

Será tudo da crise, ou devemos repensar o estado social?: ¹
A emergência de novos paradigmas

Maria Engrácia Cardim*

Luís Mota**

Luísa Pereira***

Keywords: Welfare State, Implementation territorialized, Active Social Policies, Social Integration Income, *Workfare*

Abstract

In 2009, at the peak of the U.S. financial crisis, Krugman referred to the European Welfare as a "mitigating factor" and not as its cause. On the other hand, liberal economists saw the European welfare as too spending and co-responsible for the difficulty in recovering from the crisis. Despite different ideologies, the problems Europe is facing tend to worsen, especially in the South. To serious financial problems join severe economic and structural weaknesses - unemployment rates and concerning confidence levels - calling for the rethinking of welfare systems. The State performance on a governance approach presents new challenges, such as the involvement of Civil Society stakeholders within public policies implementation process. To the emergence of Active Social Policies, thus joins the coordination of stakeholders and the promotion of cultures of social responsibility and public accountability. Therefore, we propose to analyze the expression of some European social policies, by comparing trends in different groups of countries, identifying strengths and weaknesses, given the advantages that may accrue from policy transfer.

* Professora Auxiliar no ISCSP/UTL e Coordenadora do "Grupo de Estudos em Políticas Públicas" no Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP – ISCSP/UTL)

** Doutorando em Administração Pública no ISCSP/UTL e Investigadore no CAPP – ISCSP/UTL

*** Doutoranda em Administração Pública no ISCSP/UTL e Investigadoreano CAPP – ISCSP/UTL

Palavras-chave: Estado Social, Implementação Territorialisada, Políticas Sociais Activas, Rendimento Social de Inserção, *Workfare*

Resumo

Em 2009, no auge da crise financeira dos EUA, Krugman referia-se ao *Welfare* Europeu como “*mitigating factor*” e não como a sua causa. Por outro lado, os economistas liberais viam o *welfare* europeu como demasiadamente despesista e co-responsável pela dificuldade na recuperação da crise. Não obstante diferentes ideologias, os problemas que a Europa enfrenta tendem a agravar-se, principalmente no Sul. Aos graves problemas financeiros juntam-se severas debilidades económicas e estruturais – taxas de desemprego e índices de confiança preocupantes –, reclamando o reequacionamento dos sistemas *welfare*. A actuação do Estado numa lógica de *governance* comporta novos desafios, como o envolvimento de *stakeholders* da Sociedade Civil no processo de implementação de políticas públicas. À emergência de Políticas Sociais Activas, associa-se assim a coordenação dos *stakeholders* e a promoção de culturas de responsabilidade social e de *public accountability*. Propomo-nos pois analisar a expressão de algumas políticas sociais europeias, através da comparação das tendências registadas nos diferentes grupos de países, identificando pontos fortes e fracos, perante as vantagens que poderão advir do “*policy transfer*”.

I. Introdução

As dinâmicas económicas e sociais, a reconfiguração dos processos produtivos, as deslocalizações de unidades produtivas, as baixas escolarizações, a emigração, as migrações, entre outros fenómenos sociais, vêm constituindo alguns dos factores que concorreram para o aumento de segmentos da população em situação de debilidade económica e de fragilidade social. Traços generalizados de descrença e niilismo, ausências de projecto e dificuldade em lidar com a frustração favorecem ainda o crescimento de fenómenos de marginalidade social, geradores de exclusão e de pobreza.

Com a actual crise económica, financeira e social, a situação tem vindo a agravar-se, com ela emergindo um conjunto de indicadores sociais, que apelam a uma intervenção do Estado, através de políticas sociais ajustadas. Contudo, as respostas políticas ao problema dividem-se de acordo com as matrizes ideológicas de quem propõe ou de quem governa. As suas características multi-causais e a pluralidade das suas expressões determinam uma diversidade de políticas dirigidas a aspectos diferenciados, que podem passar por tipos de actuação assistencial, recuperadora, reparadora ou preventiva (Cardim, 2006: 170).

Na Europa, subsiste uma perspectiva de *welfare*, concretizada em diversos modelos que, em comum, mantêm a perspectiva de responsabilização e de intervenção, por parte do Estado, na garantia de direitos sociais como condição de cidadania, na provisão de bens e serviços através de programas sociais universais, na protecção ou regulação do emprego como prevenção do desemprego.

Neste contexto, propomo-nos analisar uma política de acção social que se pretendia que rompesse com quadros de dependência e assumisse uma expressão de política social activa. Criada em 1996, o Rendimento Mínimo Garantido, bem como o Rendimento Social de Inserção (política que veio substituir o RMG em 2003), assume um conceito alargado de inserção social, na medida em que envolvia de forma pró-activa, quer o destinatário, quer o contexto em que o mesmo se inseria.

Desta forma, e tendo por base o estudo da implementação desta política pública, foi-nos possível aferir um conjunto de factores-chave determinantes no sucesso e insucesso deste processo. Destes destacam-se as preocupações ao nível da colaboração e coordenação entre actores, o fomento de práticas de *accountability* e a promoção de uma cultura de cidadania e responsabilidade multi-partida.

Da análise destes pontos críticos emerge a preocupação com o desvirtuamento que a implementação da política registou face ao espírito que a sua formulação continha. Desta análise, emergem “lições da experiência” que poderão fomentar o *policy learning*, e consequentemente o reajuste da política actual, ou a terminação da mesma com a produção de uma nova política em quadros de *workfare*.

O conteúdo do presente artigo decorre, nomeadamente, de investigação levada a cabo sobre “*Implementação e Avaliação de Políticas Públicas em Portugal*” (Projecto financiado pela FCT, 2007-2010), que teve como (um dos) Estudo de Caso o Rendimento Mínimo Garantido / Rendimento Social de Inserção. Aquela investigação teve ainda como génese tese de doutoramento intitulada “*Implementação de Políticas Públicas: Do Discurso às Práticas*” (Cardim, 2006).

II. Políticas Sociais em Contextos de Crise

Diversas fragilidades da Economia mundial emergiram com o actual cenário de crise. Uma delas relaciona-se com o desemprego, que tem vindo a sofrer aumentos sucessivos.

Tal como é possível verificar pelos valores apresentados na figura 1, esta situação é particularmente expressiva nos países da Europa do Sul. A acrescentar às preocupações de controlo orçamental, remanesce a necessidade de elevar os níveis de confiança dos diversos actores multi-interessados (*stakeholders*) que têm vindo a registar valores reduzidos, tal como é possível verificar na figura 2.

Figura 1: Taxas de Desemprego

Países	2010, Jun (total)	2010, Jun (<25)
Zona Euro	10	19,8
Europa dos 25	9,7	20,2
Grécia	11 *	29,5 *
Espanha	19,5	41,2
Portugal	10,7	21,1
França	10	22,4
Itália	8,5	27,3
Irlanda	13,3	27,6
Reino Unido	7,8	19,1
Alemanha	6,9	9,3
Holanda	4,4	8,1
Noruega	3,5	9
Dinamarca	7,3	12,2
E.U.A.	9,5	18,2

* Março de 2010 - Fonte: Eurostat, Jun2010

Figura 2: Níveis de Confiança no Parlamento, no Sistema Legal e na Classe Política (2002-2008)*

	CONFIANÇA NO PARLAMENTO					CONFIANÇA NO SIST. LEGAL					CONFIANÇA NOS POLÍTICOS				
	2002		2008		Evol. Valor	2002		2008		Evol. Valor	2002		2008		Evol. Valor
	Val.	Pos.	Val.	Pos.		Val.	Pos.	Val.	Pos.		Val.	Pos.			
Grécia	4,79	10	3,58	15	-1,21	6,29	5	4,75	13	-1,54	3,41	14	2,44	16	-0,97
Espanha	4,85	9	4,97	7	0,12	4,3	15	4,32	14	0,02	3,41	13	3,32	12	-0,09
Portugal	4,32	16	3,5	16	-0,82	4,26	17	3,83	18	-0,43	2,8	18	2,37	17	-0,43
França	4,47	13	4,48	10	0,01	4,83	13	5	10	0,17	3,65	11	3,5	9	-0,15
Irlanda	4,43	14	3,81	14	-0,62	5,13	10	4,99	11	-0,14	3,76	10	3,19	13	-0,57
Reino Unido	4,64	11	4,27	12	-0,37	5,04	12	5,14	6	0,1	3,77	9	3,51	8	-0,26
Alemanha	4,35	15	4,57	9	0,22	5,57	8	5,64	7	0,07	3,42	12	3,48	10	0,06
Holanda	5,19	6	5,51	6	0,32	5,35	9	5,89	6	0,54	4,83	3	5,17	2	0,34
Noruega	5,69	5	5,77	4	0,08	6,33	4	6,76	3	0,43	4,58	6	4,63	5	0,05
Dinamarca	6,18	1	6,5	1	0,32	7,13	1	7,28	1	0,15	5,47	1	5,61	1	0,14

* Porque a lista de países analisados em 2002 e 2008 não era exactamente igual, optou-se por considerar apenas os que se mantinham constantes, BE, CH, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, UK, EL, HU, IE, IL, NL, NO, PO, PT, SE, SI - Legenda: Val. - Média das Respostas que oscilavam entre 0=Sem qualquer confiança e 10="Confiam Plenamente", Pos. - Posição relativa face ao conjunto de países tido em análise, Evol. Valor - Evolução em termos de valor de 2002 para 2008; Fonte: European Social Surveys de 2002 e 2008, <http://ess.nsd.uib.no/ess/>

Perante este cenário, torna-se premente repensar o Estado de Bem-Estar, cuja formulação remonta a tempos de prosperidade económica.

Neste contexto, e tendo por base o facto do Estado de Bem-Estar se sustentar em processos de transferências sociais, ou seja, na transferência de fundos públicos de um grupo social para outro (destinatário), deverá ainda ser objecto de reflexão a desproporção entre quem contribui e quem recebe que se tem vindo a agravar, quer por força do envelhecimento da população, quer por força dos efeitos da crise económica e financeira.

Assim, tem vindo a surgir uma nova geração de políticas sociais que se caracterizam pelo seu carácter activo, em detrimento de um pendor assistencialista. Para além de mais facilmente promover a efectiva inserção sócio-profissional dos beneficiários, pode ainda ser responsável pela amenização do clima de contestação social por parte dos contribuintes e pela promoção de práticas de responsabilidade cívica.

Para além das questões já enunciadas, coloca-se o problema da *accountability* ao nível das políticas públicas com expressão no apoio social, de difícil ajustamento quando se confundem destinatários e finalidades, prejudicando a transparência e inibindo a clarificação do comportamento e da medida de eficácia das respostas públicas a cada uma das situações visadas originariamente.

A sustentação social das políticas aconselha que as medidas de resposta aos problemas sejam claras e ajustadas às situações que as originaram e aos segmentos destinatários. A avaliação do seu ajustamento, conformidade e impacto só assim pode ser processada, remetendo ao poder de decisão a possibilidade de agir de forma esclarecida.

Assim, e porque o contexto de crise comporta fragilidades sociais que poderão aconselhar uma abordagem mais intervencionista, se bem que o Modelo Social Europeu apresente problemas de sustentação, tem-se vindo a assistir a uma pressão sobre a emergência de encontrar renovadas formas de protecção dos cidadãos.

As opções que cada Estado promove neste âmbito são, contudo, de inspiração diversa, dado que na Europa subsistem e coabitam diversos modelos de Estado Social que combinam de diferentes formas os diferentes actores sociais.

III. Políticas Sociais e Modelos de *Welfare*

O factor de distinção da política social de outras áreas de actuação das políticas públicas reside na finalidade de garantia e promoção do bem-estar (Pereirinha, 2008: 19). Tal distinção remete-nos para as dimensões características desta forma de actuação política, que permitirão que sejam alcançados os objectivos de *redistribuição de recursos, de gestão de riscos sociais e a promoção da inclusão social*.

Assim, por “*Política Social entende-se a forma de actuação das políticas públicas com a finalidade de promover e garantir o bem-estar social, através da consagração de direitos sociais e das condições necessárias à sua realização na sociedade*” (Pereirinha, 2008: 20-21).

Atribuída a *Sir William Beveridge* a forma mais comum de identificar a política social através da enumeração das áreas centrais da política e de actuação primordial do Estado – educação, saúde, habitação, segurança social e acção social – é a este que é igualmente atribuído o nascimento do Estado-Providência (Pereirinha, 2008: 25; Baldock, 2007: 8).

Em Portugal, estes cinco domínios constituem-se como *direitos universais* previstos constitucionalmente, pelo que constitui expectativa da comunidade que o Estado assuma a sua provisão.

Igualmente constitui uma característica da política social nos Estados-Providência, recorrer a *parcerias articuladas* de outros sectores para além do Estado - agentes do sector privado lucrativo e do sector privado não-lucrativo, mais conhecido por terceiro sector ou sector da economia social. Assim, consubstancia-se o uso do conceito de *welfare system*, em detrimento do *welfare state* (Wincott por Baldock, 2007: 22), comumente representado pelo *Triângulo do bem-estar* (Pereirinha, 2008: 27, 32).

Todavia, se a economia mista de *welfare* é um produto da relação *Estado-Mercado-Comunidade*, a forma como estes actores se relacionam é dependente da história e da política adoptada por cada país. Para Baldock (2007: 23), esta distinção de *welfare states* ou *welfare systems*, continua a revelar-se profícua para a análise comparativa no

estudo da política social, principalmente na análise da eficácia, eficiência e sustentabilidade de cada tipo num contexto de mudanças económicas globais.

Neste âmbito, distingue-se Gosta Esping-Andersen (2002: 11-19) com a tipologia de regimes de *welfare states*: *Neo-Liberal*, *Social Democrata* e *Corporativo*, cujos principais factores de distinção são apresentados na figura abaixo.

Figura 3: Três Modelos de *Welfare* segundo Esping-Andersen

	<i>Neo-liberal (Americano)</i>	<i>Social Democrata (Escandinavo)</i>	<i>Corporativo (Franco-Germânico)</i>
Desmarcantilização	Baixa (e em decréscimo)	Alta	Alta
Estratificação	Alta (em termos de desigualdade de rendimento)	Baixa	Alta (em termos de desigualdade de rendimento e de status social)
Intervenção Estatal	Regulação dos Mercados (em detrimento da provisão ou do financiamento do bem-estar social)	Provisão directa ou Financiamento (bem como regulação)	Regulação dos mercados ou financiamento

Fonte: Manning, 2007: 53

Ainda que o Estado Providência seja uma realidade por toda a Europa, torna-se sonante o alerta de ameaça a que está sujeito o Estado-Providência neste mesmo espaço. No pós-guerra, sobretudo após a crise económica mundial dos anos 70, esta revela-se audível, não só por força do elevado grau de intervenção do Estado na sociedade, mas, principalmente, pela incapacidade de resposta aos novos problemas económicos que significavam o aumento súbito da taxa de desemprego, da inflação e redução do crescimento (Baldock et al., 2007: 21; Pierre, 2000: 4).

Decorrente da incapacidade de promover constantemente a melhoria das condições sociais de todos os cidadãos, resulta um duplo efeito: “ (...) o *rebetamento do Estado Providência* e o *desencanto dos cidadãos para com a política do modelo de Estado Providência*, fruto da *discrepância entre as pretensões e a realidade do Estado*” (Caeiro, 2008: 230-231).

Nesta procura de respostas para perceber o que ditou a crise do Estado Social na Europa, para além de factores teóricos e fiscais, demarcam-se ainda as seguintes condições (Caeiro, 2008: 231-234): 1) *o fim do consenso keynesiano* (com ênfase no excesso de intervenção pública do Estado); 2) *os efeitos perversos da política social e respectivo financiamento*; 3) *As falhas de Estado*; 4) *A mudança demográfica (com efeitos directos na despesa pública)*; 5) *A globalização da economia*; 6) *Alterações no funcionamento do mercado de trabalho (as flutuações no desemprego)*; 7) *A debilidade do efeito de legitimação e diminuição da lealdade ao Estado Providência*.

Neste contexto, consideramos de sublinhar a importância da continuidade da análise destes problemas, já que o objectivo último deverá ser *não apenas entender os objectivos* das políticas sociais, mas, acima de tudo, os efeitos que as mesmas produzem sobre os cidadãos, as políticas e as sociedades, tal como exprime Hacker na frase abaixo apresentada.

“O Estado Providência exprime, na raiz, um sentido de solidariedade, a crença num destino comum. No momento em que o destino dos cidadãos parece ser partilhado mais por medo do que por esperança, a ligação entre as políticas e os compromissos coletivos que estas refletem e nutrem torna-se num assunto crucial para os líderes políticos bem como para os analistas políticos” (Hacker, 2008: 402-403).

Face a estas questões, a análise do processo de implementação é central para a compreensão dos factores de sucesso ou insucesso de uma política social. Michael Hill, ao considerar que o processo de construção de uma política social deve ser assumido como um processo político, já que a política social pública não pode ser analisada e enquadrada sem referências às outras políticas do Estado, sublinha a constante negligência do estudo da implementação das mesmas e das suas consequências, já que “ (...) *o impacto de uma política dependerá do modo como esta é interpretada e posta em prática*” (Hill, 2000: 11, 85-86).

Revela-se, assim, no estudo da política social - como forma de actuação da política pública num sistema de *welfare mix* -, a importância da análise das questões de *coordenação das políticas sociais*, nomeadamente *dos multi-actores que intervêm na sua implementação* e que são determinantes para o sucesso ou insucesso deste processo.

A presente crise mundial, ao engrossar a coluna dos desfavorecidos pelo desemprego e a consequente espiral da pobreza e exclusão social, revela as dificuldades do Modelo Social Europeu em responder às exigências do contexto nacional em situações de crise. Todavia, e muito embora os *“grandes Estados Sociais não sejam a causa da actual crise na Europa [sendo] De facto (...) um factor atenuante”*, é de realçar que *“(…) ‘estabilizadores automáticos’ não são substitutos de uma acção positiva”* (Krugman, 2009). Com a pretensão de evitar o colapso das vítimas dos riscos sociais que deterioraram o bem-estar das populações, as medidas de política social paradoxalmente corrompem a sua base propedêutica, com o potencial facilitismo assistencial, promotor de quadros de dependência (Cardim, 2006; Cardoso, 2002).

Aduzindo um carácter assistencialista à política social, ocorre um desinvestimento no compromisso individual (do beneficiário) para com a sociedade, substituindo-o pelo papel passivo (de receptor), dando margem à identificação directa dos beneficiários com a recepção da prestação pecuniária. Promovida a construção social de descrença sobre as medidas, o respectivo desinvestimento político e o descontentamento dos cidadãos contribuintes que alimentam as políticas redistributivas, é alimentada uma espiral de instabilidade social e patologia social, passiva de dependência sem contrapartida activa, que corrói o modelo social europeu.

Assim sendo, urge a necessidade de responder *às velhas e novas formas de pobreza e exclusão social consequentes da crise mundial*, bem como a identificação dos pontos críticos, a definição e a (re)configuração de (novas) políticas face aos (novos) problemas, aos (novos) destinatários, que exige (novas) formatações promotoras de (novas) soluções. Impõem-se Itinerários que reclamam perfis territorializados de implementação, monitorizados com processos de avaliação dos *policy outcomes*.

Neste sentido, o processo de tomada de decisão não deve ser alheio à necessidade da Administração Pública facilitar o desenvolvimento de confiança (*trust-building*) entre as agências de implementação (das políticas públicas) e os contribuintes (das políticas redistributivas), através da responsabilização dos beneficiários das políticas, que devem ser considerados como actores no seu próprio destino.

A nossa contribuição desenvolve-se a partir do estudo aprofundado da importância dos actores do *triângulo do bem-estar do modelo social europeu* assumirem compromissos de cooperação numa lógica de política social activa, e na articulação, coordenação e monitorização que o mesmo exige na reconstrução de imagens positivas indutoras de confiança na representação social das políticas sociais públicas. Neste âmbito, assume especial relevo a actuação dos beneficiários que poderão ter que assumir uma contribuição contínua e transversal à sua condição de (in)activos.

Neste contexto, com o agudizar da pressão da responsabilidade social do Estado nos modelos de *Welfare* para encontrar novas (re)configurações de formas de protecção dos cidadãos, emerge a necessidade de uma tomada de decisão que dê resposta à reconfiguração da dinâmica societal com novos problemas, com novos destinatários e que anseia novas soluções com novas formatações. Ou seja, urgem três questões centrais: “(...) *Que efeito o Estado Social tem sobre a vida dos cidadãos, estará esse efeito a mudar, e de que forma podemos explicar a adaptação (ou inadaptação) do Estado Social às realidades em mudança à sua volta?*” (Hacker, 2006: 387).

Considerando que a “(...) *a fase da tomada de decisão é afectada pela natureza do subsistema político envolvido e pelos constrangimentos sob os quais os actores chave (...) operam*” (Howlett e Ramesh, 2003: 183), emerge a necessidade de um modelo de processo de tomada de decisão adequado à inovação, por oposição aos *ajustamentos incrementais* referidos por Lindblom (ibidem: 170-172,183), inclusive em ambiente de *policy transfer (voluntária)* (Dolowitz e Marsh por Hudson e Lowe, 2004: 166) no (re)desenho das políticas sociais e do Estado Social.

IV. Portugal e o RMG/ RSI

Criado em 1996, o Rendimento Mínimo Garantido (RMG) era vista como uma política social com uma clara influência do modelo de Estado Providência Activo. A sua instituição significava, por parte do Estado Português, a determinação de um limite mínimo de pobreza abaixo do qual nenhum indivíduo poderia estar sujeito. O acesso a esta medida estava condicionado por uma série de factores, entre os quais, a condição de

recursos e o comprometimento do beneficiário com um programa de inserção, que poderia passar pela integração em mecanismos de inserção e qualificação profissional, apoio educativo, apoio em serviços de saúde, apoio a idosos, etc.

O programa tinha em conta a experiência adquirida com os projectos-piloto em freguesias de vários pontos do País, que excedeu, em muito, as previsões iniciais e levou a uma percepção mais clara das situações realmente carenciadas, bem como possibilitou a definição de formas de actuação adequadas a cada caso e em cada tempo. Garantia-se também uma maior coerência entre esta prestação e as restantes prestações de segurança social, em especial as que também relevassem do regime não contributivo, eliminando-se, nomeadamente, o subsídio de inserção de jovens na vida activa.

O RMG era definido na lei como uma prestação pecuniária mensal, do regime não contributivo, destinada a assegurar aos titulares e aos seus agregados familiares, em situação de grave carência económica, recursos que contribuíssem para a satisfação das suas necessidades mínimas. Esta prestação era complementada por um conjunto de acções destinadas à progressiva inserção social e profissional dos titulares e dos membros do seu agregado familiar.

Apesar de não apresentar uma definição clara do que se entendia por inserção social, o texto da lei remetia para um conjunto de acções que se entenderiam indutoras de (re)posicionamentos sociais em gradual afastamento de quadros de exclusão, ancorados em espaços de pobreza e de dependência económica, com carácter permanente ou temporário. Daquele conjunto fariam parte acções de inserção profissional, seja através de acções de formação, seja através de efectiva actividade profissional, ampliação das qualificações escolares, participação em actividades temporárias que facilitassem a inserção no mercado de trabalho ou que respondessem a determinadas necessidades sociais ou ambientais, e, finalmente, actividades que beneficiassem a autonomia social dos indivíduos.

Assumindo um conceito alargado de inserção social, o RMG em Portugal visava a inserção profissional, integrada num conjunto de outras dimensões associáveis ao conceito de autonomia social. Ou seja, estava-se perante um desiderato que pretendia

proporcionar aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento de capacidades de escolha de um caminho, de um itinerário e de um espaço de utilidade social.

O RSI, sucedâneo do RMG, é tutelado pela Segurança Social, enquadra-se centralmente na Direcção Geral de Segurança Social e regionalmente nos Centros Regionais de Segurança Social. Assenta numa estrutura descentralizada, onde se situam os Núcleos Locais de Inserção, que deveriam articular o poder local, os representantes dos ministérios ligados à educação, emprego ou saúde e os representantes da sociedade civil. O Estado funcionaria aqui como promotor de solidariedade social, pretendendo ainda a coordenação e a integração das várias políticas sectoriais.

O funcionamento da estrutura descentralizada implicava todavia a inscrição de uma cultura de parceria e de compromisso com os destinatários e as comunidades locais, por forma a proporcionar mais e melhores hipóteses de resposta, por um lado, maior confiança e eficácia pedagógica junto dos destinatários, por outro, maior aceitação junto das entidades disponibilizadoras de soluções, por outro, e maior distensão do clima social das comunidades locais e envolventes, por outro ainda.

A prática veio todavia a revelar-se bem diferente, e para além de um generalizado acesso à escolaridade e ao sistema de saúde e de segurança social, o resultado da aplicação da política RMG e posteriormente do RSI, veio a identificar a concessão de uma prestação pecuniária, em contrapartida da demonstração de debilidades sócio económicas do candidato e do respectivo agregado familiar. A relação com os destinatários, que cedeu ao facilitismo assistencial, veio a promover a já tentadora relação de dependência, antítese do proclamado *empowerment*, que sustenta os quadros de cidadania activa.

A intervenção através de actuações mais fundas, lentas e estruturantes, torna-se uma espécie de utopia desgarrada dos quadros tradicionais de trabalho administrativo, que se refugiam em rotinas burocráticas que se esgotam em si mesmas (*street level bureaucrats*). O seu exercício desenrola-se no seio de um processo formal *taylorista*, afastado da intenção inicial da própria política (Cardim, 2006: 170).

A (re)inserção profissional dos beneficiários do RMG e do RSI está longe de constituir um objectivo alcançado ou em vias de se aproximar das expectativas que rodeavam este tipo de política social.

A inserção profissional, enquanto componente da integração social, tem uma expressão reduzida, que se estende a outras respostas tendencialmente mais estruturantes (formação profissional), dando margem à identificação dos beneficiários com a recepção da prestação pecuniária, que assim condena a política a uma medida de carácter assistencial. Não obstante esta limitação, verificam-se efeitos adquiridos destas medidas de política: a escolarização obrigatória dos menores em idade escolar que, a prazo, podem induzir comportamentos social e culturalmente mais integradores, numa lógica de pertença ao corpo social; a cobertura médico-sanitária extensiva a todos os beneficiários.

O compromisso individual com a sociedade resulta inexistente e o beneficiário é remetido ao papel passivo de receptor do que as agendas políticas entendem, em cada momento, salvaguardar da sua imagem pública ou responder a efeitos conflituais de uma continuada situação de exclusão social, cultural e laboral.

Verifica-se ainda a utilização do RSI em situações díspares, que passam pela concessão de apoio, complementar a outras medidas, nomeadamente a desempregados, a idosos, a dependentes ou a “inválidos”, ou ainda pela atribuição de subsídio, em forma de prestação pecuniária, a indivíduos e a famílias económica e socialmente debilitados. Qualquer destas concessões é dada sem contrapartida dos indivíduos que, no caso dos activos, permanecem sem ocupação formal. A ausência de pedagogia social na forma como são atribuídos estes apoios tem reflexos em posicionamentos e representações sociais de dependência prolongada.

V. Factores-chave para uma implementação de políticas sociais territorializada

O corrente paradigma de implementação de políticas públicas numa lógica de *governance* baseia-se na construção de redes e parcerias, envolvendo a cooperação inter-agências mas também destas com os seus diversos *stakeholders* (Mota, 2010).

Apesar das mudanças recentemente operadas (e ainda em decurso) na Administração Pública Portuguesa, continua a existir um grande comprometimento com o modelo burocrático (de elevada formalização e centralização), contribuindo assim para a desvalorização do potencial que poderia resultar destas redes (*networks*).

Assim, e de acordo com o estudo previamente descrito emergiram factores chave para uma implementação bem sucedida, tais como (Cardim, 2009):

- Coordenação como factor chave, sobretudo nos casos em que as políticas públicas sejam implementadas de forma territorializada;
- Coerência entre a formulação e a implementação das políticas;
- Trabalho em rede entre os diversos actores sociais enquanto factor essencial ao processo de construção de sinergias;
- Estratégias de negociação e empenho na constituição de parcerias, através da combinação de competências e de capitais e promovendo a clarificação dos actores sociais e beneficiários das políticas;
- Introdução de práticas, processos e instrumentos que facilitam o exercício da *accountability* e a promoção de cultura de transparência e rigor, como factor de credibilidade e de construção de confiança;
- Sistemas de informação sobre a política pública dirigidos aos parceiros, beneficiários e outros *stakeholders* envolvidos;
- Sistemas e práticas de Avaliação e de *Policy Learning* nos quais podem ser identificadas (e partilhadas) boas práticas, como factor dinamizador de conhecimento.

Estes tópicos são de importância tal que a não atenção aos mesmos poderá ser prejudicial na manutenção e desenvolvimentos dos objectivos da política, bem como na integridade conceptual e qualidade técnica da mesma.

Programas de divulgação dos programas e dos seus propósitos, que deverão ainda integrar resultados, ajudam ainda a promover o compromisso e a *accountability* dos actores envolvidos.

Neste contexto, a actuação em paradigmas de trabalho baseados em práticas de coordenação e colaboração constituem-se como factores de promoção da eficácia dos

sistemas mas também para a partilha de uma lógica comum de desempenho, com vista à sua convergência (Mota, 2010: 77).

A acessibilidade (interna e externa) aos programas, aos seus objectivos e destinatários, bem como aos seus processos e normas, e aos seus líderes e resultados é, não só um exercício decorrente de um dever de transparência na disponibilização de um serviço público, mas também um meio de monitorização efectiva da eficácia das políticas.

A proximidade relativamente ao destinatário final e aos seus contextos é indispensável para a garantia da utilidade, oportunidade e relevância da política pública, enquanto forma de melhorar as condições da vida colectiva em sociedade, e de solucionar problemas da esfera da acção pública enquanto territorializada e ajustada a contextos específicos.

1. A Gestão das Redes de Implementação e o desafio da colaboração e coordenação

Tal como acima referido, desde o início do Estado Providência que o segundo e terceiro sector têm vindo a ser envolvidos na produção de políticas sociais, juntamente com o Estado. No entanto, desde os anos 80, o envolvimento destes dois sectores tem vindo a ser cada vez expressivo, já que o Estado passou a adoptar crescentemente na sua actuação o lema “*to steer rather than to row*” (“dirigir em vez de remar”), popularizado por Osborne e Gaebler (1992).

Este novo paradigma de actuação, expresso em diversos movimentos com inspirações diversas, fez despoletar aquilo que se poderá designar por Modelo de Redes (designado por alguns autores como *Public Governance*), que, segundo Gerry Stoker (1998: 18), se caracteriza por 5 macro-tendências: 1) A presença de instituições e actores para além dos governamentais; 2) o desvanecimento de fronteiras e responsabilidades; 3) novas relações de poder entre instituições; 4) a crescente autonomia e auto-governança de redes de actores, e; 5) o uso de novos instrumentos e técnicas de provisão dos bens e serviços.

Tendo por base as diferenças que diversos autores referem que este modelo de actuação possui relativamente aos modelos burocrático e de mercado – observáveis

na figura 4 –, constata-se que o principal enfoque do Modelo de Redes é a preocupação com a forma como as diferentes organizações interagem entre si, de forma a alcançarem melhores resultados (Bovaird e Loffler, 2003: 8). Deste modo, colaboração ou trabalho em equipa tornam-se lemas, dado o necessário envolvimento de diversos *stakeholders* (Loffler, 2003: 163).

Figura 4: Três perspectivas da produção de políticas públicas e de *governance*

	Modelo Hierárquico	Modelo de Mercado	Modelo de Redes
Enfoque	Decisor Central	Contexto Multi-actor	Interacções entre Actores
Caracterização das Relações	Hierárquicas	Autónomas	Interdependentes
Processo de Produção de Políticas Públicas	Implementação Neutral de Política formulada anteriormente (<i>ex-ante</i>)	– Auto-Governança – Decisões Discricionárias – Ajustamento Mútuo	Processo de Interactivo com partilha de: – Informação; – Objectivos; – Recursos.
Critério de Sucesso Governativo	Concretização de objectivos formulados na política	Concretização dos Objectivos por parte dos Actores	Realização da Actividade Colectiva
Causas para Insucesso	– Objectivos Ambíguos, – Falta de Informação – Falta de Controlo	– Políticas Inflexíveis; – Falta de Liberdade Discricionária	– Falta de Incentivos à Acção Colectiva – Bloqueios existentes
Recomendações de Governação	– Coordenação – Centralização	– Desregulação – Descentralização – Privatização	– Gestão de Redes – Melhoria das Condições de Interacção

Fonte: Kickert, Klijn e Koppenjan, 1997: 10

Apesar de se assumir como um *mix* entre os modelos Hierárquico e de Mercado, combinando o melhor de ambos, o Modelo de Redes (ou *Public Governance*) não poderá ser visto como o “*santo graal*” da Gestão Pública. Aliás, a presença de múltiplos

tiplos actores no processo de tomada de decisão, carreando múltiplos interesses e ideias, torna-o numa tarefa ainda mais desafiante.

Assim sendo, e como a última célula do quadro acima representado, a “gestão de redes” é uma tarefa absolutamente essencial. Segundo Kickert e Koppenjan (1997: 53), esta tarefa incorpora duas estratégias distintas (a “gestão do jogo” e a “estruturação da rede”), cada qual comportando as seguintes actividades:

- “Gestão do Jogo”
 - Activação da Rede
 - Sua organização
 - Corretagem (*brokerage*)
 - Funcionar enquanto agente facilitador de relações
 - Mediação
 - Arbitragem de conflitos
- Estruturação da Rede
 - Influenciar a formulação da política
 - Influenciar as relações inter-actores
 - Influenciar os valores, normas e percepções
 - Mobilização de novas coligações
 - Gestão do caos

Contudo, e ainda que tendo por base estas preocupações, a colaboração entre actores não é assim tão fácil como possa parecer. Assim, não se poderá afirmar que o “Modelo de Redes” se afirma como a solução perfeita (“*one best way*”) para todo e qualquer tipo de contextos. Na figura em baixo apresentam-se alguns potenciais benefícios e problemas que poderão resultar das parcerias entre actores, bem como factores-chave para o sucesso do “Modelo de Redes”.

Figura 5: Vantagens e Desafios das Parcerias Inter-Actores e Factores-Chave para o sucesso do Modelo de Redes

VANTAGENS DAS PARCERIAS	DESVANTAGENS (DESAFIOS) DAS PARCERIAS
<ul style="list-style-type: none"> • Elevado nível de legitimidade e validade da tomada de decisão • Soluções flexíveis e adequadas ao problema • Facilitam a inovação • Partilha de conhecimento, experiência e recursos, gerando sinergias • Desenvolvimento de coerência na disponibilização dos bens e serviços • Melhoria ao nível eficiência e <i>accountability</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Processos mais morosos e difíceis (ex: tomada de decisão) • Falta de clareza nas responsabilidades de cada actor, promovendo uma menor transparência • Conflito relativamente às metas e objectivos • Aumento de custos • Diferenças de filosofia entre parceiros • Estabelecimento de relações de poder entre “parceiros”
FACTORES-CHAVE PARA O SUCESSO DO MODELO DE REDES	
<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque estratégico muito claro • Liderança e apoio estratégico • Criação de um ambiente de confiança • Capacidade de cooperação e mutualismo • Orientação para os <i>outcomes</i>, em detrimento dos <i>outputs</i> 	

Fonte: baseado em Verhoest e Bouckaert (2005) por Bouckaert et al., 2010: 269; e McQuaid, 2010: 130-138

Apesar de todas as listas de factores de sucesso que possamos enunciar, consideramos que as duas principais a tomar são com questões de coordenação e *accountability*. De facto, o que muitos têm designado por “*hollow state*” (Milward e Provan, 2000), ou que outros poderão chamar de “contextos multi-actores”, é necessário uma especial atenção às discrepâncias entre práticas locais, apesar da crescente abertura à ideia de que as políticas sociais deverão ser adaptadas às condições locais (processo de territorialização).

Uma estratégia para ultrapassar este desafio poderá ser a promoção de processos de partilha de práticas entre actores, de forma a que estas *networks/ communities* funcionem enquanto auto-reguladoras (Mota, 2010: 100).

Contudo, criar este tipo de comunidades nem sempre é fácil. A existência de um quadro de implementação multi-actores nem sempre é sinónimo da vontade de colaboração por parte destes. Diferentes culturas organizacionais ou a pressão para cumprir metas de resultados são apenas alguns exemplos de factores constrangedores.

2. Public Accountability

Ainda que a Public accountability seja o cunho da governance democrática moderna (Bovens, 2005), a mesma poderá ser também uma “bandeira” cujo sentido poderá ser tão vago que a identificação da sua operacionalização se torna bastante difícil.

Ainda assim, no seu processo estão inclusas noções como “abertura para responder” (*answerability*), *accountability* (em si mesma), responsabilidade, “capacidade para responder” (*responsiveness*), participação ou mesmo transparência, que não são sinónimos mas diferentes aspectos ou atributos de organizações, programas ou políticas do sector público (Bovens, 2005).

Quando nos referimos a processos de implementação de políticas públicas deveremos ter em mente que a *public accountability* é a única forma que as agências têm para partilhar objectivos, metas, decisões e resultados, mas também processos e procedimentos (Bovens, 2005).

Accountability pode ser definido como uma relação estabelecida através da necessidade que um actor sente em explicar e justificar a sua conduta a um outro actor (ou conjunto de actores) (Bovens et al., 2005). Essa relação social envolve um “*accountor*” e um “*accountee*” (ou um fórum de *accountability*). Desta feita, encontramos três elementos distintos no processo de *accountability* (Bovens et. al., 2005): 1) um actor que se sente obrigado a informar o fórum relativamente à sua conduta, disponibilizando vários tipos de dados relativos ao desempenho de tarefas, a impactos ou a procedimentos; 2) a informação (correcta e útil) que deverá estar pronta a ser apresentada ao fórum; 3) o fórum, que deverá estar preparado para interpretar a informação, colocar questões ao actor e ainda produzir um veredicto relativamente à conduta do mesmo.

No que concerne à implementação, podemos perspectivar uma nova visão erigida num quadro de cenários de *governance*. Esses cenários caracterizam-se por uma dimensão multi-actor na qual se podem construir e consolidar acções coordenadas visando uma implementação territorializada democrática (DeLeon, 1999).

Todavia, este quadro deve ser visto não só numa perspectiva de *accountability* de inspiração *top-down* mas também numa perspectiva não hierárquica horizontal relati-

vamente às relações estabelecidas entre o *accountor* e o *accountee*. O processo deve incluir uma componente de relações externas onde reside um fórum público e político que permita um novo estágio de legitimação da implementação da política (e da política ela própria). Neste sentido, o poder público deve estar cruzado com a *public accountability* (Bovens et al., 2005: 5).

VI. Incorporação de contrapartidas na concessão de prestações pecuniárias

A proposta de Rosanvallon (1995) relativamente à adopção de políticas de inserção assentes na reformulação do direito ao trabalho poderia, aqui, colocar uma série de opções, como a ligação entre direitos sociais e obrigações morais ou a criação de ofertas públicas de trabalho.

Os programas de *Workfare* nos Estados Unidos e o programa de RMI em França constituem aplicações do princípio da inserção pelo trabalho mas o seu desenvolvimento e implementação nem sempre surtiram os resultados esperados (Kildal, 2000). O aproveitamento, nomeadamente nos Estados Unidos, desta força de trabalho, por parte das empresas de inserção, como mão-de-obra barata e desqualificada produziu efeitos perversos. Aqueles efeitos tiveram expressão, por um lado, na (des)consideração dos casos abrangidos como mão-de-obra de baixa qualidade, susceptível de contratação a qualquer preço e em quaisquer condições e, por outro, como contrapartida de referência indutora de baixos salários em empregos congéneres.

O acompanhamento e observação de casos deste tipo suscitaram a reformulação das respectivas medidas enquadradoras, sem que contudo viesse a reabilitar o *workfare* como medida compensatória em situações de desemprego, ou mesmo como alternativa a situações de dependência dos sistemas de segurança social. O entusiasmo inicial de Robert Solow sobre as virtudes do *workfare* (1998a), veio posteriormente ceder passo a uma perspectiva crítica centrada sobretudo sobre o seu processo de implementação e de aproveitamento (1998b). O Canadá, a Austrália e Israel, entre outros, continuam todavia a utilizar este tipo de medida inserida em programas de âmbito social. As modalidades em vigor no norte da Europa (Escandinávia) e a adopção no

Reino Unido de um modelo lançado por Giddens como um novo *New Deal*, embora integradas no modelo europeu, constituem adequações às características de relação entre sociedade e trabalho diversas dos contextos mediterrânicos, onde Portugal encontra maior identidade (Kildal, 2000).

Não será certamente nesta modalidade de combinação *welfare/workfare* que reside a solução do crescimento económico das sociedades, mas a ele não será também alheia a consolidação de um quadro de pacificação social indutora de bem-estar e de confiança. O papel do Estado na regulação e na mediação deste tipo de políticas poderá, provavelmente, fornecer modelos de intervenção mais estruturados e eficazes, haja em vista que se está perante uma devolução ao mercado de mão-de-obra que o mercado inicialmente rejeitou, ou então, está a criar-se um mercado alternativo para quem não encontra alternativas no normal funcionamento do mercado (Kildal, 2000).

Os quadros actuais de individualismo, a quebra dos mecanismos de solidariedade social, a fragilização dos vínculos familiares e sociais, entre outros, vêm reforçar a necessidade de alternativas no domínio da economia social, que se destaquem das soluções precárias e passivas, de cariz assistencial. A atribuição ao Estado de responsabilidades mais estruturantes, nomeadamente no domínio do trabalho enquanto mecanismo de inserção, coloca todavia a questão das infra-estruturas administrativas necessárias e adequadas à sua gestão e a activação do seu funcionamento em articulação com parceiros públicos, privados e outros, ancorados na sociedade civil.

Todavia, naquela dimensão é forçoso incluir-se o processo de reformulação da identidade, do funcionamento e da atitude dos agentes administrativos do Estado, no sentido de um reconhecimento efectivo dos direitos sociais dos indivíduos. Ora, aquele processo encerra uma questão profunda que aponta nomeadamente para (Barbier, 2000):

- por um lado, a inscrição nas agências implementadoras, nos seus departamentos e nos indivíduos que os compõem e de um novo paradigma de representação própria, de representação dos cidadãos e de representação do tipo de ligação e de funcionalidade que os une;

– por outro lado, a criação de uma cultura de parceria entre o Estado, os agentes económicos, os parceiros sociais e os representantes da sociedade civil.

O elo de contratualização estabelecido entre o Estado, a comunidade local e os beneficiários, promoveria a responsabilidade destes sobre o cumprimento de condições indispensáveis à real autonomia do beneficiário na construção do seu projecto de inserção. Deste projecto constaria, em princípio, e conforme consignado na lei, a definição e a concretização de uma série de acções de inserção social e de inserção profissional.

E seria aquela a via apontada, haja em vista que a lei (do RSI) assume inserção social, enquanto “... duplo movimento que leva, por um lado, as pessoas, as famílias em situação de exclusão social e de destituição a iniciar processos que lhes permitam o acesso aos direitos de cidadania e à participação social e, por outro lado, as instituições a oferecer a essas pessoas, famílias e grupos, reais oportunidades de incitar tais processos, disponibilizando-lhes os meios, dando-lhes apoio e criando os lugares sociais onde se possam colocar”. (Cardim, 2006:178).

A existência de segmentos da população que vivem abaixo do limiar da pobreza, a crescente dimensão do desemprego, as mutações económicas e a reconfiguração da procura de mão-de-obra, a desadaptação a modos de vida e de funcionamento social, a rarefacção (ou desaparecimento) das redes naturais de apoio familiar e de vizinhança, sem que em contrapartida actuem novos formatos de redes emergentes da sociedade civil, bem como o abandono escolar e a insuficiência de respostas de readaptação profissional e social, constituem, de entre um vasto leque, alguns dos factores que avolumam os contingentes de pessoas em situação de periferia económica e social. A crise económica, financeira e social veio reforçar o quadro e engrossar o número de cidadãos potencialmente abrangidos pela protecção de Estado (Hespanha e Matos, 1999).

Mas a maior dimensão do conjunto de cidadãos naquelas circunstâncias, vai configurando uma situação societal generalizadamente reconhecida como problemática, mas com formulação de respostas divergentes, consoante os agrupamentos ideológicos e de interesses. Por solidariedade ou por necessidade de “ordenar” e “securizar” a

sociedade, surgem soluções diferenciadas que vão, nos extremos, desde a intervenção do Estado, paternalmente assumido como responsável pelos cidadãos e pela sociedade, ao estímulo à intervenção da própria sociedade, organizada em núcleos criados sob a consciência do dever de entreatajuda, ou à entrega dos destinos de cada um dos indivíduos e do colectivo social ao livre funcionamento do mercado, *darwinisticamente* selectivo quanto à sobrevivência resultante (Hespanha e Matos, 1999).

Assim, “o problema” é social e politicamente reconhecido. A organização da sua estrutura de causalidades, as ópticas de actuação e o tipo de políticas marca, de forma expressiva, a inspiração política de quem as protagoniza. Consequentemente, a sua própria delimitação tem contornos variáveis (Hespanha e Matos, 1999).

Com o RSI pretendia-se também uma concretização da medida no terreno indutora de cultura de cooperação e de parceria, com utilidade imediata para o encontro de soluções integradas, de efeitos locais estruturantes num processo colectivo de aprendizagem social. O trabalho comunitário, de ligação e coordenação de recursos e de mediação social e cultural e de investimento nos planos individuais não tem merecido atenção generalizada e continuada, contribuindo determinantemente para uma representação desta medida que se resume à prestação pecuniária (Cardim, 2006).

Por outro lado, as condições económicas e sociais que o país atravessa, o crescimento do desemprego e o afluxo de emigrantes sem exigências contratuais, com preços de mão-de-obra abaixo da fasquia dos nacionais e, por vezes, com maiores qualificações, vêm dificultar a viabilidade das inserções profissionais.

As condições e a cultura organizacional dos departamentos incumbidos de implementar esta medida são, todavia, determinantes para a sua viabilidade.

Nestes contextos, a “parceria burocrática” e administrativa, que executa apenas o cumprimento de um conjunto de procedimentos formais, constitui a perene ameaça à concretização de qualquer política pública. A exigência de um reforço de formação do pessoal técnico envolvido e de um investimento no trabalho de terreno, com metodologias de intervenção comunitária e estratégias de mediação social e cultural, constituía um factor de sobrevivência, que lamentavelmente não se verificou (Cardim, 2006).

Mas, por outro lado, existe a observação das aprendizagens sociais e institucionais que a sua implementação e funcionamento vieram permitir. As mulheres representavam a maioria dos beneficiários (titulares) do RMG (Cardim, 2006). No histórico das situações detectavam-se causas recorrentes relacionadas, nomeadamente, com ocorrências pessoais de divórcio, de desemprego e de situações de mães solteiras (ibidem). Todavia, constituíram um segmento que evidenciou apetência para ultrapassar situações de crise, para mais facilmente cumprir as condições estabelecidas pela medida.

Um dos factores que mais penalizou a viabilidade do RMG e do RSI foi a questão da cooperação entre a solidariedade e o emprego. O processo de inserção social dos beneficiários do RSI, passa pelo aumento da sua empregabilidade e visa o emprego. A situação económica não veio favorecer as condições específicas para os segmentos de população que acorrem a este tipo de medidas. A cultura dominante nos Centros de Emprego também não envolve estes segmentos nas preocupações centrais da sua actuação (Diogo, 2004).

Por outro lado, existe um elevado número de beneficiários que deixam de o ser por incumprimento das condições inerentes à medida. A maior parte dos problemas que se encontram numa medida como o RSI tem a ver com as competências envolvidas na gestão de um orçamento, que é disponibilizado com um valor que deve ser associado a um tempo determinado (Cardim, 2006). Parte significativa dos indivíduos abrangidos por prestações pecuniárias não exhibe capacidades de associar uma quantia/orçamento ao período de tempo para que ela é concedida (mês, semana, etc.). Esta área envolve uma preparação, até à data descurada (ibidem).

A massificação de uma resposta a um problema social que integra diversidade de situações, de contextos e de condições, não permite critérios diferenciadores, por vezes mais ajustados e mais rentáveis. Formatos de implementação territorializada podem todavia melhorar a adequação das políticas, favorecendo a sua eficácia (Cardim, 2006).

No global, impõe-se uma reflexão sobre os problemas concretos, as características das populações que os detêm e das que com eles se relacionam e os contextos diversos em que se jogam as dinâmicas sociais e culturais.

A aprendizagem social não se pode alhear da pedagogia, enquanto forma de partilhar “sabedorias” de estar, de viver e de superar os limites do que não é suportável, qualquer que seja a régua cultural que se utilize. “Trocar” e contribuir, proporcionam compromissos entre o cidadão e a sociedade, que reduzem a minorização do estatuto de quem parece que nada tem para dar (Hespanha e Matos, 1999). A expressão da participação cívica coloca-se aqui como uma hipótese de nova moeda (entre outras) na contribuição (diversificada) que os cidadãos podem prestar para que o Estado, debilitado no seu potencial de “euros-providência”, possa cumprir funções de redistribuição, de justiça social e de equidade.

O desemprego, ou falta de trabalho, assumiu uma posição premente na agenda das políticas nacionais de *welfare* que, a ser verdade, surgem incorporadas com tendências divergentes de outras índoles. Durante os anos 90, como resposta ao problema do desemprego, emergiram “modelos” de inspiração *workfare* em algumas sociedades ocidentais (Loftager, 1998; Kildal, 1998; Lødemel e Trickey, 2001).

O *workfare* surge como contrapartida de prestação de trabalho como condição de recepção de benefícios, vertidos em prestações pecuniárias. Traduz-se em actividades de trabalho não remunerado nos sectores público, privado e não-lucrativo, como condição para receber benefícios sociais. Estas actividades de *workfare* são, por vezes, referidas como “experiência de trabalho não remunerado”, serviço comunitário ou trabalho como contrapartida dos benefícios recebidos (Loftager, 1998; Kildal, 1998; Lødemel e Trickey, 2001).

Recentes pesquisas sobre os programas de *workfare* em diferentes países permitem distinguir quatro características (Loftager, 1998; Kildal, 1998; Lødemel e Trickey, 2001):

- Obrigar os destinatários fisicamente “válidos”;
- Trabalhar como contrapartida dos benefícios recebidos;
- Condições comparativamente inferiores às do mercado de trabalho;
- Ligado essencialmente à camada inferior de salário mínimo.

Como objectivos explícitos incluem-se a melhoria da empregabilidade e dos “hábitos de trabalho” dos participantes, o reforço das responsabilidades recíprocas daqueles que recebem apoios sociais através da participação em actividades de “bem-comum” e o

desenvolvimento de competências promotoras do reingresso no mercado de trabalho (Kildal, 2000).

Em resumo, os esquemas de *workfare* envolvem actividades de trabalho não remunerado nos sectores público, privado e não-lucrativo, como condição para receber benefícios sociais. Visam, assim, substituir o apoio passivo na política de manutenção dos rendimentos por uma ligação activa dos benefícios aos requisitos do trabalho. A ligação entre os direitos e os deveres é acentuada e o cidadão tem o 'direito e o dever' de trabalhar ou de se preparar para trabalhar. Segundo Lawrence Mead (1997) consistiam em *preencher uma obrigação mútua de contribuir com algo como contrapartida dos benefícios recebidos*.

As expressões de *workfare* registam todavia modelos e práticas de inspiração diversa. Nos Estados Unidos da América ou no Canadá, subsistem formatos liberais, diferentes dos encontrados em países europeus, enquadrados numa filosofia de Estado Social (Crisp e Fletcher, 2008).

Muito sumariamente, na Europa, as experiências da Escandinávia (Noruega e Dinamarca) são diferentes do Reino Unido (Kildal, 2000). E fora da Europa poderemos detectar semelhanças entre os Estados Unidos e o Canadá, expressivamente diferentes da experiência Australiana (Crisp *et al*, 2008).

No Reino Unido (com Blair e a Nova Esquerda) o *workfare*, enquanto '*Welfare to Work*', constituiu a face do programa de modernização da Terceira Via (Kildal, 2000). A finalidade da reforma operada ao nível do sistema de segurança social visava pôr fim à "cultura de dependência", através de um programa '*New Deal*', baseado na criação de novas (relações de) parcerias entre os sectores público, privado e sociedade civil. Aqueles programas dirigiam-se a: Jovens desempregados dos 18 aos 24 anos; desempregados de longa duração com mais de 25 anos; pais sozinhos; cidadãos portadores de deficiência.

Os programas ofereciam 4 opções (Kildal, 2000):

- Um trabalho subsidiado no sector privado, durante 6 meses;
- Seis meses numa organização sem fins lucrativos;
- Formação ou educação pagas (sobretudo para quem não detivesse qualificações básicas);
- Trabalho em ambiente de "*projecto*".

Não subsistia qualquer outra opção para a permanência do benefício e os desempregados com menos de 25 anos de idade seriam sancionados com a perda dos benefícios.

Actualmente o *'new-style-workfare'* combina a obrigação de prestação de trabalho por parte dos beneficiários, bem como a obrigação de disponibilização de serviços por parte do Estado, tal como cuidados de infância, entre outros (Nathan, 1993).

Learnfare e *Fair workfare* constituíram-se também como termos de popularidade crescente, ao nível dos sistemas de *workfare*, nomeadamente no Reino Unido (Handler, 2003).

Gradualmente a responsabilidade do Estado como agente de mercado de trabalho veio sendo transferida para as autoridades locais e em 1995 as autarquias assumiram a responsabilidade total pelos jovens com idade inferior a 20 anos. Em 1998 esta responsabilidade foi alargada a todos os desempregados de longa duração com idade compreendida entre os 20 e os 25 (Handler, 2003).

No essencial, tratava-se de substituir o apoio passivo na política de manutenção dos rendimentos com uma ligação activa dos benefícios aos requisitos do trabalho. A ligação entre os direitos e os deveres ficaria assim acentuada, declarando-se que *o cidadão tem o 'direito e o dever' de trabalhar ou de se preparar para trabalhar* (Kildal, 2000).

Na Escandinávia, nomeadamente na Noruega e na Dinamarca, as políticas de *workfare*, no enquadramento de *Welfare States*, configuram-se em Estados que experienciam, de facto, uma "revolução silenciosa" (Andersen, 2002). Associados ao conceito de *workfare*, vigoram os conceitos de políticas activas de mercado de trabalho (*active labour market policy*) e de programas *welfare to work* (Andersen, 2002).

Os novos esquemas de *workfare* estão, até certo ponto, a complementar as políticas de mercado de trabalho activas, por oposição ao que acontece no Reino Unido e nos EUA, onde actualmente o *workfare* é a única política activa de mercado de trabalho (Barbier, 2000).

No Canadá o sistema foi introduzido em 1997, com uma abordagem de que *todo o trabalho é um bom trabalho* (Crisp e Fletcher, 2008). Incluía três componentes, com aplicação de sanções em caso de não cumprimento:

- *Employment Support (Apoio à Procura de Emprego)*: conjunto básico de serviços (computadores, fax e telefone) para ajudar os participantes na procura de emprego;
- *Employment Placement (Colocação em Emprego)*: emprego subsidiado no sector privado, até seis meses;
- *Community Placements (Colocação Comunitária)*: experiência de trabalho não remunerado em ONGs, no sector público e na comunidade e grupos ambientalistas, até 70 horas por mês.

Na Austrália o Programa de *workfare* nacional foi instituído em 1997, sob a designação de *Work for the Dole (WfD)* (Crisp e Fletcher, 2008).

Consistia numa experiência de trabalho não remunerado para jovens desempregados dos 18 aos 24 anos de idade, há seis meses na situação (em Maio 2008 passou para 18 meses). Este esquema foi, mais tarde, alargado a todos os candidatos a emprego com menos de 50 anos.

Os participantes trabalham por um período até seis meses em projectos comunitários, instituições de caridade e organizações comunitárias e recebem um suplemento por quinzena sobre o valor do subsídio de desemprego. As colocações são feitas em organizações, nomeadamente nas áreas de património, ambiente, artes, cuidados comunitários, turismo, desporto, restauração e manutenção de serviços à comunidade e instalações (Crisp e Fletcher, 2008).

WfD foi projectado para melhorar a empregabilidade dos beneficiários e os seus hábitos de trabalho, oferecendo um trabalho de valor tangível para a comunidade local, não tanto com o objectivo de melhorar os resultados do emprego. A ênfase colocava-se sobretudo no cumprimento das responsabilidades recíprocas (“obrigações mútuas”) constitutivas de um novo contrato social (Crisp e Fletcher, 2008).

VII. Considerações Finais

Conforme referido anteriormente, na Suécia e na Dinamarca, as razões oficiais para a implementação de reformas do novo *welfare*, com as suas componentes de *workfare* residiram nas elevadas taxas de desemprego e no aumento da despesa pública (Kildal,

2000). Embora partindo de indicadores menos graves do que aqueles que caracterizam a situação actual em Portugal, é interessante perceber que ambas as questões marcam dois dos aspectos mais severos relativamente ao nosso país.

Em países como a Suécia, a Dinamarca e a Noruega, considerou-se determinante a necessidade de criação de modelos de incentivo à dinamização do mercado de trabalho com procura activa de emprego por parte dos desempregados, bem como, o estabelecimento do dever de contrapartida cívica por parte dos beneficiários, com intenções pedagógicas, por um lado, e com alcance ao nível do equilíbrio solidário, por outro. As taxas de desemprego na ordem dos 8,1%, na Suécia, 7,3%, na Dinamarca e 3,5%, na Noruega, correspondem, na Europa do Sul a, 11% para Portugal, 20,2% para Espanha ou ainda 11,7% para a Grécia. A situação agrava-se quando se percebe que nos países do sul se registam taxas de desemprego dos jovens com menos de 25 anos de idade, na ordem de 21,1% em Portugal, 41,2% em Espanha e 29,5% na Grécia (dados *Eurostat*, reportados a Junho de 2010). Ora nestes países a severidade do desemprego atinge jovens que recebem prestação pecuniária sem alternativa significativa de promoção de (re)entrada no mercado de trabalho ou de prestação de contrapartida cívica para o colectivo, onde apenas se inserem como beneficiários passivos. Está-se perante novas gerações de activos, excluídos de qualquer participação num contrato social que inclui os cidadãos na construção de uma solidariedade sustentada e preventiva de rupturas no clima social estabelecido entre quem contribui e quem recebe. A inabilidade do RSI de se manter como política de acção social, tal como foi iniciada (sobretudo com o seu antecessor RMG), tendo cedido passo a uma versão laxista e de carácter assistencialista, vem proporcionando uma atitude passiva por parte de quem recebe e uma clivagem com os segmentos contribuintes, que tendem a reproduzir representações sociais negativas sobre a medida e sobre os seus beneficiários (Cardim, 2006).

Todavia, o equacionamento de modelos *workfare* exige reflexão, preparação e cuidados necessários para que se evite a instalação de uma situação perversa, com efeitos perniciosos, quer ao nível do mercado de trabalho, quer ao nível da própria dignidade do cidadão beneficiário. Quer-se com isto alertar para os malefícios dos modelos

praticados nos EUA ou no Canadá, onde os beneficiários funcionam como mão-de-obra desqualificada, paga com padrões inferiores aos restantes trabalhadores e sem condições de inversão da situação. A consideração de contrapartida na realização de trabalho cívico apela à intervenção privilegiada do sector público, nomeadamente local, e das organizações da sociedade civil. Inspira, portanto, o equacionamento, não só de uma nova geração de políticas sociais, como também um novo paradigma de implementação dessas mesmas políticas em quadros territorializados de *governance*.

Referências

ANDERSEN, Jørgen Goul (2002), "Social Protection Systems for the Unemployed in Scandinavia. An Overview". *Paper presented at COST A13 workshop*, Florence, May 31-June 1, 2002

BALDOCK, John (2007), "Social Policy, Social Welfare, and the Welfare State", in Baldock, John, Manning, Nick e Vickerstaff, Sarah (eds.), *Social Policy (3rd. Ed.)*, New York, Oxford University Press, pp. 5-30

BARBIER, Jean-Claude (2000), "Activation Policies, Workfare and 'Insertion', The Welfare State in the Age of Globalization, Lessons from the USA, France and the UK", *Paper presented to the French-South African workshop "The Impact of Globalisation on the World of Work"*, Pretoria, 8-10 Novembro de 2000

BOUCKAERT, Geert, PETERS, B., Guy e Verhoest, Koen (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations: shifting patterns of Public Management*, New York, Palgrave Macmillan

BOVAIRD, Tony e LOFFLER, Elke (2003), "Understanding public management and governance", in Tony Bovaird e Elke Löffler (eds.), *Public Management and Governance*, London, Routledge, pp. 3-12

BOVENS, Mark (2005), "Public Accountability", in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. e Christopher Pollitt (eds.), *Oxford Handbook of Public Management*, New York, Oxford University Press, pp. 182-209

- BOVENS, M., HART, P. 't, CURTIN, D. e VAN DE STEEG, M. (2005), "Multilevel governance and public accountability in Europe: Which institutions, which practices, which deficit?", Unpublished paper for Connex, Mannheim, November 2, 2005
- CAEIRO, Joaquim Croca (2008), *Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora
- CARDIM, Maria Engrácia (2006), *Implementação de Políticas Públicas: Do Discurso às Práticas [Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade Administração Pública]*. Lisboa: ISCSP
- CARDIM, Maria Engrácia (2009), "Implementação de Políticas Públicas - Do Discurso às Práticas", *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 3: pp. 133-149
- CARDOSO, Ana (2002), "A Coordenação nas Políticas Activas: O Caso do Rendimento Mínimo Garantido em Portugal". *Cidades – Comunidades e Territórios*, 4, pp. 83-98
- CRISP, Richard e Fletcher, Del Roy (2008), *A comparative review of workfare programmes in the United States, Canada and Australia*, Department for Work and Pensions, Research Report No 533
- DELEON, Peter (1999), "The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research", *Policy Studies Review*, 16, pp. 311-338
- DIOGO, Fernando (2004), "Quando o Estado e os Cidadãos não se Entendem: O Caso do Programa de Inserção do Rendimento Mínimo Garantido", *Actas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia*, Universidade do Minho
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2002), "Towards the Good Society, Once Again?" in Gøsta Esping-Andersen (ed.). *Why we need a New Welfare State*, New York, Oxford University Press, pp. 1-25
- HACKER, Jacob S. (2006). "The Welfare State" in R. A. W. Rhodes, Sarah Binder e Bert Rockman (eds), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, New York, Oxford University Press, pp. 385-406
- HANDLER, Jacob (2003), "Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract", *Journal of European Social Policy*, Vol. 13, No. 3, 229-243

HESPANHA, Pedro e MATOS, Ana (1999), "From Passive to Active Social Policies – The Softness of Workfare Policies in Portugal". *Oficina nº 145 Janeiro 1999*. Center for Social Studies, University of Coimbra

Hill, Michael (2000), *Understanding Social Policy (6th. Ed.)*, Oxford, Blackwell Publishers, Ltd

HOWLETT, Michael e RAMESH, M. (2003), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems (2nd. Ed.)*, Toronto, Oxford University Press

HUDSON, John e LOWE, Stuart (2004), *Understanding the Policy Process: analyzing welfare policy and practice*, Bristol, The Policy Press

KICKERT, Walter, KLIJN, Erik-Hans e KOPPENJAN, JOOP F. M. (1997). "Introduction: A Management Perspective on Policy Networks" in Walter Kickert, Erik-Hans Klijn e Joop Koppenjan (eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage, pp. 1-13

KICKERT, Walter e KOPPENJAN, Joop (1997), "Public Management and Network Management: An Overview" in Walter Kickert, Erik-Hans Klijn e Joop Koppenjan (eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage, pp. 35-61

KILDAL, Nanna (1998) "Justification of workfare: the Norwegian case", *Critical Social Policy*, 19 (3): 353-370

KILDAL, Nanna (2000), "Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies". Artigo apresentado na 8.^a BIEN Congress: Economic Citizenship Rights for the 21st Century, Berlin, 6-7 Outubro de 2000

KRUGMAN, Paul (2009), "A Continent Adrift" in *The New York Times*, http://www.nytimes.com/2009/03/16/opinion/16krugman.html?_r=1&scp=1&sq=Paul%20Krugman,%2016%20March%202009&st=cse, 10-07-2009

LØDEMEL, I. e TRICKEY, H. (eds) (2001), *An Offer you can't Refuse – Workfare in International Perspective*, The Policy Press, Bristol

LOFFLER, Elke (2003), "Governance and government: networking with external stakeholders" in Tony Bovaird e Elke Löffler (eds.), *Public Management and Governance*, London, Routledge, pp. 163-174

- LOFTAGER, Jørn (1998) "Solidarity and Universality in the Danish Welfare State - empirical remarks and theoretical interpretations". *Artigo apresentado na BIEN International Congress*. Amsterdam, Setembro de 1998. Disponível em www.basicincome.org/bien/pdf/1998Loftager.pdf
- MANNING, Nick (2007), "The Politics of Welfare" in John Baldock, Nick Manning e Sarah Vickerstaff (eds.). *Social Policy (3rd. Ed.)*. New York, Oxford University Press, pp. 31-60
- MCQUAID, Ronald (2010), "Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors" in Stephen Osborne (ed.). *The New Public Governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Oxon, Routledge, pp. 127-148
- MEAD, Lawrence (1997), *From Welfare to Work: Lessons from America*. London, UK, Institute of Economic Affairs
- MILWARD, H. Brinton e PROVAN, Keith (2000), "Governing the Hollow State", *Journal of Public Administration and Research Theory*, 10 (2), pp. 359-380
- MOTA, Luís. 2010. *Implementação de Políticas Públicas em Quadros de Public Governance – Colaboração Inter-Organizacional enquanto Factor-Chave [Dissertação de Mestrado em Sociologia das Organizações e do Trabalho]*. Lisboa: ISCSP
- NATHAN, Richard (1993), *Turning promises into Performances*, New York, Columbia University Press
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. 1992. *Reinventing Government*. Reading, MA.: Addison-Wesley
- PEREIRINHA, José António (2008), *Política Social – Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*, Lisboa, Universidade Aberta
- PIERRE, Jon (2000), "Introduction: Understanding Governance", in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press, pp. 1-10
- ROMZEK, Barbara e DUBNICK, Melvin J. (1998), "Accountability" in Jay M. Schafritz (ed), *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration (Vol. 1)*, Boulder, Westview Press, pp. 6-11

ROSANVALLON, Pierre (1995), *La nouvelle question sociale: Repenser l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil

SOLOW, Robert (1998a), "Lecture I: Guess Who Likes Workfare" in Robert M. Solow e Amy Gutmann (eds.), *Work and Welfare*, New Jersey, Princeton University Press, pp. 3-22

SOLOW, Robert (1998b), "Lecture II: Guess Who Pays for Workfare" in Robert M. Solow e Amy Gutmann (eds.), *Work and Welfare*, New Jersey, Princeton University Press, pp. 23-44

STOKER, Gerry. (1998). "Governance as Theory: Five Propositions". *International Social Science Journal*, 50 (1), pp. 17-28