de escolha de trajetória de vida - Desenvolvimento de habilidades sem fins de aumento de renda	- Fazer o emprego valer a pena e melhorar as taxas de emprego - Gerenciar o processo de reestruturação - Alvos programáticos para a inclusão social	- Envelhecer em ação - Medidas mais amplas para as pessoas idosas mais pobres	- Medidas destinadas aos pais solteiros - Serviços de apoio familiar	- Coordenação europeia para a inclusão social - Programas europeus de inclusão social - Fundo europeu para cobrir custos de reestruturação
4. Regulação do Trabalho	- Organizações que aprendem - Carreiras que aprendem - Licenças para capacitação "Contas de aprendizagem"	- Maior flexibilidade interna do emprego (organização do trabalho, horários, salários) - Novas formas flexibilidade externa com estabilidade	- Novas formas de organização do trabalho - Novas condições de trabalho	- Flexibilidade de horário de trabalho - Licença paternidade - Pausas de carreira	- Diretrizes europeias sobre condições de emprego - Remoção de obstáculos à mobilidade de emprego no nível europeu - Sistemática europeia de migrações econômicas
5. Diálogo Social	Acordos de aprendizagem	- Acordos de inovação - Planos de reestruturação social	Envelhecimento em atividade e acordos coletivos	Igualdade de oportunidades e acordos coletivos	Diálogo social europeu sobre a estratégia de crescimento e emprego

2.2. Compartilhando responsabilidades na formação ao longo da vida

O compromisso de implementar estratégias nacionais para a formação ao longo da vida já faz parte dos programas nacionais para o crescimento e o emprego. A recente avaliação no nível europeu identificou alguns possíveis objetivos comuns, que estão sintetizados no item 23 das diretrizes globais para o crescimento e o emprego. Mais especificamente, esta estratégia deveria visar a:

- a) definir as metas de formação ao longo da vida não apenas em função dos níveis educacionais, mas também levando em consideração os novos perfis de emprego e as novas competências exigidas;
- b) desenvolver uma infra-estrutura nova para a formação ao longo da vida;
- c) criar uma provisão diversificada de oportunidades de aprendizagem, capaz de prover soluções sob medida para:
 - desenvolver os novos instrumentos de aprendizagem eletrônica e explorar o potencial da televisão digital;
 - transformar as escolas e os centros de treinamento em centros de aprendizagem aberta;
 - encorajar as empresas a adotar o modelo das “organizações que aprendem”;
 - ajustar os modos de ensino-aprendizagem de acordo com cada grupo-alvo;
 - disseminar novas opções de aprendizagem para os trabalhadores de baixa qualificação.
- d) fomentar as diferentes demandas de aprendizagem e criar um sistema baseado em demandas para:
 - melhorar os sistemas de formação ao longo da vida;
 - desenvolver um sistema dinâmico de orientação de trajetórias de vida;
 - renovar os sistemas de validação e reconhecimento de aprendizagem;
 - criar compensações para o investimento em aprendizagem;
- e) arranjos financeiros novos para repartir o custeio da formação ao longo da vida entre os diferentes *stakeholders*, encorajando as iniciativas de empresas e indivíduos;
- f) melhorar a governança da formação ao longo da vida.

Estes objetivos parecem ser consensuais, mas os hiatos de implementação mostram que o problema real está em compartilhar as responsabilidades entre os atores envolvidos. Conseqüentemente, as seguintes medidas deveriam ser tomadas:

- Em relação à identificação de metas para formação ao longo da vida: as autoridades públicas deveriam aperfeiçoar os instrumentos de previsão, as empresas deveriam melhorar a gestão de recursos humanos, os parceiros sociais deveriam negociar acordos de aprendizagem e todos estes atores deveriam desenvolver parcerias para crescimento, geração de empregos e desenvolvimento de competências;
- quanto ao desenvolvimento de uma nova infra-estrutura para formação ao longo da vida: as autoridades públicas deveriam criar centros de recursos de conhecimento e regular as empresas de telecomunicações e televisão para este propósito; as empresas e os lares deveriam se equipar com o *hardware* e *software* necessários; o mesmo deveria acontecer com as instituições de educação, que também deveriam se tornar os provedores de conteúdo;
- em relação à diversificação de oportunidades de aprendizagem: as instituições educacionais deveriam ser transformadas em centros de aprendizagem aberta e oferecer soluções mais adequadas a cada grupo-alvo, as empresas deveriam desenvolver organizações de aprendizagem e os parceiros sociais deveriam negociar uma ampla gama de soluções;

- quanto à melhoria das condições gerais para a formação ao longo da vida: as autoridades públicas deveriam proporcionar serviços de assistência à infância e os parceiros sociais deveriam negociar a gestão flexível do tempo de serviço, inclusive a contagem de tempo e as licenças para capacitação;
- quanto ao desenvolvimento de um sistema de orientação: as autoridades públicas e instituições educacionais deveriam oferecer melhores serviços de orientação e os indivíduos deveriam ser encorajados a definirem seus planos de desenvolvimento pessoal;
- quanto à renovação dos sistemas de validação e reconhecimento de competências: as autoridades públicas deveriam criar centros de validação de competências, as empresas deveriam apresentar relatórios sobre o capital intelectual e os indivíduos deveriam melhorar seus acervos pessoais.
- quanto à disseminação das novas modalidades de arranjos financeiros para o compartilhamento de custos: as autoridades públicas deveriam cobrir os custos de educação básica para todos, melhorando a educação de pessoas jovens e apoiando os grupos-alvo de pessoas adultas com reduções de impostos ou subsídios diretos; as empresas deveriam financiar estágios profissionalizantes; os parceiros sociais deveriam negociar o compartilhamento dos custos de treinamento quando da renovação dos contratos individuais e dos acordos coletivos de trabalho; as instituições educacionais deveriam mobilizar recursos para novos planos de investimento e os indivíduos poderiam ser estimulados a gerir sua própria aprendizagem, respeitados os direitos especiais de treinamento concedidos a certos grupos-alvo.

2.3. Compartilhando responsabilidades para fomentar a inovação

Para uma implementação mais efetiva dos programas nacionais, este tipo de compartilhamento de responsabilidades deveria ser estendido às outras áreas de política pública. Outro exemplo crítico para o sucesso da estratégia de Lisboa, a sustentabilidade do modelo social europeu e a renovação da competitividade europeia é a política de inovação. Aqui, novamente, parece que há um nível bastante alto de consenso quanto a alguns possíveis objetivos comuns, sintetizados no item 8 das diretrizes globais para crescimento e emprego. A política de inovação deveria visar ao desenvolvimento de:

- a) uma produção sistemática de P&D: criar condições para estimular investimentos privados em P&D, principalmente garantindo incentivos fiscais e a mobilidade dos investigadores; reduzir o custo de patenteamento e melhorar a gestão dos direitos de propriedade intelectual; promover interfaces entre empresas e universidades;
- b) desenvolvimento de competências: disseminar a capacidade de inovação em todos os níveis educacionais; proporcionar treinamentos em gestão da inovação; alargar o repertório de habilidades de cada setor ou grupo social;
- c) inovação financeira: melhorar o acesso das PME's inovadoras ao capital de risco; reorientar os investimentos públicos em P&D e inovação; conceder incentivos fiscais com o mesmo propósito; atribuir prioridades novas aos fundos estruturais;
- d) provisão de serviços de consultoria: desenvolver serviços de apoio à inovação, transferência e difusão;
- e) melhoria da qualidade e viabilidade de novos produtos e serviços: política de competitividade; disseminação de padrões de qualidade; melhoria dos critérios de licitação pública; busca de mercados sofisticados;
- f) mudanças organizacionais: programas nacionais de desenvolvimento organizacional das empresas; reforma da administração universitária; modernização do serviço público;
- g) atividades de incubação: criação de incubadoras; apoio aos iniciantes na área de alta tecnologia;
- h) criação de redes: estímulo à formação de grupos e parcerias para a inovação; ampliação do acesso por banda larga; e-negócios.

Todavia, é preciso identificar mais claramente as responsabilidades no que se refere a:

- a sistemática de P&D, que depende das instituições de pesquisa e das empresas, mas também do arcabouço referencial a ser criado pelas autoridades públicas quanto à concessão de incentivos fiscais, organização das carreiras de pesquisa e direitos de propriedade intelectual;
- o desenvolvimento de competências, que depende das instituições educacionais e de treinamento, mas também das empresas e de sua colaboração com essas instituições;
- a inovação financeira, que depende das instituições financeiras mas também das iniciativas empresariais e das condições de regulação dos mercados financeiros pelas autoridades públicas;
- a qualidade dos produtos e serviços, que depende principalmente do comportamento das empresas, mas também da política de competitividade, da disseminação de padrões de qualidade e dos critérios de licitação pública adotados pelas autoridades públicas;
- as mudanças organizacionais, diretamente relacionadas às empresas, mas que também envolvem instituições educacionais e de pesquisa, bem como os serviços públicos;
- o desenvolvimento de redes, que depende de todos os atores que interagem nos sistemas nacionais ou regionais de inovação.

Além disso, as reformas do modelo social europeu já mencionadas acima são também concebidas para apoiar esta renovação da competitividade europeia com foco na inovação.

Em conclusão, a sustentabilidade do modelo social europeu depende do sucesso da estratégia global de crescimento e emprego, que agora são as duas palavras-chave. Este sucesso depende de uma nova abordagem para renovar a competitividade europeia, da plena utilização do potencial do mercado comum e dos mercados externos, bem como da ampliação dos espaços, na gestão macroeconômica, para as questões do crescimento. Finalmente, este sucesso também depende de reformas bem projetadas do próprio modelo social europeu.

As soluções concretas para alcançar esta combinação particular somente podem ser encontradas no âmbito de cada Estado-Membro. É por isso que a preparação e implementação dos programas nacionais de reforma para crescimento e emprego abrem oportunidades que não podem ser desperdiçadas.

BIBLIOGRAFIA SELECIONADA SOBRE A ESTRATÉGIA DE LISBOA PARA CRESCIMENTO E EMPREGO

1. Após a revisão intermediária

Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an enlarged European Union, European Commission, Directorate-General for Employment & Social Affairs, Oliver Dutheillet de Lamothe (coord.) with the collaboration of Tony Atkinson, Florian Gerster, Maria João Rodrigues, Ludek Rychly, Dieter Schimanke, May 2004.

SAPIR, André (coord.) with the collaboration of Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Viñals and Helen Wallace, with Marco Buti, Mario Nava, and Peter M. Smith, *An Agenda for a Growing Europe – The Sapir Report* (2004), Oxford: Oxford University Press.

SAKELLAROPOULOS, Theodoros; BERGHMAN, Jos (eds.), *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model* (2004), Social Europe Series, Volume 9, Schoten: Intersentia.

RODRIGUES, Maria João, Background paper SSH-ERA - For the mid-term review of the Lisbon strategy, November 2004. (http://europa.eu.int/comm/research/social-sciences/htm/advisory_group_sshera.htm)

KOK, Wim (coord.), Facing the Challenge – The Lisbon strategy for Growth and employment, Report from the High Level Group, November 2004.

Comissão Europeia (2005), Communication from the Commission to the Council – Draft Joint Employment Report 2004/2005, COM (2005) 13 final, 27.01.05.

Comissão Europeia (2005), Green Paper “Confronting demographic change: a new solidarity between the generations”, COM (2005) 94 final, 16.03.2005.

Conselho Europeu (2005), Conclusions of the Brussels European Council, Council of the European Union 7619/05, 22-23 March 2005 (Extract).

Comissão Europeia (2005), Working together for growth and jobs - Next steps in implementing the revised Lisbon Strategy, SEC (2005), 28.04.2005.

Conselho Europeu (2005), Conclusions of the Brussels European Council, Council of the European Union 10255/05, 16-17 June 2005 (Extract).

Conselho Europeu (2005), Integrated Guidelines: Broad Economic Policy Guidelines, Council of the European Union 10667/05, 28.06.2005.

Conselho Europeu (2005), Guidelines for the employment policies of the Member States, Council of the European Union 10205/05. 05.07.2005.

Comissão Europeia (2005), Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013, SEC (2005) 0299, 05.07.2005.

Comissão Europeia (2005), Communication to the Council and the European Parliament, Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme, COM (2005) 330 final, 20.07.2005.

Comissão Europeia (2005), Communication from the Commission on the Social Agenda, COM (2005) 33 final, 09.02.05.

2. De 2000 a 2005 - Geral

2.1. Geral

Comissão Europeia (1994), Growth, competitiveness, employment – The challenges and ways forward into the 21st Century, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Presidência da União Europeia (2000), Document from the Presidency - “Employment, Economic Reforms and Social Cohesion – Towards a Europe based on innovation and knowledge”, Council of the European Union 5256/00, 12.01.2000.

Conselho Europeu (2000-A), Conclusions of the Lisbon European Council, Council of the European Union SN 100/00, 23-24 March 2000.

Presidência da União Europeia (2000), Note on the ongoing experience of the open method of co-ordination, 9088/00, 14.06.2000.

Parlamento Europeu (2001), Report on the Spring 2001 European Council: The Lisbon process and the path to be followed, A5-0034/2001, 30.01.2001.

Comissão Europeia (2001), Communication from the Commission: Realising the European Union's potential: consolidating and extending the Lisbon Strategy, COM (2001) 79, 08.02.2001.

Conclusões da Presidência (Stockholm European Council), Ref. Council of the European Union SN 200/01.

Comissão Europeia (2002), Contribution to the Spring European Council in Barcelona: The Lisbon Strategy - Making Change Happen, COM (2002) 14 final, 15.01.2002.

Conclusões da Presidência (Barcelona European Council), Ref. Council of the European Union SN 100/02.

RODRIGUES, Maria João (coord.) (2002) with the collaboration of Robert Boyer, Manuel Castells, Gøsta Esping-Andersen, Robert Lindley, Bengt-Åke Lundvall, Luc Soete and Mario Telò, The New Knowledge Economy in Europe – a strategy for international competitiveness and social cohesion, Cheltenham: Edward Elgar.

RODRIGUES, Maria João (2003), European Policies for a Knowledge Economy, Cheltenham: Edward Elgar.

RODRIGUES, Maria João (2004), A Agenda Económica e Social da União Europeia – A Estratégia de Lisboa, Lisboa: Publicações D. Quixote.

Comissão Europeia (2003–A), Communication: Choosing to grow: Knowledge, Innovation and Jobs in a Cohesive Society – Report to the Spring European Council, 21 March 2003 on the Lisbon strategy of economic, social and environmental renewal, COM (2003) 5 final, 14.01.2003.

Conselho Europeu (2003), Conclusions of the Brussels European Council, Council of the European Union SN 100/03, 20-21 March 2003.

2.2. Áreas específicas de política pública

2.2.1. Política de Sociedade da Informação

Comissão Europeia, eEurope 2002 An Information Society for all, Action Plan prepared for Feira European Council, 14.06.00.

2.2.2. Política de Pesquisa

Comissão Europeia (2000), Communication: Towards a European Research Area, COM (2000) 06, 18.01.2000.

Parlamento Europeu, Conselho Europeu (2002), Decision concerning the 6th Framework Programme of the European Community for Research, Technological development and Demonstration activities, contributing to the creation of the European Research Area and to innovation (2002-2006), PE-CONS 3635/02, 27.06.2002.

Comissão Europeia (2003-G), Communication from the Commission Investing in Research: an Action Plan for Europe, COM (2003) 226 final, 30.04.2003.

2.2.3. Política de Inovação

Comissão Europeia (2000), Communication: Innovation in a Knowledge-driven Economy, COM (2000) 567, 20.09.2000.

Comissão Europeia (2002), Communication from the Commission: Industrial Policy in an Enlarged Europe, COM (2002) 714 final, 11.12.2002.

Comissão Europeia (2003-D), Communication from the Commission Innovation Policy: Updating the Union's Approach in the Context of the Lisbon Strategy, COM (2003) 112 final, 11.03.2003.

2.2.3. Política de Empreendedorismo

Comissão Europeia (2000), Benchmarking Enterprise Policy – First results from the Scoreboard, SEC (2000) 1842, 27.10.2000.

Comissão Europeia (2003-B), Green Paper on Entrepreneurship in Europe, COM (2003) 27 final, 21.01.2003.

Comissão Europeia, Some Key Issues in Europe's Competitiveness – Towards an Integrated Approach, COM (2003) 704 final, 21.11.2003.

2.2.4. Política de Mercado Comum

Comissão Europeia, Financial Services Action Plan – Second Progress Report (2000), COM (2000) 336 final, 30.05.2000.

2.2.5. Políticas Macroeconômicas

Banco Europeu de Investimentos (2001), Innovation 2000 Initiative: From Lisbon to Stockholm: the EIB's i2i one year after – Progress and perspectives in implementation, March 2001.

Comissão Europeia (2003-E), Communication from the Commission on the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003-2005 period), COM (2003) 170 final, 08.04.2003.

2.2.6. Política Educacional

European Commission (2000), Communication from the Commission eLearning – Designing tomorrow's education, COM (2000) 318 final, 24.05.2000.

European Commission (2001), Report on the future objectives of education systems, COM (2001) 59 final, 31.01.2001.

European Commission (2003-C), Communication from the Commission The role of the universities in the Europe of knowledge, COM (2003) 58, 05.02.2003.

European Commission, "Education & Training 2010" – The Success of the Lisbon Strategy Hinges on Urgent Reforms, (Draft joint interim report on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe), COM (2003) 685 final, 11.11.2003.

2.2.7. Política de Emprego

Comissão Europeia (2003-F), Proposal for a Council decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States, COM (2003) 176 final, 08.04.2003.

Conjunto referente ao emprego:

- Comissão Europeia, Joint Employment Report 2003.
- Comissão Europeia, Recommendation for a Council Recommendation on the implementation of Member States' employment policies.
- Comissão Europeia, Proposal for a Council Decision on Guidelines for Member States' employment policies for the year 2003.

2.2.2. Política social

Comissão Europeia (2000), Social Policy Agenda, COM (2000) 379 final, 28.06.2000.

Conselho Europeu (2000-C), Fight against poverty and social exclusion – Definition of objectives for Nice European Council – Political agreement, Ref. 12189/00, 10.10.2000.

Comissão Europeia, Modernising Social Protection for More and Better Jobs – a Comprehensive Approach Contributing to Making Work Pay, REF. COM (2003) 842 final, 30.12.2003.

2.2.10. Política de Desenvolvimento Sustentável

Comissão Europeia (2001), Communication from the Commission, A Sustainable Europe for a Better World: a European Union Strategy for Sustainable Development, COM (2001) 264 final, 15.05.2001.

GOVERNANÇA ESTRATÉGICA DE PROJETOS E AGENDAS DE DESENVOLVIMENTO¹

Os países da América Latina confrontam-se com vastos problemas de desigualdades sociais e regionais, de reequilíbrio ambiental e de melhoria da sua inserção na economia global. Para responder a estes problemas, é necessário promover processos de mudança de larga escala e de longo prazo, que requerem a definição de uma estratégia integrada de desenvolvimento e a construção de sistemas de governança estratégica.

Assim, este texto tem por objetivos:

1. Propor referências metodológicas para uma agenda de desenvolvimento, cobrindo as fases de:

- definição;
- consulta;
- adoção;
- implementação;
- monitoramento;
- avaliação.

Estas várias fases serão apresentadas com detalhe metodológico.

2. Identificar os tipos de mecanismos institucionais a construir para conduzir este processo de governança estratégica, fazendo uma referência especificada aos:

- mecanismos de democracia representativa;
- mecanismos da democracia participativa;
- mecanismos de modernização da administração pública.

3. Concretizar como estes mecanismos podem operar no nível federal, estadual e local. A construção deste sistema de governança estratégica tem, necessariamente, de se referir a ambientes multiatores e a multiníveis de governança, cujas interfaces devem ser trabalhadas.

¹ Adaptação de texto elaborado pela Prof.Dra. Maria João Rodrigues para a Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) da Presidência da República em setembro de 2006.

4. Por fim, explorar caminhos possíveis para a definição de uma agenda de desenvolvimento e a construção de uma governança estratégica no nível da macrorregião em processo de cooperação/integração regional. A experiência de outras macrorregiões no nível mundial, em particular da União Européia, será invocada com esse propósito.

1. Planejamento e gestão estratégica

A definição e implementação de uma agenda de desenvolvimento requerem um processo de planejamento estratégico. Mas pode-se perguntar: dada a complexidade e a rapidez da mudança nas sociedades contemporâneas, haverá ainda lugar para algum tipo de planejamento? Será ele relevante, útil ou mesmo possível? Partiremos do princípio que ele:

- é relevante, porque a mudança é impulsionada pelas iniciativas individuais e pela competição entre elas, mas também por novas formas de cooperação, ambas requerendo a definição de regras acerca do interesse coletivo, que devem estar baseadas em objetivos e prioridades de longo prazo;
- é útil para “iluminar” o caminho à frente, e tanto mais útil quanto é rápido e complexo o automóvel que procuramos conduzir. É mesmo indispensável em mudanças de envergadura, como a implementação de uma nova agenda de desenvolvimento ou o estímulo de processos de cooperação regional;
- é possível, se o nosso conceito for de um planejamento estratégico visando não prever e definir o futuro, mas, antes, antecipar os futuros possíveis – porque há sempre vários! – e procurar influenciá-los com base numa gestão estratégica da mudança.

Depois dos anos 80 e 90, em que a crítica de conceitos ultrapassados de planejamento pareciam ter enterrado o próprio conceito de planejamento, eis que ele tem sido relançado em novos termos. No setor privado, por grandes empresas e, no setor público, por países asiáticos, europeus e, mais especificamente, pela União Européia. É também importante fazer o balanço das diferentes fases e da rica experiência da América Latina.

É esta concepção e experiência mais recente de planejamento estratégico que procuraremos apresentar aqui de forma sistematizada, integrando-a em sete etapas do ciclo de gestão estratégica:

- preparação;
- análise estratégica;
- prospectiva estratégica;
- definição e desenvolvimento da estratégia;
- planejamento operacional;
- implementação;
- monitoramento e avaliação.

1.1. A preparação

A preparação tem início com a criação de um momento de impulso inicial, que pode resultar de uma confluência de fatores: emergência de novos desafios, alterações na composição do poder político, experiências externas estimulantes, novas percepções, novas perspectivas teóricas. A vontade política de definir uma nova agenda de desenvolvimento é, porém, o fator decisivo. Mas não basta. Para que o processo tenha um arranque sólido, é preciso:

- contar com uma equipe central que conheça bem o estado da arte das políticas públicas em curso;
- contar com o recurso a peritos que possam trazer novas perspectivas teóricas sobre os problemas e construir um modelo causal mais relevante. Algumas opções a este respeito deverão, portanto, ser feitas ao início, mesmo que venham a ter algumas inflexões posteriormente (veja exemplo no Quadro 1);
- contar com coordenadores capazes de organizar uma interação sistemática, criativa e eficaz entre funcionários e peritos, devendo ambos ser, nesta etapa, para além de bons especialistas, também bons generalistas.

Quadro 1 – Estratégia para um novo Ciclo de Desenvolvimento



1.2. Análise estratégica

A análise estratégica deverá percorrer os seguintes passos, tirando partido dos relatórios já disponíveis, para evitar começar tudo de novo:

- análise do contexto global: principais tendências econômicas, sociais, ambientais, tecnológicas;
- análise da situação nacional: desafios e problemas; pontos fortes e fracos; ameaças e oportunidades;
- identificação dos principais fatores estruturantes de cenários possíveis, a selecionar a partir da síntese desta análise com base no modelo causal já referido em 1.1;
- teste, consolidação e aprofundamento do modelo causal com base na construção de uma matriz de impactos cruzados, eventualmente com recurso a uma consulta *Delphi* a peritos (esta a ponderar, porque é demorada).

1.3. Prospectiva estratégica

Pode-se, então, passar-se à etapa da prospectiva estratégica, a qual deverá percorrer os seguintes passos:

- identificação de cenários possíveis, a construir com base em combinatórias verossímeis de evoluções possíveis dos fatores estruturantes (veja Quadro 2);

- ordenação destes cenários possíveis por grau de probabilidade, com base na análise estratégica referida na etapa anterior;
- ordenação destes cenários possíveis, por grau de desejabilidade, com base na definição de valores e prioridades políticas que devem ser claramente explicitadas, ao passar-se, aqui, de uma perspectiva analítica para uma perspectiva normativa;
- identificação final de um cenário de referência, que deve estar entre os desejáveis, mas também conter níveis suficientes de probabilidade, nas condições que terão de ser especificadas. É aqui que se pode passar à fase seguinte da definição da estratégia de desenvolvimento.

Quadro 2 - Fatores Estruturantes e Construção de Cenários

FATORES ESTRUTURANTES E SUA POSSÍVEL EVOLUÇÃO	CONTEXTO GLOBAL			SISTEMA POLÍTICO			EVOLUÇÃO ECONÔMICA NACIONAL			EVOLUÇÃO SOCIAL NACIONAL		
	HIP a	HIP b	HIP c	HIP a	HIP b	HIP c	HIP a	HIP b	HIP c	HIP a	HIP b	HIP c
CENÁRIOS												
CENÁRIO A	X			X			X			X		
CENÁRIO B			X			X			X			X
CENÁRIO C		X			X			X			X	
CENÁRIO D		X			X			X			X	
CENÁRIO E		X				X		X				X

1.4. Definição e desenvolvimento da estratégia

A definição da estratégia de desenvolvimento deve basear-se:

- em primeiro lugar, num enunciado claro do objetivo estratégico;
- em segundo lugar, na identificação de grandes prioridades estratégicas, que devem ser poucas e articuladas entre si, enquanto fatores causais capazes de conduzir ao objetivo estratégico;
- por último, na especificação destas grandes prioridades estratégicas em linhas diretrizes, com base numa árvore de objetivos (veja Quadro 5).

1.5. Planejamento operacional

A etapa do planejamento operacional:

- começa por utilizar estas linhas diretrizes, para especificar as reorientações a introduzir nas várias políticas setoriais;
- prossegue com a definição de programas de medidas e metodologias de ação que permitem passar da definição de uma estratégia de desenvolvimento à definição de uma agenda de desenvolvimento. Para este efeito, é também necessário combinar o trabalho de funcionários que conhecem bem o estado da arte de cada política setorial com novas perspectivas que possam ser trazidas por peritos desse setor;
- outro passo fundamental para a credibilidade do exercício é o de especificar os meios jurídicos e financeiros que deverão ser mobilizados para a concretização desta agenda, a par da definição de indicadores de realização física e financeira, indicadores de resultados e indicadores de impacto;

- finalmente esta etapa não estará concluída sem a organização dos serviços, com a clara identificação das equipes responsáveis por programa e por projeto, assim como a criação de instâncias de coordenação que possam apoiar a gestão estratégica da agenda de desenvolvimento, a qual deve estar colocada no mais alto nível, ou seja, o do Governo ele próprio.

Nesta fase de planejamento operacional e na fase de implementação, é por vezes necessário organizar os serviços públicos de acordo com uma lógica não setorial, mas horizontal, mobilizando os serviços relevantes em função dos problemas a enfrentar, independentemente do ministério a que pertencem. Nestes casos, a coordenação horizontal é atribuída à coordenação central do governo ou a um desses ministérios, com identificação clara de um ministro coordenador, de uma equipe horizontal de ministros e de um gestor de programa a tempo inteiro. Em qualquer caso, a coordenação central do Governo faz o monitoramento sistêmico do conjunto dos programas e da sua articulação com o processo orçamental.

1.6. Implementação

A implementação é, evidentemente, a etapa chave. Sucede ao planejamento, mas é altamente condicionada por ele, o qual, na realidade, nunca deve deixar de existir ao longo do processo de gestão estratégica. Por isso, este processo deve ser equacionado não só como um ciclo, mas também como um sistema de etapas que interagem entre si.

A primeira condição para uma implementação eficaz tem a ver com a adesão e mobilização da sociedade, questão central de que trataremos no capítulo seguinte. Mas há também outra, mais básica, que é freqüentemente subestimada: a da adesão e motivação dos próprios funcionários públicos que terão a cargo a implementação. Daqui a importância dos procedimentos de comunicação interna e acionamento das equipes responsáveis desde a fase de planejamento operacional.

Sempre que possível, a implementação deve basear-se em projetos piloto que permitam testar e afinar as melhores soluções. A sua difusão e posteriormente, generalização, deve atender às condições locais específicas e tudo isto requer a organização de dispositivos de intercâmbio e discussão sobre boas práticas, capazes de as colocar em contexto. Estes dispositivos assentam em oficinas e relatórios elaborados com a contribuição de peritos. Daqui a importância dos procedimentos de monitoramento e avaliação.

É de notar que nem sempre a metodologia dos projetos piloto pode ser seguida. Quando, por exemplo, estão em jogo critérios de equidade no acesso mais generalizado a incentivos ou benefícios, a metodologia depende, sobretudo, dos procedimentos de consulta prévia de que falaremos adiante.

A implementação de uma agenda de desenvolvimento é concretizada de diferentes modos:

- pelo exercício do papel regulador por parte do Estado;
- pelo fornecimento de serviços públicos;
- pela gestão dos processos de mudança.

Relativamente à definição do papel regulador do Estado, existem hoje metodologias para “melhor regulação” que, partindo dos objetivos políticos em vista, procedem a uma avaliação *ex-ante* do seu impacto sobre os vários atores implicados, por forma a evitar efeitos não desejados e a reduzir a carga administrativa envolvida.

Relativamente à melhoria do fornecimento de serviços públicos, há hoje opções básicas a fazer em cada área no que diz respeito ao modelo de descentralização/desconcentração, ao desenho dos sistemas informáticos e de organização e ao eventual recurso ao *out-sourcing* ou formas de parceria público-privada. Para além do fornecimento de serviços, o papel económico do Estado na implementação de uma estratégia de desenvolvimento é também muito relevante por ele ser o maior empregador, investidor e comprador.

Quanto à gestão dos processos de mudança, ela requer capacidade de liderança e gestão de projeto, capacidade de gestão de pessoas, de gestão da comunicação e de gestão das relações com os vários atores envolvidos, mas envolve também questões mais vastas do quadro de governança que serão abordadas no capítulo seguinte.

1.7. Monitoramento e avaliação

O monitoramento pode hoje ser realizado de maneira muito mais eficaz com base em sistemas informáticos de controle de gestão, que devem permitir acompanhar os indicadores de realização física e financeira, assim como os indicadores de resultados, mais difíceis de obter, porque requerem muitas vezes a articulação com o sistema estatístico nacional, requerendo a sua melhoria;

Quanto à avaliação, ela visa ligar as conclusões do monitoramento sobre eficiência e eficácia a uma identificação mais abrangente dos impactos do programa, em face dos seus objetivos mais estratégicos. A avaliação ganha assim em ser colocada no quadro mais vasto do modelo causal e do cenário de referência já mencionado, e deve combinar uma vertente interna conduzida pelas entidades responsáveis, com uma vertente externa conduzida por entidades independentes. Convém sempre esclarecer que o propósito central da avaliação não é o de julgar e censurar, mas, antes, o de criar um processo de aprendizagem coletiva para fazer melhor.

Com base nesta avaliação, pode chegar em certo momento a necessidade de se proceder a uma atualização/revisão maior da estratégia de desenvolvimento. Pode começar aí um novo ciclo, de acordo com as etapas já descritas.

2. Governança Estratégica

No tópico precedente, fizemos uma apresentação do ciclo de planeamento e gestão estratégica, abstraindo, provisoriamente, do seu enquadramento institucional. Ele é, porém, marcante ao longo de todo esse ciclo.

Na nossa apresentação vamos pressupor um quadro de democracia representativa, enriquecido por mecanismos de democracia participativa.

2.1. Funções na gestão estratégica e atores

Para uma maior eficácia do processo, é conveniente esclarecer tanto quanto possível as funções institucionais que deverão estar acometidas a cada tipo de ator. Para além das especificidades de cada arranjo constitucional, deverá caber:

- ao Governo, a função de iniciativa na proposta de estratégia de desenvolvimento e, depois, em cascata, da agenda de desenvolvimento e dos programas, instrumentos legislativos e financeiros. Em um contexto democrático, isto não obsta, obviamente, que contrapropostas possam ser apresentadas por partidos políticos, entidades da sociedade civil organizada ou cidadãos simplesmente;

- às entidades da sociedade civil, participar nos processos de consulta e de concertação propostos pelo Governo, de acordo com regras acordadas previamente. Para além disto, a sociedade civil pode lançar todas as iniciativas que entender, no quadro das regras de vida democrática;
- ao Governo, proceder à reelaboração das suas propostas em função da etapa de consulta, no sentido de as apresentar ao Parlamento;
- ao Parlamento, de proceder ao debate sobre estas propostas, assim como à adoção dos instrumentos legislativos e financeiros que forem da sua competência. O Governo pode proceder a novas reelaborações em função do debate parlamentar;
- ao Governo, apoiado pela Administração Pública, lançar a etapa de implementação, envolvendo todos os atores relevantes;
- aos atores da sociedade civil, participar na implementação, com base em iniciativas individuais, projetos de organizações, parcerias envolvendo várias entidades da sociedade civil e parcerias público-privadas;
- ao Governo, apoiado pela Administração Pública, organizar o monitoramento e a avaliação, envolvendo a sociedade civil e o Parlamento;
- aos meios de comunicação, difundir informação, comentários e opiniões ao longo de todo o processo.

2.2. Capacitação dos atores para a gestão estratégica

As experiências bem sucedidas provam, porém, que não basta definir as funções dos atores, é preciso desenvolver a capacitação dos atores para as exercer. A título de exemplos, essas experiências sugerem os seguintes:

- a capacidade de gestão estratégica do Governo é reforçada em primeiro lugar pelas características pessoais dos líderes, mas também pela existência de uma equipe de prospectiva e gestão estratégica junto a eles, ligada em rede a equipes semelhantes nos vários ministérios. A realização regular de oficinas internas ao Governo, para discussão mais livre e estratégica, previamente preparada, é também muito útil;
- a capacidade da Administração Pública é reforçada quando, além da existência de equipes de prospectiva e gestão estratégica, o seu efeito se faz sentir no funcionamento normal do Ministério: isto depende da comunicação interna, incluindo a realização de oficinas internas dos altos funcionários na presença do respectivo Ministro. A gestão por projetos e equipes responsáveis é também crucial para o desenvolvimento de novas capacidades, assim como a procura constante das melhores práticas no nível nacional e internacional;
- a capacitação do Parlamento também não deveria ser ignorada. Práticas como a audiência de peritos e audiências públicas ou novas formas de organização, como estruturas de articulação horizontal entre várias comissões parlamentares, podem ser particularmente úteis;
- a capacitação da sociedade civil depende, em grande parte, do seu envolvimento nos processos de consulta, mas também da criação de capacidade técnica específica e da realização de oficinas e conferências alargadas. A exigência de preparação aumenta quando entidades da sociedade civil são envolvidas em procedimentos não só de consulta, mas também de concertação, visando a consensualização de objetivos para além das diferenças. A exigência é ainda maior quando, como entre entidades empresariais e sindicais, se visa negociar acordos específicos ou pactos estratégicos.

Finalmente, quando a implementação de programas depende em muito da sociedade civil, pode ser importante transformar a sua apresentação para um formato mais inteligível para cada ator em causa. As chamadas “caixas de ferramentas” são elaboradas pelo Governo com esse propósito de chegar a cada ator da forma mais apropriada (veja exemplo no Quadro 6, anexo).

3. Síntese: Governança e Gestão Estratégica para uma Agenda de Desenvolvimento

Com base nas especificações referidas nos tópicos 1 e 2, é agora possível apresentar uma visão de conjunto de um processo de governança e gestão estratégica para definir e implementar uma estratégia de desenvolvimento (veja Quadro 3).

Quadro 3 – Gestão e Governança Estratégica

GESTÃO ESTRATÉGICA	GOVERNANÇA ESTRATÉGICA
Preparação	Impulso político estratégico
Análise estratégica	
Prospectiva estratégica	Seleção de cenário de referência
Definição e desenvolvimento da estratégia	Opções políticas estratégicas
	Proposta política
	Desenvolvimento do processo de consulta
Reelaboração	Reelaboração da Proposta política; Debate parlamentar e adoção de instrumentos legislativos
Planejamento operacional	
Implementação	Implementação
Monitoramento e avaliação	Monitoramento e avaliação

4. Governança Estratégica nos Vários Níveis

O quadro acima apresentado procura simplificar algo que é bem mais complexo, por várias razões de contexto político e histórico, mas também pelo fato de a governança se exercer em vários níveis: local, regional/estadual, nacional, macro-regional e internacional. Ainda que central, o nível nacional tem que se articular com os demais níveis se quiser melhorar a governança. Isto é particularmente verdade quando tratamos de agenda de desenvolvimento.

Para esclarecer este contexto de governança em vários níveis é muito útil elaborar um quadro que especifique as competências de cada nível relativamente a cada política setorial abrangida pela agenda de desenvolvimento (veja Quadro 4). Rapidamente se conclui que os graus de descentralização abaixo do nível nacional são muito diferentes consoante as políticas. O mesmo se passa com os graus de centralização acima do nível nacional, sobretudo quando tratamos de integração no nível da macrorregião.

Neste quadro amplo de análise, não vale a pena perguntar se precisamos de abordagens *top-down* ou *bottom-up*, porque precisamos das duas. A pergunta de fato relevante é como devemos combiná-las precisamente em cada política setorial. Por exemplo, é lógico que a política de comércio externo tenha que ser muito mais centralizada que a política de combate à pobreza. Mas, mesmo esta, tem que ter elementos altamente centralizados, como as medidas tributárias.

Em qualquer caso, quando falamos de governança estratégica para definir e implementar uma agenda de desenvolvimento há duas conclusões que parecem confirmadas:

- cada nível de governança deveria fazer uso dos procedimentos de gestão e governança estratégica já assinalados (veja Quadro 3) nos domínios em que tem competências institucionais próprias;
- um certo grau de centralização estratégica é necessário se se quiser impulsionar uma mudança de maior envergadura. A grande questão passa, então, a ser eminentemente política: que esse nível com maior poder de centralização tenha a legitimidade democrática necessária.

Quadro 4 - Políticas Setoriais e Níveis de Governança

POLÍTICAS SETORIAIS NÍVEIS DE GOVERNANÇA	COMÉRCIO EXTERNO	MACROECONÔMICA	INDUSTRIAL	PESQUISA	EMPREGO	EDUCAÇÃO	PROTEÇÃO SOCIAL	AMBIENTE
MACRORREGIONAL	X		X	X	X			X
NACIONAL	X	X	X	X	X	X	X	X
ESTADUAL/REGIONAL			X	X	X			X
LOCAL					X	X	X	X

5. Governança Estratégica em Contexto de Integração Regional

O nível relevante de centralização estratégica para uma agenda de desenvolvimento é, ainda, no caso dos países de América Latina, o nível nacional. Mas pode acontecer que, como no caso da história europeia, ele possa vir a ser, em certos domínios, o nível da macrorregião.

No caso da União Europeia, as políticas cambial, monetária, comercial, agrícola e de concorrência são políticas de nível macrorregional. Noutras políticas há competências repartidas entre o nível comunitário e o nacional, como é o caso de: ambiente, transportes, pesquisa ou emprego. E depois há políticas que são mais do nível nacional, como é o caso da política industrial, de segurança social, de saúde ou de educação. Mas, mesmo nestes casos:

- a União Europeia detém certas competências próprias e desenvolve uma combinação específica de instrumentos diversificados;
- a União Europeia tem vindo a desenvolver um processo de governança estratégica no nível comunitário envolvendo todos os 25 Estados membros, o que tem aumentado o nível de coordenação entre eles no que diz respeito a estas políticas nacionais.

Este processo recorre ao chamado método aberto de coordenação, hoje aplicado em 12 políticas setoriais da UE, utilizando instrumentos considerados mais informais e soft.

O método aberto de coordenação é um método que visa criar um certo grau de convergência estratégica entre países e regiões, embora respeitando as suas especificidades. Este método tem sido desenvolvido de acordo com as seguintes etapas:

1. identificação dos principais desafios estratégicos comuns;
2. identificação e debate sobre boas práticas na resposta a esses desafios estratégicos;
3. definição de objetivos ou linhas diretrizes comuns para as políticas públicas (veja exemplo no Quadro 5);
4. tradução e adaptação dessas linhas diretrizes para as políticas nacionais;
5. implementação dessas linhas diretrizes de forma adaptada a cada país e por forma a mobilizar a sociedade civil (veja exemplo no Quadro 6);
6. monitoramento dessa implementação com base em indicadores comuns e metas quantitativas adaptadas a cada caso;
7. avaliação do processo e atualização das linhas diretrizes.

Conforme o exposto nos textos precedentes, convém recordar alguns comentários gerais sobre o método aberto de coordenação em si próprio:

- o objetivo do método aberto de coordenação não é definir um *ranking* geral dos países em cada política, mas sim organizar um processo de aprendizagem no nível regional, com vistas a estimular a troca e a emulação de boas práticas e a auxiliar os países a melhorar as suas políticas nacionais;
- o método aberto de coordenação utiliza o benchmarking como técnica, mas vai para além do simples exercício de *benchmarking*. Cria uma dimensão regional, opera escolhas políticas por meio da definição de linhas diretrizes comuns e encoraja a gestão por objetivos por meio da adaptação destas linhas diretrizes comuns à diversidade nacional;
- o método aberto de coordenação é uma forma concreta de desenvolver a governança moderna utilizando o princípio da subsidiariedade;
- o método aberto de coordenação pode promover a convergência em relação ao interesse comum e às prioridades comuns acordadas, com respeito pelas diversidades nacionais e regionais. Trata-se de um método inclusivo para aprofundar a cooperação e a integração regional;
- o método aberto de coordenação deve ser combinado com os outros métodos existentes, dependendo do problema a tratar. Estes métodos vão da harmonização à cooperação. O método aberto de coordenação ocupa, ele próprio, uma posição intermédia nesta escala de diferentes métodos. Vai para além da cooperação intergovernamental e constitui um instrumento de integração a juntar a um conjunto mais geral de instrumentos;
- a instância de coordenação política, qualquer que seja ela, deve desempenhar um papel crucial enquanto catalisador nos diferentes estádios do método aberto de coordenação, nomeadamente por meio de: apresentação de propostas para linhas diretrizes comuns, organização de trocas de boas práticas, apresentação de propostas de indicadores, apoio ao monitoramento e à revisão pelos pares;
- o método aberto de coordenação pode, igualmente, tornar-se um importante instrumento para melhorar a transparência e a participação democrática.

O método aberto de coordenação é chamado “aberto” por várias razões:

- porque as linhas diretrizes comuns e a sua prioridade relativa podem ser adaptadas no nível nacional;

- porque as boas práticas deveriam ser avaliadas e adaptadas no seu contexto nacional;
- porque existe uma distinção clara entre indicadores de referência a adotar no nível regional e metas concretas a adotar por cada país para cada indicador, tendo em conta o seu ponto de partida. Por exemplo, os indicadores comuns podem ser o ratio entre investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e o PIB, ou a participação feminina no mercado do trabalho, mas o objetivo deverá ser diferente para cada país. Isto significa que o monitoramento e a avaliação devem se basear nos progressos alcançados ou nos resultados relativos;
- porque o monitoramento e a avaliação devem ter em conta o contexto nacional numa abordagem sistêmica;
- finalmente, porque o desenvolvimento deste método, nos seus diferentes estádios, deve estar aberto à participação dos vários atores da sociedade civil, criando novas formas de parceria.

Com base nestas experiências diversificadas, pode fazer sentido desenvolver entre os países da América Latina uma experiência-piloto que poderia incidir sobre uma política setorial que seja crucial para o sucesso de uma agenda de desenvolvimento. Uma boa escolha seria a da política educativa. É esta a sugestão que fazemos ao concluir o presente texto.

ANEXOS PARA ESTUDO DE CASO

Quadro 5 – Prioridades Estratégicas e linhas diretrizes da Agenda de Lisboa na União Européia

As prioridades estratégicas

As prioridades da Estratégia de Lisboa passaram a ter quatro eixos depois da revisão intermediária durante a Presidência de Luxemburgo em 2005:

1. Promover o conhecimento para o crescimento através de ambiciosas políticas de pesquisa, inovação, educação e treinamento;
2. Melhorar a atratividade da economia europeia para investir e trabalhar, aprofundando-se no Mercado Único, melhorando o ambiente de negócios e expandindo a infra-estrutura europeia;
3. Criação de mais e melhores empregos, investindo nas pessoas, modernizando o Modelo Social Europeu e combatendo a exclusão social;
4. Política macroeconômica para o crescimento e emprego.

Estratégia de Lisboa

As linhas diretrizes para crescimento e emprego

1. Conhecimento e Inovação – mecanismos para o crescimento sustentável:
 - Aumentar e melhorar o investimento em P&D, especialmente no mercado privado;
 - Facilitar todas as formas da inovação;
 - Facilitar a expansão e o uso eficaz das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e construir uma sociedade da informação totalmente inclusiva;
 - Fortalecer as vantagens competitivas da sua indústria de base;
 - Estimular o uso sustentável dos recursos e fortalecer as sinergias entre proteção do meio-ambiente e crescimento.
2. Tornando a Europa um lugar mais atrativo para o investimento e o trabalho:
 - Ampliar e aprofundar o Mercado Interno;
 - Assegurar mercados abertos e competitivos dentro e fora da Europa e aproveitar os benefícios da globalização;
 - Criar um ambiente de negócios mais competitivo e estimular a iniciativa privada através de melhor regulação;
 - Promover uma cultura empresarial e criar um ambiente sustentador das Pequenas e Médias Empresas (PMEs);
 - Expandir e melhorar a infra-estrutura europeia e priorizar projetos transnacionais.
3. Mais e Melhores Empregos:
 - Implementar políticas de emprego com o objetivo de atingir o pleno emprego, melhoria da qualidade e produtividade no trabalho e fortalecimento da coesão social e territorial;
 - Promover uma visão de vida inteira para o trabalho;
 - Assegurar mercados de trabalho inclusivos, melhorar a atratividade do trabalho e fazê-lo recompensar aos candidatos a emprego, inclusive às pessoas desamparadas e aos inativos;

- Atender melhor às necessidades do mercado de trabalho;
- Promover a flexibilidade combinada com a estabilidade do emprego e reduzir a segmentação do mercado de trabalho, considerando o papel dos parceiros sociais;
- Assegurar custos trabalhistas e mecanismos salariais compatíveis com o emprego;
- Expandir e melhorar o investimento no capital humano;
- Adaptar a educação e os sistemas de treinamento para as novas exigências de competência.

4. Políticas macroeconômicas para o crescimento e emprego:

- Garantir a estabilidade econômica para o crescimento sustentável;
- Preservar a sustentabilidade econômica e fiscal como base para o crescimento do emprego;
- Promover um crescimento orientado ao emprego e uma eficiente alocação de recursos;
- Garantir que a evolução salarial contribua para a estabilidade macroeconômica e para o crescimento;
- Promover políticas macroeconômicas, estruturais e de emprego mais coerentes;
- Contribuir para o dinamismo e o bom funcionamento da União Econômica e Monetária (UEM).

Quadro 6 – A Agenda de Lisboa na União Européia - “Caixa de Ferramentas” para os diferentes atores

Inovadores

Serviços de suporte de inovação, disseminação e transferência de tecnologia:

- Pólos de inovação, redes e incubadoras junto com universidades, instituições de pesquisa e empresas;
- Aquisição pública de produtos e serviços inovadores;
- Redes regionais ou de interesse local na União Européia com maior envolvimento das PMEs;
- Redução da carga administrativa sobre as empresas, particularmente as PMEs e as novas empresas;
- Melhora do acesso a financiamentos, particularmente micro-empréstimos e outras formas da capital de risco;
- Suporte para as mudanças de ocupação, incluindo treinamento, trabalho autônomo, criação de negócios e mobilidade geográfica;
- Respostas às novas necessidades de ocupação, competências estratégicas e futuras habilidades exigidas, seu reconhecimento efetivo e a validação da aprendizagem não-formal e informal.

Empresas

- Melhor uso dos incentivos para aumentar a P&D privada;
- Novos serviços de suporte, especialmente para disseminação e transferência de tecnologia;
- Pólos de inovação, redes e incubadoras junto com universidades, instituições de pesquisa e empresas;
- Aquisição pública de produtos e serviços inovadores;
- Acesso ao financiamento doméstico e internacional;
- Novas iniciativas tecnológicas baseadas em parcerias público-privadas;
- Redes regionais ou de interesse local na União Européia com maior envolvimento das PMEs;
- Eficiência de energia e co-geração, e a rápida expansão de tecnologias ambientalmente amistosas e ecoeficientes;
- Acelerar a transposição das regras do Mercado Interno;

- Eliminar obstáculos à atividade transnacional;
- Aplicar efetivamente as regras de compras públicas elaboradas pela União Europeia;
- Promover um mercado interno de serviços totalmente operacional, preservando o modelo social europeu;
- Implementação e reforço do Plano de Ação de Serviços Financeiros;
- Remover barreiras regulatórias e comerciais e outras barreiras que impedem a competição;
- Revisão da ajuda estatal de modo a incentivar certos objetivos horizontais como pesquisa, inovação e otimização de capital humano;
- Redução da carga administrativa sobre as empresas, particularmente as PME e as novas empresas;
- Melhoria da qualidade das regulações novas e das já existentes;
- Estimular empresas a desenvolver sua responsabilidade social corporativa;
- Fortalecer estímulos econômicos, incluindo a simplificação do sistema tributário e reduzindo custos trabalhistas (excluindo salários);
- Criação de pontos de contato únicos e estimular a criação de redes de suporte nacionais empresariais;
- Reforçar a educação voltada ao empreendedorismo e treinamento para as PMEs;
- Facilitar a transferência da propriedade, modernizar as leis de falência e melhorar os processos de reestruturação;
- Promover e disseminar formas inovadoras e adaptáveis de organização do trabalho.

Universidades

- Gasto público mais eficiente e efetivo em P&D;
- Desenvolvimento e fortalecimento de centros de excelência em educação e de instituições de pesquisa que melhorem a cooperação e a transferência de tecnologias entre institutos públicos de pesquisa e iniciativa privada;
- Modernização da gestão de instituições de pesquisa e universidades;
- Assegurar provisão suficiente de pesquisadores qualificados atraindo mais estudantes para disciplinas científicas, técnicas e de engenharia e realçando o desenvolvimento de carreiras e a mobilidade europeia, internacional bem como intersectorial, de pesquisadores;
- Redes e pólos de inovação reunindo universidades, instituições de pesquisa e empresas;
- Melhor antecipação das deficiências, gargalos e habilidades necessárias no mercado de trabalho;
- Estratégias de aprendizagem abertas a todos, ao longo da vida nas instituições de ensino (Educação continuada);
- Assegurar a atratividade, abertura e padrões de qualidade de educação e treinamento e assegurar caminhos de aprendizagem flexíveis;
- Responder às novas necessidades ocupacionais, competências e habilidades básicas e futuras exigências com a melhoria das definições e transparência das qualificações.

Escolas

- Estimular o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) em escolas públicas;
- Reforçar a educação empresarial;
- Melhor antecipação das habilidades necessárias e lacunas e gargalos do mercado de trabalho;
- Educação inclusiva e política de treinamento e ação para facilitar significativamente o acesso ao ensino profissionalizante, secundário e superior, incluindo treinamento empresarial e de jovens trabalhadores;
- Reduzir a evasão escolar precoce;

- Estratégias de aprendizagem abertas a todos, ao longo da vida nas instituições de ensino (Educação continuada);
- Ampliar e assegurar a atratividade, abertura e padrões de qualidade de educação e treinamento, alargando a oferta de educação e oportunidades de treinamento e assegurando caminhos flexíveis de aprendizagem;
- Responder às novas necessidades ocupacionais, competências básicas e futuras habilidades necessárias, por meio da melhoria da definição e transparência das qualificações.

Jovens

- Atração de mais estudantes para disciplinas científicas, técnicas e de engenharia;
- Suporte à inovação, especialmente para a disseminação e transferência de tecnologia;
- Uso amplo de Tecnologias de Informação e Comunicação em serviços públicos, PMEs e nos domicílios;
- Reforçar a educação empresarial e treinamento para PMEs;
- Construir caminhos de emprego para jovens e reduzir o desemprego juvenil;
- Medidas ativas e preventivas ao mercado de trabalho, incluindo identificação precoce de necessidades, auxílio na busca por emprego, orientação e treinamento como parte de planos de ação personalizados;
- Desenvolvimento de novas fontes de trabalho para autônomos e empresas, notadamente em nível local;
- Remoção dos obstáculos à mobilidade de trabalhadores pela Europa;
- Promoção e disseminação de formas inovadoras e adaptáveis de organização de trabalho;
- Suporte para as mudanças de ocupação, incluindo treinamento, trabalho autônomo, criação de negócios e mobilidade geográfica;
- Facilitar significativamente o acesso à educação profissionalizante, secundária e superior, incluindo treinamento empresarial e de jovens trabalhadores;
- Reduzir a evasão escolar precoce;
- Alargar a oferta de educação e oportunidades de treinamento e assegurar caminhos flexíveis de aprendizagem;
- Responder às novas necessidades ocupacionais, competências básicas e futuras habilidades necessárias, por meio da melhoria da definição e transparência das qualificações;

Famílias

- Uso amplo de Tecnologias de Informação e Comunicação em serviços públicos, PMEs e nos domicílios;
- Estimular a instalação de redes banda larga, inclusive em regiões carentes;
- Uso e co-geração eficiente de energia, e desenvolvimento de fontes sustentáveis e renováveis;
- promoção de padrões de consumo e produção sustentáveis;
- mercado interno de serviços plenamente operacional, conservando o modelo social europeu;
- Promoção efetiva de uma política de competição;
- Tornar disponíveis, a preços razoáveis, serviços e infra-estrutura de transporte, energia e Tecnologias de Informação e Comunicação eficientes e de interesse econômico geral;
- Ação para aumentar a participação da mulher no mercado de trabalho e reduzir o desemprego, a desigualdade de gênero no emprego, dando melhores condições de conciliação entre trabalho e vida familiar, oferecendo cuidados acessíveis e baratos a crianças e dependentes.
- suporte a um envelhecimento ativo, incluindo condições de trabalho apropriadas, situação de saúde melhorada e incentivos adequados ao trabalho, com desencorajamento à aposentadoria precoce;

- sistemas de proteção social modernos, incluindo assistência social e de saúde como forma de incentivo à participação e à permanência no emprego, ampliando o tempo de trabalho;
- revisão contínua dos incentivos e encargos fiscais e tributários assegurando níveis adequados de proteção social;
- Desenvolvimento de novas fontes de trabalho para autônomos e empresas, notadamente em nível local;
- Suporte para as mudanças de ocupação, incluindo treinamento, trabalho autônomo, criação de negócios e mobilidade geográfica;
- Reduzir significativamente a evasão escolar precoce;
- Facilitar e diversificar o acesso de todos à educação e ao treinamento por meio de um horário de trabalho organizado e suporte familiar.

Desempregados e pessoas socialmente excluídas

- as políticas devem contribuir para se atingir uma taxa média de emprego na União Europeia (UE) de 70 % em geral, com pelo menos 60 % de mulheres e 50 % de pessoas mais velhas (entre 55 e 64) até 2010;
- estimular empresas no desenvolvimento da sua responsabilidade social;
- Melhoria do acesso a financiamentos, de forma a favorecer a criação e o crescimento, particularmente micro-empréstimos e outras formas de capital de risco;
- Construir caminhos de emprego para jovens e reduzir o desemprego juvenil;
- Ampliar a participação da mulher no mercado de trabalho e reduzir o desemprego, a desigualdade de gênero no emprego, com o pagamento de sistemas de proteção social modernos, incluindo pensões e serviços de saúde, garantindo sua adequação social, sustentabilidade financeira, e capacidade de resposta a mudanças de necessidades, assim como incentivar a participação e melhorar a retenção no emprego, ampliando a vida ativa;
- medidas de trabalho preventivas incluindo a rápida identificação de necessidades, o auxílio na busca por emprego, a orientação e o treinamento como parte de planos de ação personalizados, provendo benefícios sociais que garantam a inclusão daqueles afastados do mercado de trabalho e contribuir para a erradicação da pobreza;
- revisão contínua dos incentivos e desincentivos fiscais e tributários, incluindo o condicionamento e gerenciamento dos benefícios e uma redução significativa e eficaz de altas taxas de imposto, notavelmente para aqueles com rendas mais baixas, assegurando níveis adequados de proteção social;
- desenvolvimento de novas fontes de trabalho para autônomos e empresas, notadamente em nível local;
- a modernização e a fortificação de instituições de trabalho, notadamente dos serviços de emprego, também com a intenção de assegurar uma maior transparência e oportunidades de treinamento no nível nacional e europeu;
- melhor antecipação das habilidades necessárias, deficiências e gargalos no mercado de trabalho;
- Gerenciamento apropriado da migração econômica;
- redução da evasão escolar precoce;
- estratégias eficientes de aprendizagem ao longo da vida nas escolas, negócios, instituições públicas e domicílios, incluindo incentivos apropriados e mecanismos de compartilhamento de custos com foco no contínuo aumento da participação e treinamento nos locais de trabalho ao longo da vida, especialmente para trabalhadores com baixa especialização e idosos.

Autoridades Locais

- Assegurar que companhias possam operar em um ambiente suficientemente competitivo e atrativo;

- Desenvolver e fortalecer centros de excelência em educação e instituições pesquisa;
- Serviços de apoio a inovação, em particular, para a disseminação e transferência de tecnologia;
- Criação e desenvolvimento de pólos de inovação, redes e incubadoras, junto com universidades, instituições de pesquisa e empresas, em nível regional e local, ajudando a diminuir as diferenças regionais;
- Incentivar o amplo uso de Tecnologias da Comunicação e Informação no setor público, em PMEs e domicílios;
- Incentivar o desenvolvimento de redes de banda larga, inclusive nas regiões mais desfavorecidas, para promover a economia do conhecimento;
- Criação e desenvolvimento de redes regionais e locais pela União Européia, com um maior envolvimento das PMEs;
- Priorizar a eficiência e co-geração de energia, o desenvolvimento sustentável, incluindo fontes renováveis, e a rápida disseminação de tecnologias ambientais e ecoeficientes;
- Promoção de padrões de produção e consumo sustentáveis, incluindo uma orientação ligada ao meio-ambiente das aquisições públicas;
- Deter a perda da diversidade biológica até 2010;
- Revisão da ajuda estatal de modo a incentivar certos objetivos horizontais como pesquisa, inovação e otimização de capital humano;
- Fornecer a preços razoáveis serviços efetivos de interesse econômico geral;
- Estimular empresas no desenvolvimento da sua responsabilidade social;
- Serviços de apoio relevantes, tal como a criação de pontos únicos de contato e promover redes nacionais de apoio para as empresas;
- Desenvolver condições adequadas para o eficiente transporte de recursos de energia e de infraestrutura de Tecnologias de Comunicação e Informação;
- Construir caminhos de emprego para jovens e reduzir o desemprego juvenil;
- Melhor conciliação do trabalho com a vida privada, oferecendo cuidado acessível e barato a crianças e dependentes;
- Apoio para um envelhecimento ativo;
- Desenvolvimento de novas fontes de trabalho para autônomos e empresas, notadamente em nível local;
- Gerenciamento apropriado da migração econômica;
- Tratar a questão do trabalho informal;
- Reduzir a evasão escolar precoce;
- Alargar a oferta de educação e oportunidades de treinamento e assegurar caminhos flexíveis de aprendizagem.

Parceiros sociais

- Assegurar que a evolução dos salários contribua para a estabilidade macroeconômica e o crescimento e aumentar a capacidade de adaptação dos Estados Membros, para assegurar as condições adequadas para um sistema de negociação de salários, respeitando, ao mesmo tempo, o papel dos parceiros sociais, com a perspectiva de promover aumentos nos salários nominais consistentes com a estabilidade dos preços e o aumento na produtividade no médio prazo;
- Mercado interno de serviços plenamente operacional, conservando o modelo social europeu;
- Estimular empresas no desenvolvimento da sua responsabilidade social;
- As políticas devem contribuir para se atingir uma taxa média de emprego na União Européia (UE) de 70 % em geral, com pelo menos 60 % de mulheres e 50 % de pessoas mais velhas (entre 55 e 64) até 2010;

- Um renovado esforço para construir caminhos de emprego para jovens e reduzir o desemprego juvenil;
- Ação para aumentar a participação da mulher no mercado de trabalho e reduzir o desemprego, a desigualdade de gênero no emprego, dando melhores condições de conciliação entre trabalho e vida familiar, oferecendo cuidado acessível e barato a crianças e dependentes;
- Suporte a um envelhecimento ativo, incluindo condições de trabalho apropriadas, situação de saúde melhorada e incentivos adequados ao trabalho, com desencorajamento à aposentadoria precoce;
- Sistemas de proteção social modernos, incluindo assistência social e de saúde como forma de incentivo à participação e à permanência no emprego, ampliando o tempo de trabalho;
- Revisão contínua dos incentivos e encargos fiscais e tributários assegurando níveis adequados de proteção social;
- Modernização e fortalecimento das instituições do mercado de trabalho, notadamente serviços de emprego, também com uma visão que assegure uma maior transparência do emprego e das oportunidades de treinamento;
- Remoção dos obstáculos à mobilidade de trabalhadores pela Europa;
- Melhor antecipação das habilidades necessárias e lacunas e gargalos do mercado de trabalho;
- Gerenciamento apropriado da migração econômica;
- Adaptação da legislação trabalhista, revisando, quando necessário, os diferentes contratos e acordos de trabalhos;
- Tratar a questão do trabalho informal;
- Antecipação e gerenciamento positivo de mudanças, inclusive reestruturações econômicas e suas consequências;
- Promover e disseminar formas adaptáveis e inovadoras de organização do trabalho, visando melhorar a qualidade e produtividade no trabalho, incluindo saúde e segurança;
- Estimular os parceiros sociais em suas áreas de atuação a estabelecer uma negociação de salários que reflita a produtividade e as condições de trabalho em todos os níveis significativos e evitar diferenças salariais entre homens e mulheres;
- Estratégias eficientes de aprendizagem ao longo da vida nas escolas, negócios, instituições públicas e domicílios, incluindo incentivos apropriados e mecanismos de compartilhamento de custos com foco no contínuo aumento da participação e treinamento nos locais de trabalho ao longo da vida, especialmente para trabalhadores com baixa especialização e idosos;
- Facilitar e diversificar o acesso de todos à educação e ao treinamento por meio de um horário de trabalho organizado e suporte familiar, e apoio vocacional a custos razoáveis.