CATÓLICA
LAW
REVIEW

Sobre a integração social europeia: as pensões em particular

Marta Coimbra*

Doutoranda em Ciências Jurídico-Económicas na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

SUMÁRIO

Do *Welfare State* ao Modelo Social Europeu
Do Modelo Social Europeu às crises
A política de pensões em particular
Nota final
Bibliografia

* Bolseira de Doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia.

1. Do *Welfare State* ao Modelo Social Europeu

Prolongando e complementando as solidariedades familiares e comunitárias, os sistemas públicos de Segurança Social emergem enquanto projeto político que veio a consolidar-se no pós-II Guerra Mundial dentro das fronteiras europeias.

Com efeito, o espaço europeu afirmou-se como palco privilegiado da introdução dos direitos sociais enquanto símbolo da cidadania e do progresso. A particularidade do capitalismo europeu do pós-Guerra, quando confrontado com os outros grandes blocos económicos, foi, precisamente, a de combinar o funcionamento da economia de mercado com a defesa de patamares mínimos de exercício dos direitos sociais (Marques, 2011). De acordo com Cravinho (2007), o modelo socioeconómico que se instituiu na Europa no pós-II Guerra resultou de uma aliança entre a empresa capitalista e o modelo keynesiano de Estado investidor e redistributivo. Para Whyman, Baimbridge e Mullen (2012), a natureza e a trajetória seguida pelos Estados Sociais da Europa Ocidental foi produto de uma luta entre forças sociais a nível nacional, europeu e global durante os tempos da Guerra Fria, com uma clara influência americana. Aliás, os autores consideram que o Estado de bem-estar social desenvolvido na Europa Ocidental foi benéfico ao sistema capitalista, por fomentar o aumento da procura de bens e serviços, pelos cidadãos com maior poder de compra e pelo Estado que leva a cabo uma mais avultada despesa social.

Independentemente das causas, tratou-se de um fenómeno de natureza política à escala europeia: o célebre *Welfare State*, Estado de bem-estar social, constituiu o mecanismo básico de legitimação das democracias modernas (Bislev, 1997: 4; Kleinman, 2002: 134). O comprometimento com ideais de justiça social, associado à crença de que a justiça social pode contribuir para a eficiência económica e o progresso, constituiu um denominador comum aos Estados Sociais que se desenvolveram na Europa Ocidental (Hemerijck, 2009).

Contudo, e partindo deste denominador comum, vale a pena lembrar que o continente europeu acolheu uma diversidade de regimes públicos de proteção social. Ainda que o momento fosse propício à afirmação de uma identidade social europeia, não se pode negar a heterogeneidade dos modelos nascidos de contextos históricos e sociais particulares, distintos entre si, e que, partindo da famosa classificação de Esping-Andersen (1990), são tradicionalmente reunidos em três grupos: o modelo nórdico universalista, o modelo corporativista continental e o modelo liberal anglo-saxónico (*vide* também Adnett e Hardy, 2005: 21 e ss.; Natali e Stamati, 2013:7).

O modelo social-democrata (nórdico) está mais associado aos ideais beveridgianos de uma proteção social generalizada, financiada diretamente pelo Estado através de receitas fiscais, e assente nos valores da universalidade e

da solidariedade[1]. O modelo conservador (continental) desenvolveu-se a partir da ideia de Segurança Social concebida pelo chanceler alemão Otto von Bismarck no final do século XIX, numa lógica contributiva, que aplica quotizações proporcionais sobre os rendimentos do trabalho com o propósito de garantir prestações compensatórias da diminuição ou perda de rendas aquando da verificação de determinados riscos sociais (Rosanvallon, 1984: 117 e ss.). Por seu lado, o modelo liberal (anglo-saxónico) apresenta uma ligação mais íntima com a economia de mercado: desenvolvido durante os anos 80, com o governo de Margaret Thatcher no Reino Unido, é um modelo que propõe o afastamento do Estado da proteção social, substituído por entidades privadas, cuja atividade fomenta; os níveis de proteção social pública são mínimos, deixando-se grande espaço ao mercado para desenvolver os seus próprios produtos, como seguros privados e fundos de pensões (Hinrichs, 2001: 81-82). Quanto às debilidades típicas de cada um dos modelos, é normalmente assumido que o modelo escandinavo é demasiado dispendioso, o modelo anglo-saxónico é demasiado desigual e o modelo continental apresenta uma incapacidade crónica ligada à criação de emprego, baseada nos altos padrões salariais (Hemerijck, 2009)[2].

Kleinman (2002) e Jessop (2003) *apud* Whyman, Baimbridge e Mullen (2012: 39) subclassificam o modelo conservador ou continental, entre o modelo corporativista, característico da França e da Alemanha Ocidental e baseado na reciprocidade de contribuições e benefícios, com poucos elementos redistributivos, e o modelo mediterrânico, exemplificado pelos países do Sul (Grécia, Itália, Portugal e Espanha) e com um carácter rudimentar perpetuador de desigualdades.

1 Para mais desenvolvimentos acerca deste modelo, concebido pelo inglês William Beveridge e marcado pela publicação do relatório da sua autoria *Social Insurance and Allied Services*, em 1942, após a vitória eleitoral do Partido Trabalhista em Inglaterra, veja-se, por exemplo, Hinrichs (2001: 80 e ss.).

2 Embora não muito divergentes, existem outras formulações doutrinais. A título de exemplo, Syrpis (2002) classifica em 4 tipos os modelos sociais na Europa. O primeiro é o modelo tradicional e rudimentar em que o Estado pouco faz para regular o mercado de trabalho ou distribuir o rendimento e a riqueza, o que fica a cargo da Igreja e dos poderes instituídos. Este modelo vigorou nos países mediterrânicos até 1960/1970.

O modelo liberal-individualista ou anglo-saxónico confere liberdade de controlo às forças do mercado. Reflete a tradição da «*common law*». A proteção social existe a níveis mínimos e condicionada à prova da carência de meios.

Baseado na tradição jurídica romano-germânica e no desenvolvimento da Alemanha moderna, o modelo corporativista atribui direitos legais aos trabalhadores e cidadãos, pensados para prevenir conflitos de classe e limitar politicamente a influência da classe trabalhadora. Associado também ao pensamento social da Igreja Católica, este modelo predomina entre os Estados fundadores da UE, e que explica em larga medida o processo de construção da Europa Social.

O modelo social-democrata consubstancia um veículo de reparação dos constrangimentos impostos pelo mercado à condição social, económica e política dos trabalhadores. É um modelo tipicamente universal que contém elementos de redistribuição, e define os sistemas sueco e dinamarquês.

Acerca da autonomização de um modelo mediterrânico, veja-se também Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000: 45-51)[3].

Assim, e embora os Estados europeus seguissem caminhos próximos em matéria social, não podemos considerar que tenham caminhado conjuntamente.

Essa tendência de diferenciação mantém-se, aliás, entre o conjunto de países que, anos mais tarde, se libertam do comunismo e vêm a fazer a transição para uma economia de mercado. A título de exemplo, invocamos o caso da Eslovénia, que transita para a construção de um sistema típico de Segurança Social, em contraposição com o da Polónia, onde o fim do comunismo vem a significar uma privatização maciça em matéria social (Natali e Stamati, 2013: 9).

2. Do Modelo Social Europeu às crises

Pese embora as diversidades que constatamos, no momento em que se reúnem esforços em prol da integração europeia, coincidente com o pós-II Guerra Mundial, o modelo social é assumido como um denominador comum aos Estados europeus. A cidadania social, preexistente em cada país em termos muito próprios, acaba sendo funcionalizada à afirmação da cidadania europeia, como se se tratasse de uma conquista comunitária.

Reivindicando a conceção de um modelo comum de proteção social, a Europa projeta-se como um paradigma para o mundo desenvolvido, na medida em que compatibiliza o Estado de direito democrático com o intervencionismo económico (Casalta Nabais, 2015: 46; Paz Ferreira, 2014: 174-75)[4]. Surgia o célebre Modelo Social Europeu (doravante, MSE), conceito mencionado pela primeira vez no Livro Branco sobre a Política Social de 1994, e que ficou associado à preservação de um clima de solidariedade e justiça social entre os cidadãos à escala da União Europeia. Aliás, as melhorias contínuas na condição de vida dos europeus têm sido atribuídas às políticas que concretizam este modelo, demonstrando uma inter-relação entre desenvolvimento económico e desenvolvimento social (Vaughan-Whitehead, 2015).

Curiosamente, como nota Giddens (2006: 16), o rótulo «modelo social europeu» começa a ser utilizado a partir dos anos 80, precisamente num momento

3 Grech (2015) realça que, seguindo a categorização proposta por Esping-Andersen em 1990, a grande maioria da literatura na área falha ao não incorporar as especificidades dos modelos sociais que emergiram no Leste Europeu após a queda dos regimes comunistas.

4 Como nos lembra Giddens (2006: 16), o modelo social europeu deve o seu sucesso «teórico» a um contexto político internacional muito particular. Nas palavras do autor: «The ESM, and the EU itself, were in some large part products of a bipolar world. The "mixed economy" and the Keynesian welfare state served to distinguish between Western Europe and American market liberalism on the one hand and state-centred Soviet Communism on the other.»

em que a ideologia neoliberal ganha cada vez mais espaço. Tratava-se de um conceito distintivo da versão europeia da economia de mercado, em contraste com novas outras novas ortodoxias, especialmente a americana.

Enquanto movimento político, social e ideológico, o Modelo Social Europeu difundiu-se no meio académico e nas instituições europeias durante a década de 80, como uma alternativa ao modelo de mercado puro preconizado pelos EUA (Giddens, 2014: 97). Embora não haja uma definição oficial de «modelo social europeu», o conceito tem merecido desenvolvimentos nas várias cimeiras europeias (Vaughan-Whitehead, 2015: 3). Baseia-se num conjunto de valores comuns aos Estados europeus, que os tornavam concretizadores de altos níveis de proteção social, e promotores da coesão social como elemento essencial no processo de integração europeia (Marques, 2011)[5]. Whyman, Baimbridge e Mullen (2012: 92-5) identificam quatro aproximações ao estudo do modelo social europeu: um modelo que incorpora características comuns, como instituições e valores; um modelo ideal que combina eficiência económica com justiça social; um projeto europeu, fenómeno transnacional em progresso; um conceito utópico sobre um modelo que não existe, como um sonho impossível. Na visão de Giddens (2014: 96), «o modelo social europeu é de facto uma mistura de valores, concretizações e aspirações, conjugados de formas variadas e com vários graus de sucesso em diferentes países. Os valores incluem uma partilha dos riscos na segurança social, uma limitação da desigualdade económica e social, uma promoção dos direitos dos trabalhadores e uma promoção do sentido de mútua responsabilidade ou solidariedade em toda a sociedade». Em termos jurídicos positivados, traduz-se, sumariamente, na previsão do artigo 9.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE): na definição e implementação de políticas, a União está obrigada, por força dos Tratados, a observar as exigências de promoção de um elevado nível de emprego, garantir uma proteção social adequada, lutar contra a exclusão social e promover a educação e a saúde.

Sob a égide de uma conquista comum e icónica para o resto do mundo, o processo de edificação da «Europa Social», cujo verdadeiro ponto de partida remonta ao Programa de Ação Social de 1974, tem sido, porém, turbulento e controverso (Adnett e Hardy 2005).

É certo que, à medida que o projeto europeu ganha amplitude, as preocupações sociais são inevitavelmente trazidas para o plano supranacional da

5 Vaughan-Whitehead (2015: 3 e ss.) identifica aqueles que considerem serem os principais pilares do modelo social europeu: melhoria dos direitos dos trabalhadores e das condições de trabalho; universalidade e sustentabilidade dos sistemas de proteção social; mercados de trabalho inclusivos; eficácia do diálogo social; serviços públicos e serviços de interesse geral; inclusão e coesão sociais.

integração regional (Geyer, 2000; Kleinman, 2002: 21 e ss.). Pelo menos em termos formais[6].

Durante a década de 50, e pese embora o discurso federalista focado numa União cada vez mais forte, os esforços estavam concentrados na abertura económica, mantendo cada um dos Estados a soberania própria em matéria de direitos sociais e solidariedade. De acordo com Ferrera (2006: 262), o projeto de integração europeia não nasceu com o propósito de desafiar os fundamentos institucionais dos contratos sociais nacionais, mas centrou-se numa lógica oposta: conciliar a abertura económica com Estados sociais fechados nas fronteiras dos países membros, sob a engenhosa fórmula «Smith abroad, Keynes at home».

O Tratado de Roma (1957) já refletia a visão de Monnet e Schumann, para quem a integração económica devia ser parte de uma união política e social, contendo um título sobre política social, que previa um comprometimento da Comunidade com a melhoria das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores. Ainda assim, o Tratado não estipulava quaisquer medidas de concretização desse propósito, ficando a política europeia, e as competências legislativas da Comunidade, na prática, confinadas à eliminação de barreiras de mercado (Whyman, Baimbridge e Mullen 2012). No fundo, o Tratado de Roma institucionalizou um modelo de integração negativa, que deixou à mercê dos Estados nacionais o desenvolvimento da proteção social (Keune, 2012: 21).

Com o passar do tempo, todavia, o escopo do compromisso de integração foi-se redefinindo e alargando a um maior número de dimensões políticas. Essa foi uma tendência verificada, inclusive, no domínio da teorização científica. Em 1961, Robert Mundell formula a teoria das áreas monetárias ótimas, que prevê o êxito de uma área monetária com base em determinados critérios, apurando custos e benefícios da integração: uma união monetária é considerada ótima quando os benefícios económicos são superiores aos custos económicos. A partir daqui, permite-se remeter para a teoria das áreas monetárias ótimas no sentido de advogar que uma zona monetária não é sustentável sem uma dimensão social, e que esta pode ser conseguida por via da atribuição de capacidade fiscal à união monetária, ou pela instituição de mecanismos comuns de proteção social (Rinaldi, 2016: 97 e ss.).

Em meados dos anos 70, com o desenvolvimento do primeiro Programa de Ação Social (1974), num momento em que os Estados sociais mais desenvolvidos começam a reformar-se para se defenderem da ameaça da estagflação,

6 Como exemplos de diplomas europeus em matéria social destacamos, desde logo, o *Social Action Programme* de 1974, que cai no esquecimento com o romper da crise petrolífera, mas essencialmente a Carta dos direitos fundamentais sociais dos trabalhadores, assinada em 1989, o Livro Branco sobre a Política Social, de 1994, ou o Protocolo adicional ao Tratado de Maastricht, com data de 1992.

a política social é materialmente trazida para a arena europeia. Além disso, as competências da Comunidade na área social vão sendo gradualmente expandidas. As decisões do Conselho de Ministros, tal como as amplas interpretações do princípio da igualdade de tratamento pelo Tribunal de Justiça, alargam-se a domínios tradicionalmente excluídos da sua intervenção, embora intimamente conexos com a edificação do mercado único (Keune, 2012: 25-26).

Contudo, só quando Jacques Delors assume a presidência da Comissão (1984)[7] se acorda fixar, através da Carta dos Direitos Fundamentais, ou Carta Social Europeia (1989), um conjunto mínimo de direitos sociais para os cidadãos europeus, relativamente aos quais, de forma ambiciosa, se prevê uma melhoria progressiva através de um compromisso dos Estados. Em 1986, o Ato Único Europeu reconhece a dimensão social do mercado, funcionando como um ponto de partida para outros desenvolvimentos. Testemunha um papel proativo da Comissão em matéria de saúde e segurança, resultando na aprovação de Diretivas por maioria qualificada, com uma legitimidade reforçada pelo envolvimento dos parceiros sociais (Ferrera, 2006: 266; Keune, 2012: 26; Schäfer e Leiber, 2009). Ainda assim, os propósitos de harmonização da política social vão sendo substituídos por uma lógica de respeito pelas identidades nacionais orientada para a competitividade das economias (Whyman, Baimbridge e Mullen, 2012: 82)[8].

Isso mesmo veio a constatar-se com o paradigmático exemplo do Reino Unido aquando das negociações para o Tratado de Maastricht (1992), que procurou desenhar um enquadramento para a «Europa Social», concedendo poderes à União nessa matéria. Se este Tratado se transformou num momento de referência na história da integração social europeia, admitiu igualmente, perante a falta de consenso, a exclusão do Reino Unido, que se quis distanciar destes propósitos mais ambiciosos (Keune, 2012: 26; Hemerijck, 2009; Holland, 2015: 61; Whyman, Baimbridge e Mullen, 2012). Ora, num modelo que exige unanimidade, o veto do Reino Unido veio impedir a inclusão de um capítulo sobre política social no corpo do Tratado. O texto foi incorporado sob a forma de anexo ao Tratado, fixando objetivos amplos em matéria social, comprometidos com a melhoria das condições de vida e de trabalho, mas sem previsão de instrumentos concretos para os alcançar (Holland, 2015: 61). Para Adnett e Hardy (2005), esta exigência de aprovação por unanimidade da legislação social europeia, estabelecida no Ato Único Europeu de 1986 e que permitiu o veto inglês, vem

7 Holland (2015: 61) ou Keune (2012: 25), entre outros, identificam Jacques Delors como o ator-chave na promoção de uma agenda social para a Europa.

8 Nesta fase, a exigência de consenso no Conselho levava repetidamente a bloqueios das iniciativas da Comissão no âmbito da política social. A exceção foi o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres, já regulado no Tratado de Roma e desenvolvido na jurisprudência do Tribunal de Justiça (Schäfer e Leiber, 2009).

demonstrar a falta de interesse dos Estados-membros num projeto comum. Ademais, a introdução dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade correspondeu a um reconhecimento formal da soberania nacional nesta matéria.

A nosso ver, as negociações para o Tratado de Maastricht foram espelho de um clima de tensão na Europa. Enquanto o presidente Delors defendia uma Europa mais forte, em que a integração económica se complementasse e se legitimasse com uma integração social, a oposição neoliberal, bem representada pelo governo conservador britânico, oferecia resistência. O resultado pode ser visto como uma solução de compromisso. Por um lado, além de se estabelecer um objetivo generalista de promoção da proteção social no corpo do Tratado (artigo 2.º), o acordo sobre proteção social anexo ao Tratado previa um alargamento das competências da Comunidade em diversos assuntos de enfoque social. Por outro lado, e atendendo aos interesses da corrente neoliberal, o Tratado restringia a possibilidade de adoção de novas Diretivas sobre matéria social e excluía alguns assuntos, como o direito à greve ou o direito de associação, da esfera de atribuições europeias (Keune, 2012: 26-27).

Cabe ainda lembrar que, em plena década de 80, a descredibilização dos partidos de centro-esquerda abria espaço a governos mais conservadores, sensíveis às pressões neoliberais, ao mesmo tempo que as atenções políticas se voltavam para a competitividade internacional (Cravinho, 2007). Adnett e Hardy (2005) acrescentam que, em 1993/1994, os livros verde e branco apresentam resultados contraditórios quanto à necessidade de desenvolver o modelo social europeu.

Todavia, com o Tratado de Amesterdão (1997), que foi essencialmente um acordo de consolidação, a política social é (re)colocada no centro da atividade da União, atribuindo-se à Comissão, de acordo com o estipulado no artigo 11.º, novas competências na área das relações de trabalho e no combate à exclusão social (Whyman, Baimbridge e Mullen, 2012; Adnett e Hardy, 2005). É adotada a Estratégia Europeia para o Emprego.

Na Cimeira de Lisboa, em março de 2000, a matéria social é igualmente enfatizada, com foco na modernização, o que resultou numa agenda social europeia voltada para a necessidade de fazer emergir uma «terceira via» na resposta aos desafios do neoliberalismo, e sustentada por uma mudança de orientação política dos Estados-membros para o centro-esquerda (Adnett e Hardy, 2005: 24)[9].

9 A Estratégia de Lisboa, lançada em 2000 com um horizonte de 20 anos, foi pensada para reabilitar o modelo social europeu face aos desafios da globalização, das alterações na estrutura demográfica e familiar, da emergência de novas necessidades sociais, dos desafios da integração europeia (Marques, 2011). Contudo, a política social acaba por ser identificada como um fator de desenvolvimento essencial ao progresso económico, enquanto se demonstra a relação do bem-estar com a produtividade do fator trabalho.

A Estratégia de Lisboa vem a ser relançada em 2005, com o novo Programa de Ação de Lisboa focado no completar do mercado interno, através de políticas de incentivo à melhoria do emprego e à inovação, que pudessem tornar a Europa um lugar cada vez mais atrativo para o investimento. Contudo, a coincidência do *deadline* de 2010 com o período mais agreste da crise financeira fez com que ficassem para trás muitos, se não todos, dos objetivos anunciados pela União na Cimeira de Lisboa, em 2000 (Schäfer e Leiber, 2009: 7).

Com o lançamento da Estratégia Europa 2020, em 2010, os propósitos estabelecidos pela Comissão na revitalização da «economia social de mercado» passam por um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Problemas como o desemprego, o abandono escolar e a pobreza são apresentados como prioridades, o que nos faz deduzir o reforço da agenda social europeia, neste caso motivada pelos desafios de um contexto de crise (Comissão Europeia, 2010; European Commission, 2013, 2). A Europa 2020, que constitui um quadro de referência para as políticas nacionais e europeias, é operacionalizado, por exemplo, pelo Semestre Europeu, um ciclo de coordenação das políticas económicas e orçamentais da União, que fornece enquadramento e monitorização aos Estados-membros, em conciliação com o Método Aberto de Coordenação na proteção e inclusão sociais.

Trata-se, contudo, e uma vez mais, de um instrumento quase exclusivamente voltado para a garantia da estabilidade macroeconómica e financeira dentro das fronteiras da União[10].

Partindo desta análise retrospetiva, pode constatar-se que a dimensão social da Europa apenas se consolida no final dos anos 80, sustentada pelos esforços da Comissão Delors, mas sempre timidamente, e limitada à problemática do emprego, com consensos essencialmente voltados para o mercado de trabalho, pela relação de proximidade e interdependência com a integração económica[11]. Para Hemerijck (2012), o paradigma europeu, que se afirma durante

10 Para uma visão institucional recente do significado da política social europeia, pode ler-se: «The "social dimension of EMU" relates to the ability of economic governance mechanisms and policy instruments to identify, take into account and address problematic developments and challenges related to employment and social policies in the EMU. Strengthening the social dimension should help all Member States achieve their growth and employment potential, improve social cohesion and prevent increasing disparities, in line with the Treaties and the Europe 2020 strategy» (European Commission 2013, 3).

11 De acordo com Geyer (2000: 53), a governação de Jacques Delors serviu-se de algumas concessões ao nível da política social como moeda de troca a favor da concretização dos propósitos económicos no mercado comum. Nas palavras do autor: «for Delors, and many others, it was obvious that this degree of monetary and fiscal restraint could be quite difficult for the member states to maintain, might cause substantial disruption in certain regions and be politically unpopular. To deal with this, he proposed a substantial expansion of EU regional and social policies».

a presidência holandesa, na primeira metade de 1997, atribui à política social uma função de mero «fator produtivo». Esta primazia do desempenho económico vem a ser reforçada em 2000, durante a presidência portuguesa, já que a denominada Estratégia de Lisboa procura conciliar equidade com eficiência, mas não vai muito além disso. Na perceção de Ferrera (2006: 259-60), as questões sensíveis sobre as consequências sociais do processo de integração foram sendo colocadas «debaixo do tapete», enquanto as reformas económicas para a competitividade e o crescimento foram absorvendo todas as atenções.

Com efeito, somos levados a considerar que a política social foi sendo negligenciada no quadro de construção da UE, e o sucesso da integração europeia no plano económico nunca teve correspondência em matéria social. Se, com o tempo, a expansão geográfica acompanhou a previsão de novas matérias na agenda europeia, a verdade é que, não obstante, as regras de mercado têm continuado a mostrar a sua força e prevalecido sobre a política social (Keune 2012: 19-20).

À União sempre interessou, acima de tudo, consolidar o mercado comum, na trilha de uma integração económica cada vez mais intensa, pautada pelo aprofundamento das liberdades clássicas, ainda que considerando a criação de um instrumento de contrapeso às consequências indesejáveis do jogo livre das forças do mercado. Em termos sumários, cabe dizer que a integração europeia tem sido muito mais uma integração negativa do que uma integração positiva. Ou seja, uma integração que funciona pela eliminação das barreiras nacionais ao comércio e das distorções da concorrência, mas que tende a desconsiderar o desenvolvimento de políticas comuns para a modelação das condições sob as quais os mercados operam, nomeadamente a proteção social e a promoção da igualdade (Keune 2012: 20).

Assim, a esfera económica foi o espaço de intervenção tradicional das instituições comunitárias, com uma cidadania europeia constituída sob o pressuposto de aproximar trabalhadores enquanto força produtiva de um mercado comum, e as políticas sociais, quando apareceram, surgiram funcionalizadas a propósitos de teor económico (Adnett e Hardy, 2005; Bislev, 1997: 12; Boloni *et al.*, 2004; Carvalho, 2014; Geyer, 2000; Mccormick, 2008: 315; Taylor-Gooby e Larsen, 2004: 186; Whyman, Baimbridge e Mullen, 2012).

A concorrer para este entendimento está o facto de a intervenção europeia no domínio social ter sido arquitetada com base num método aberto de coordenação *(Open Method of Coordination)*, que não visa a vinculação dos Estados a orientações concretas emitidas pela estrutura da União, mas apenas uma cooperação intergovernamental (Taylor-Gooby e Larsen, 2004: 186; Adnett e Hardy, 2005: 203; Kvist e Saari, 2014).

O método aberto de coordenação corresponde a uma das duas formas de governação das matérias sociais à escala europeia, difundidas a partir do final dos anos 90: a outra são os acordos autónomos com os parceiros sociais (Keune, 2012: 29)[12]. Ambas, contudo, de natureza voluntarista. Schäfer e Leiber (2009) falam, a este propósito, de um «duplo voluntarismo» do modo de governação europeu nas matérias sociais, porque se caracteriza por um delegar de responsabilidades nos parceiros sociais, e, paralelamente, por base de «*soft law*», que corresponde, *grosso modo*, ao método aberto de coordenação.

Introduzido sob a bandeira da Estratégia Europeia para o Emprego no final dos anos 90, e implementado na sequência da Cimeira de Lisboa, o método aberto de coordenação consubstancia-se numa fórmula de governação horizontal, flexível e cooperante, pensada para assistir os Estados-membros (EM) a desenvolverem as suas próprias políticas de acordo com o princípio da subsidiariedade. Ou seja, no quadro das competências partilhadas, os Estados-membros preservam a sua esfera de autonomia nas áreas que são capazes de gerir melhor por eles próprios, cedendo poderes à União somente nos pontos em que a sua resposta individual não seria tão satisfatória. Trata-se de uma forma de governação que abdica dos instrumentos clássicos de controlo hierárquico. Contudo, a União reserva-se no direito de fixar prazos para finalidades políticas previamente definidas para o curto, médio e longo prazo; de realizar avaliações comparativas entre EM; de fazer incorporar as orientações europeias na política nacional; de monitorizar e avaliar o desenvolvimento das políticas no quadro nacional. O propósito é o de inspirar os decisores nacionais com as «melhores práticas» no conjunto dos países da União (Adnett e Hardy, 2005; Ferrera, 2006; Hemerijck, 2009). A experiência nasce com a Estratégia Europeia para o Emprego, que não impunha regras específicas aos governos nacionais, mas assentava na divulgação periódica de objetivos comuns, orientações e monitorização pelo Conselho Europeu, com base nas propostas da Comissão. Nos anos subsequentes, o método de governação foi alargado a outras áreas, como a inclusão social, os cuidados de saúde, a educação e as pensões, embora permanecendo mais desenvolvido no seu campo inicial de aplicação (Keune, 2012: 29).

Em conformidade, o artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que se tornou juridicamente vinculativa com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009 (tendo agora o mesmo valor jurídico do que os Tratados), reforça o tão aclamado Modelo Social Europeu,

12 O diálogo com os parceiros sociais, em particular, constitui uma forma de envolver a sociedade civil e, por essa via, contribuir para a legitimação do projeto europeu. Através do procedimento de parceria social, as associações de trabalhadores e empregadores são munidas da autoridade que lhes permite participar diretamente na criação da política social europeia (Schäfer e Leiber, 2009).

mas não chega a consagrar uma harmonização das políticas estaduais, tão-só uma mera coordenação (Carvalho, 2014)[13]. Aliás, este diploma atribui uma força de obrigatoriedade imperativa a alguns direitos, de teor cívico e político, como a liberdade de circulação e a não discriminação, enquanto outros, de carácter eminentemente social, são previstos de modo mais simbólico, como princípios programáticos e de pouca vinculatividade (Ferrera, 2006: 266-67). Da mesma forma, a inclusão de indicadores sociais no âmbito do Semestre Europeu, identificando os mais relevantes desequilíbrios socioeconómicos, consubstancia uma mera descrição e não garante uma resposta política coerente no âmbito do programa (Rinaldi, 2016: 88).

Apesar de tudo, a letra dos Tratados é fértil em referências à universalidade e sustentabilidade dos sistemas de proteção social, de que são exemplo vivo os artigos 2.º, 117.º e 118.º do Tratado que estabelece a Comunidade Europeia. Em conformidade, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia exige que a União apoie e complemente as atividades dos Estados-membros no domínio da proteção social (artigo 153.º) e tenha em conta a garantia de uma proteção social adequada na definição e execução das suas políticas (artigo 9.º). Não obstante, e mais uma vez, estamos perante orientações vagas e pouco vinculativas.

A adoção do método aberto de coordenação está em sintonia com a premissa de que a União manteve uma postura de relativo distanciamento em questões sociais, porém, de forma aparentemente contraditória, concorre igualmente para a tese de que as instituições europeias foram exercendo uma influência significativa sobre as políticas sociais dos Estados-membros. Isto porque, e conforme expõe criticamente Hemerijck (2009), a experiência mostra que as iniciativas da União serão mais facilmente aceites pelos Estados-membros quando apresentadas de forma pouco clara e numa base de flexibilidade, ao invés de impostas com carácter de obrigatoriedade no uso dos poderes legais da União. Trata-se, ao mesmo tempo, de uma estratégia apta a conferir à União a legitimidade política que naturalmente lhe falta (Syrpis, 2002). Além disso, como nenhum país deseja mostrar uma má *performance* perante os outros, gera-se uma pressão implícita para atingir as metas definidas no quadro da UE. Sobre este ponto, cabe acrescentar, como constata Syrpis (2002), que o controlo exercido pelos Estados-membros entre si não será tão benéfico a partir do momento em que cada um deles tem um interesse maior em assegurar que os outros Estados

13 Com base neste enquadramento, foi aprovado um pacote legislativo que se veio a intitular «coordenação modernizada dos sistemas de segurança social», constituído pelo Regulamento n.º 883/2004, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social e pelo Regulamento n.º 987/2009, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do primeiro regulamento referido.

têm sistemas de pensões financeiramente sustentáveis do que adequados e seguros sob o ponto de vista dos direitos. Assim, a função do método aberto de coordenação é sobretudo simbólica (Ferrera, 2006): trata-se de um instrumento pouco relevante no quadro dos sistemas políticos nacionais, que, na melhor das hipóteses, se pode dizer de modesto sucesso (Giddens, 2006: 33).

Na mesma linha, é comummente reconhecido que debaixo de condições de interdependência político-económica entre os países, a política social e de emprego foi sendo severamente condicionada pelas iniciativas levadas a cabo no âmbito da União Económica e Monetária (Hemerijck, 2009). Com efeito, se não há uma orientação firme e consensual no espaço europeu quanto às opções que hão de ser seguidas em matéria de direitos sociais, o processo de integração, contudo, limita a autonomia dos Estados individualmente considerados, pela pressão que exerce sobre as variáveis económicas.

Numa perspetiva jurídico-positivista, cabe dizer que, se as liberdades de mercado são imperativamente fixadas pelos Tratados e alargadas continuamente pelas intervenções da Comissão Europeia e pelas decisões do Tribunal de Justiça, a harmonização de políticas em matéria social depende do acordo dos governos nacionais no Conselho e está sujeita aos diversos entraves que afetam o processo de decisão intergovernamental (Keune, 2012: 21). Paralelamente, destacamos que, se, por um lado, se regista a adoção de um significativo número de Diretivas em matéria social, por outro, trata-se de instrumentos regulatórios parcelários e naturalmente dependentes de atividade político-legislativa nacional (Keune, 2012: 28). Fala-se mais de convergência de objetivos do que de harmonização legislativa, o que é coerente com a preferência marcada por instrumentos jurídicos não normativos e imperativos, de que as Diretivas são o melhor exemplo.

Acresce que continua a verificar-se uma grande divergência entre as políticas sociais dos vários Estados-membros, permanecendo a dificuldade em alcançar consensos supranacionais na matéria, até porque, como atrás referimos, «a ideia de um Estado Social foi crescendo na Europa de uma forma irregular e em harmonia com modelos muito diversos» (Paz Ferreira, 2014: 174). Para Hemerijck (2006: 108) e Mccormick (2008: 315 e ss.), a tão aclamada «coesão» no jargão europeu, é mais um ideal do que um objetivo para as instituições da UE, que se veem incapazes de enfrentar as disparidades interestaduais em termos de rendimento, riqueza e oportunidades.

Com efeito, os desafios comuns de um contexto pós-industrial têm levado a respostas diferenciadas de acordo com o nível de desenvolvimento económico e as características da estrutura social de cada país, mas também influenciadas pelos respetivos legados políticos e instituições democráticas, resistentes

à mudança (Hemerijck, 2009). Kleinman (2002: 28-58) sublinha a importância da história, dos valores e das instituições na compreensão das trajetórias do Estado Social em cada país, pelo que se recusa a considerar um único modelo social europeu, muito menos a aceitar a defesa de algo que, no seu entendimento, não existe. Bislev (1997: 14 e ss.) acrescenta que a política social tende a alterar-se de forma bastante mais lenta do que o quadro socioeconómico que lhe serve de base. Na mesma linha, Adnett e Hardy (2005) sustentam ser bastante improvável a emergência de um Estado social de índole europeia, seja porque o espaço de intervenção nesta área está já ocupado por políticas nacionais, porque as instituições nacionais resistem a transferir competências para a esfera da União, ou porque, apesar dos desafios comuns, existe uma diversidade incontornável de legados políticos e instituições entre os Estados-membros. Aliás, os próprios líderes nacionais, mesmo os de centro-esquerda, têm manifestado pouco interesse no projeto da Europa social, procurando, ao invés, manter a política social sob a alçada da soberania dos seus respetivos Estados (Ferrera, 2006: 272).

Na verdade, ultrapassada a crença implícita de que a harmonização da política social iria ocorrer normalmente, o processo acabou por ser o inverso, e tanto o alargamento geográfico como a integração económica e monetária se vieram a revelar uma barreira a essa esperada harmonização, realçando as diversidades e dificultando os processo de integração positiva (Hemerijck, 2009; Keune, 2012: 21)[14].

Para este resultado concorre o crónico dilema da (falta de) legitimidade da intervenção europeia, sobretudo quando falamos de legitimidade política, por natureza abstrata e intangível. De acordo com Syrpis (2002), as dificuldades residem na falta de orientação da letra dos Tratados, bem como no elevado número de questões dúbias sobre o projeto europeu, o que vem definir os contornos do chamado «défice democrático», definido como uma falta de consciência partilhada entre a sociedade civil e as autoridades públicas[15]. A título ilustrativo, remetemos para um relatório recente, proveniente do Jacques Delors Institute e intitulado «A new start for Social Europe», em que o autor inicia a sua exposição

14 Numa escala de maior pormenor e especulação, outros indícios merecem ainda a nossa atenção. Por exemplo, e conforme nota (Supiot, 2015: 111), o facto do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos ser denominado como um tribunal para os direitos humanos apenas, sem qualquer outra anotação, sugere que tecnicamente não tem jurisdição sobre ações que atentem contra os direitos sociais. Na conclusão do autor, esta circunstância assinala a fraqueza do estatuto legal da Carta dos Direitos Sociais.

15 Sobre a falta de reconhecimento da intervenção europeia em matéria de política social, Ferrera (2006: 258) apresenta um dado bastante elucidativo fornecido pelo eurobarómetro: cerca de dois terços dos cidadãos europeus declaram que a responsabilidade pelos sistemas de saúde e de segurança social deve permanecer nas mãos das autoridades nacionais, sem interferência da União Europeia.

com um pesado diagnóstico: «the European project is losing support from its citizens and that comes as a result of a strong focus on macroeconomic and budgetary issues which left aside a discussion on well-being and social progress» (Rinaldi, 2016: 29).

Assim se observa um quadro de divergências e heterogeneidade que acaba por negar, na prática, a idealização do Modelo Social Europeu, por faltar a coesão ideológica, política e social capaz de legitimar uma intervenção à escala europeia, o que inviabiliza a edificação de um modelo único na Europa, e justifica a permanência de vários modelos que não coincidem nos seus pressupostos fundamentais (Marques, 2011)[16]. Os Estados-membros continuam, então, a poder determinar inteiramente a estrutura, abrangência e modo de funcionamento dos seus sistemas de Segurança Social, sem transferirem soberania política para a esfera da União. A este propósito, Giddens (2014: 96) sustenta que «o MSE não é totalmente europeu, nem totalmente social, nem tão-pouco um modelo». O autor explica que, em primeiro lugar, não é uma estrutura exclusiva da Europa, contando países com um maior nível de desenvolvimento social do que alguns países europeus; nem é totalmente «social» porque depende das condições da economia; «e nem sequer é um modelo único porque existem enormes divergências entre os vários países europeus». Na mesma linha, e apresentando um registo das ineficiências europeias em matéria social, Holland (2015: 61) considera que é mais fácil referir o MSE do que identificá-lo, na medida em que não existe verdadeiramente um modelo europeu, nem qualquer vinculação na letra dos Tratados[17].

Como tal, o destaque dado ao Modelo Social Europeu tem funcionado como um instrumento de defesa de uma identidade europeia, estando na base de um fenómeno meramente virtual que Kvist e Saari (2014) identificam como «europeização da proteção social». O MSE representa, no fundo, a mera soma dos modelos sociais nacionais.

16 Convocamos, sobre este ponto, as palavras de Giddens (2006: 20-21): «unlike other major achievements of the European Union, such as the Single Market, the single currency and enlargement, the ESM has been only minimally shaped by the EU itself. The welfare state was built by nations, not by international collaboration. Some of the member countries with the most established welfare institutions signed up to the EU only relatively late on. Given the grip that member states have on social policy most real change will have to come from within nations».

17 Nas palavras do autor: «It is easier to refer to a European Social Model than to be able to identify it. For Europe as yet has no such model. There was no commitment to it in the Treaty of Rome. A Social Chapter appended at the end of the Maastricht Treaty set out broad social policy objectives on improving living and working conditions, but without commitment to instruments to achieve them. A Social Charter was agreed in December 1989 by eleven member governments – but not the UK – which gave the Commission a remit to issue directives on social legislation.»

A nosso ver, o que resta do MSE nunca consubstanciou, verdadeiramente, um protótipo para os Estados, traduzindo-se, muito mais, numa evidência *a posteriori*, baseada em valores e objetivos relativamente comuns, cuja validade não fica, contudo, a dever-se à dinamização das instituições europeias.

Para além das elencadas debilidades de natureza eminentemente política, o sonho de um modelo social comum aos países da UE vem sofrendo sucessivos ataques emergentes da realidade socioeconómica, com o próprio conceito de política social densificado entre as fronteiras europeias a dar sinais de inadaptação aos desafios do mundo global, entre os quais destacamos o panorama demográfico confrangedor, particularmente relevante em matéria de pensões. Com efeito, entre os desafios que se colocam à manutenção do Estado Social, Hemerijck (2006) classifica desafios externos, relacionados com a concorrência internacional; desafios internos, ligados à influência de fatores socioeconómicos; e desafios próprios da estrutura do Estado Social, que entrou numa fase de maturidade à qual corresponde à solução política de uma austeridade permanente.

O conceito de «*eurosclerosis*», cunhado pelo alemão Herbert Giersch nos anos 70, resume precisamente as dificuldades de resistência do MSE na era da globalização, conforme reconhecido com a Estratégia de Lisboa. Embora o projeto europeu veicule uma superioridade em termos de justiça redistributiva, coesão social e proteção contra a pobreza, a hegemonia mundial do capitalismo veio retirar-lhe competitividade, fazendo-o sofrer permanentemente a ameaça do poder financeiro americano e das economias emergentes de mão de obra barata, ambas crescendo à custa de fortes desigualdades sociais (Adnett e Hardy, 2005). De facto, um dos argumentos tipicamente avançados para explicar o domínio da integração negativa sobre a integração positiva liga-se à ideia de que o capital internacional tem sido uma influência marcante no processo de integração europeia, que, em consequência, se torna reflexo das estratégias políticas em torno das constelações de poder (Keune, 2012: 21).

Outro desafio fundamental no percurso da política social à escala europeia têm sido os sucessivos alargamentos, que convocam uma uniformização de realidades políticas e sociais distintas. Neste âmbito, deve notar-se que a maioria dos novos Estados-membros da Europa central e de leste adotaram um modelo liberal-individualista na definição das suas políticas sociais (Whyman, Baimbridge e Mullen, 2012).

Deslocar o foco para os desenvolvimentos recentes em matéria de integração social europeia implica, necessariamente, discutir os efeitos da crise financeira de 2008. Independentemente da perspetiva, é inegável que os desafios do

contexto recessivo fizeram com que os objetivos definidos na estratégia Europa 2020 ficassem mais difíceis de alcançar, tanto no que respeita ao emprego, como no que respeita à pobreza e exclusão social, sobretudo nos países do Sul e do Leste.

Grech (2015: 235 e ss.) sublinha a importância da crise financeira nos destinos das reformas das pensões no espaço europeu, lançando a questão de saber se essa circunstância representa apenas um hiato no rumo previamente traçado – um momento de medidas contextuais no quadro de uma política estrutural –, ou se significa uma mudança permanente na orientação reformista. Simultaneamente, o autor entende que a crise financeira levou os sistemas de pensões na Europa a um certo grau de convergência, quer por força de intervenções externas quer por força de decisões de política interna, e sob duas perspetivas distintas. Por um lado, levou os países da Europa de leste a repensarem as suas reformas pré-crise no sentido da mercantilização das pensões, e a devolverem ao Estado o papel mais proeminente na sua gestão. Por outro lado, fez com que os países do Sul, com sistemas de pensões tradicionalmente mais generosos, operassem cortes substanciais nos benefícios atribuídos.

Para Vaughan-Whitehead (2015: 12-15, 42-46), se o modelo social europeu tinha vindo a sofrer modificações ao longo da primeira década do novo século, é com a crise de 2008 e as subsequentes medidas de consolidação financeira que o processo se acelera significativamente. O autor segmenta as repercussões da crise em duas fases. Num primeiro momento, a existência de sólidos mecanismos de proteção social contribuiu para minimizar os custos sociais da crise, através do efeito dos estabilizadores automáticos. Num segundo momento, com a crise da dívida pública, as políticas sociais passaram a ser olhadas como uma ferramenta de combate aos défices. Ou seja, se na primeira fase de resposta à crise o «modelo social europeu» opera como um antídoto eficaz na preservação dignidade social dos segmentos de população mais afetados.

Também Whyman, Baimbridge e Mullen (2012: 281) identificam duas fases distintas na resposta à crise. Na primeira delas, a União posicionou-se no sentido de incentivar uma recuperação baseada nos estímulos económicos de índole keynesiana, que representaria um intervalo na trajetória capitalista. Num segundo momento, as políticas de austeridade consolidariam a natureza neoliberal do projeto europeu e acelerariam a transformação do modelo social europeu num modelo de Mercado.

Rinaldi (2016: 29) reconhece os esforços da Comissão Europeia no sentido da melhor coordenação dos sistemas, destacando a (re)colocação da agenda social no quadro das prioridades políticas da União, num momento em que é recorrente no discurso do presidente Juncker o propósito de criar uma Europa com *rating* triplo A em matéria social. Para o autor, esta mudança de perspetiva é

o resultado inevitável de anos em que a política social foi sendo desconsiderada em favor de intervenções circunstanciais confinadas às exigências financeiras de combate à dívida pública.

Por seu lado, Hemerijck (2009) considera que a crise económico-financeira de 2008 veio a revelar-se uma oportunidade de fortalecimento do modelo capitalista. As medidas de índole keynesiana, tomadas durante a primeira fase de combate à crise, permitiram a manutenção do sistema, enquanto a era da austeridade, marcada por um reforço do poder da União sobre a política económico-financeira dos Estados mais afetados, consolidou a natureza neoliberal do projeto europeu. Para o autor, se a desintegração do bloco soviético constituiu uma oportunidade de expansão do capitalismo americano, a recente crise financeira emergiu igualmente como uma oportunidade de reforço do neoliberalismo dentro do espaço europeu.

Enquanto alguns autores, como Keune (2012: 36), entendem que a crise veio demonstrar as limitações da política social europeia, na medida em que não produziu qualquer impacto na atenuação dos efeitos sociais da crise financeira, a perspetiva institucional é mais otimista. Numa comunicação dirigida ao Parlamento Europeu e ao Conselho, a Comissão Europeia justifica a necessidade de fortalecimento da dimensão social da UEM (European Commission, 2013: 5). Toma como referência, desde logo, o Conselho Europeu, que em junho de 2013 estabeleceu o recurso a indicadores sociais e de emprego como parte do «Semestre Europeu» para a coordenação da política económica, além de defender a melhoria da coordenação das políticas sociais entre os Estados-membros. Não descurando que a política social e de emprego está largamente sob a alçada da soberania nacional, a Comissão foca a sua proposta de aprofundamento da UEM em três vetores: reforço da coordenação política nas áreas sociais, fomento da solidariedade e da mobilidade de trabalhadores e promoção do diálogo social (European Commission, 2013: 1).

Contudo, se atentarmos, por exemplo, ao chamado «relatório dos quatro presidentes», produzido pelo presidente do Conselho Europeu à data, Herman Van Rompuy, em estreita colaboração com os presidentes da Comissão Europeia, do Eurogrupo e do Banco Central Europeu, ficam lançadas algumas dúvidas. O Relatório apresenta uma visão para o futuro da UEM, numa lógica de aprofundamento e convergência, para responder aos desafios colocados pelo sistema financeiro e pela política económica e orçamental dos Estados, mas sem apresentar referências à dimensão social. Parece, *a contrario*, que estes elementos – integração financeira, integração orçamental, política económica e legitimidade democrática – são suficientes para assegurar a estabilidade de longo prazo e a prosperidade no quadro da União Económica e Monetária (Van Rompuy, 2012).

Três anos mais tarde, em 2015, no designado «relatório dos cinco presidentes», o presidente da Comissão Europeia, coadjuvado pelos presidentes da Cimeira Europeia, do Eurogrupo, do BCE e do Parlamento Europeu, identifica, uma vez mais, a necessidade de reforçar a convergência na União Económica e Monetária. Todavia, marca a diferença ao abordar a questão da «coesão social». Ainda assim, a referência é escassa e subordinada. Por exemplo, não se convocam minimamente alguns temas dominantes, como o tema das pensões de velhice. Por outro lado, dá-se à dimensão social um enquadramento terminológico verdadeiramente financeiro: fala-se em «*social performance*» e resultados de «*social triple A*». Ao mesmo tempo, enfatiza-se que o progresso social constitui uma «necessidade económica» (Juncker, 2015: 8). Conforme retrata este relatório, a UEM deverá ser reforçada no sentido de uma união económica, financeira e fiscal. Faltará, a nosso ver, uma união social.

Embora, nos últimos anos, os Estados-membros tenham encarado a estrutura europeia como um espaço privilegiado para a discussão de desafios em matéria social, não cremos, contudo, e ao contrário de alguns autores (por todos, Kvist e Saari, 2014), que este diálogo chegue a traduzir-se num movimento de integração positiva. Parece-nos, ao invés, que a ação comunitária tem sido relativamente modesta em matéria de segurança social, assentando muito mais em políticas de coordenação com enfoque económico do que em políticas de aproximação e harmonização legislativa.

A este propósito, fazemos nossas as palavras de Giddens (2014: 119): «Neste momento há poucas possibilidades de construir mais do que os rudimentos de um sistema social pan-europeu, embora esse devesse ser o objetivo a longo prazo. No entanto, as melhores práticas podem ser largamente partilhadas; e, onde a necessidade é mais premente, podem ser feitas tentativas de intervenção direta.»

Em síntese, pode assumir-se que o fracasso da criação de um Estado Social de nível supraestadual, em conjunto com as crises de sustentabilidade financeira em cada país, fragilizaram irremediavelmente o sonho de um Modelo Social Europeu[18].

18 Consideramos, contudo, a possibilidade de uma visão mais otimista sobre os destinos do Modelo Social Europeu, focada na capacidade de os Estados sociais resistirem aos efeitos da perda de soberania nacional, mas igualmente nos avanços que têm sido conseguidos, tanto na era Delors, como com a Estratégia de Lisboa em 2000, no sentido de dar à União Europeia uma genuína dimensão social (Keune, 2012).

3. A política de pensões em particular

No quadro das políticas sociais, a problemática das pensões de velhice lidera atualmente as preocupações políticas que afetam o mundo desenvolvido em geral, e especialmente o espaço em que nos situamos – a Europa. Merece, por isso, um enfoque especial, servindo como exemplo do que para trás ficou dito. Com efeito, recorremos ao tema da política de pensões para concretizar aquilo que dissemos a propósito da integração social europeia em geral. Conforme demonstraremos, também no domínio das pensões identificamos uma influência real da União, embora sempre encoberta por um vazio formal, tanto jurídico como político.

Em termos de posicionamento temporal, o tema da reforma dos sistemas de pensões começa a ganhar relevo no início da década de 90, coincidindo com o momento em que o neoliberalismo se afirma à escala global, e reúne propostas reformistas do modelo público de proteção social aos idosos, que partem do dilema do envelhecimento demográfico e do descontrolo despesista dos Estados para soluções alternativas encontradas no mercado. Neste quadro, ganha destaque a campanha levada a cabo pelo Banco Mundial, iniciada com a publicação do famoso relatório *Averting the Old Age Crisis*, em 1994, que, por consubstanciar uma crítica neoliberal estruturada em torno das debilidades dos sistemas públicos, veio a tornar-se uma referência teórica incontornável ao serviço do movimento de privatização das pensões (World Bank, 1994). A partir daqui, e legitimado por uma referência teórica sustentada, o Banco Mundial passa a intervir diretamente em diversos países, patrocinando reformas estruturais com uma ampla assistência técnica (Charlton e Mckinnon, 2001)[19].

Face aos repetidos quadros de crise, também as instituições europeias se foram deixando contagiar por este movimento, sem, contudo, manifestar

19 Sobre a preponderância das organizações internacionais na promoção de um movimento reformista e contestatário dos sistemas públicos de pensões de reforma, não podemos deixar de destacar o trabalho desenvolvido por Orenstein (2008). Enquanto investigador ao serviço do Banco Mundial, o autor contactou com a realidade de diversos países, acabando por concluir que, se a intervenção das autoridades transnacionais não pode explicar a totalidade das reformas estruturais operadas neste âmbito, é crucial para justificar a dimensão que elas tomaram, a diversidade de países em que ocorreram, e a rapidez com que se difundiram.

Ainda assim, é de notar que a repetida censura ao Banco Mundial pelo seu entendimento dogmático da matéria, fornecendo pouco suporte à melhoria dos sistemas públicos de pensões e promovendo a privatização da Segurança Social, levou a que a proposta inicial do Banco, consagrada no documento de 1994, tenha vindo a ser flexibilizada. Neste sentido, a instituição tem integrado as recomendações do seu próprio corpo de investigadores, divulgadas em várias publicações, como por exemplo no volume *New ideas about old age security: toward sustainable pension systems in the 21st century* (2001), editado por Robert Holzmann e Joseph Stiglitz, entre outros relatórios mais recentes.

uma posição clara enquanto bloco regional. Pelo contrário, parece que a União Europeia não teve a capacidade de ser filtro à pressão exercida por organizações internacionais, encabeçadas, precisamente, pelo Banco Mundial.

Exemplo disso são as transformações operadas em muitos dos Estados da Europa Central e Oriental, que contaram com a assistência do Banco Mundial e a passividade da União. Em grande parte dos países libertos do regime comunista, e que têm vindo a integrar a União, assistiu-se a rápidas e profundas mudanças nos esquemas de pensões, orientadas para uma lógica de mercado, normalmente com a criação de uma estrutura complementar privada, gerida em capitalização financeira e de participação obrigatória. Neste caso, e embora não intervenha diretamente, a União Europeia abre espaço à intervenção de uma autoridade cuja legitimidade é bastante mais questionável (Rutkowski, 2004: 330).

No que respeita à atividade regulatória da União durante esse mesmo período, cumpre realçar que o *Green Paper on EU Social Policy*, publicado pela Comissão Europeia em 1993, põe em evidência a relação direta entre a política social e a cidadania europeia, abordando, pela primeira vez no patamar europeu, o envelhecimento como uma dinâmica social problemática. Contudo, os textos posteriores não desenvolvem esta preocupação política: a questão da proteção económica dos idosos permanece, durante muito tempo, afastada dos documentos europeus (Taylor-Gooby e Larsen, 2004). O Protocolo adicional ao Tratado de Maastricht (1992), tão marcante em termos de referência formal à Europa Social, não chega a fazer menção à temática das pensões. Nas negociações para o Tratado de Amesterdão (1997), da mesma forma, o adiamento persiste (Geyer, 2000).

O ponto máximo a que se chegou em termos de intervenção europeia foi, por um lado, o da coordenação das legislações nacionais, particularmente no que respeita ao reconhecimento de direitos gerados noutros Estados-membros, o que veio a concretizar-se plenamente com o Regulamento (CE) n.º 883/2004 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009, relativos à coordenação dos sistemas de segurança social dentro das fronteiras da União. Por outro lado, alcançou-se o acordo quanto à salvaguarda dos direitos a pensão complementar dos trabalhadores, através da Diretiva 98/49/EC do Conselho, de 29 de junho de 1998, e, mais tarde, por via da Diretiva 2003/41/CE do Parlamento e do Conselho, de 3 de junho de 2003, estabeleceu-se um consenso relativo à regulamentação das instituições de realização de planos de pensões profissionais. Estes exemplos demonstram bem as prioridades da UE em matéria de pensões, tendencialmente subordinadas à unidade e eficiência do mercado comum, e não tanto à causa social propriamente dita.

Parece, então, que a política de pensões de velhice, em particular, também não assumiu uma relevância autónoma entre as preocupações europeias durante o processo de integração.

Todavia, enquanto mantêm a liberdade de definir as suas próprias prioridades políticas, no espaço concedido pelo método aberto de coordenação (estendido ao campo das pensões na sequência do Conselho de Estocolmo, em 2001), os Estados-membros não podem escapar às restrições que, sob o mote de um discurso de contenção, emergem da coordenação da política económica. Se, como se percebe, a União Europeia nunca seguiu uma linha firme de intervenção em matéria de pensões de velhice, não deixou, contudo, de sujeitar os governos nacionais a uma pressão política significativa, mormente através da imposição de critérios de convergência económico-financeira (Bislev, 1997; Syrpis, 2002; Adnett e Hardy, 2005). Conforme nos lembra Keune (2012: 20), se inicialmente, nas décadas de 60 ou 70, os Estados de bem-estar nacionais podiam expandir-se independentemente do processo de construção do mercado único, gradualmente a panóplia de instrumentos políticos ao dispor dos governos começou a restringir-se, dando origem ao que o autor denomina «Estados sociais semissoberanos», expostos a uma coordenação política que lhes restringe as opções a tomar, e com os *standards* sociais continuamente sob pressão[20]. Isto faz com que se possa problematizar o respeito pelo princípio da subsidiariedade (consagrado pelo artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia) no domínio da política social, já que se vislumbra muito de «europeu» num campo supostamente deixado ao escrutínio «nacional» (Vaughan-Whitehead, 2015: 7).

As exigências ligadas à construção da União Económica e Monetária (UEM), conhecidas como os critérios de Maastricht ou critérios de convergência orçamental, foram fixadas nos Tratados (inicialmente, no artigo 121.º do Tratado da Comunidade Europeia e reproduzidas no artigo 140.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) como requisitos orçamentais a serem observados pelos países membros da UEM. Através delas, os Estados-membros obrigam-se a cumprir limites máximos em termos de défice e de dívida pública, isto é, a aceitar as regras europeias com impacto direto nos orçamentos nacionais. Em 1997, as exigências consagradas no Tratado de Maastricht incorporam o chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento, através do qual os Estados-membros acordam o reforço da coordenação e monitorização das respetivas políticas fiscais e económicas dentro dos limites já fixados. Nos anos seguintes são instituídas regras preventivas, regras corretivas e emendas, seguidas por revisões mais profundas nos anos pós-crise de 2008.

20 À mesma terminologia recorre Hemerijck (2006:110).

Desta forma, ainda que a legislação europeia seja silenciosa quando à forma como os Estados devem cumprir os critérios de convergência orçamental, se pelo lado das despesas ou das receitas, o resultado é invariável. Considerando que a despesa social, e particularmente a despesa com pensões, constitui uma parcela bastante significativa entre os encargos dos países da União, estes critérios, ao promoverem o equilíbrio orçamental, acabam por instigar a cortes nas garantias sociais prestadas (Adnett e Hardy, 2005: 25; Boloni *et al.*, 2004: 159; Kleinman, 2002: 23; Kvist e Saari, 2014: 199; Ferrera *et al*., 2000: 76). Nas palavras de Paz Ferreira (2014: 189), «se a Constituição Económica Europeia já se traduzia numa situação de grande rigidez de decisão e de subordinação do social ao económico, a União Económica e Monetária só veio agravar a situação, impondo um triunfalismo tecnocrático que tolhia quaisquer soluções políticas».

Hering (2006) avança que a União Monetária explica em grande medida a adoção de reformas estruturais nos sistemas de pensões na Europa Ocidental, não por via da imposição de um modelo institucional, à semelhança da famosa proposta do Banco Mundial em 1994, mas porque foi restringindo a possibilidade de os Estados intervirem no chamado primeiro pilar, isto é, nas pensões públicas pagas no quadro da Segurança Social. Em conformidade, Bislev (1997: 3) assume que, no quadro europeu, a liberalização económica e o declínio das capacidades fiscais fizeram com que os Estados mais generosos na concessão de direitos sociais reduzissem a amplitude das suas políticas sociais ao nível dos menos generosos.

Sob uma perspetiva eminentemente jurídica e limitada às fronteiras nacionais, deve lembrar-se que o grau de vinculação do ordenamento português às orientações europeias em matéria orçamental não é idêntico ao grau de vinculação que se observa em matéria social. Nas palavras de Reis Novais (2014: 160), «os limites do défice constituem uma decisão internacional acolhida em normas que já vinculam juridicamente o Estado português, tendo sido, para além disso, *transpostos* para a lei de enquadramento do orçamento do Estado, o que condiciona a elaboração da lei do orçamento, ou seja, o orçamento do Estado não pode ser aprovado em infração quer às normas das convenções internacionais que vinculam Portugal quer às normas e condicionamentos constantes da lei de enquadramento do orçamento do Estado». Para o autor, estas circunstâncias inauguram um paradigma de «constitucionalismo cosmopolita», um quadro estrutural que se reflete na cedência da força normativa da Constituição perante outros valores, embora juridicamente legitimada, já que o próprio poder constituinte derivado recebe e integra esses condicionamentos, Reis Novais (2014, 166).

Com efeito, estamos perante um quadro que traz constrangimentos insuperáveis quanto ao prosseguimento das políticas definidas no plano nacional,

e democraticamente sufragadas. Ao mesmo tempo, cria um condicionalismo que se acentua com o aumento do grau de integração europeia, nomeadamente através da jurisprudência do Tribunal de Justiça, que vai ganhando relevância na matéria, como a seguir exemplificaremos através do caso português (Adnett e Hardy, 2005: 210).

A pressão da Europa sobre a gestão financeira dos sistemas de pensões dos Estados-membros acentuou-se, como seria de esperar, com a crise económico-financeira iniciada em 2008, que foi também uma crise da dívida soberana e, por isso, veio justificar um controlo mais apertado das despesas sociais. Recuperando o argumento de que o envelhecimento demográfico traz uma pressão despesista insuportável para o erário público, o discurso sobre a insustentabilidade ganha um tom mais agreste, e o paradigma da austeridade populariza-se (Natali e Stamati, 2013).

Simultaneamente, a União Europeia reitera a vocação de estrutura política voltada para o mercado, integrando na sua agenda a regulamentação da atividade dos fundos privados de pensões enquanto entidades substitutivas do Estado na cobertura do risco social de velhice, nomeadamente, com a criação da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (Natali e Stamati, 2013: 20).

A partir de 2010, com a publicação do Livro Verde da Comissão denominado «Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros», a União Europeia compromete-se a lançar um olhar mais atento sobre os desafios suscitados pela crise, que acentuou as dificuldades de financiamento dos sistemas de pensões. A esta publicação segue-se, em 2012, o Livro Branco intitulado «Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis», através do qual a Comissão expõe os resultados da consulta lançada pelo Livro Verde e define uma agenda reformadora de longo prazo[21].

São igualmente de notar, no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a publicação do «Six-pack», em 2011, no âmbito do qual foi implementado o Semestre Europeu; e do «Two-pack», em 2013, associado a um «código de conduta». A revisão do Pacto, em 2014, marca o progresso da consolidação fiscal na União Europeia.

O designado Tratado Orçamental, que em termos rigorosos corresponde ao Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, entrado em vigor a 1 de janeiro de 2013, veio vincular os Estados-membros subscritores a introduzirem, na respetiva constituição ou em lei de valor reforçado, limites apertados em termos de política orçamental. Em concreto, o Tratado impõe a observância de regras que garantam orçamentos

21 Sobre os condicionalismos e desenvolvimentos associados ao Livro Verde e ao Livro Branco, veja-se Carvalho (2014).

tendencialmente equilibrados: o défice estrutural não deve ultrapassar os 0,5% do PIB e a dívida pública deve ser inferior a 60% do PIB. Para Casalta Nabais (2015: 44), estas exigências «mais não são do que a consagração de um quadro normativo de sustentabilidade financeira ao mais elevado nível normativo de cada um dos Estados-membros da União Europeia, o qual tem como consequência mais visível, mormente em confronto com as duas décadas anteriores, a imposição de uma razoável dose de austeridade que se prolongará pelos anos necessários ao restabelecimento de uma situação de reequilíbrio minimamente adequada à duradoura estabilidade financeira». Como refere o autor, estamos perante uma «europeização» das constituições financeiras dos Estados, em certa medida desnecessária, na medida em que o mesmo propósito poderia ser conseguido com uma aplicação mais efetiva e consequente do Pacto de Estabilidade e Crescimento (Casalta Nabais, 2015: 60-64). Por nossa parte, cabe notar, na linha do que já fomos dizendo, que, enquanto em alguns domínios se duplicam os instrumentos regulatórios, em outros verifica-se uma falta de intervenção.

Desta forma, e partindo de uma intervenção justificada, quase exclusivamente, por objetivos de estabilidade orçamental, a União Europeia acaba por assumir um papel ativo na reforma dos sistemas de pensões. Em conformidade, a lógica expansionista reverteu-se, em geral, em todos os Estados europeus, e a contenção da despesa, mais ou menos visível, veio a colidir invariavelmente com os «direitos» dos pensionistas. Por um lado, a política de congelamento, ou mesmo de cortes nas pensões, associada a outros mecanismos de redução de benefícios como o aumento dos prazos de garantia ou o aumento da idade da reforma, generaliza-se entre os vários Estados-membros, concorrendo para o propósito da redução do financiamento público (Vaughan-Whitehead, 2015: 21-22, 42). Por outro lado, a tendência de uniformização mais premente entre os países da União Europeia em matéria de pensões tem sido, precisamente, a do crescimento dos sistemas de pensões privados em desfavor do investimento público (Hemerijck, 2006: 113).

Nos países mais fortemente afetados pela crise, com economias naturalmente mais frágeis, a intervenção passou pela imposição de um conjunto de medidas excecionais particularmente duras. Tratou-se de uma ingerência *ad hoc*, focada em critérios numéricos e que toma por pressuposto uma estratégia já muito discutida sob o ponto de vista democrático.

Os memorandos de entendimento acordados entre estes países, instituições europeias e outras, ao regulamentarem a concessão de empréstimos sob rigorosas condições, formalizam de uma espécie de ditadura financeira sobre os direitos sociais «conquistados» e, em particular, sobre os benefícios pagos a título de pensão de velhice (Natali e Stamati, 2013: 19).

Usando como exemplo o caso português, verificamos a proliferação de medidas de contenção em matéria de pensões após a assinatura, em 2011, do memorando de entendimento com a *Troika*, entidade que integra, para além do Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia. No documento final do acordo previa-se expressamente o congelamento ou redução do valor de pensões, bem como a aplicação de medidas de cálculo menos favoráveis aos pensionistas. Dando execução ao acordado, o governo português lançou um pacote legislativo de legitimidade duvidosa à luz do ordenamento jurídico português, e que por isso veio a enfrentar a apreciação do Tribunal Constitucional. Referimo-nos, entre vários outros, por exemplo, ao teor do Acórdão n.º 187/2013, onde se discute a chamada «contribuição extraordinária de solidariedade» (CES), que, embora constituindo alegadamente um «imposto de classe» sobre um grupo (o dos pensionistas) com maior vulnerabilidade material, o Tribunal vem a julgar dentro dos limites da lei constitucional por atender à natureza «excecional e temporária» da medida, bem como à necessidade de «satisfação das metas do défice público exigidas pelo Programa de Assistência Económica e Financeira» (Tribunal Constitucional, 2013). As dificuldades de conjuntura económico-financeira e a necessidade de adoção de medidas de consolidação orçamental de que, segundo consta no Relatório do Orçamento de Estado para 2013, depende a própria manutenção e sustentabilidade do Estado Social, fazem com que, na perspetiva do Tribunal Constitucional, a ofensa à tutela da confiança não constitua uma ofensa desproporcionada. Assim, o Tribunal acolhe a justificação da CES com o contexto de emergência económico-financeira, mas igualmente com a tendência deficitária da Segurança Social, reconhecendo a natureza excecional e temporária da medida. Parece-nos que, na argumentação da sua decisão, o Tribunal Constitucional oscila entre justificações ligadas, tanto à conjuntura geral de crise, como à manutenção do sistema de Segurança Social.

No patamar da jurisprudência europeia, o Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, proferido no Processo n.º 13341/14, de 24 de setembro de 2015, reiterou a decisão nacional. Na sequência de processo instaurado por uma pensionista portuguesa, o Tribunal Europeu vem a considerar, tendo em conta o estado de emergência financeira do país, que a contribuição extraordinária de solidariedade, aplicada como uma medida de austeridade do governo sobre os pensionistas, não violou direitos de propriedade e defendeu o interesse público. Neste caso, e mais uma vez, o argumento que vence é o da sustentabilidade financeira do Estado[22].

22 Convocamos, a este propósito, as palavras de Keune (2012: 36): «the predominant role of the four freedoms in the Treaty has led the ECJ to place economic rights over social rights in recent years. These

Para o que aqui nos importa, cabe notar que a ponderação da envolvente internacional e europeia na fundamentação do Tribunal Constitucional português, e mesmo do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, tem-se revelado um elemento determinante na viabilização de medidas políticas de coordenação das necessidades financeiras com as necessidades sociais. Ou seja, a jurisprudência acaba por se revelar mais uma via indireta de subjugar o sentido da política social dos Estados-membros às orientações europeias, seja por decisões próprias do Tribunal Europeu seja pela reverência nacional aos acordos europeus em matéria económico-financeira.

Nota final

Pelo que ficou dito notamos que, embora o projeto fundador da União Europeia previsse uma integração ao nível económico, político e social, a verdade é que o progresso foi-se verificando quase exclusivamente no plano económico, e os objetivos sociais mantiveram-se subservientes ao propósito de desenvolver uma economia europeia integrada.

Nesse sentido, desenvolve-se um modelo governativo assente em aparentes contradições. Desde logo, a inércia política em matéria social reflete-se numa falta de medidas e institutos regulatórios de âmbito europeu. No entanto, e apesar disso, as instituições europeias têm vindo a impor um modelo de reforma por efeito indireto das políticas de índole económico-financeira.

Com a repetição dos cenários de crise, o primado da sustentabilidade das contas públicas, apresentado como inevitabilidade política, tem sido tópico dominante na discussão europeia, acabando por representar um condicionamento à autonomia dos Estados no domínio social, sem que exista, no entanto, um compromisso político firme.

Nestes termos, se os Estados perdem capacidade de determinação das suas próprias políticas, e se essa parcela de soberania não é exercida com comprometimento pelas instâncias europeias, cabe indagar para onde migra, e em que termos, o poder de ditar os rumos da cidadania social.

A integração económica e monetária exige, por um lado, a coordenação dos vários Estados-membros no sentido de se garantir a efetividade das prestações sociais no quadro de um mercado único, e a não penalização da mobilidade do capital humano. Mas exige igualmente um determinado nível de uniformização, que corresponda, pelo menos, à garantia de parâmetros mínimos de proteção

developments clearly put social standards and policy making capacity under pressure and undermine achievements of the past».

social em todos os Estados-membros e, idealmente, a uma «identidade nos direitos sociais» entre os vários países.

Urge, então, progredir nos esforços de fortalecimento da dimensão social da união económica e monetária, ainda mais quando a crise de 2008 veio demonstrar uma divergência alarmante em termos de indicadores socioeconómicos entre os Estados-membros, o que agudiza a natural dificuldade de determinação política num quadro em que a política monetária já está fora do controlo das autoridades nacionais. Entendemos, por isso, que a política social deve ser conduzida de forma mais efetiva, por meio de instrumentos jurídicos mais fortes, como são, por exemplo, os Regulamentos em face das Diretivas.

Em conformidade, advoga-se a integração de um «pilar social» entre as novas ferramentas da União Económica e Monetária, no sentido da construção de uma verdadeira «Europa social», baseada na transmissão do poder de determinação da política social da esfera dos Estados-membros para a esfera da União. Parece-nos ser um passo imprescindível da consolidação da legitimidade e sustentabilidade políticas do projeto europeu.

Bibliografia

Adnett, Nick, e Hardy, Stephen, 2005, *The European Social Model: modernisation or evolution?*, Edward Elgar, Cheltenham.

Bislev, Sven, 1997, «European Welfare States: mechanisms of convergence and divergence», *EUI Working Papers*, RSC No. 97/24, European University Institute, San Domenico.

Boloni, Giuliano, George, Vic, e Taylor-Gooby, Peter, 2004, *European Welfare Futures: towards a theory of retrenchment*, Polity Press, Cambridge.

Carvalho, Ana Sofia, 2014, «A reforma das pensões na União Europeia», *Revista Eletrónica de Direito*, n.º 1, Porto, pp. 1-15.

Casalta Nabais, José, 2015, «Estabilidade Financeira e o Tratado Orçamental», *Jurismat* (6), pp. 43-68.

Charlton, Roger, e Mckinnon, Roddy, 2001, *Pensions in development*, Ashgate, United Kingdom.

Cravinho, João, 2007, «The reform of the european socio-economic model: should Europe strive to emulate the US model?», in *The State and the economy: the European social and economic model in the 21st century*, Nuno Boavida e Reinhard Naumann (ed.), Friedrich Ebert Stiftung; Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa, pp. 13-35.

Esping-Andersen, Gøsta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton/New Jersey.

European Commission, 2013, *Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union*, Brussels.

Ferrera, Maurizio, 2006, «Friends, Not Foes: European Integration and National Welfare States», In *Global Europe, Social Europe*, eds. Anthony Giddens, Patrick Diamond, and Roger Liddle, Polity, Cambridge/Malden, pp. 257-78.

Ferrera, Maurizio, Hemerijck, Anton, e Rhodes, Martin, 2000, *The future of social Europe: recasting work and welfare in the new economy*, Celta, Oeiras.

Geyer, Robert R., 2000, *Exploring European Social Policy*, Polity Press, Cambridge.

Giddens, Anthony, 2006, «A Social Model for Europe?», in *Global Europe, Social Europe*, eds. Anthony Giddens, Patrick Diamond, and Roger Liddle. Polity, Cambridge/Malden, pp. 14-36.

Giddens, Anthony, 2014, *Este Turbulento e Poderoso Continente: Que Futuro Para a Europa?*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Grahl, John, 2009, «Financial markets and social security», in *Global finance and social Europe: new directions in modern economies*, John Grahl (ed.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Grech, Aaron George, 2015, *The social sustainability of pensions in Europe*, Scholar's Press, Saarbrücken.

Hemerijck, Anton, 2009, «The self-transformation of the European Social Model», in *Why we need a New Welfare State*, Gøsta Esping-Andersen with Duncan Gallie *et al.* (ed.), Oxford University Press, Oxford, pp. 173-213.

Hemerijck, Anton, 2012, «The Political Economy of Social Investment», in *Economy and Society in Europe: A Relationship in Crisis*, eds. Luigi Burroni, Maarten Keune, and Guglielmo Meardi, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, pp. 40-60.

Hering, Martin, 2006, *The politics of structural pension reform in Western Europe: Does the EU matter?*, Department of Political Science – McMaster University, Paper apresentado na Fifteenth International Conference of the Council for European Studies (Chicago), disponível em: http://councilforeuropeanstudies.org/files/Papers/Hering.pdf.

Hinrichs, Karl, 2001, «Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries», in *Welfare State Futures*, Stephan Leibfreied (ed.), Cambridge University Press, Cambridge.

Holland, Stuart, 2015, *Europe in Question: And What to Do about It*, Spokesman, Nottingham.

Juncker, Jean-Claude, 2015, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Brussels.

Keune, Maarten, 2012, «The Social Dimension of European Integration», in *Economy and Society in Europe: A Relationship in Crisis*, eds. Luigi Burroni,

Maarten Keune, and Guglielmo Meardi, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, pp. 19-39.

Kleinman, Mark, 2002, *A European welfare state?: European Union social policy in context*, Palgrave, New York.

Kvist, Jon, e Saari, Juho, 2014, «The Europeanization of social protection: domestic impacts and national responses», in *The Welfare State reader*, Christopher Pierson *et al.* (ed.), Third Edition, Polity Press, Cambridge.

McCormick, John, 2008, *The European Union: politics and policies*, Fourth edition, Westview Press, Boulder.

Natali, David, e Stamati, Furio, 2013, *Reforming pensions in Europe: a comparative country analysis*, Working paper 2013.08. Europe Trade Union Institute, Brussels.

Orenstein, Mitchell A., 2008, *Privatizing pensions – transnational campaign for social security reform*, Princeton University Press, Princeton.

Paz Ferreira, Eduardo, 2014, *Da Europa de Schuman à Não Europa de Merkel*, Quetzal, Lisboa.

Reis Novais, Jorge, 2014, *Em Defesa Do Tribunal Constitucional: Resposta aos Críticos*, Almedina, Coimbra.

Rinaldi, David, 2016, *A New Start for Social Europe*, Jacques Delors Institute.

Rosanvallon, Pierre, 1984, *A crise do Estado providência*, Coleção Perspectivas, Inquérito, Lisboa.

Rutkowski, Michat, 2004, «Home-made pension reforms in central and eastern Europe and the evolution of the World Bank approach to modern pension systems», in *Rethinking the welfare state*, Martin Rein e Winfried Schmähl (ed.), Edward Elgar, Cheltenham.

Schäfer, Armin, Leiber, Simone, 2009, *The Double Voluntarism in EU Social Dialogue and Employment Policy*, http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-009a.htm.

Supiot, Alain, 2015, «Judicial Enforcement of Social Solidarity in View of Recent European, German and French Jurisprudence», in *Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, eds. Johan van der Walt and Jeffrey Ellsworth, Nomos, Baden-Baden, pp. 109-38.

Syrpis, Phil, 2002, *Legitimising European governance: taking subsidiarity seriously within the open method of coordination*, Law 2002/10, EUI working papers, European University Institute, Florence.

Taylor-Gooby, Peter, e Larsen, Trine P., 2004, «New risks at the EU level: a spillover from open market policies?», in *New risks, new welfare: the transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Tribunal Constitucional, 2013, Acórdão n.º 187/2013, Processos n.os 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013, publicado em *Diário da República* n.º 78/2013, Série I, de 2013-04-22.

Van Rompuy, Herman, 2012, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union: Report by President of the European Council*, Brussels.

Vaughan-Whitehead, 2015, «The European Social Model in Times of Crisis: An Overview», in *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing Its Soul?*, ed. Vaughan-Whitehead, Edward Elgar in association with International Labour Office, Cheltenham/Northampton, pp. 1-65.

Whyman, Philip B., Baimbridge, Mark, e Mullen, Andrew, 2012, *The political economy of the European Social Model*, Routledge, London and New York.

World Bank, 1994, *Averting the Old Age Crisis: policies to protect the old and promote growth – a World Bank policy research report*, Oxford University Press, Oxford.