

POLÍTICAS SOCIAIS: NOVAS ABORDAGENS, NOVOS DESAFIOS

1. A NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

O Estado-Providência tem-se comportado ao longo dos anos como uma “máquina de indemnizar” na formulação expressiva de Pierre Rosanvallon (1995: 107) e isso revelou-se claramente inadequado para o tipo de situações de risco social que se apresentam hoje em dia, como o desemprego de longa duração ou o desemprego dos trabalhadores sem qualificações profissionais. O emprego não existe pura e simplesmente para certas categorias da população, a não ser que essas pessoas melhorem a sua situação perante os mercados de trabalho, o que raramente está ao seu alcance sem qualquer ajuda. Porém, a melhoria desejável da sua situação só é possível se o Estado desenvolver outras políticas distintas das políticas clássicas de garantia de rendimentos (políticas indemnizatórias), políticas que ajudem verdadeiramente as pessoas a (re) inserir-se na sociedade.

Este é precisamente o objectivo da nova geração de políticas sociais: ajudar as pessoas a se inserirem socialmente, seja nos mercados de trabalho, seja em actividades socialmente reconhecidas. Inserção passou a ser uma palavra-chave. Em

PEDRO HESPANHA*

RESUMO

De uma forma sintética, a nova geração de políticas sociais privilegia a inserção social em vez da subsidição do risco; a participação activa dos beneficiários no desenho e aplicação das medidas em vez da submissão passiva às determinações dos técnicos sociais; a personalização da ajuda em vez da sua massificação; a co-responsabilização do prestador e do beneficiário na aplicação da medida; a descentralização do desenho das medidas de política e a sua gestão partilhada pelas instituições locais; o efeito de proximidade em vez da solicitude distante; a flexibilidade das acções em vez da tipificação das valências. Constitui um desafio para todos e, em particular, para os cientistas sociais desocultar os processos de enfiamento e ajudar a repensar as políticas de forma a reconduzi-las aos seus objectivos mais nobres.

ABSTRACT

In a nutshell, the new generation of social policies privileges social insertion instead of risk subsidizing, active participation of beneficiaries instead of passive submission to professionals, personalization of the aid instead of mass provision, human proximity instead of distant solicitude. Commitment of beneficiaries, decentralized implementation of policies and local partnerships for management of programs are central features of the new active social policies. It constitutes a challenge for all and, in particular, for social scientists to unveil distortions in the implementation processes and to help policy makers and professionals to rethink social policies in order that these policies may recuperate their noble mission of reduce inequalities.

* Professor do Centro de Estudos Sociais (CES) e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), Portugal.

geral, a inserção pretende constituir um espaço intermédio entre o emprego assalariado e a actividade social naqueles casos em que as políticas indemnizatórias falham. Para tal, ela reveste-se de um conjunto de características que são inovadoras e que marcam a diferença relativamente às políticas sociais clássicas.

Em primeiro lugar, a inserção é mais do que um mero direito de subsistência, pois reconhece ao seu titular um papel positivo na sociedade, o de contribuir com a sua actividade para a utilidade social. Como refere Castel (1995), não se trata apenas de um direito a (sobre)viver, mas também a viver em sociedade. Ao se considerar os indivíduos como cidadãos activos e não apenas como assistidos, introduz-se uma filosofia de cidadania que estava afastada na clássica relação paternalista entre Estado e assistido, geradora de dependência e pela qual este último tende a se tornar um sujeito subordinado.

Em segundo lugar, a obrigação não pesa apenas sobre uma parte; ela pesa também sobre a sociedade, obrigando-a a levar a sério os direitos da população marginalizada. Esta implicação mútua entre indivíduo e sociedade afasta-se quer

do direito social tradicional quer da ajuda social paternalista e, por isso, as obrigações são recíprocas: uma responsabilização do beneficiário considerado actor do seu próprio futuro e uma obrigação de meios por parte da sociedade.

O processo de inserção social é, em regra, objecto de um acordo entre o beneficiário e o Estado (ou mais precisamente, a administração do programa). O contrato de inserção implica uma obrigação positiva do beneficiário, mas, ao mesmo tempo, representa o reconhecimento da sua dignidade de cidadão actor (e não de mero assistido). Por isso, a obrigação que o acompanha não constitui uma forma de restrição da liberdade, mas um momento da construção do social. A sociedade moderna exige que a assistência se liberte da carga caritativa e policial e tome a forma de um direito.

Em terceiro lugar, a inserção constitui um conceito aberto à experimentação. As soluções que emergem num processo de inserção podem revestir as formas mais diversas, num amplo espaço que vai desde o emprego assalariado até a actividade de utilidade social, incluindo novas formas de oferta pública de trabalho, bem como a combinação de indemnização com remuneração.

Em quarto lugar, a inserção não tem apenas esta dimensão pessoal – a inserção de alguém que está excluído ou marginalizado. Ela envolve também uma dimensão colectiva que consiste em actuar sobre os contextos que incorporam a população mais marginalizada, seja um bairro, um grupo étnico ou um colectivo de pessoas.

Uma orientação recente das políticas de protecção social, mas, sobretudo, das assistenciais, consiste na criação de programas específicos para espaços sociais com determinadas características. A concentração da pobreza nos bairros das grandes cidades, mesmo nas sociedades mais ricas como o Reino Unido, aumentou a visibilidade do problema da pobreza e suscitou o aparecimento de novas formas de intervenção destinadas a eliminar as “bolsas de pobreza”. A escassez de recursos favoreceu também esta orientação das políticas para as comunidades pobres onde os problemas culturais de uma pobreza herdada são muito salientes e, ao mesmo tempo, onde a acção

dos profissionais pode ajudar um maior número de pessoas pobres a custos menos elevados. A uma selectividade social – o contraponto do universalismo das políticas sociais clássicas – junta-se agora também uma selectividade geográfica como orientação dominante das formas de intervenção pública.

Este é apenas um exemplo da mudança de perspectiva que assumem hoje as políticas sociais. Enquanto o Estado tinha uma postura relativamente passiva (*atendimento de balcão*), muito centralizada e baseada numa estrutura burocrática de serviços, regida por normas rígidas, a relação com os cidadãos era de autoridade, sem que a estes fossem reconhecidos verdadeiros direitos. O Estado assumia a responsabilidade exclusiva da intervenção, operando isoladamente. O cidadão era apenas um agente passivo porque se desconfiava que, uma maior autonomia, pudesse vir a ser aproveitada para obter algum proveito pessoal. Em geral, a desconfiança de que os privados se determinem mais pelo interesse particular do que pelo interesse público é uma regra nas relações público-privado.

A nova abordagem implica uma atitude mais activa quer por parte do Estado, quer por parte dos cidadãos. Os serviços sociais revelam uma maior iniciativa na procura dos cidadãos em risco social, descentralizam mais a sua gestão e a tornam mais flexível. A intervenção baseia-se em projectos, utilizando o princípio da gestão por objectivos e partilhando a responsabilidade pela realização dos objectivos com outros parceiros. Por sua vez, o cidadão torna-se um agente activo e competente com quem o Estado negocia o formato das medidas e define os direitos e as obrigações.

As mudanças são perceptíveis quer do lado do Estado quer do lado da sociedade. Do lado do Estado, existe agora uma atitude de confiança nas capacidades da sociedade civil para desenvolver iniciativas autónomas e para assumir um papel mais forte na organização das solidariedades. Do lado da sociedade, verifica-se um aumento da consciência dos direitos, um aprofundamento das solidariedades e novas formas organizativas de acção e combate à passividade e ao fatalismo.

2. AS NOVAS METODOLOGIAS DE INTERVENÇÃO SOCIAL

Os modelos de intervenção social emergentes do Estado-Providência activo baseiam-se em novos pressupostos e novas metodologias: a abordagem por projecto; a acção descentralizada e partilhada; a personalização e contratualização das respostas.

A abordagem por projecto

O projecto é a nova unidade básica de intervenção e constitui um requisito do princípio da gestão por objectivos. Distingue-se da forma tradicional de intervenção baseada nos planos de actividades elaborados pelos serviços públicos e que correspondia a um modelo de regulação autónoma do Estado. Os serviços públicos estão integrados na estrutura administrativa do Estado, actuam segundo uma lógica sectorial e centralizada, são financiados pelo orçamento geral do Estado e submetidos a uma estrutura hierárquica de responsabilidades.

Diferentemente, os projectos integrados correspondem a um modelo de regulação partilhada entre o Estado e a sociedade, são suportados por fundos de proveniência pública e privada, e submetidos a uma estrutura mais autónoma de responsabilidades.

Quadro 1 – As metodologias da intervenção social pública

	Abordagem por serviço	Abordagem por projecto
Unidade de gestão	O serviço público	A parceria público-privado
Duração	Permanente	Por tempo determinado
Administração	Rígida/burocrática	Flexível/convencionada
Base normativa	Lei orgânica	Contrato de adesão a um programa
Metodologia	Plano de actividades de acordo com o programa do governo	Gestão por objectivos
Âmbito	Actuação convencional ou de rotina	Actuação inovadora e experimental

São diversas as vantagens da abordagem por projecto: 1) a proximidade dos problemas: existe um melhor conhecimento da realidade local, uma maior facilidade de participação dos interessados e uma maior legitimidade da intervenção; 2) a actu-

ação integrada: adequada à natureza multidimensional dos problemas e fomentadora da cooperação inter-institucional; 3) a flexibilidade da acção: existe uma melhor adaptação à realidade local e às suas mudanças, um melhor ajustamento na cooperação dos actores locais e uma gestão não burocrática; 4) autonomia de acção: maior capacidade de decisão e de mobilização e utilização de recursos locais; 5) partilha de identidade: proporciona maior coesão em torno de objectivos locais consensualizados; 6) relações fortes e positivas de identificação entre os parceiros; 7) capacidade de fazer circular a informação, de mobilizar capital social, de produzir ajudas, de ligar os agentes económicos, de controlar as políticas públicas; 8) duração limitada ao cumprimento de metas objectivas, permite reavaliação da situação para ajustar a acção às mudanças.

No entanto, existem também algumas limitações na abordagem por projectos que convém precaver: a) o efeito de proximidade pode amplificar as relações negativas entre parceiros locais; b) lógicas institucionais fortes podem potenciar o conflito ou levar à dominação por parte das instituições mais poderosas (o problema agrava-se quando falta uma tradição de cooperação institucional e do peso das autonomias sectoriais); c) a flexibilidade da acção pode desviar a acção dos objectivos prioritários de um ponto de vista dos interesses nacionais; d) a autonomia de acção

pode conduzir a um descontrolo no uso dos recursos; e) existe o risco de emergência de lógicas localistas ou particularistas; f) finalmente, a intervenção integrada e em parceria exige uma estrutura organizativa estável e movida por objectivos precisos, tornando-se difícil

a resolução dos problemas e correndo-se o risco da descontinuidade de acção no âmbito de um projecto limitado temporalmente.

A intervenção descentralizada

As novas metodologias de abordagem implicam também uma acção descentralizada e a partilha de responsabilidades e de acção com as organizações da sociedade civil. As parcerias ou redes sociais de parceiros são estruturas de acção integrada que põem em comum recursos com vista a atingir determinadas finalidades, como partilhar pertenças, fazer circular informação, produzir ajudas, mobilizar capital social, ligar os agentes económicos ou controlar as políticas públicas.

A filosofia de descentralização impôs-se por um conjunto de razões de ordem pragmática, mas também pelas crescentes dificuldades de gerir as políticas assistenciais a partir *de cima*. O argumento da subsidiariedade é também recorrentemente invocado. Seja como for, no âmbito local: a) pode-se ajuizar melhor das necessidades específicas e das oportunidades de inserção e daí adaptar as políticas para tirarem proveito disso; b) existe capacidade de gerir o conjunto de políticas nacionais, regionais e locais que afectam um dado território de forma a evitar duplicações e a maximizar as sinergias, e c) existem aspectos e espaços comuns que podem desempenhar um papel importante na mobilização de agentes locais, empregadores e grupos de comunidade para apoiar objectivos de política.

A dimensão local das políticas, em regra, traduz-se em três tendências principais: a de níveis inferiores de governação ou parcerias locais se envolverem mais activamente no desenvolvimento e gestão dos projectos e políticas nacionais; a de desfrutar de uma maior margem de manobra na execução das políticas nacionais e a de devolver a competência para fazer políticas a níveis inferiores de governação. O processo de descentralização é acompanhado, no plano orgânico, da criação de parcerias de agências locais dos sectores público, privado, comunitário e não lucrativo com vista a identificar necessidades e conceber estratégias ou a criar projectos conjuntos.

A descentralização das políticas, sendo em geral positiva, tem algumas limitações que só podem ser corrigidas com uma boa articulação com os princípios

gerais do sistema e com uma estrutura coordenadora que controle o seu cumprimento.

De uma forma sintética, os problemas da intervenção descentralizada manifestam-se sob os seguintes ângulos:

- a) *Eficácia* – as iniciativas locais não conseguem por si resolver os problemas sociais (como a exclusão ou o desemprego) e devem ser acompanhadas por medidas de carácter nacional.
- b) *Equidade* – pode gerar-se uma distribuição desigual de protecção social pelos diferentes territórios, sendo os mesmos problemas cobertos desigualmente consoante o território em que ocorrem.
- c) *Accountability* – maior dificuldade em controlar a aplicação de recursos públicos.
- d) *Localismo* – possibilidade de “desvios” significativos na execução de políticas, entre os objectivos nacionais e a sua concretização local.
- e) *Efeito de proximidade/familiaridade* – nem sempre a proximidade corresponde a uma maior consciência das necessidades e das oportunidades locais por falta de distanciamento face ao que é familiar.
- f) *Escala* – certas funções devem ser asseguradas à escala regional e não local (por exemplo, certos tipos de equipamentos colectivos).

De uma forma geral, o papel do Estado central continua a manifestar a sua indispensabilidade: no uso das formas de controlo apropriado para resolver os problemas de desigualdade na protecção, de falta de responsabilização e de desvio relativamente aos objectivos nacionais; na provisão de políticas de apoio que permitam complementar as iniciativas locais (por exemplo, no domínio da fiscalidade e do equipamento); e no fornecimento de certos serviços centrais, como financiamento, campanhas de consciencialização, avaliação dos projectos e assistência técnica.

A intervenção em parceria

A partilha de responsabilidades e de acção com as organizações da sociedade civil vai de par com a descentralização das políticas. As parcerias ou redes

sociais de parceiros são estruturas de acção integrada que põem em comum recursos com vista a atingir determinadas finalidades, como partilhar pertenças, fazer circular informação, produzir ajudas, mobilizar capital social, ligar os agentes económicos ou controlar as políticas públicas. No domínio assistencial, as parcerias resultam da incapacidade de as políticas sociais do Estado resolverem adequadamente os problemas de pobreza e exclusão, dada a mutabilidade e a expressão local dos problemas. A multidimensionalidade dos problemas sociais exige uma intervenção que integre todos os actores colectivos com competências específicas (sectoriais), quer públicos, quer privados. As necessidades de uma intervenção integrada exigem, por sua vez, uma estrutura organizativa estável e movida por objectivos precisos. Finalmente, os programas europeus de intervenção social, a seguir à reforma dos fundos estruturais (1992), passaram a recomendar ou a exigir uma abordagem por projecto e em parceria, como foi o caso dos *Programas de Luta Contra a Pobreza* (PLCPs).

As parcerias ainda têm uma outra vantagem que se torna mais manifesta quando diversos agentes sociais actuam no terreno de forma isolada. A de garantir uma acção planeada e coordenada que permita um melhor aproveitamento das competências, uma capitalização de experiências e do conhecimento, uma gestão mais económica dos recursos e a possibilidade de ter um plano estratégico de intervenção, em torno de objectivos consensualizados. Os efeitos negativos de uma acção descoordenada e dispersa são muitos: sobreposição de intervenções sobre o mesmo tecido social (famílias, indivíduos, etc.); lacunas de intervenção num mesmo meio social (ninguém oferece respostas para um dado problema social local); descontinuidade das intervenções; divergência de objectivos e choque entre intervenções divergentes; e, não menos importante, desperdício de recursos e de energias.

As parcerias pressupõem um conjunto de condições básicas, dentre as quais um melhor conhecimento da realidade onde se quer intervir, um consenso em torno dos objectivos partilhados; legitimidade social. Sempre que estas condições não se verificarem a abordagem por parcerias pode revelar-se problemática. Eis alguns desses problemas que reduzem a eficácia das parcerias:

- a) *Legitimidade social*: os parceiros têm de dispor de autoridade socialmente reconhecida, baseada na sua acção anterior ou nas capacidades evidenciadas. No caso português, as fontes de legitimidade e os limites da legitimidade são vários. As autarquias locais gozam de legitimidade política (estão sujeitas a escrutínio democrático) e de reconhecimento pela proximidade aos problemas, mas falta-lhes tradição de intervenção social e existe um risco elevado de partidarização das políticas. A administração periférica do Estado dispõe de conhecimento dos problemas e tem experiência de intervenção, mas a sua imagem pública não é muito positiva e está associada a incapacidade de resposta, rotina e burocracia. As organizações não governamentais dispõem de conhecimento dos problemas e de flexibilidade e rapidez nas respostas, mas têm falta de meios e de profissionalismo e, por vezes, seguem orientações ideológicas ou confessionais específicas.
- b) *Cooperação interinstitucional*: os parceiros têm falta de tradição em cooperar entre si e estão dotados de poderes muito desiguais no contexto da sociedade local. Os parceiros com maior conhecimento ou implantação no meio, com mais prestígio ou com maior legitimidade social, dificilmente aceitam perder a margem de autonomia de que dispõem e tendem a dominar e a impor os seus interesses próprios. Mas existem outros obstáculos ao diálogo, negociação e tomada colectiva de decisões: a desconfiança, a autocracia, a inflexibilidade e intolerância, o radicalismo e a busca do conflito em vez de busca do consenso.
- c) *Participação, empenhamento e responsabilização*: os parceiros não se envolvem quando não se verificam os pressupostos básicos para a parceria, ou seja, uma adesão voluntária, uma consciência do papel positivo da rede de parceiros e uma capacidade de participação efectiva. Por sua vez, as motivações para a participação nem sempre são as mais nobres. Não se pode esquecer que os parceiros têm

diferentes interesses, diferentes objectivos institucionais, diferentes sistemas de responsabilização, diferentes valores e diferentes estilos de envolvimento.

- d) *Recursos*: os parceiros podem ter funções muito importantes, designadamente na definição de objectivos estratégicos, mas não ter qualquer controlo sobre os recursos e meios para os porem em prática. Por outro lado, a dependência financeira do Estado pode enviesar as prioridades de acção e limitar as acções mais autónomas e inovadoras. Também a excessiva carga burocrática das parcerias e o elevado número de parceiros retiram a operacionalidade e aumentam o risco de ingovernabilidade.
- e) *Participação dos cidadãos*: os parceiros não têm legitimidade para representar os assistidos, designadamente nos momentos-chave do diagnóstico e planeamento, porque não foram escolhidos por estes. Em regra, os parceiros são organizações dominadas pelo conhecimento técnico ou produto de um voluntariado solidário que não incorporam mecanismos de participação dos cidadãos, nomeadamente daqueles que o planeamento visa beneficiar.

A individualização das medidas

A par dos já mencionados traços da nova geração de políticas sociais, existe um outro relacionado com os objectivos de inserção social – a individualização das medidas – que constitui uma das inovações mais relevantes.

Em vez de dispositivos abstractos de aplicação universal, os novos programas sociais privilegiam medidas de carácter concreto, ajustadas ao perfil dos destinatários efectivos, sejam eles famílias ou indivíduos. O programa de inserção social dos pobres ou dos excluídos, ou o programa de inserção no mercado de trabalho dos desempregados de longa duração tem em conta a experiência e as motivações dos beneficiários a par da capacidade de resposta dos serviços e, por isso, são distintos de pessoa para pessoa. O sucesso da personalização depende do modo como os programas identificam as necessidades reais dos destinatários e da adequação das medidas à obtenção

dos efeitos desejados. Ao contrário das tradicionais políticas descendentes (*top-down*), os beneficiários são considerados “sujeitos” das políticas e é-lhes reconhecida competência para se pronunciarem sobre as suas necessidades e projectos. Em alguns casos, isso envolve, da parte dos administradores dos programas, a necessidade de promover a participação e, mesmo, de dotar as pessoas de capacidades e qualificações e outros recursos para ganharem autonomia. Em vez de paternalismo, a personalização das políticas exige diálogo o que, dada a falta de poder dos destinatários, pode implicar um investimento adicional na criação de condições para que a abordagem dialógica seja bem sucedida (*empowerment*).

O principal problema que coloca a personalização ou individualização das políticas é o da margem de manobra de que gozam os agentes da administração social, encarregados de desenhar o programa de inserção ou a aplicação da medida à situação concreta. Essa margem de manobra – a discricionariedade – é uma exigência da necessidade de ajustar a medida ou programa à situação concreta. Mas, ela é também uma porta aberta a enviezamentos políticos e ideológicos; a preconceitos e prejuízos do próprio agente e, portanto, permeável, consciente ou inconscientemente, a normas e valores distintos dos do programa e resultado da falta de critérios burocráticos baseados na experiência.

As ideologias burocráticas (menores custos para os serviços, menos exposição dos serviços à crítica dos sectores mais influentes da sociedade) e as ideologias profissionais (baseadas na cidadania social ou na benevolência dos poderes públicos; nos direitos ou nos favores; na solidariedade ou no paternalismo) revelam-se fortíssimos factores de distorção dos objectivos das políticas na fase da sua aplicação.

A activação

Finalmente a activação. O envolvimento activo dos destinatários constitui também um dos traços mais marcantes da nova geração das políticas sociais e destina-se, fundamentalmente, a prevenir situações de exclusão que possam decorrer de uma atitude passiva daqueles face a políticas sociais meramente indemnizatórias. A activação processa-se através da realização de tarefas socialmente úteis que, em última instância, promovem a inserção social, ou seja, uma

“participação activa” (ROCHE, 1992). Elas destinam-se a estimular a autonomia dos trabalhadores e actuar como trampolim entre situações de exclusão e uma efectiva inserção sócio-profissional (HANSEN & HESPANHA, 1998: 7).

No entanto, existem alguns problemas no entendimento que se tem destas políticas; desde logo, um problema de natureza ético-política acerca dos direitos e das obrigações dos cidadãos ajudados pelos programas de activação. Em princípio, o direito a ser ajudado (entenda-se, subsidiado) implica um correspondente dever de contribuir com uma actividade socialmente útil, ou seja, o Estado deve exigir algo em troca da ajuda que presta. Ora, a exigência de cumprimento deste dever pode colocar um grave problema de controlo social e de marginalização, sempre que o Estado exija algo desproporcional em troca da sua ajuda. Isto é, sempre que essa exigência se traduza numa compulsão cega, dos assistidos, ao trabalho, apenas para justificar o subsídio que se lhes concede.

A experiência das políticas de activação em países que as desenvolveram mais cedo mostra que existem aspectos positivos e negativos nos programas de activação.

Os aspectos positivos relacionam-se com o facto de eles permitirem melhorar as qualificações e estimular a empregabilidade dos trabalhadores desempregados através da sua participação no mercado de trabalho, contribuindo, simultaneamente, para o aumento da auto-estima e para a autonomia desses trabalhadores (HEIKKILÄ, 1999; HVINDEN, 1999; BOSCO & CHASSARD, 1999; GELDOLF, 1999). Tratando-se, também, de medidas que permitem evitar a disseminação de práticas ou mesmo de uma cultura de dependência e que se preocupam com a realização de direitos sociais básicos, designadamente o direito ao trabalho (GELDOLF, 1999), existe um elevado potencial emancipatório nestes programas, ao favorecerem o acesso à plena cidadania e ao elevarem a ética do trabalho a pilar central da sociedade (HEIKKILÄ, 1999; BERKEL *et al.*, 1999; BOSCO e CHASSARD, 1999; HVINDEN, 1999).

Os aspectos negativos prendem-se, em primeiro lugar, ao seu carácter punitivo – “a cenoura e o cacete” – (HEIKKILÄ, 1999), o condicionamento

que criam ao acesso a benefícios sociais, bem como as limitações à liberdade e à autonomia dos próprios trabalhadores (HVINDEN, 1999; GELDOLF, 1999). Por outro lado, verifica-se muito frequentemente uma redução do nível de bem-estar pela realização de tarefas socialmente pouco valorizadas ou mesmo degradantes (HEIKKILÄ, 1999), com o risco de se estar a criar uma nova massa de excluídos (uma verdadeira *underclass* de assistidos). Um terceiro aspecto negativo a salientar é que as políticas activas, por se fazerem acompanhar de elevadas obrigações para os desempregados, tendem a responsabilizá-los pela sua situação de exclusão, eximindo assim os patrões, as empresas e o capital de qualquer responsabilidade por tal situação (GELDOLF, 1999; BERKEL *et al.*, 1999). Além disso, elas levantam sérios problemas de direitos laborais. É que, frequentemente, quem está a participar em projectos de activação não goza dos mesmos direitos dos outros trabalhadores regularmente contratados, designadamente o de negociar o conteúdo, o tempo e as condições de trabalho. Finalmente, elas tendem a gerar um mercado de trabalho secundário, de ocupações meramente temporárias e de empregos inapropriados a conduzir à efectiva inserção profissional dos trabalhadores activados (HVINDEN, 1999). As trajectórias ocupacionais dos trabalhadores activados revelam, em um número elevado de casos, uma seqüência interminável de ocupações precárias.

3. PARA UM CONTROLO CIDADÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma vez que as mudanças tornaram, paulatinamente, os estatutos sociais e de trabalho mais diversos e as carreiras profissionais mais complexas, as políticas activas, para serem eficazes, tiveram de se tornar mais selectivas, mais orientadas e mais personalizadas. A eficácia de uma medida afere-se, agora, pela sua capacidade de se ajustar às situações pessoais (e familiares) dos seus destinatários. Este facto conduziu a que novas exigências, no sentido da maior flexibilidade, capacidade de negociação e rapidez, passassem a fazer-se sentir sobre os dispositivos de administração destas políticas.

Por outro lado, a necessidade de informação relevante para cada processo aumentou muito e, com ela, a necessidade de um registo e tratamento expeditos.

Deste modo, ao aumentar o grau de discricionariedade dos agentes da administração na escolha das medidas adequadas ou na formatação personalizada de uma dada medida, o risco de enviesamentos baseados em preconceitos e valores tornou-se elevado e obriga à explicitação dos critérios de decisão.

Finalmente, a aplicação personalizada de medidas de política veio tornar clara a existência de significados distintos acerca do trabalho, do emprego, da inclusão e da exclusão, entre quem desenha e aplica as políticas e quem utiliza essas mesmas políticas. As dimensões subjectivas — e não apenas as dimensões objectivas — da inclusão e da exclusão passam a ser reconhecidas como dimensões relevantes para a formatação das políticas.

As mudanças que acabamos de referir e, sobretudo, as respostas que elas suscitaram da parte dos estados nacionais variam enormemente ao longo do contexto europeu. Ainda que todos os países da União Europeia apresentem uma grande similitude nos seus processos de mudança, por efeito da globalização dos fenómenos económicos e da “europeização” do seu espaço económico, não deixa, contudo, de ser relevante, para a análise que nos propomos, o facto de em alguns desses países haver significativas diferenças.

É o caso, nomeadamente, dos países do sul da Europa, como Portugal, menos desenvolvidos do ponto de vista económico, com regimes democráticos recentemente restaurados e com *welfare states* em construção ou debilmente consolidados. Relativamente a eles, pode dizer-se que, não tendo os seus Estados-providência passivos atingido a maturidade — o que se comprova, por exemplo, pela mais baixa proporção do PIB afectada a políticas sociais —, a pressão para adoptarem políticas de activação é muito menor e, de facto, essas políticas são aí praticamente inexistentes ou começam agora a despontar. A reduzida prioridade das políticas de activação relativamente às políticas compensatórias parece ser a nota mais saliente.

Em um estudo realizado sobre duas medidas de activação — os programas ocupacionais para desempregados e os cursos de formação especial para mulheres desempregadas e com baixa escolaridade e baixos níveis de qualificação —, pudemos analisar estas questões e proceder a uma avaliação das medidas

com base na experiência dos respectivos utilizadores (HESPANHA e MATOS, 1999). Este último aspecto deve ser particularmente sublinhado. A capacidade de integração das políticas de activação tem de ser avaliada não só através de relatórios e indicadores de execução, mas também à luz das experiências recolhidas de trabalhadores desempregados que delas participaram.

Procurar-se-á fazer, nos pontos a seguir, alguma reflexão sobre as diversas questões que se levantam quando se analisa a execução das políticas.

A *primeira questão* refere-se à efectiva capacidade de as políticas fazerem aceder a empregos. Em países em que estas políticas têm tido maior desenvolvimento ou surgiram mais cedo, esta questão tem sido freqüentemente levantada, a propósito de programas que visam aumentar a empregabilidade através, nomeadamente, da formação. Entende-se que a execução de tais políticas activas não pode deixar de ser feita sem que haja uma estrita relação com futuras perspectivas de emprego; ou seja, as políticas que mobilizam para a participação no mercado de trabalho não podem deixar de ter em vista futuras expectativas de emprego, porque sem isso a participação passará a ser considerada como mera obrigação e não como uma oportunidade (LIND, 1995: 192).

Neste domínio, a experiência portuguesa analisada evidencia contornos que lhe conferem algumas especificidades. Assim, no caso dos cursos de formação especial, verifica-se que a participação neste tipo de programa gerou nos seus utilizadores uma atitude de grande expectativa, considerando a sua integração como efectiva e definitiva à escala do mercado regular de trabalho. Tal facto, além de contrariar a lógica da ocupação temporária subjacente ao programa, confere ainda às medidas esse cunho de oportunidade quando, afinal, elas pretendem ser um prévio estágio de preparação para prover os indivíduos de condições e estímulos à sua empregabilidade e à qualidade de um futuro emprego.

Esta ideia não se confina somente às expectativas dos beneficiários das medidas. É que, no tocante à participação através do trabalho, também as próprias entidades promotoras, encaram os programas, não como uma ocupação excepcional e de carácter temporário, mas antes enquanto um emprego regular, situação esta

que constitui, talvez, o maior enfiamento à forma como a própria medida é aplicada em Portugal.

Acresce ainda que, à semelhança do que se retira deste tipo de experiência um pouco por toda a Europa, também entre nós as medidas não evitam que o nível de desemprego permaneça, apesar de haver procura de trabalho em sectores não explorados como no terceiro sector, donde poderiam surgir reais oportunidades de emprego e não empregos artificiais (LIND, 1995: 200).

Um *segundo comentário* relacionado com o anterior tem a ver com a relação de trabalho ambígua que se gera em certos programas de activação, tais como os programas ocupacionais. Tal ambigüidade resulta da presença contraditória de duas lógicas: por um lado, estamos perante esquemas de inserção profissional que assentam obrigatoriamente em contratos de trabalho; por outro, essa mesma relação contratual vê-se enfiada pelo facto de os termos do contrato serem impostos sob pena de perda do subsídio.

O que se verifica é que os trabalhadores activados não têm os mesmos direitos que os outros empregados, designadamente no que toca a aspectos como o nível do salário auferido, o horário laboral e as próprias condições de trabalho, uma situação que limita o acesso a direitos sociais que são garantidos à generalidade dos “outros” trabalhadores (HANSEN et HESPANHA, 1998: 8).

A *terceira questão* tem a ver com o modo como, na prática, opera a selectividade dos programas de activação. O público alvo destas medidas é, muitas vezes, duplamente marginalizado, no sentido de que o próprio processo de selecção veda, à partida, a participação em certos programas de activação. O estudo mostrou que esse processo é dominado, na prática, por um poder discricionário por parte dos administradores do programa que favorece a interferência de interesses distintos daqueles visados pelo legislador e permite a manipulação da medida, no sentido da sua adequação ou afeiçoamento a realidades e a públicos-alvo distintos. Este cenário evidencia que empregadores, desempregados e ‘gestores’ das medidas podem usar a selectividade deste tipo de política para objectivos distintos (não necessariamente, piores) ou para objectivos negociados, numa lógica de reciprocidade (BAPTISTA, 1996: 94), o que levanta,

desde logo, problemas de equidade relativamente a cidadãos colocados em semelhante situação.

Aos contornos da marginalização referidos anteriormente acresce, ainda, o reforço da marginalização que representa estar disponível para aceitar trabalho marginal. Se estar desempregado implica estar disponível para participar em medidas activas de emprego, então, a participação em políticas activas de emprego implica também reconhecer que a participação se confina a um mercado de trabalho artificial. Por isso tem razão quem defende que o estatuto de desempregado está, cada vez mais, conotado com situações de marginalização social, mesmo quando se é alvo de políticas orientadas (LIND, 1995: 201).

Uma *quarta questão* relevante tem a ver com a desvalorização do trabalho não-pago como campo de activação. De facto e, até agora, as políticas activas têm privilegiado, apenas, a participação no mercado de trabalho pago, em consonância com os objectivos já referidos de combate à cultura de dependência. Ora, o estudo mostra que existe uma predisposição das pessoas para participarem de actividades socialmente úteis, mesmo que não-remuneradas, como forma alternativa ao mercado de trabalho para quem não consegue encontrar emprego. Concordando que o fomento dessas formas de participação deva ser rodeado de cuidados e de garantias para que não se tornem substitutos funcionais de um emprego, sem as contrapartidas de uma remuneração justa do trabalho, sublinha-se aqui a sua capacidade de favorecer a inclusão social daqueles desempregados que, contrariamente a um discurso que tende a ser dominante, não desejam a inactividade nem preferem o lazer; antes pretendem ocupar-se, enquanto o trabalho não aparece, em actividades socialmente reconhecidas. Esta possibilidade de integração social através de outras formas de participação está a ser negligenciada por quem formula as políticas. Assim, sublinhando uma vez mais o facto de o trabalho ser a mais importante fonte de integração social, a ideia de que trabalho, por si só, não significa necessariamente emprego, abre perspectivas para uma activação não-subsidiada que pode se beneficiar da vantagem da não-estigmatização que, com frequência, é atribuída à participação activa nos moldes em que está configurada.

Uma *quinta questão* refere-se ao papel que os

destinatários das políticas de activação têm no desenho e no desenvolvimento dos programas em que são envolvidos. Quando a activação ultrapassa os limites da simples participação no mercado de trabalho, nela recai o mérito de, através de certos esquemas, conseguir proporcionar à população excluída a possibilidade de negociar a via pela qual quer envolver-se numa actividade socialmente útil. Exemplo disto é o que se passou com os planos de inserção do Rendimento Mínimo Garantido (hoje Rendimento Social de Inserção), com os quais se deu o primeiro passo, no sentido da institucionalização de um tipo de políticas personalizadas, assentes no consentimento dos indivíduos, em relação ao modo como a sua inserção pode ser conseguida.

Esta inovação veio conferir a esta medida uma enorme capacidade de se ajustar às diferenças que existem no grupo dos desempregados e aos traços únicos que caracterizam cada situação e cada indivíduo. A eficácia das políticas activas decorre precisamente da sua capacidade de atender a essas diferenças e de dar respostas adaptadas a cada caso.

Uma *sexta* e última *questão* tem a ver com a capacidade de levar a cabo programas de activação que respeitem os pressupostos discutidos anteriormente. O tipo de medidas activas em vigor em Portugal, destinadas à população excluída e ou desempregada, não difere muito do tipo de políticas que se encontram em prática noutros países da União Europeia. Para além de uma descoincidência entre um discurso de activação mais avançado, moldado à semelhança das directrizes da União Europeia e das próprias necessidades sociais, e uma prática muito mais retraída e com certas especificidades, a especificidade portuguesa recai, sobretudo, no notório afastamento entre o que está instituído e a sua aplicação prática.

A importância significativa da protecção social promovida pelo Estado-Providência aliada aos novos desafios de participação no mercado de trabalho pressupostos pelas medidas activas, pelas especificidades que comportam, não chega a superar as dificuldades da população desempregada, que se vê obrigada a socorrer-se de estratégias de sobrevivência no âmbito de uma Sociedade-Providência activa. Entre nós, a “premência” dos subsídios de desemprego, os baixos níveis dos subsídios e os baixos níveis de rendimentos

dos trabalhadores, a baixa subsidiodependência e, pelo contrário, a elevada ética do trabalho ocasionam a activação em áreas tradicionais da sociedade-providência em que esta está a falhar.

4. BREVES NOTAS CONCLUSIVAS

Para estimular o crescimento económico e aumentar a competitividade dos seus produtos nos mercados mundiais, os Estados Europeus procederam a reformas nas suas políticas, designadamente nas de emprego, que se saldaram num reforço da flexibilidade, da polivalência e da requalificação do trabalho. Paralelamente, assistiu-se a uma reorientação das políticas de emprego, de uma filosofia de compensação pela perda de emprego para uma de promoção de novas oportunidades de emprego. Mas, relativamente às políticas tradicionais de criação de novos empregos, o que parece novo é a centração nos indivíduos e não nas estruturas produtivas com objectivos múltiplos, que vão desde o reduzir da dependência dos desempregados face aos subsídios e o aliviar dos custos orçamentais de segurança social, até ao proporcionar ocupações sociais úteis, alternativas, para quem não encontra emprego no mercado de trabalho.

A esta multiplicidade de objectivos que percorre o discurso fundador das políticas de activação corresponde uma enorme ambigüidade na execução prática dessas políticas. O discurso de activação é sedutor e contém argumentos muito positivos para a realização de direitos sociais básicos ou de novos direitos sociais como o direito ao trabalho, à segurança social e à inserção social (GELDOF, 1999). A sua prática, no entanto, levanta sérios problemas dada a sua permeabilidade a enfiamentos éticos, financeiros e de funcionalidade burocrática que, insidiosamente, se sobrepõem, muitas vezes, aos motivos nobres do discurso.

A ligação estreita entre os programas de activação e as políticas de subsidio dos desempregados limita muito o âmbito de actuação desses programas; contamina de juízos éticos o desenho dos planos individuais de activação e faz resvalar para o domínio da compulsão ao trabalho as exigências que coloca quanto ao envolvimento ocupacional dos subsidiados.

A experiência portuguesa mais antiga de políticas de activação mostra que o risco de compulsão tem

sido evitado e que tem existido uma razoável margem de negociação com os destinatários dessas políticas. De momento, não é possível fazer um juízo definitivo sobre as razões desta brandura e, nem sequer, justificá-la com a *softness* do nosso Estado-Providência ou com qualquer outra das razões que identificam as nossas especificidades semiperiféricas ou sul-europeias (SANTOS, 1993; FERRERA, 1996).

Há sinais, contudo, de que as coisas estão a mudar (HESPANHA, 2007). Dada a crescente europeização das nossas políticas e a crescente pressão sobre as instituições para que administrem eficientemente os recursos, num domínio em que a grande parte desses recursos provém precisamente de fundos europeus, não admira que o lado impositivo da activação venha a prevalecer e que, com isso, a margem de negociação dos cidadãos destinatários venha a desaparecer e a sua resistência ao pronto-a-vestir das políticas venha a ser julgada como uma conduta ilegítima e, portanto, não merecedora de protecção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERKEL, R. van; COENEN, H.; DEKKER, A. (1999). "Regulating the unemployed: from protection to participation". In Jens Lind and Iver Hornemann Møller (eds.) *Inclusion and exclusion: unemployment and non-standard Employment in Europe*. Ashgate, Aldershot, 89-109.
- BOSCO, A. e CHASSARD, Y. (1999) "A shift in the Paradigm: Surveying the European Union Discourse on Welfare and Work", in *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 43-58.
- CASTEL, Robert (1995). *Les metamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard
- FERRERA, M. (1996). "The Southern Model of Welfare in Social Europe". *Journal of European Social Policy*, 6/1: 17-37.
- GELDOF, D. (1999). "New activation policies: promises and risks", in *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 13-26.
- HANSEN, H. e HESPANHA, P. (1998). *Integration policies: a cross-national comparative study of views on inclusion and exclusion*. Comparative Report, INPART – a TSER research project, Work Package 1 (mimeo).
- HEIKKILÄ, M. (1999). "A brief introduction to the topic", in *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 5-1 and 87-91.
- HESPANHA, P. (2007). "The activation trend in the Portuguese social policy. An open process?". In Amparo Serrano Pascual and Lars Magnusson, *Reshaping Welfare States and Activation Regimes* (p. 207-240). Pieterlen: Peter Lang
- HESPANHA, P. e MATOS, A. (1999). *As Políticas de Inclusão pelo Emprego. Uma avaliação a partir da experiência dos utilizadores*. Relatório de investigação no âmbito do Projecto INPART (Inclusion through Participation) financiado pela CE no contexto do Programa TSER. Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- HVINDEN, B. (1999). "Activation: a Nordic Perspective", in *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 27-42.
- LIND, J. (1995). "Unemployment Policy and Social Integration", in Nils Mortensen (ed.) *Social Integration and Marginalization*, Samfundslitteratur, 183-205.
- ROCHE, M. (1992). *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Cambridge: Polity Press
- ROSANVALLON, Pierre (1995). *La Nouvelle Question Sociale. Repenser l'Etat-Providence*. Paris: Seuil
- SANTOS, B. S. (1993). "O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português". In Boaventura S. Santos, *Portugal: um Retrato Singular*. Porto: Afrontamento, 17-56.
- SOUSA, Liliana; HESPANHA, Pedro; RODRIGUES, Sofia; GRILO, Patricia (2007). *Famílias Pobres: Desafios à Intervenção Social*. Lisboa: Climepsi Editores.