

Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego

PEDRO HESPAÑHA E ANA RAQUEL MATOS

Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra

1. Desemprego, políticas compensatórias e activação

Durante décadas as políticas sociais dos países mais desenvolvidos procuraram obviar à situação de carência dos desempregados através da atribuição de montantes monetários aptos a compensar os rendimentos perdidos por tempo suficiente para que um novo emprego fosse encontrado.

A aplicação deste tipo de medidas beneficiou de conjuntura económica favorável, nomeadamente porque os níveis de desemprego eram baixos e porque havia muita oferta de emprego. Contudo, nos últimos quinze anos este quadro mudou radicalmente e, perante níveis elevados de desemprego e uma oferta muito escassa de emprego, as políticas deixaram de funcionar adequadamente.

Por um lado, a duração dos subsídios de desemprego tornou-se insuficiente para cobrir o tempo necessário a encontrar um novo emprego; isto é, perde-se o direito ao subsídio antes arranjar o emprego. Por outro lado, a despesa pública com a subsidização dos desempregados cresce a níveis impensados em virtude dos números atingidos por estes, mesmo quando o Estado não suporta integralmente os custos dessa subsidização.

Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p.88-109

O problema é particularmente grave não só porque a dinamização da economia pela procura de competitividade para as empresas é incompatível com o agravamento da carga fiscal e exige mesmo a redução desta, mas ainda porque o desemprego veio a tornar-se num fenómeno estrutural e, portanto, resistente às terapias políticas tradicionais. Por fim, a falta de expectativas de emprego parece desmotivar os desempregados a procurar um emprego ou a aceitar um emprego precário ou mal remunerado enquanto o subsídio durar. As políticas compensatórias do Estado-Providência para os desempregados falham na sua capacidade de integração destes no mercado de trabalho e falham ainda na respectiva integração social *tout court*. Perante as muitas e diversamente justificadas críticas que lhe são dirigidas as políticas passivas de emprego mostram estar a perder rapidamente o sucesso e o prestígio de que gozavam. Mesmo as organizações sindicais encontram dificuldades em contrariar a animosidade que se gerou contra as políticas de subsidização do desemprego e, reflexamente, contra os próprios trabalhadores subsidiados. Em grande parte, é devido aos referidos constrangimentos financeiros que o Estado-Providência começa a sofrer pressões no sentido de substituir a sua atitude passiva de indemnização dos desempregados por uma atitude mais activa de (re)integração dos desempregados no mercado de trabalho. Esta nova abordagem dos direitos sociais, designadamente através do reconhecimento de um direito de inserção, permitiu aos Estados-Providência pôr em prática uma nova cultura política baseada em medidas mais personalizadas capazes de tratar a situação particular de exclusão de cada trabalhador desempregado, no intuito de os retirar da crise moral e social em que estavam emergidos (Rosanvallon, 1995, p. 170)¹. As propostas vão cada vez mais no sentido de substituir as velhas políticas orientadas para evitar o colapso económico dos desempregados por novas políticas orientadas para manter os trabalhadores em actividade, quer promovendo a criação de novos empregos — sejam eles

1 A importância desta obra de P. Rosanvallon para o debate sobre a passagem de uma filosofia de compensação para uma filosofia de inserção, por parte do Estado-Providência e, indirectamente, para a divulgação das propostas de actuação, é de sublinhar.

de que natureza forem —, quer aumentando a empregabilidade dos desempregados, quer ainda atribuindo-lhes uma ocupação útil. Nisto consistem as designadas políticas activas de emprego cujo aparecimento e disseminação se tem estendido rapidamente a todos os países industrializados.

Na ausência de uma estratégia comum de combate ao desemprego, os Estados-providência activos (para usar a terminologia de Rosanvallon) consolidaram o objectivo da inserção pela via do trabalho através da crescente aplicação de políticas activas de emprego, exactamente porque estas, cada vez mais, consideram a participação no mercado de trabalho como indissociável do processo de inserção social da sociedade moderna (Lind, 1995, p. 184; Geldorf, 1999, p. 13).

No quadro europeu, a importância atribuída a esta passagem das políticas passivas para políticas activas tem sido reconhecida em diferentes documentos, dispositivos e cimeiras e inspira os modelos de políticas de emprego desenvolvidas pelas instituições comunitárias.

Em 1993, com o “Livro Branco do Crescimento, Competitividade e Emprego”, dá-se o primeiro passo no sentido da adopção de políticas activas para o emprego (Bosco et al, 1999, p. 43). Mas foi com a deliberação acordada na Cimeira do Emprego realizada no Luxemburgo em Novembro de 1997 que cada Estado-membro se comprometeu a promover, através da aplicação do seu Plano Nacional de Emprego, medidas de activação que envolvessem, pelo menos, 20% do total dos desempregados. Esta aposta em políticas activas de emprego para favorecer a reintegração dos desempregados no mercado de trabalho não pode ser dissociada dos objectivos de combate à exclusão social, um dos fenómenos que acompanhou o crescimento do desemprego e a precarização do trabalho assalariado e que se alimenta de um e de outra. Pode dizer-se que, em geral, as políticas de activação procuram justificar-se quer pela sua capacidade de inclusão no mercado de trabalho, quer pela sua capacidade de inclusão no tecido social, através de actividades reconhecidas como socialmente úteis e, portanto, aptas a

Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p.88-107

erradicar ou a prevenir novas situações de exclusão².

Dada a novidade das medidas e a diversidade de objectivos, não existe ainda um consenso acerca do que deve constituir o núcleo duro do conceito de activação, ou de políticas de activação. Alguns autores chamam a atenção para o facto do conceito “activação” ser um conceito vago, porque num sentido mais restrito ele é utilizado para se referir a questões relacionadas com o emprego e o mercado de trabalho, mas num sentido mais lato ele pode também ser aplicado à questão da inserção social (Heikkilä, 1999, p. 8). Quando empregue no contexto do emprego, a activação pode ter um sentido ainda mais restrito quando é vista como um incentivo positivo (e não financeiro) ou como uma oportunidade oferecida a desempregados para participarem em programas que forneçam algum tipo de formação, serviços de emprego ou trabalho. Neste sentido, o autor reconhece que a activação se aproxima do conceito de política activa de emprego. Nessa conceptualização mais estrita, alguns autores identificam a activação com todas as iniciativas de política social que incentivem a participação no mercado de trabalho e estimulem a empregabilidade (Lind, 1995, p. 186; Hvinden, 1999, p. 28; Bosco, 1999, p. 44). Essas iniciativas podem ainda constar de aconselhamento e orientação profissional, de formação profissional para melhorar qualificações ou de participação em actividades socialmente úteis. Mesmo nesta concepção, reconhece-se a existência de uma dimensão emancipatória na medida em que os programas de activação promovem a reinserção social de pessoas que viviam dependentes de subsídios através da sua participação no mercado de trabalho, permitindo-lhes, assim, aceder à plena cidadania (Geldorf, 1999, p. 13). Outros autores adoptam uma conceptualização mais lata de activação no sentido de abarcar as diferentes dimensões contidas nas práticas políticas e colocam algum ênfase nos objectivos de inserção em outras esferas do social que não apenas o mercado de trabalho.

2 O objectivo central da política de emprego consagrado no Plano Nacional de Emprego português baseia-se precisamente na promoção da inserção socio-profissional e no combate ao desemprego de longa duração e a situações de exclusão.

Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p.88-107

Assim, para Maurice Roche, as políticas de activação destinam-se fundamentalmente a prevenir situações de exclusão entre trabalhadores desempregados, designadamente através da realização de tarefas socialmente úteis que, em última instância, promovem a inserção social, ou seja, uma “participação activa” (Roche, 1992). Subjacente a esta questão conceitual, existe um problema ético envolvendo as formas tradicionais de protecção dos desempregados através dos subsídios de desemprego. A protecção subsidiada, tal como salientam muitos autores, ao criar uma “rede de segurança” básica para os desempregados, pode estar a contribuir para que se difunda uma cultura de dependência face à ajuda do Estado.

No entanto, estudos realizados entre nós mostram não existir necessariamente uma preferência pelo lazer por parte dos desempregados subsidiados; pelo contrário, verificou-se existir, em muitos casos, um significativo investimento em actividades (envolvendo, quase sempre trabalho) que permitem, designadamente, reforçar o capital social de que se dispõe ou encontrar uma saída através do sector informal (Batista, 1996). Contrariamente a esta tese, defendemos que as políticas de activação estimulam a autonomia dos trabalhadores actuando como trampolim entre situações de exclusão e uma efectiva inserção sócio-profissional (Hansen e Hespanha, 1998, p. 7). É que situações de pobreza e exclusão só podem ser combatidas através da efectiva participação destas pessoas na vida social e de trabalho, e nunca apenas através da mera percepção de um rendimento sem contrapartida.

Convém ter em conta que a mudança de perspectiva política que estamos a analisar — a passagem da subsidição para a activação —, embora radique, em parte, no ‘mérito’ da activação em termos de “terapia ocupacional” contra a desmotivação e marginalização (Hvinden, 1999, p. 27), ou de co-responsabilização moral, fica a dever-se sobretudo, como já foi referido anteriormente, aos constrangimentos impostos aos próprios sistemas de segurança social. Os governos encontraram na activação um convite à diminuição dos gastos e do grau de dependência dos subsidiados ao

Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p.88-107

mesmo tempo que, através dela, aumentam a participação no mercado de trabalho, ainda que esta se registre no âmbito do terceiro sector ou do mercado social de emprego.

Mas é ao nível do contrato social, dos fundamentos da relação entre o Estado e os cidadãos, que esta nova atitude tem implicações mais profundas. Assim, segundo a lógica da activação, o direito a ser subsidiado implica um correspondente dever de contribuir com uma actividade socialmente útil; ou seja, o Estado deve exigir algo em troca da sua ajuda. O que acontece é que as políticas de activação não têm só este lado positivo de criar formas de participação social. Elas têm também o seu lado negativo da compulsão ao trabalho apenas para justificar o subsídio que se recebe.

Hoje em dia, a avaliação que vai sendo feita dessas políticas refere enfaticamente o princípio da cenoura e do cacete. A cenoura representa as mencionadas formas de participação, enquanto que o cacete significa a compulsão ao trabalho e a retirada dos subsídios para quem não aceite participar nessas políticas. Neste sentido, parece ter vingado o argumento neo-liberal da falta de incentivos para o trabalho, visando o sistema de subsídios de desemprego. Considerados demasiado generosos dada a reduzida diferença relativamente aos salários, eles desincentivariam os desempregados subsidiados a procurar um emprego.

Em muitos países, o debate acerca das políticas activas de mercado de trabalho e a participação social tem-se centrado, sobretudo, numa questão de direitos e obrigações. Nesse debate, a perspectiva dos sindicatos e dos partidos socialistas acentua o direito ao emprego e a protecção social dos desempregados, enquanto a perspectiva dos patrões e dos liberais acentua a desregulamentação e os incentivos ao trabalho. Uma dimensão moral do problema é especialmente realçada por estes últimos: a de que não se pode admitir que alguém receba ajuda em troca de nada. As pessoas aptas devem contribuir para o enriquecimento da sociedade e para tal devem participar no mercado de trabalho. Embora a activação apareça no discurso político — e até no discurso científico —, como a cura para muitos dos

males sociais da actualidade, a verdade é que este processo de participação forçada tem sido alvo de duras críticas.

Analisemos, primeiro, os aspectos positivos. Tomada a activação na sua acepção mais estrita, creditam-se-lhe os aspectos positivos de permitir 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 et al., 1999; Geldorf, 1999).

Num sentido mais lato, reconhece-se que a activação representa uma reacção positiva à cultura de dependência e uma preocupação pela realização de direitos sociais básicos, designadamente o direito ao trabalho (Geldorf, 1999). Deste facto decorre ainda o potencial emancipatório de que este processo se reveste ao favorecer o acesso à plena cidadania e ao elevar a ética do trabalho a pilar central da sociedade (Heikkilä, 1999; van Berkel, 1999; Bosco, 1999; Hvinden, 1999).

Apesar da inexistência de um consenso na definição de activação e do seu carácter relativamente recente, parecem, cada vez mais, emergir algumas considerações negativas relativas à sua aplicação. Assim, são muitas as vozes que se levantam no sentido de criticar o seu carácter punitivo (Heikkilä, 1999), atribuindo às medidas activas a responsabilidade de condicionarem o acesso aos benefícios sociais, bem como à liberdade e autonomia dos próprios trabalhadores (Hvinden, 1999; Geldorf, 1999). Por outro lado, sobre a activação recai ainda a responsabilidade acrescida de criação de uma nova massa de excluídos resultante da redução do nível de bem-estar (Heikkilä, 1999).

Acresce ainda que as políticas activas, por se fazerem acompanhar de elevadas obrigações para os desempregados, podem conduzir a uma responsabilização destes pela sua situação de exclusão, descartando assim os patrões, as empresas e o capital de qualquer responsabilidade por tal situação (Geldorf, 1999; van Berkel, 1999), para além de que se tendem a

Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p.88-107

converter num processo unilateral gerador de um mercado de trabalho secundário, de ocupações meramente temporárias e empregos inapropriados a conduzir à efectiva inserção profissional dos trabalhadores activados (Hvinden, 1999).

A concordância com as medidas activas de emprego é hoje, apesar de tudo, mais consensual, quer por razões ligadas ao relativo sucesso de certas medidas de inserção laboral, quer pelo reconhecimento de que os desempregados subsidiados dificilmente poderão resolver os problemas de trabalho pelos seus próprios meios. Contudo, fica em suspenso a questão do grau de compulsão dessas políticas e do seu carácter punitivo e disciplinador uma vez que, para além do reconhecimento do direito a procurar livremente um emprego adequado, também a motivação pessoal para o trabalho continua a ser considerada a melhor medida para aumentar o emprego.

É importante sublinhar que, quase sempre, associados às medidas de activação, se 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.

Se bem que não exista ainda uma avaliação séria das políticas de promoção activa do emprego, a verdade é que, ao nível da União Europeia, elas gozam da mais elevada prioridade e é de esperar que, no futuro, esta tendência se venha a acentuar, tanto mais que o novo Tratado de Amsterdão lhes confere um papel muito especial³.

3 Num estudo dessas políticas em 14 países europeus para o período de 1990-1996, conclui-se que existe uma enorme variação nas tendências das despesas públicas com as políticas activas ou passivas de emprego e que em apenas 3 desses países (Dinamarca, Irlanda e Noruega) se verificou existir uma clara tendência expansionista das políticas activas (Hvinden, 1999). Isto leva o autor a concluir que a retórica de activação é mais forte do que a sua concretização.

2. As políticas de activação em Portugal

Estabelecido, de um modo sumário, o enquadramento do discurso de activação proferido um pouco por toda a Europa, analisa-se seguidamente a penetração desse discurso em Portugal e, sobretudo, as políticas que o procuraram concretizar.

Grosso modo, do leque de medidas disponíveis em Portugal, podem considerar-se como enquadráveis nas concepções anteriormente apontadas todas aquelas cuja tónica incida na já referida disponibilidade para o trabalho em troca de um subsídio, bem como as que vinculam o combate à pobreza e à exclusão social a uma participação no mercado de trabalho ou ao desempenho de certas tarefas de carácter social. Sem dúvida que a medida que começou a pôr em prática esta nova filosofia de apoio aos desempregados foi a dos Programas Ocupacionais para trabalhadores desempregados (POC's). Ela surge em 1985 e destina-se a "garantir a possibilidade de [esses trabalhadores] poderem ser temporariamente ocupados em actividades socialmente úteis de modo que, enquanto não lhes surjam alternativas de trabalho ou de formação profissional, estes se mantenham em contacto com outros trabalhadores e com outras actividades evitando, assim, a tendência para a desmotivação e marginalização".⁴ Inicialmente, a medida destinava-se a ocupar trabalhadores sazonais, exactamente nos períodos de baixa determinados pela actividade que desenvolviam, bem como trabalhadores a receber subsídio de desemprego. A partir de 1995, os programas ocupacionais sofrem uma reformulação e passam a considerar como principais destinatários os desempregados em situação de comprovada carência económica e os desempregados subsidiados envolvidos em

4 Os Programas ocupacionais destinam-se a trabalhadores desempregados a receber subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego, bem como trabalhadores desempregados em situação de carência económica e consistem numa ocupação temporária (inferior a 12 meses) em actividades realizadas por organizações não lucrativas, designadamente na área ambiental, cultural, apoio social ou outras áreas sociais relevantes. Através da participação neste tipo de esquemas os desempregados em situação de comprovada carência económica podem beneficiar de um subsídio ocupacional de montante igual ao salário mínimo nacional. Aos desempregados subsidiados é-lhes atribuído o subsídio de desemprego acrescido de um subsídio complementar de 20%.

Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p.88-107

ocupações promovidas por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. Embora com números anuais de utilizadores muito irregulares (oscilando entre os 7.500 e os 43.000), esta medida tem tido um impacto importante e crescente na gestão do tempo e dos subsídios da população desempregada.

Mas há outras medidas que estão a ser postas em prática e se enquadram na lógica da activação. A mais recente respeita às empresas de inserção cuja regulamentação foi aprovada em 1998. As empresas de inserção têm como prioridade o “combate à pobreza e à exclusão social através da criação de novas oportunidades de inserção ou reinserção profissional de desempregados de longa duração, bem como de desempregados em desfavorecimento face ao mercado de trabalho, através da aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais adequadas ao exercício de uma actividade profissional de modo a favorecer a sua inserção na vida activa”. A medida visa, igualmente, o estímulo ao desenvolvimento local através da criação de empregos em actividades económicas dirigidas a necessidades sociais por satisfazer. Embora de criação muito recente, as empresas de inserção já atingiram um número razoável, o que mostra a viabilidade de fórmulas colectivas de resolução dos problemas do desemprego. O terceiro exemplo de medidas de activação em Portugal é o dos programas de inserção no âmbito do Rendimento Mínimo Garantido (RMG). Em termos genéricos, estes traduzem-se num conjunto de “acções dirigidas aos titulares da prestação do Rendimento Mínimo e membros dos seus agregados familiares que visem, de forma adequada a cada situação, a criação de condições facilitadoras do acesso à autonomia social e económica”. Os dados de execução da medida mostram que cerca de 3,5% da população portuguesa, em 1998, beneficiava dela e que os planos de inserção se distribuíam por diferentes domínios da reprodução social: assistência social (31,7%), educação (21,4%), saúde (19,7%), emprego (12%), habitação (10,9%) e formação profissional (4,2%). Finalmente, a prática de activação está associada ainda ao sector da formação profissional e visa a inserção sócio-profissional de certas categorias de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho (pessoas com baixos níveis de escolaridade e de qualifi-

Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p.88-107

cações, beneficiários do RMG, etc.). Esta formação compreende, em regra, um período de formação em sala de aula com o objectivo de transmitir conhecimentos úteis ao exercício de uma profissão e um posterior estágio em empresa para contacto com a realidade do trabalho.

A inventariação das medidas supracitadas assinala que a prática de activação, embora mais recente do que em outros países da União Europeia, não é de todo insignificante e os números mostram que o Estado português está a seguir a mesma orientação dos seus congéneres europeus ao privilegiar as medidas activas no combate ao desemprego e “como estímulo” à empregabilidade.

Vale a pena salientar, contudo, que no caso português, diferentemente dos restantes parceiros europeus, os montantes de subsidização são muito baixos e que, por isso, os sindicatos têm sido muito críticos a mudanças de orientação que possam vir a reduzir as ainda existentes e “indispensáveis” políticas passivas de emprego.

3. Algumas reflexões a partir da experiência dos trabalhadores

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 nelas participaram. Com base num estudo, recentemente concluído, destinado a avaliar algumas dessas experiências em Portugal, procuraremos fazer, nos pontos a seguir, alguma reflexão sobre as diversas questões que se levantam quando se analisa a execução das políticas⁵.

5 Trata-se do estudo INPART — Inclusão Através da Participação — no âmbito de um projecto de pesquisa comunitário, que envolveu seis países (Holanda, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Espanha e Portugal) e pretendeu analisar os efeitos de certas políticas sociais, em particular as destinadas a inserir socialmente os trabalhadores desempregados.

No caso português optou-se por analisar as experiências de pessoas desempregadas a participar em cursos de formação especial no âmbito do sub-programa INTEGRAR e em POC's. É, pois, das experiências de 20 pessoas que já participaram, ou ainda a participar, na altura, em Programas Ocupacionais que se retiram algumas considerações que se julgam importantes para o contexto de activação.

Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p.88-107

A primeira questão refere-se à efectiva capacidade de as políticas activas fazerem aceder a empregos. Em países em que estas políticas têm tido maior desenvolvimento ou surgiram mais cedo, esta questão tem sido frequentemente levantada, a propósito, nomeadamente de programas que visam aumentar a empregabilidade através da formação. Em geral, entende-se que 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, p. 192).

Neste domínio, a experiência portuguesa analisada evidencia contornos que lhe conferem algumas especificidade devido não só ao facto de se terem enfatizado demasiado os aspectos positivos na divulgação das medidas como ao da instrumentalização da medida pelos seus promotores. Assim, no caso dos cursos de formação especial para desempregados com baixas escolaridade e qualificação, a mera participação neste tipo de programas gerou nos seus utilizadores uma atitude de grande expectativa, acreditando na sua integração definitiva no mercado regular de trabalho. Todavia o programa não pretendia mais do que oferecer uma formação muito elementar de modo a facilitar a adaptação à vida laboral desta categoria de desempregados e a desenvolver um patamar mínimo de capacidades para que pudessem aceder a uma formação mais qualificante.

No caso dos programas ocupacionais para desempregados, são as próprias entidades promotoras que usam os programas apenas para recrutar trabalhadores a custo subsidiado em situações ocasionais de falta de mão-de-obra. Trabalhando a par de outros trabalhadores regulares, os desempregados em programas de activação não gozam dos mesmos direitos desses outros trabalhadores, designadamente no que respeita ao salário, ao horário laboral e às próprias condições de trabalho - uma situação que revela um acesso sinuoso e muito condicionado a direitos sociais que são garantidos à generalidade dos trabalhadores regulares (Hansen e Hespanha, 1998, p. 8).

Acresce ainda que, à semelhança do que se retira deste tipo de

experiências, um pouco por toda a Europa, também em Portugal estes processos 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, p. 200).

A segunda questão tem a ver com a selectividade dos programas de activação. Dado que a participação em programas de activação implica, em geral, um apertado critério de selecção que, muitas vezes, deixa margem à prática de discricionariedades clientelares, grande parte do público-alvo desses programas acaba por ser duplamente marginalizada; primeiro, da esfera regular do mercado de trabalho; depois, do próprio processo de selecção.

Importa reconhecer que na execução das medidas de activação podem gerar-se estratégias de contorno à filosofia dos programas que envezam completamente os seus resultados. Por um lado, tais estratégias parecem reflectir, antes de mais, uma certa ansiedade acerca da adesão aos programas de activação. É comum os responsáveis pela aplicação destes forçarem a sua utilização, mesmo para além dos objectivos ou pressupostos legais, para que se atinjam graus de execução razoáveis, tendo em conta os compromissos estabelecidos perante as instâncias comunitárias que suportam financeiramente a aplicação destas políticas. Por outro lado, a ausência de fiscalização independente aos promotores não governamentais dos programas cria a oportunidade para a manipulação das medidas no sentido da sua adequação ou afeiçoamento a realidades e a públicos-alvo que nem sempre são aqueles visados pela medida, como já foi referido anteriormente.

Este cenário evidencia que empregadores, desempregados e “gestores” das medidas podem usar a selectividade para objectivos distintos (não necessariamente piores) daqueles visados inicialmente ou para objectivos negociados entre si (Baptista, 1996, p. 94), o que levanta, desde logo, problemas de equidade relativamente aos beneficiários-alvo daquelas medidas.

Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p.88-107

Aos contornos da marginalização referidos no início deste ponto 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, p. 201).

Outra questão relevante tem a ver com a desvalorização do trabalho não pago como domínio 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 em 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 em 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.

Já foi sobejamente abordada a prioridade que as políticas sociais atribuem ao trabalho enquanto elemento chave de inserção social, decerto pelo significado central de que se reveste ao contribuir para a reprodução da sociedade (Heikkilä, 1999, p. 87). É também dado adquirido que a ne-

cessidade de activação decorre do combate a certos problemas ue surgem em situações de desemprego. 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 modalidades de activação não subsidiadas (van Berkel, 1999, p. 98) que beneficiam da vantagem de não sujeitarem os trabalhadores ao risco da estigmatização que, com frequência, acompanha a participação activa nas modalidades mais convencionais.

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 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 passa com os planos de inserção do RMG, 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 caso⁶.

Uma 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 neces-

6 Não se desconhece que medidas personalizadas implicam um acréscimo nos custos, facto que pode constituir um entrave à sua aplicação.

Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p.88-107

sidades sociais, e uma prática muito mais retraída e com certas especificidades, a particularidade do caso português recai sobretudo no notório afastamento entre o que está instituído e a sua aplicação prática, à semelhança do que acontece com outras realidades semelhantes, nomeadamente no que refere às políticas passivas (Baptista, 1996, p. 197; Santos, 1999).

A importância da protecção social mais convencional promovida pelo Estado-Providência aliada à dos novos programas de participação inscritos nas políticas activas de emprego, não chega, no entanto, para superar as dificuldades da população desempregada. Por isso esta vê-se obrigada a socorrer de estratégias de sobrevivência no âmbito de uma outra esfera de solidariedades alternativa à do Estado que se tem designado de Sociedade-Providência e que se tem revelado capaz de sustentar as lacunas deixadas em aberto pela providência estatal caracteristicamente Sul europeia (Santos, 1999).

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, assiste-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 ambiguidade 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 subsidiação 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.

Em Portugal, como vimos anteriormente, a disposição legal que determina que os trabalhadores desempregados devem estar disponíveis para aceitar um trabalho conveniente ao abrigo dos Programas Ocupacionais foi estabelecida em 1985. No entanto, uma política de activação claramente definida para trabalhadores desempregados surge apenas quatro anos mais tarde. De acordo com o enquadramento legal de 1989 que regulamenta os subsídios de desemprego, estes trabalhadores são obrigados a aceitar algum tipo de "trabalho necessário" ou a frequentar certos cursos de formação profissional promovidos pelos Centros de Emprego. Uma recusa sem justa causa a esta imposição implica o imediato cancelamento do pagamento do subsídio de desemprego.

Mais recentemente, desde 1996, surgiu o novo esquema de RMG que visa a garantia de subsistência a famílias extremamente pobres. Este surge com o objectivo de incitar os beneficiários a estabelecerem por si próprios um plano de inserção que, depois de aceite pelas autoridades locais, pode incluir a realização de um certo tipo de trabalho ou de formação profissional. O que

Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p.88-107

merece ser considerado, quando se avalia o modo como estas medidas são implementadas, são os seus baixos níveis de execução. No caso dos Programas Ocupacionais, o número de pessoas desempregadas que participam efectivamente neste tipo de programas é bastante reduzido. Isso deve-se, em boa medida, à atitude passiva dos Centros de Emprego no seu papel de mediador entre os desempregados e as instituições públicas ou não lucrativas que oferecem ocupações temporárias. No caso dos contratos de inserção no âmbito do RMG, a debilidade da sua execução prende-se com as dificuldades em encontrar um plano de inserção ajustado às especificidades de cada família, tanto mais que, em muitos casos, se combinam diferentes factores excludentes e os baixos níveis educacionais e de qualificação estão intimamente associados, por exemplo, a condições habitacionais precárias, problemas de saúde e actividades informais ou clandestinas.

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, embora se reconheça que a reduzida subsidização do desemprego torna a cenoura pouco apetecível e o cacete demasiado pesado. Mas não há como esquecer a própria *softness* do nosso Estado-Providência e as múltiplas razões associadas às nossas especificidades semiperiféricas ou sul-europeias (Santos, 1993; Ferrera, 1996; Santos, 1999).

Há sinais, contudo, de que as coisas podem mudar. Com 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, em consequência, a margem de negociação dos cidadãos venha a desaparecer. Então, a resistência destes ao pronto-a-vestir das políticas e dos planos de inserção pode vir a ser julgada uma conduta ilegítima e, daí, não merecedora de qualquer protecção.

Referências bibliográficas

- BAPTISTA, Rui. **O impacto local das políticas de emprego**: o caso dos subsídios de desemprego. Coimbra, Faculdade de Economia, 1996.
- BOSCO, Alessandra and CHASSARD, Yves. A shift in the paradigm: surveying the European Union discourse on welfare and work. In: O'CONGHAILE, Wendy (Ed.). **Linking welfare and work**. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 1999. p.43-58.
- FERRERA, Maurizio. The Southern Model of Welfare in Social Europe. **Journal of European Social Policy**, London, v.6, n.1, p.17-37, 1996.
- GELDOLF, Dirk. New activation policies: promises and risks. In: O'CONGHAILE, Wendy (Ed.). **Linking welfare and work**. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 1999. p.13-26.
- HANSEN, Henning e HESPANHA, Pedro. **Integration policies**: a cross-national comparative study of views on inclusion and exclusion. Comparative Report, INPART – a TSER research project, Work Package 1. Utrecht, Department of Sociology, 1998.
- HEIKKILÄ, Matti. A brief introduction to the topic. In: O'CONGHAILE, Wendy (Ed.). **Linking welfare and work**. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 1999. p.1-5 and 87-91.
- HESPANHA, Pedro. **Democracia e cidadania para o século XXI DGAS, a acção social em debate**. Lisboa, DGAS, 1998.
- HVINDEN, Bjorn. Activation: a nordic perspective. In: O'CONGHAILE, Wendy (Ed.). **Linking welfare and work**. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 1999. p.27-42.
- LIND, Jens. Unemployment policy and social integration. In: Nils Mortensen (Ed.). **Social integration and marginalization**. Copenhagen, Samfundslitteratur, 1995. p.183-205.
- MOLLER, Iver. Some Empirical and Theoretical Perspectives on Labour Market Marginalisation. In: Nils Mortensen (Ed.). **Social integration and marginalization**. Copenhagen, Samfundslitteratur, 1995. p.114-146.
- ROCHE, Maurice. **Rethinking citizenship**: welfare, ideology and change in modern society. Cambridge, Polity Press, 1992.

Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p.88-107

ROSANVALLON, Pierre. **La nouvelle question sociale**. Repenser l'Etat-Providence. Paris, Editions du Seuil, 1995.

SANTOS, Boaventura S. O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semi-periferia: o caso português. In: SANTOS, Boaventura S. (Org.). **Portugal: um retrato singular**. Porto, Afrontamento, 1993. p.17-56.

SANTOS, Boaventura S. The welfare state in Portugal: between conflicting globalizations. **Oficina do CES** (Centro de Estudos Sociais), Coimbra, n.140, 1999.

VAN BERKEL, Rik; COENEN, Harry; DEKKER, Arjen. Regulating the unemployed: from protection to participation. In: LIND, Jens and MOLLER, Iver Hornemann (Eds.). **Inclusion and exclusion: unemployment and non-standard Employment in Europe**. Ashgate, Aldershot, 1999. p.89-109.

Resumo

Em Portugal, a obrigação de os trabalhadores desempregados se manterem disponíveis para aceitarem um trabalho “conveniente” foi criada em 1985, mas só a partir de 1989 ela dá lugar a uma política mais clara de activação dos trabalhadores que estão a receber subsídio de desemprego. Mais recentemente, a partir de 1996, o Rendimento Mínimo Garantido veio obrigar os beneficiários dessa prestação a assumirem o compromisso expresso de se disponibilizarem para aceitar um trabalho ou uma acção de formação profissional. O texto discute o conceito de activação e avalia as medidas de política que têm procurado desenvolver essa filosofia em Portugal tendo em conta os contextos sociais e políticos da sua aplicação.

Palavras chave: activação, políticas de emprego, desemprego, workfare, trabalho