

A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: *workfare* e medidas de ativação

Liliane Moser

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: *workfare* e medidas de ativação

Resumo: Este artigo problematiza, no âmbito dos estados-nações que constituem a União Europeia, a configuração de uma nova geração de políticas sociais governadas pela lógica da ativação, voltadas prioritariamente para a inserção das pessoas no mercado de trabalho. Para tanto, realizou-se uma revisão de literatura com base em autores europeus que analisam a temática a partir de transformações ocorridas em seus sistemas de proteção social. Constatou-se que essa lógica reúne uma série de características que, entre outras, vão fundamentar programas, projetos e ações marcados por conteúdos disciplinadores, punitivos e baseados em contrapartidas em relação aos benefícios recebidos.

Palavras-chave: Políticas sociais. Ativação. *Workfare*. Mercado de trabalho.

The New Generation of Social Policies in the European Context: *Workfare* and Activation Measures

Abstract: This article analyzes the configuration – in the nation states that constitute the European Union – of a new generation of social policies governed by the logic of activation, aimed predominately at the insertion of people in the labor market. It reviews articles by European authors who analyze the transformations that have occurred in social protection systems in these countries. It found that this logic combines a series of characteristics that support programs, projects and actions marked by their disciplinary and punitive content and which require recipients to offer counterparts for the benefits received.

Key words: Social policies. Activation. *Workfare*. Labor market.

Recebido em 14.10.2010. Aprovado em 03.02.2011.

Introdução

A partir dos anos 1990, na União Europeia em particular, ocorreram e vêm ocorrendo variadas transformações sociopolíticas, econômicas e culturais que afetam os diferentes sistemas de proteção social (nacionais e supranacionais), iniciando – pragmática e programaticamente – a configuração de uma “nova geração” de políticas sociais, denominadas de “ativas”, “de ativação”. Tais políticas fazem parte do processo de desestruturação de um modelo de provisão – o *welfare* – para a construção de um novo modelo de regulação estatal – o *workfare* – partidário de uma racionalidade de retribuição expressa na obrigatoriedade de participação dos cidadãos em medidas de ativação voltadas ao mercado de trabalho¹.

Aprofundar a discussão das políticas sociais exige considerarmos os contextos internacional e transnacional, uma vez que, conforme Santos (2000, p. 33),

[...] os Estados e as sociedades nacionais são cada vez mais densamente integrados em espaços supranacionais donde dimanam modelos, directivas, orientações que tendem a ter um peso cada vez maior na conformação das políticas nacionais.

O autor está fazendo referência às orientações das agências multilaterais, entre elas os ditames do Consenso de Washington, que ficou conhecido por um conjunto de princípios condutores da economia, da sociedade e dos Estados Nacionais, acordados pelos países desenvolvidos, em meados da década de 1980, e foram “transformados numa ortodoxia planetária, difundida e imposta pelas instituições financeiras multilaterais, nomeadamente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial” (SANTOS, 2000, p. 33). No domínio do social, o Consenso de Washington decretou:

O fim do Estado-Providência², a passagem do *welfare* para o *workfare*, a privatização da segurança social, sobretudo nas áreas das pensões, a redução das responsabilidades do Estado às chamadas medidas compensatórias, políticas sociais residuais destinadas a minorar as formas mais extremas de vulnerabilidade e de exclusão social, as que põem em causa a própria sobrevivência física dos que são por elas atingidos (SANTOS, 2000, p. 34).

A força planetária desse consenso impôs-se em todo o mundo, em países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, através das chamadas políticas de ajustamento estrutural. Como exemplos de países que sofreram o maior impacto programático do Consenso de Washington, na Europa, podemos citar o caso de Portugal e, recentemente, a Grécia, e, na América Latina, destacam-se o Chile e o Brasil.

Diante do emprego cada vez mais descontínuo e precário, mesmo em países do Norte Europeu, em que o padrão do pleno emprego foi referência, acentuam-se os efeitos do capitalismo globalizado. Na Europa, estes se manifestam pelos processos de reestruturação industrial junto com o envelhecimento demográfico, produzindo nos sistemas de emprego crises mais ou menos profundas que se revelam no aumento do desemprego de longa duração e na generalização de precariedades e descontinuidades laborais. Para Hespanha (2002, p. 3), “o agravamento do risco social na actualidade relaciona-se com o aparecimento de novos factores de incerteza e de imprevisibilidade que reduzem inelutavelmente a capacidade de resposta dos governos e das instituições de protecção social.”

Diante dos riscos, as políticas de emprego e as políticas sociais tornaram-se prioridade na Europa, buscando o aumento e a melhoria da qualidade dos empregos, bem como o combate à exclusão e a promoção da inserção social e da igualdade de oportunidades.

Nessa direção, as políticas ativas de emprego, a fim de garantir a inserção social, representam, segundo Hespanha (2002, p. 5, grifos do autor), “precisamente, ‘um novo tipo de abordagem nas políticas sociais’ conotadas com a ‘passagem de um Estado-Providência passivo para um Estado-Providência activo’”, fazendo emergir um problema novo, com questões éticas e políticas específicas, produzidas pela obrigatoriedade de retribuição dos benefícios recebidos do Estado através de uma postura ativa, na sua maioria relacionada à procura de um trabalho.

Para Silva (2002, p. 70), a crise do Estado de bem-estar social, aliada a uma questão moral, explica a transição desse Estado:

Até meados dos anos 90, o diagnóstico da crise do Estado de bem-estar social ancorava-se em dois elementos: a crise financeira e a decadente eficiência econômica e social. A partir da segunda metade da década de 1990, um novo argumento surge com força suficiente para introduzir profundas mudanças no Estado de bem-estar social. Este novo argumento está assentado sobre um questionamento moral: é justo que as pessoas recebam do Estado sem trabalhar? É a resposta negativa a essa questão que demarca a transição do Estado de bem-estar social passivo para um Estado de bem-estar social ativo.

O autor ressalta que a crise do Estado-Providência apresenta uma dimensão moral e social, e que um Estado-Providência ativo deve garantir aos mais pobres o trabalho, a manutenção de uma estrutura familiar estável e a frequência regular à escola. Diante disso, as políticas sociais precisam superar as práticas compensatórias voltadas aos desemprega-

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

Ao valorizar a ideia de inserção por meio do emprego, as políticas sociais transfiguram-se de “passivas” em “ativas”, e, num Estado-Providência ativo, a participação no mercado de trabalho é vista como indissociável do processo de inserção social na sociedade moderna.

A ativação das políticas sociais no enfrentamento ao desemprego e à exclusão social no contexto europeu

Entre as consequências produzidas pelo enfraquecimento da condição salarial, pode-se enumerar, segundo Hespanha (2004), as que incidem sobre o Estado-Providência, situadas num contexto social e econômico amplo, e que ajudam a compreender a que situações as políticas ativas vieram responder: 1) a incapacidade de resposta das políticas passivas (compensatórias) em face de um número crescente de indivíduos persistentemente marginalizados; 2) o crescimento da despesa pública com as políticas sociais; 3) a armadilha da dependência e a “cultura de dependência”, necessitando legitimar o Estado-Providência perante os contribuintes; 4) a inadequação dos instrumentos e de ajudas às necessidades dos indivíduos; e 5) a pressão das concepções neoliberais e conservadoras sobre a responsabilidade do Estado, da sociedade civil e do mercado.

Com ênfase, a partir dos anos 1990 na Europa, expressões como “políticas ativas do mercado de trabalho”, “ativação das despesas passivas” e “empregabilidade” passaram a ser palavras mestras da agenda política da União Europeia e, em diversos graus, das políticas do emprego e da luta contra a pobreza nos Estados-Membros.

Diversos autores, entre eles Caleiras (2004), Hespanha (2002), Laville (2000) e Silva (2004), apontam a reunião do Conselho Europeu, realizada em Luxemburgo no ano de 1997 – conhecida como o Conselho ou a Cimeira do Luxemburgo – como propulsora das diretrizes adotadas por parte dos Estados-Membros da União Europeia na direção de uma nova geração de políticas do mercado de trabalho, assentadas no conceito de ativação, aprovadas formalmente por esse Conselho no documento das Linhas Diretivas para o Emprego.

Segundo Laville (2000), a transição de medidas passivas para medidas ativas faz parte das recomendações da União Europeia, convidando os Estados-Membros a aumentarem de forma significativa o número de pessoas que se beneficiam de medidas

ativas destinadas a melhorar a sua empregabilidade. Para este autor, no campo do emprego, a importância assumida pelas políticas ativas é a manifestação presumida da impotência e ineficácia das políticas macroeconômicas na luta contra o desemprego, voltando-se a luta principalmente para os governos e para as políticas do mercado de trabalho. No campo das políticas sociais, as medidas de ativação testemunham que estão sendo postas em causa as formas tradicionais de ação social, considerando-se que a ajuda monetária, mesmo na forma de direito a um rendimento mínimo, não é suficiente para combater as situações de exclusão social.

Para Caleiras (2004), o cenário agravou-se nas duas últimas décadas; com o escasseamento da oferta de emprego, o desemprego estrutural e persistente transformou-se num fenômeno resistente às políticas econômicas tradicionais. Diante da ausência de emprego, a subsidiação tem compensado os rendimentos perdidos; porém, a duração do subsídio deixou de ser suficiente para cobrir todo o período de desemprego e a despesa pública atingiu valores significativos.

A situação é tanto mais problemática quanto pensarmos que as sociedades salariais sempre fizeram ‘assentar no emprego a principal via para a inclusão social’. Perante este quadro, o Estado-Providência, em alegada crise ideológica e financeira, tem vindo a ‘substituir a lógica passiva de subsidiação por atitudes mais activas’ de (re)inserção de desempregados, ou seja, por políticas ativas de emprego (CALEIRAS, 2004, p. 9, grifos nossos).

Essa substituição de uma lógica passiva para uma mais ativa em torno do emprego tem-se expressado na Europa através da promoção de novos empregos, principalmente no denominado terceiro setor, no domínio da economia social ou solidária, bem como por meio do aumento da empregabilidade, a partir da promoção da formação e da requalificação dos desempregados, ou também mediante a imputação a estes de ocupações (socialmente) úteis, em uma lógica de retribuição, pela via do trabalho, às ajudas recebidas pelo Estado.

Conforme Silva (2004), em 1994 a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em seu *Jobs Study*, fazia a apologia das políticas ativas do mercado de trabalho em contraposição às chamadas políticas passivas de apoio ao rendimento. De acordo com esse estudo, os gastos públicos voltados ao mercado de trabalho deveriam ser divididos em medidas ativas e passivas. As ações ativas compreenderiam um amplo conjunto de políticas endereçadas a melhorar o acesso do desempregado ao mercado de trabalho, às ocupações e ao

desenvolvimento de habilidades a ela relacionadas, assim como subsídios ao emprego. As medidas passivas cobririam os gastos com benefícios aos desempregados e programas de aposentadorias do trabalhador (CHAHAD, 2003).

Algum tempo depois, em 1997, como resultado da reunião em Luxemburgo, a União Europeia lança as propostas da chamada Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) em que a “ativação” desempenha papel fundamental, pois:

Estas propostas partiram de uma crítica clara aos instrumentos tradicionais de apoio ao rendimento, também chamados de políticas passivas, que se limitam a assegurar os meios de subsistência imediatos, mas não garantem, e até em certos casos desincentivam, o regresso a um emprego remunerado (SILVA, 2004, p. 2).

Com base em dados dos Estados-Membros³ sobre investimentos nas políticas passivas e nas políticas ativas, a Comissão Europeia tem orientado os países a realizarem investimentos na direção da lógica da ativação das políticas sociais. Em 2001, esse enfoque era explícito em publicação⁴ do Ministério do Trabalho e Solidariedade de Portugal, na qual o então ministro Paulo Pedroso destacava as marcas da nova geração de políticas sociais, enfatizando a dimensão “ativa” destas e seu vínculo com o campo da empregabilidade.

Uma das marcas fundamentais da nova geração de políticas sociais [...] é o facto de incluir uma forte componente de políticas sociais activas. Activas porque se baseiam na ideia de que não é possível promover a verdadeira inclusão das pessoas em risco ou situação de exclusão se esta não passar pela sua efectiva integração em instâncias fulcrais de participação na vida social como o campo da empregabilidade (PEDROSO, 2001, p. 11).

Com um mercado de trabalho em contração – deixando de fora grande parte dos que procuram emprego –, tende a acentuar-se uma lógica político-discursiva que culmina por orientar políticas e ações e transfere do social para o individual a responsabilidade pela inserção profissional dos desempregados, exemplificada pela tal empregabilidade.

Isto é, tende a procurar-se nas virtudes individuais e nas qualificações de cada um as razões pelas quais alguns são empregáveis e outros não, as razões pelas quais uns conseguem empregar-se e outros não. É nesse sentido que o conceito de empregabilidade tem vindo a ganhar importância no discurso político e acadêmico. Mas esse sentido torna-se redutor ao ser confinado à escala do

indivíduo. Porque, se por um lado, escamoteia as dinâmicas plurais, complexas e turbulentas do mercado de trabalho, por outro, parece responsabilizar em exclusivo o desempregado pela sua própria condição, de tal forma que pode inclusivamente vir a ser estigmatizante (CALEIRAS, 2004, p. 8).

Nos anos que se seguiram após 1997 na Europa, as questões relacionadas a quantidade, qualidade e acesso ao emprego agravaram-se, como apontam os dados da Comissão Europeia, se forem considerados aspectos como estes: o enorme volume de desempregados em contraponto com a baixa taxa de emprego; a persistência do desemprego estrutural de longa duração; a precarização dos vínculos laborais e a dificuldade de acesso ao emprego por parte de segmentos específicos, como os menos habilitados, os mais velhos ou as mulheres.

Ao longo do ano 2000 aconteceram duas reuniões do Conselho da União Europeia, conhecidas como a Cimeira de Lisboa (Portugal) e a Cimeira de Nice (França), e que se tornaram marcos na adoção de novas estratégias no enfrentamento ao desemprego, à pobreza e à exclusão na Europa. A partir da Cimeira de Lisboa, em março daquele ano, foi delineada “uma estratégia global de luta contra a exclusão e de regresso ao trabalho, considerado este como a principal via para a inclusão, particularmente dos grupos mais desfavorecidos” (CALEIRAS, 2004, p. 9). Dando seguimento a essa estratégia⁵, a Cimeira de Nice, realizada em dezembro de 2000, define a “interacção dinâmica entre a política económica, a política social e a política de emprego como o cerne da nova agenda social da União Europeia, num reconhecimento óbvio da necessidade de fazer evoluir o modelo social europeu.”

A luta contra o desemprego e a exclusão deixou de ser vista apenas como um problema de equilíbrio econômico. Passou a ser vista também como um desafio no combate aos fatores de risco da coesão social, transformando “coesão sócia” em uma palavra mágica, tornando-se o que Hespanha (2002) chama de “léxico obrigatório” dos documentos e das declarações presentes no discurso político europeu.

A problematização das noções de *workfare* e ativação

Se a ativação das políticas sociais tornou-se o princípio orientador das ações estatais, importa compreender as definições que circundam essa noção. Para Laville (2000, p. 141), partindo da experiência francesa, o conceito de ativação permanece vago e abarca dispositivos e práticas muito diferentes, conforme os países.

Os conteúdos das medidas de activação não se resumem, necessariamente, à reinserção no trabalho, podendo também englobar as áreas da inserção pela educação, a habitação, a saúde, a cultura ou, dito por outras palavras, todo um conjunto de processos de socialização que permitem ao indivíduo manter um vínculo à sociedade (LAVILLE, 2000, p. 141).

Conforme este autor é difícil comparar as políticas de ativação sem levar em conta o que ele chama de “coerência societal” de cada país, pois essas políticas e suas modalidades de aplicação “remetem para diferentes concepções ideológicas quanto à articulação de direitos e responsabilidades entre a sociedade e os seus membros mais pobres.”

Por outro lado, Silva (2004, p. 2) parte do conceito de ativação tal como este aparece nas propostas da Comissão Europeia e nas decisões ou orientações aprovadas pela União Europeia:

Defino como activação um conjunto de acções que têm por finalidade aumentar o grau de empregabilidade do beneficiário de uma prestação social, através da sua articulação organizada com uma oferta de emprego ou de formação, ou qualquer outro tipo de medida activa (conselho, orientação profissional, reabilitação sociopsicológica, trabalho voluntário).

Na definição adotada pela Comissão Europeia, evidencia-se a diferença entre os dois entendimentos de ativação e ressalta-se a ênfase dada à empregabilidade e, conseqüentemente, a inserção no mercado de trabalho. Nessa concepção, conforme Silva (2004), incluem-se os beneficiários de regimes de assistência social não contributivos (no caso beneficiários de rendimento mínimo, subsídio social de emprego, subsídio de invalidez etc.), bem como os de regimes contributivos ou de seguro social (os que recebem subsídio de desemprego, pensões etc.).

Essa concepção, por sua vez, “não contempla medidas que se destinem a favorecer a inserção sem visar o mercado de trabalho ou que não estabeleçam ligação com o recebimento de prestações sociais” (SILVA, 2004, p. 3), ou seja, estão voltadas prioritariamente para a inserção via mercado de trabalho dos que recebem algum tipo de prestação social.

Hespanha (2004) destaca as diferentes origens e diferentes orientações que cercam a noção de ativação. O autor enumera desde as políticas ativas de emprego surgidas na Suécia nos anos 1950, orientadas para o investimento em capital humano, como formação, serviços e criação de emprego, passando pelo modelo de *workfare* americano dos anos 1970, orientado para exigir uma obrigação de contrapartida das ajudas recebidas, utilizando-se de medidas disciplinares e punitivas. Também trata das políticas de inser-

ção surgidas na França desde os anos 1970, em uma perspectiva solidarista, orientada para a inclusão social da população marginalizada por meio do reforço de um espaço público não estatal, até chegar ao modelo de *welfare-to-work*, no qual as políticas ativas são orientadas para fazer regressar ao mercado de trabalho as pessoas assistidas por programas sociais.

Retomando Laville (2000), diante das incertezas sobre a definição de ativação, para este autor paira um espectro sobre o debate em torno desse tipo de medida, referindo-se às políticas de *workfare* ou *welfare-to-work* surgidas nos anos 1970 nos Estados Unidos. Mesmo reconhecendo que o *workfare* é objeto de relevantes controvérsias acadêmicas, constitui-se objeto importante para um contraponto com as políticas de ativação, uma vez que, no debate que cerca essas medidas, reconhece-se a opção política distinta entre os dois, lançando mão do recurso de pensá-los como dois “tipos ideais”.

As políticas de *workfare* podem ser definidas como políticas que exigem às pessoas que trabalhem em troca, ou em vez, dos subsídios da assistência social. Estas medidas visam, em primeiro lugar, ir ao encontro da luta contra a ‘cultura de assistência’ em que o sistema de ajuda social encerraria os mais desfavorecidos. [...] O aspecto obrigatório, e mesmo punitivo, do *workfare* é o ser frequentemente acompanhado de mecanismos de supressão ou redução do montante dos subsídios, em caso de recusa do trabalho ou formação propostos. Nessa perspectiva, a pobreza é entendida como resultante de comportamentos individuais [...], os pobres são considerados, antes de mais nada, como responsáveis, leia-se culpados, da sua recusa ou incapacidade de se inserirem na sociedade.

Na perspectiva oposta, as medidas de activação têm um aspecto mais positivo, na medida em que visam, em primeiro lugar, propor oportunidades de inserção profissional e social aos beneficiários dos mínimos sociais, sendo estes livres de optar por participar ou não nos programas de activação. Neste caso, os mais desfavorecidos são apresentados, sobretudo, como as vítimas de um mercado de trabalho cada vez mais selectivo e mais precário, e de um enfraquecimento das solidariedades familiares e comunitárias [...]. Em certa medida, as políticas de activação são uma tentativa de resposta à exigência de dar um conteúdo concreto ao direito ao trabalho para todos (LAVILLE, 2000, p. 142).

Apesar da distinção estabelecida, Laville (2000) destaca que as políticas sociais na Europa nunca são políticas puras de *workfare* ou de ativação, e sim buscam referências nos dois modelos. Entretanto, o autor reconhece que essa reflexão ajuda a compreender as diferenças entre ambos.

Conforme Gough (2000), nos anos 1990 assistiu-se ao aparecimento da obrigatoriedade de trabalhar para receber benefícios, evidenciados em programas de *workfare* em diferentes estados dos Estados Unidos e em países europeus, a partir da apresentação de inúmeros programas com a rubrica de “bem-estar para o trabalho, ativação, inserção, contrapartida” etc. Para o autor, importa questionar se esses programas têm finalidades comuns, se pretendem enfrentar a exclusão ou reforçar a vigilância e o controle social, e quais os seus efeitos na prática.

Assim, Gough (2000) vai buscar em diferentes autores as bases para discutir esse tema e parte do entendimento de que não há um consenso sobre a definição do conceito de *workfare*. Ele cita Trickey e Lodomel (1999), que definem o tema como “políticas que exigem que as pessoas trabalhem em troca, por exemplo, de benefícios de assistência social”. A troca é obrigatória, a política possui ênfase essencialmente no trabalho, ao contrário de formação ou de outra medida de ativação e está condicionada ao patamar mais baixo de assistência social. Numa perspectiva mais ampla, o autor cita Torfing (1999), que compreende o *workfare* como uma forma de subordinação da política social às necessidades de flexibilidade do mercado de trabalho. Vinculadas a essa ideia, surgem as provisões baseadas na metáfora de “trampolim”, os direitos associados a obrigações e expectativas de redução de custos.

Diante da equação “*workfare* versus ativação”, Gough (2000) não opta por nenhuma dessas concepções e as encara como formas que ilustram uma ampla variedade de programas com os quais é necessário lidar.

O *workfare* e a activação referem-se, assim, a pontos terminais de um contínuo de ‘objetivos’. [...] Num extremo, o *workfare* é concebido como um programa punitivo para reduzir despesas do bem-estar e para disciplinar os destinatários da assistência social. Baseia-se no conceito de uma ‘subclasse’, comum em discursos nos Estados Unidos e, em menor extensão, no Reino Unido (Gough, 2000, p. 55, grifos do autor).

Essa noção de “subclasse”, de acordo com Gough (2000), circulava em setores de direita nos EUA como consequência de uma nova e crescente “cultura de dependência”. Os argumentos se direcionavam a um Estado-Providência “excessivamente generoso” e que havia originado uma nova subclasse caracterizada por deficiências comportamentais, o que a distinguia, por exemplo, dos “pobres merecedores”.

Partindo da comparação de programas sociais de países europeus e estados americanos, Gough (2000) considera que o *workfare* e a “ativação” são dois objetivos que possuem contrastes e contrariedades entre

si, fundamentados em discursos diferentes, com estrutura administrativa diversa conforme o país em questão⁶.

Compreendendo-os como uma nova abordagem das políticas sociais, Hespanha (2004) destaca os objetivos da ativação entre os quais estão o combate à dependência do Estado, a promoção da autossuficiência, a responsabilização dos assistidos pela sua situação e a garantia de reserva de mão de obra. A realização desses objetivos, conforme o autor, traduz-se em uma concepção diferente das políticas sociais, assentada mais nas obrigações que nos direitos dos cidadãos; condiciona o direito à proteção pela atitude (colaboração) do assistido; é mais normativa (indica o que deve ser feito) e intrusiva (controla o que foi feito); e é assentada em pactos individualmente contratualizados.

Nesse sentido, Silva (2004, p. 3), ao tratar das medidas de ativação, explicita essa contratualização:

As medidas de activação baseiam-se numa relação de ‘contrapartida’ que, em muitos casos, se traduz por um contrato que estabelece para o beneficiário o dever de procurar activamente um emprego ou de seguir um programa de formação ou outras actividades enquanto não existem empregos disponíveis. Tal contrato, conforme os tipos de medida, poderá ser obrigatório ou facultativo, vem juntar-se a outros critérios e elegibilidade clássicos: rendimento do agregado familiar e residência, no caso do rendimento mínimo; duração ou vínculo ao trabalho e da situação de desemprego no caso de subsídio de desemprego.

Entretanto, o autor ressalta que a relação de contrapartida, embora seja um elemento importante das medidas de ativação, não é única e que nos processos promovidos pela União Europeia tem-se promovido o conceito de “percurso integrado de retorno ao emprego”, baseado em elementos indissociáveis como integração, coordenação e personalização.

Os autores críticos das medidas de ativação, entre eles Caleiras (2004) e Hespanha (2002), apontam alguns consensos como os que destacam, diante de situações de pobreza e exclusão, a importância da participação ativa do desempregado na vida social e no trabalho, e não apenas o usufruto de um rendimento sem contrapartida. As medidas de ativação funcionariam, assim, como uma espécie de trampolim entre situações de exclusão e situações de inserção. Contudo, esse consenso não se mantém diante de questões que as políticas de ativação levantam, como é o caso da empregabilidade e outras que Caleiras (2004) destaca, a saber: as elevadas obrigações para os utilizadores, o grau de compulsão e o caráter disciplinador e punitivo dessas obrigações.

Outra questão que merece destaque é a tendência de essas políticas criarem um mercado de trabalho secundário, caracterizado por tarefas tempo-

rárias e inapropriadas à inserção profissional, em que os envolvidos não gozam dos mesmos direitos laborais dos trabalhadores regulares, nem de liberdade e autonomia individuais. Essas políticas também apresentam uma relativa incapacidade de prover empregos, não evitando, assim, a continuidade de níveis elevados de situações de marginalização.

Análises recentes têm confirmado as drásticas mudanças pelas quais os Estados de bem-estar social europeus têm passado com o “exacerbamento do componente produtivo do bem-estar, elucidando [...] os propósitos e propostas do *workfare*” (RODRIGUES, 2009, p. 183). Para além da crise financeira que tem afetado tais sistemas, o que tem estado em causa fundamentalmente é a legitimidade das políticas sociais, moldando o que Rodrigues (2009, p. 184) aponta como “uma nova cultura”, em que o ideal é a dispensa do Estado e, nessa mesma lógica, vigiar o “‘bom’ uso (ou uso restringido e sob controle) das prestações sociais”. Assiste-se a uma transição das funções do Estado, anteriormente provedor, agora voltado a ações de controle e vigilância, designado por alguns como Estado policial e por outros como Estado penal, “pois sem incentivos punitivos torna-se difícil sustentar a restrição, garantir a selectividade, gerir as infracções e punir as recaídas (não aceitáveis nos caminhos da inclusão...)” (RODRIGUES, 2009, p. 186). Tomando como exemplo a realidade portuguesa, a autora comenta o interesse pela “activação”, reconhecendo que esta tem servido como base de orientação para um outro ciclo de políticas sociais, contradizendo o modelo anterior visto como de políticas passivas, que dispensavam o empenho ativo dos cidadãos na resolução dos seus problemas, remetendo a responsabilidade às instituições estatais. Nas “novas” políticas, a “activação” orienta a perspectiva de responsabilização dos destinatários e valoriza sua iniciativa, não apenas a colaboração, para gerir seu próprio processo de (re)inserção. Entre as várias interpelações que a autora faz ao campo da activação, merece destaque o questionamento do que é ser ativo em sociedades de crescente desemprego e de exigências cada vez maiores no tocante a qualificação e perfil profissional.

Outro exemplo dessa passagem de *welfare* para *workfare* são as medidas de activação na política de bem-estar dinamarquesa analisadas por Abrahamson (2009), em uma região – o norte da Europa – conhecida pela universalidade da política social. O estudo

aponta que a política social nas sociedades modernas, e fortemente na Dinamarca, “está mudando radicalmente de uma abordagem reativa para outra, proativa, em relação aos riscos e problemas sociais” (ABRAHAMSON, 2009, p. 268), ressaltando que para isso será necessária uma revisão substancial do que tradicionalmente entendemos sobre política social. Ao tratar

... políticas sociais na perspectiva do *workfare*... não visam ao atendimento de necessidades humanas, mas à inserção de pessoas em um mercado de trabalho precário, de curto prazo e socialmente desprotegido...

do modelo *flexicurity* dinamarquês, caracterizado pela combinação de mercado de trabalho flexível com benefícios de bem-estar generosos e políticas ativas de mercado de trabalho, Abrahamson (2009) denuncia o conteúdo de controle, monitoramento e disciplinamento sociais por meio das medidas de activação. Tais medidas de inserção no mercado de trabalho funcionam como punição pelo desemprego e, por serem obrigatórias, impõem às pessoas o risco de perder os benefícios

os caso recusem participar dessas medidas. Ademais, o alto grau de flexibilidade do mercado de trabalho dinamarquês tem produzido marginalização e exclusão de inúmeros trabalhadores.

Considerando o curso atual dessas transformações, autores, como Pereira (2009), têm argumentado que estamos diante do declínio do Estado social keynesiano e da ascensão do Estado antissocial schumpeteriano, indicando

[...] a passagem de um Estado que associava bem-estar social a direitos devidos para outro Estado cujas políticas sociais estão condicionadas ao ‘mérito’ ou ao exercício do trabalho como imposição (disciplina ou servidão moderna). Isso deu ensejo ao entendimento de que o Estado atual não mais pratica o *welfare* (bem-estar) como dever de cidadania, mas o *workfare* (atendimento social em troca de qualquer trabalho, de sacrifícios ou expiações de culpas), caracterizando a passagem do Estado Social ao Estado do Trabalho (Labor) (PEREIRA, 2009, p. 228).

A autora também ressalta que a ênfase na inserção dos pobres – considerados dependentes do Estado – no mercado de trabalho tem constituído a ortodoxia do momento e alerta para a falácia das políticas sociais na perspectiva do *workfare*, cujos objetivos não visam ao atendimento de necessidades humanas, mas à inserção de pessoas em um mercado de trabalho precário, de curto prazo e socialmente desprotegido, atendendo aos interesses e às necessidades do capital.

Considerações finais

A sistematização das controvérsias, críticas e distintas concepções que envolvem as noções de *workfare* e de “ativação” ajudam a compreender como, a partir dos anos 90, essa perspectiva de “ativação” e a defesa das políticas ativas do mercado de trabalho vão ganhando força e legitimidade, extrapolando as medidas voltadas ao emprego e influenciando uma nova geração de políticas sociais.

Esse novo tipo de abordagem das políticas sociais demonstra orientar-se a partir de objetivos que evidenciam a presença de uma “lógica de ativação” que, por sua vez, reúne características como:

- a) contrariar as políticas compensatórias ou passivas, entendidas como incapazes de superar situações de desemprego e de marginalização persistentes, contribuindo para o desincentivo na busca de um emprego;
- b) opor-se à prática e/ou à cultura da dependência por parte dos beneficiários em relação ao Estado, orientando-os para práticas e posturas mais ativas;
- c) creditar em demasia ao emprego a possibilidade de inclusão social;
- d) estabelecer exigências relacionadas à busca de um emprego em contrapartida aos benefícios recebidos;
- e) perpetuar medidas disciplinares e punitivas diante do não cumprimento das exigências estabelecidas;
- f) orientar-se por concepções restritivas e conservadoras em relação às responsabilidades do Estado e dos governos, diminuindo a sua intervenção no social;
- g) valorizar a empregabilidade como atributo individual; e
- h) basear-se em uma relação de contrapartida fundamentada em um contrato entre o beneficiário e o Estado.

Portanto, essa “lógica” é portadora de conteúdos políticos, morais e culturais que, ao orientarem uma nova geração de políticas sociais fundamentadas em programas, projetos e ações que valorizam práticas disciplinadoras, retribuições e obrigatoriedades, perpetuam a perspectiva de um Estado social ativo, numa sociedade que busca respostas diante da crise da sociedade salarial e do desemprego, que se tornou estrutural.

O emprego passou a representar na Europa Ocidental a principal forma de inclusão social. Nesse sentido, Ferrera (2000, p. 14) define bem essa posição quando afirma que “os desafios mais importantes para o bem-estar dos europeus se encontram precisamente neste ponto – na intersecção entre as economias nacional e internacional no que concerne às questões do emprego.” Assim, as discussões a res-

peito do emprego e da inclusão social estão fortemente permeadas pelo debate em torno da crise do *welfare state* e da sua transição para o *workfare*, uma concepção que se tem tornado hegemônica no continente europeu e tem sido difundida para outros países⁷, influenciando principalmente políticas e programas sociais voltados ao combate da pobreza através da transferência de renda.

Referências

ABRAHAMSON, P. O retorno das medidas de ativação na política de bem-estar dinamarquesa: emprego e proteção social na Dinamarca. *Revista SER Social*, Brasília/DF, v. 11, n. 25, p. 244-273, jul./dez. 2009.

AMARO, R. R. (Coord.). *Não à pobreza – A inclusão pela economia. Erradicação da pobreza 1997-2006*. Lisboa: Comissariado Regional do Norte da Luta Contra a Pobreza/Ministério do Trabalho e da Solidariedade, 2001

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

CALEIRAS, J. Globalização, trabalho e desemprego. Trajetórias de exclusão e estratégias de enfrentamento. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8, 2004, Coimbra/Portugal. *Actas...*, 2004.

CASTEL, R. *Metamorfoses da questão social*. Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHAHAD, J. P. Z. *Mercado de trabalho, segurança de emprego e de renda no Brasil: estágio atual e as lições da experiência internacional*. Tema 44. FIPE/Ministério do Trabalho e Emprego, São Paulo, mar. 2003.

DRAIBE, S.; HENRIQUES, W. *Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, n. 6, 1988.

DRAIBE, S. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. *Caderno de Pesquisa*, Campinas, NEPP/Unicamp, n. 8, 1993.

FERRERA, M. *O futuro da Europa social: repensar o trabalho e a proteção social na nova economia*. Oeiras: Celta, 2000.

GOUGH, I. Do *welfare* ao *workfare*: integração social ou trabalho compulsivo? In: SEMINÁRIO EUROPEU: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE COMBATE À POBREZANA UNIÃO EUROPEIA: A GARANTIA DE UM RENDIMENTO MÍNIMO, 2000, Almancil/Portugal, União Europeia. *Actas...*, 2000.

_____. Algumas questões de fundo para uma avaliação da nova geração de políticas sociais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 7, 2002, Lisboa/Portugal. *Actas...*, 2002.

HESPAÑA, P. Activação. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8, 2004, Coimbra/Portugal. *Actas...*, 2004.

LAVILLE, J-L. Inserção e *workfare* na Europa: perspectivas histórica e ideológica. Reflexões a partir do exemplo francês. In: SEMINÁRIO EUROPEU: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE COMBATE À POBREZA NA UNIÃO EUROPEIA: A GARANTIA DE UM RENDIMENTO MÍNIMO, 2000, Almancil/Portugal: União Europeia. *Actas...*, 2000.

PEDROSO, P. Inserção pela economia: aprofundar a activação da luta contra a exclusão em Portugal. In: AMARO, R. R. (Coord.). Não à pobreza – A inclusão pela economia. Erradicação da Pobreza 1997-2006. Comissariado Regional do Norte da Luta Contra a Pobreza/Ministério do Trabalho e da Solidariedade: Lisboa, 2001.

PEREIRA, P. A. P. *Necessidades humanas*: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Do Estado social ao Estado anti-social. In: _____. *et al. Política social, trabalho e democracia em questão*. Brasília: Universidade de Brasília, PPGPS, Departamento de Serviço Social, 2009.

RODRIGUES, F. “Novas” políticas sociais: uma janela (in)discreta sobre um “outro” lugar do Estado. In: PEREIRA, P. A. P. *et al. Política social, trabalho e democracia em questão*. Brasília: Universidade de Brasília, PPGPS, Departamento de Serviço Social, 2009.

SANTOS, B. de S. Contexto e princípios de uma discussão sobre as políticas sociais em Portugal – do Consenso de Washington a Seattle. In: SEMINÁRIO EUROPEU: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE COMBATE À POBREZA NA UNIÃO EUROPEIA: A GARANTIA DE UM RENDIMENTO MÍNIMO, 2000, Almancil/Portugal: União Europeia. *Actas...*, 2000.

SILVA, A. Políticas de activação e de inclusão social no quadro da União Europeia. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8, 2004, Coimbra/Portugal. *Actas...*, 2004.

SILVA, S. C. *Câmara Regional de Desenvolvimento do ABC*: emprego e inclusão social. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2002.

TORFING, J. Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State. *Journal of European Social Policy*, v. 19, n. 9, p. 5-28, 1999.

TRICKEY, H.; LODOMEL, I. *Workfare in Six European Countries*. Comunicação não publicada, 1999.

Notas

- Essas reflexões têm como base um capítulo de minha tese de doutorado defendida na PUC-SP, em junho de 2006, e resultam do período vivido em Lisboa/Portugal durante o estágio de doutorado realizado no Instituto Superior de Serviço Social – ISSS/Lisboa, sob a orientação do Dr. Francisco Branco.
- Utiliza-se o termo “Estado-Providência” por ser a forma empregada por autores portugueses citados neste artigo, mas seu uso não é único nem unânime na literatura. Autores como Castel (1998) e Boschetti (2003), por exemplo, preferem o termo “Estado Social” “para designar genericamente a ação do Estado capitalista na regulação das políticas sociais” (BOSCHETTI, 2003, p. 59) em vez de terminologias como Welfare State, “Estado-Providência” e “Estado de Bem-Estar”, pois compreendem que tais categorias reportam-se a contextos históricos e socioeconômicos específicos, portadores de características próprias dos países a que se referem. No Brasil, apesar de não se chegar a alcançar efetivamente um Estado de Bem-Estar Social, este é o termo mais frequentemente encontrado na literatura; para obter mais detalhes, consultar as obras de Pereira (2000) e Draibe (1988, 1993).
- De acordo com Silva (2004, p. 2. grifos nossos), “em meados da década de noventa, quando a taxa de desemprego de longa duração não parava de subir, tendo chegado a ultrapassar os 5% para a média da UE, constatou-se que os estados-membros gastavam pouco e mal com as políticas do mercado de trabalho. Gastavam pouco – apenas 1% do PIB em média. E ‘gastavam mal’ – 2/3 dessa despesa era feita com políticas passivas e apenas 1/3 com políticas activas de emprego e formação”. É de se destacar que o gasto com as políticas passivas é considerado um mau gasto por parte dos Estados e que o bom gasto relaciona-se às políticas ativas.
- O texto completo encontra-se em Amaro (2001).
- Conforme dados da Comissão Europeia (2001), essa estratégia se assenta no fomento da competitividade e da inovação mediante a transição para uma sociedade baseada no conhecimento. Também se assenta por meio dos seguintes pontos: pela revitalização e modernização do Modelo Social Europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão; pela redução da pressão fiscal sobre o trabalho, em particular sobre os trabalhadores pouco qualificados e com baixos salários; pela melhoria dos regimes de incentivo ao emprego; pelo prolongamento e pela melhoria

da escolaridade dos jovens entre 18 e 24 anos; e pelo aumento gradual da taxa média de emprego para valores próximos dos 70% até 2010.

- 6 A título de exemplo, é interessante registrar algumas das conclusões de Gough (2000, p. 57, grifos do autor): “Do meu ponto de vista, os programas americanos e noruegueses estão mais próximos do modelo de *workfare*, enquanto os dinamarqueses e franceses estão mais próximos do modelo de ativação. A Grã-Bretanha, sob o novo governo trabalhista, parece estar a caminhar no sentido de se aproximar mais do segundo. Em termos de administração, os Estados Unidos, o Reino Unido e a Dinamarca adoptam programas de carácter mais ‘centralizados-universais’. A Noruega e a França tendem mais para programas ‘locais-selectivos’.”
- 7 Ainda que este artigo privilegie a discussão das políticas sociais ativas no contexto europeu, pesquisas que realizei em diferentes municípios do oeste catarinense sobre o Programa Bolsa Família e seus efeitos relacionados ao trabalho, bem como a autonomia dos beneficiários evidenciaram que práticas punitivas e exigências de contrapartidas e inserção no mercado de trabalho também estão presentes neste Programa. Tais práticas são explicitadas pelo cancelamento do benefício quando do não cumprimento das contrapartidas e pelas constantes exigências do que se entende como as “portas de saída” do Programa por meio da inserção dos beneficiários em distintos espaços de trabalho como cooperativas, grupos de produção, iniciativas de economia solidária, entre outros.

Liliane Moser

liliane@cse.ufsc.br

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

UFSC – Departamento de Serviço Social

Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima

Bairro Trindade

Florianópolis – Santa Catarina

CEP: 88010-970