



ATIVAÇÃO E WORKFARE: medidas ofensivas do capital em tempos de crise

ACTIVACION AND WORKFARE: offensive measures of capital in times of crisis activation and workfare

Silvio Aparecido Redon¹

RESUMO

O presente artigo versa sobre as medidas de *Workfare* e as políticas de ativação, que ganharam terreno com a erosão do Estado Social e a ascensão do neoliberalismo a partir de uma nova crise do modo de produção capitalista. Para tanto será caracterizado, de forma breve, o panorama social europeu após a Segunda Guerra Mundial para, num segundo momento, apresentarmos a discussão a que se objetiva o trabalho, à luz, principalmente, de autores europeus que se dedicam ao tema, através da revisão de literatura: problematizar as principais características e definições, tanto do *Workfare* como das políticas de ativação, que estão influenciando novas medidas de proteção social, vinculadas ao imperativo do trabalho, seja ele qual for, como a forma mais celebrada de inserção social. As medidas surgem como mais uma ofensiva do capital na busca da acumulação ampliada, ao passo que tenciona a minimizar as ações estatais na área social, individualizando o desemprego e propondo uma inserção precária e desprotegida no mercado de trabalho.

Palavras-chave: Proteção Social; Crise do Capital; Neoliberalismo; Workfare; Políticas de ativação.

¹ Mestrado em serviço social e política social pela Universidade Estadual de Londrina - UEL, **Autor para correspondência**. E-mail<silvioredonks@hotmail.com>.

ABSTRACT

This article deals with the measures of Workfare and activation policies, which have gained ground with the erosion of the Social State and the rise of neoliberalism from a new crisis of the capitalist mode of production. In order to do so, the European social panorama after the Second World War will be characterized briefly, so that, in a second moment, we present the discussion to which the work is aimed, in the light, mainly, of European authors who dedicate themselves to the theme, through literature review: to problematize the main characteristics and definitions of both Workfare and activation policies that are influencing new measures of social protection, linked to the work imperative, whatever it is as the most celebrated form of social insertion. The measures appear as a further offensive of capital in the pursuit of expanded accumulation, while it intends to minimize state actions in the social area, individualizing unemployment and proposing a precarious and unprotected insertion in the labor market.

Keywords: Social Protection; Capital Crisis; Neoliberalism; Workfare; Activation policies.

INTRODUÇÃO

O Estado Social se configura como um período histórico particular do capitalismo, convergindo fatores que possibilitaram combinar acumulação ampliada de capital com direitos sociais universais. A Europa conheceu um sistema de quase pleno emprego, o que possibilitou alargar as medidas de proteção social, estabelecendo um sistema inovador e sólido, pelo menos por cerca de trinta anos. Ao findo da década de 1960, o capitalismo adentra em uma nova crise, que vai erodir as possibilidades de intervenção estatal, o que representou mais que puramente um rompimento do acordo entre as classes sociais, mas evidenciou os limites desse ordenamento econômico. O neoliberalismo ressurgiu, e com ele toda uma avalanche de ataques aos direitos conquistados no pós Segunda Guerra, caracterizando a incompatibilidade do modo de produção vigente com o bem estar social.

A radicalidade de mudanças apontam para um horizonte de instabilidade. Diante do desemprego crescente, agora considerado um problema estrutural, o capital inicia uma nova ofensiva sobre a classe trabalhadora, sob o discurso do direito a integração social através do trabalho, em que emergem as medidas de

Workfare e as políticas de ativação. Os principais traços de ambas são a necessária vinculação ao mercado de trabalho como condição de estar participando efetivamente da vida social e; a minimização dos recursos e da intervenção estatal no social.

Objetivando os mesmos fins, mas por meios diferentes, esses mecanismos se fazem presentes nos países de capitalismo central, principalmente a partir da década de 1990, momento em que ganham centralidade as discussões e estratégias sobre mercado de trabalho e a empregabilidade.

Para empreender a discussão, o trabalho está estruturado em duas partes, além dessa introdução e das conclusões finais. A primeira, *A Proteção Social na Europa no Pós Segunda Guerra: O Início e o Fim de Uma Era de Ouro* discorre, brevemente, sobre o Estado Social europeu, apresentado seus fundamentos e principais características, até seu limite histórico. A segunda parte, *Workfare e Ativação: Apontamentos e Particularidades*, traz a discussão de autores que se dedicam ao tema, na busca de definições e especificidades que caracterizem essas medidas que estão avançando nos países industrializados e incidindo sobre os sistemas de proteção social.

A proteção social na Europa no pós segunda guerra: o início e o fim de uma era de ouro

Sobre os Sistemas de Proteção Social, Boschetti (2012) analisa que estes nasceram na Europa Ocidental, no contexto da Revolução Industrial, expandindo-se no pós Segunda Guerra. Embora eles não tenham conseguido libertar a humanidade do capitalismo, contribuíram para a redução das desigualdades sociais ao longo do século XX. A constituição das políticas sociais em sistemas de proteção social públicos é datada a partir de 1929, não podendo ser entendidas como uma única política social ou a sobreposição de programas e políticas sociais, pois:

O que o configura [o sistema de proteção social] é o conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação. A composição de proteção social varia de um país para outro, mas a

seguridade social (previdência, saúde, assistência social) constitui o núcleo duro em praticamente todas as nações (BOSCHETTI, 2012, p. 756).

Cobo (2012) argumenta sobre sua importância devido à presença de riscos na dinâmica social. De acordo com a autora, a proteção social deve estar presente em todas as fases da vida, cobrir eventualidades e agir no alívio da pobreza, sendo o Estado o provedor de tais ações, visto que o setor privado pode restringir o acesso de parcela da população aos serviços.

A ideia de risco social (doença, desemprego, morte), segundo Jaccoud (2009 p. 58), aumenta no contexto da industrialização e urbanização da sociedade moderna no século XIX, onde a impossibilidade de garantia de salário poderia expor os trabalhadores e suas famílias à pobreza. A proteção social, de caráter familiar ou comunitário, passou a ser de responsabilidade do Estado; num primeiro momento garantindo renda a quem estivesse impossibilitado de trabalhar, e depois estabelecendo um leque de serviços e benefícios visando um nível de bem estar. Nas palavras de autora, “a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de riscos sociais ou de privações sociais” (p.58).

Sobre as incertezas, riscos e inseguranças, Cobo (2012) aponta aqueles que se abatem de forma inesperada na vida do indivíduo, alterando seu padrão de vida, como doença ou desemprego. A esses, somam-se outros como as mudanças no perfil demográfico, alterações nos arranjos familiares e alterações no mercado de trabalho. Sobre esses riscos é que devem incidir os sistemas de proteção social, “assegurando aos indivíduos um padrão de vida mínimo, relativamente estável, ao longo de suas vidas, e prevenindo-os contra a perda de bem estar, cujas consequências podem comprometer um futuro de autonomia e prosperidade” (p. 30).

Jaccoud (2009) analisa que a proteção social a partir do século XIX, com obrigações legais do Estado e da sociedade, deu origem aos direitos sociais na esfera pública, os quais se organizaram primeiramente através dos seguros sociais que garantem renda ao trabalhador no caso de impossibilidade ou afastamento do trabalho. Contudo, a universalização da proteção social virá com o conceito de

seguridade social, em meados do século XX, a qual difere do seguro social e propõem

(...) uma proteção aos riscos estendida a toda população e em sua organização institucional e cujo acesso independe de contribuição passada ou de filiação a caixas de seguro. A seguridade social está identificada à solidariedade com o indivíduo nas situações de dificuldades de prover seu sustento, ou de provê-lo adequadamente (JACCOUD, 2009, p. 59).

Referenciando Cobo (2012), a economista aponta que

O combate à pobreza e à desigualdade social se constitui em um objetivo político fundamental de um sistema de proteção social, uma vez que este deve prover igualdade de acesso e de oportunidades a todos os indivíduos, garantindo assim que seus benefícios alcancem toda a população e, em particular, sua parcela mais pobre e vulnerável (COBO, 2012, p. 36).

De acordo com Netto e Braz (2012), com a crise de 1929, a mais catastrófica até então, ainda na fase do imperialismo clássico, o grande capital foi obrigado a ensaiar medidas alternativas nos âmbitos político e econômico, que seriam implementadas a partir de 1945. Soma-se a isso dois fenômenos interligados: o primeiro é a chegada dos partidos políticos operários organizados aos parlamentos de países europeus, na Europa Ocidental e Nórdica, além da mobilização sindical operária; o segundo, foi a ameaça comunista no Leste Europeu e a criação de um Estado proletário com a Revolução de 1917, uma possibilidade presente principalmente com o surgimento dos Partidos Comunistas com a criação da Internacional Comunista, em 1919. Os Estados Unidos foram os principais combatentes do comunismo, que se afirmaram como centro do mundo capitalista após o final da Segunda Grande Guerra.

Essas alterações, que agora se mostravam necessárias, se referia a uma “intervenção que envolvesse as *condições gerais* da produção e da acumulação” (p. 205), expressas numa

[...] ativa intervenção do Estado seja nos níveis de investimentos, estimulando-os diretamente (inclusive com o Estado operando como empresário capitalista em setores-chave da economia), seja no tocante à reprodução da força de trabalho, desonerando o capital de parte de suas despesas (através de programas sociais tocados por agências estatais). (NETTO e BRAZ, 2012, p. 207).

Teoricamente, o Estado interventor, que contrariava o pensamento liberal, era defendido e propagado pelas ideias de John Maynard Keynes, que concebia um importantíssimo papel ao fundo público como indutor de investimentos. Ou ponto de alicerce desse momento único do capitalismo se remete à organização da produção industrial, expressa no taylorismo-fordismo, significando um processo de racionalização e otimização das operações manuais dos trabalhadores e na dinamização do tempo de produção, através da decomposição e fragmentação do trabalho em etapas.

Os Sistemas de Proteção Social, como pontua Boschetti (2012), ampliaram-se no contexto euro-ocidental após 1945, em que as políticas sociais tiveram papel imprescindível quanto à consolidação do pleno emprego e aumento do consumo, operando como sustentação da regulação fordista-keynesiana na quadra histórica do Welfare State², momento em que Netto e Braz (2012, p. 218) sinalizam que o Estado, na busca por legitimação frente à pressão dos trabalhadores, reconhece os direitos sociais através “da consolidação das políticas sociais e ampliação de sua abrangência”, possíveis pelo alto desempenho econômico e elevadas taxas de crescimento.

Após cerca de trinta anos, o Welfare State, que visou combinar acumulação e valorização capitalistas com direitos sociais e políticos, entra em colapso. Não foi mais possível garantir os altos ganhos econômicos de anos anteriores, o que resultou na regressão dos direitos conquistados, em que o neoliberalismo se torna a expressão mais acabada (NETTO, 2012a).

De acordo com Raichelis (2013), a crise que se inicia na década de 1970 aponta o limite da fase expansiva de acumulação do capital, marcada pela tendência de queda da taxa de lucros, ou nas palavras de Netto (2012a): “*a curva decrescente da eficácia econômico social da ordem do capital* (p.77, grifos do autor). Essa crise, “estrutural” pra Mészáros (2015, p. 177) ou “sistêmica” para Netto (2012b, p. 416),

² No que concerne ao WelfareState, de acordo com Behring e Boschetti (2011), houve um incremento das políticas sociais; o modelo até então vigente era o Bismarkiano, se pautava na lógica do seguro social, sendo restrito à algumas categorias profissionais. Na perspectiva de reelaboração das políticas sociais, foi publicado, em 1942 na Inglaterra, o Plano Beveridge, propondo um novo ordenamento das ações sociais, “a partir de uma crítica aos seguros sociais bismarckianos” (p. 93). O primeiro consistia em uma garantia compulsória de valores, via Estado, pela perda laborativa. O segundo tinha como foco de alcance a luta contra a pobreza.

rompe os limites da produção e rebate em todas as instâncias da vida, envolvendo a totalidade da sociedade. Nas palavras de Raichelis (2013), essa crise “é responsável direta pelas transformações do Estado e reconfiguração das políticas sociais nas décadas seguintes” (p. 610).

Enquanto que no período posterior ao conflito bélico, até 1975, as políticas sociais das democracias ocidentais promoveram melhorias nas condições de vida e de trabalho da grande maioria da população, a partir da década seguinte esse quadro começa a regredir. A começar pelo fim do acordo entre classes em meio à crise do modelo econômico fordista-keynesiano, a base do Estado Social, seguida pela expansão da hegemonia neoliberal comandada pelos Estados Unidos, que significou a retomada da ortodoxia das políticas sociais e econômicas: “cortes nos gastos sociais, retração da intervenção pública, ênfase no controle da inflação, forte disciplina financeira e enfraquecimento dos movimentos e organizações trabalhistas” (PEREIRA, 2014, p. 455).

Segundo Pereira (2014), concomitantemente a uma repulsa quanto a intervenção estatal, fortaleceu-se a uma certeza no trabalho assalariado e na capacidade do mercado em reger a vida econômica e social, mesmo num momento em que, conforme análise de Boschetti (2012) o desemprego esteja se alastrando na Europa e se tornado, a partir da década de 1980, em um fenômeno inédito, até então.

Mesmo nesse cenário, a reestruturação produtiva não descartou o traço ideológico do fordismo: o de converter a força de trabalho em força de produção e consumo, sendo a integração ao mercado laboral aclamada como a “principal forma de integração social e de realização pessoal para a maioria dos cidadãos” (PEREIRA, 2015, p. 463).

Conforme Pereira (2015), diante dos muitos debates em torno do desemprego, duas medidas foram recuperadas como estímulo ao trabalho: 1) o financiamento indireto do Estado para redução das despesas laborais empresarias e encargos e trabalhistas e fiscais; e 2) a inserção ao trabalho, flexível e desprotegido para cidadãos de baixa qualificação, por meio da ativação, através das políticas sociais, em especial a assistência social.

A discussão das políticas de ativação é relativamente nova, isso por que suas orientações emergem a partir dos anos 1980/90, nos Estados Unidos, sobre a ideologia do *Workfare*, sendo orientadas por organismos internacionais e adotadas por governos europeus (PEREIRA, 2015). Segundo Raichelis (2013), essa crise do capital é responsável pela redefinição do Estado e a formatação de uma nova “geração de políticas sociais” (p. 616), responsáveis, em concordância com Moser (2012), para a transição, a partir dos anos 1990, a um novo modelo de regulação estatal, orientador da ideia de retribuição dos benefícios recebidos pelo Estado, através da obrigatoriedade de participação em medidas de ativação orientadas ao mercado de trabalho e que, segundo Boschetti (2012), estão subsidiando as transformações nos sistemas de proteção social europeus nos anos 2000. Essas mudanças, que como pontua Raichelis (2013), apenas se viabilizam com a intervenção dos Estados nacionais e do fundo público como financiador da acumulação, visam desarticular as políticas compensatórias tradicionais que, segundo Hespanha e Matos (2000), não geram resultados significativos frente ao desemprego estrutural.

Workfare e ativação: apontamentos e particularidades

Em artigo, Raichelis (2013) diz que a reconfiguração do Estado de Bem Estar Social, expressa nos “trinta anos de ouro do capitalismo” (p. 616), indica a transição para um novo formato de regulação estatal, o que Silva (2011) vai estabelecer como “a passagem do *Welfare* (bem estar como direito incondicional) para o *Workfare* (bem estar em troca de trabalho)”, em um contexto marcado pela alteração das relações trabalhistas, tendo como característica a flexibilização do trabalho que se evidencia pela aplicação do modelo Toyotista, adotado no Japão. O *Workfare* se estrutura em estratégias voltadas ao trabalho, antes da proteção social.

De acordo com Silva (2011), o *Workfare* surge nos Estados Unidos, no governo de Ronald Regan, no começo da década de 1980³, assentado na ideia de que quem recebe ajuda do Estado deveria realizar um trabalho em troca:

³ As bases que sustentam o *Workfare*, decorrentes de mudanças estruturais, datam da década de 1970, compreendidas como dinâmicas sociais de longo prazo, sendo elas a flexibilização do trabalho;

O *Workfare* designa a situação em que o receptor de um benefício social aceita trabalhar temporariamente como condição imposta pela ajuda oferecida, ou participar de treinamentos profissionais e/ou cursos preparatórios para sua inserção no trabalho, que muitas vezes lhe é indicada (SILVA, 2011, p. 14).

As reformas estadunidenses tinham como principal foco desarticular subsídios do programa *Aid to Families with Dependent Children (AFCD)* – Ajuda às Famílias com Crianças Dependentes, que contemplava pessoas que viviam sós, em sua maioria mulheres e seus filhos. Segundo os governantes, esse programa representava um vazamento no orçamento e tornava os pobres dependentes do Estado. Houve vários programas que seguiram essa linha, e que colocaram em xeque a noção de direitos, haja vista a necessidade de contrapartida para acesso aos benefícios (SILVA, 2011).

Pereira (2014) aponta que com o colapso da União Soviética, os Estados Unidos elegeram os perigos expressos pela pobreza como seus novos inimigos: terrorismo, narcotráfico, resistência ao consumismo e ao seu estilo de vida, promovendo um imperialismo que subjuga todas as nações do globo, inclusive em assuntos relativos aos direitos humanos e às políticas sociais. Os pobres, encarados com o calcanhar de Aquiles para a acumulação, deveriam ser responsáveis pelo próprio sustento ou criminalizados, em detrimento ao direito de ser assistido pelo Estado.

O *Workfare* responderia a problemas gerados pela ineficiência do Estado: “1- alto índice de desemprego; 2- alta porcentagem de pessoas fora do mercado formal de trabalho; 3- elevados gastos com programas sociais”, e tem como objetivos:

Aumentar a integração (*precária e desprotegida*) de desempregados no mercado de trabalho; e *enxugar drasticamente o orçamento público dos programas sociais, reduzindo ao mínimo os receptores de benefícios sociais distribuídos pelo Estado* (SILVA, 2011, p. 18, grifos meus).

Gough (2000) aponta não haver um consenso entre os estudiosos sobre sua definição. “Num extremo, o *Workfare* é concebido como um programa punitivo para reduzir despesas do bem-estar e para disciplinar os destinatários da assistência

a internacionalização da economia; a alteração na relação capital *versus* trabalho e as mudanças das estruturas demográficas e familiares, que alteram as dimensões do regime de emprego e do sistema de proteção social (SILVA, 2011).

social” (p. 55). Nos Estados Unidos, e em menor grau no Reino Unido, essa ideia era associada a concepção de uma “subclasse”, originada de uma cultura de dependência em relação a generosidade do Estado Providência e suas instituições sociais, que criavam indivíduos com “deficiências comportamentais”, diferenciando-se dos pobres merecedores. Na Europa, essa discussão gira em torno do termo exclusão social, caracterizando processos e situações, mais abrangente que o conceito de pobreza, vinculado à questão da renda. Numa definição mais completa, Laville evidencia o caráter conservador que orbita em torno do *Workfare*:

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 encerraria os mais desfavorecidos. Ultrapassar os efeitos perversos das políticas de *welfare* teria, então, por pressuposto “forçar” os beneficiários dos mínimos sociais a mudar de atitude, obrigando-os a aceitar um trabalho ou um emprego, como contrapartida desses mínimos. O aspecto obrigatório, e mesmo punitivo, do *workfare* é o ser frequentemente acompanhado de mecanismos de supressão ou redução dos montantes de subsídios, em caso de recusa do trabalho ou formação propostos. Nesta perspectiva, a pobreza é entendida como resultante de comportamentos individuais que, consoante os casos, serão classificados como “oportunistas” (quando se põe a tónica naqueles que, conscientemente, se aproveitam da ajuda social) ou como “deficientes” (quando se explica a não empregabilidade por limitações psicológicas ou cognitivas). Em ambos os casos, os pobres são considerados, antes de mais, como responsáveis, leia-se culpados, da sua recusa ou incapacidade de se inserirem na sociedade (LAVILLE, 2000, p. 142).

Na interpretação de Gough (2000), a dependência é algo nefasto ao indivíduo, na medida em que compromete sua autonomia e participação social, o que incide sobre a satisfação de suas necessidades básicas, identificadas como pré-requisitos universais, a exemplo da saúde e autonomia física, fatores que possibilitam a convivência social. O *Workfare* responderia a esse impasse ao converter os cidadãos passivos, dependentes dos rendimentos provenientes do governo, em indivíduos ativos. O problema é que, por outro lado, o *Workfare* também fere essa autonomia, ao impor trabalhos degradantes e estigmatizantes. Em Silva (2004), essas medidas buscam a economia quanto ao orçamento destinado às medidas sociais e na ampliação da inserção laboral, exigindo contrapartida em todas as prestações sociais e na disponibilidade do beneficiário em “aceitar qualquer proposta de formação e emprego” (p. 4).

O *Workfare* - e a ativação no caso de Pereira (2014), já que a autora não faz distinção entre eles, diferentemente de autores aqui apresentados – é entendido como um meio de adestrar o crescente número de pobres, por meio de políticas sociais, em especial a assistência, que passam a desempenhar a função de ejetar as pessoas para fora da esfera estatal e lança-las em direção ao mercado de trabalho, instável e precarizado. Mesmo sendo celebrado como um protetor da situação de desemprego, o *Workfare* (e a ativação) apresentam uma clara função econômica e ideológica funcional ao capitalismo, elevando o mercado ao pedestal de agente provedor de bem estar e sucesso.

Por outro lado, as políticas de ativação são interpretadas sob um prisma menos coercitivo, de forma mais branda quanto aos seus meios, sendo entendidas como uma forma de inserção ao trabalho e que, em última instância, atua sobre a exclusão social que emerge nos estados europeus com o avanço do desemprego após a erosão do Estado Social.

Diferentes autores estabelecem o Conselho Europeu De Luxemburgo, realizado em novembro de 1997, como o marco propulsor das medidas de ativação pelos países europeus (LAVILLE, 2000; HESPANHA e MATOS, 2000; SILVA, 2004; CALEIRAS, 2004). Expressas nas Linhas Diretrizes para o Emprego, trata-se de recomendações da União Europeia para expandir o número de pessoas que se beneficiam de medidas ativas para aumentar sua empregabilidade, visando a superação das medidas chamadas passivas, tidas como formas tradicionais de ação social, agora não mais eficientes para combater formas de exclusão social, mesmo sob a forma de direito a uma renda mínima (LAVILLE, 2000). Isso porque, de acordo com Gough (2000), o desemprego no Velho Continente se evidencia em elevadas taxas, sendo responsável pelo aumento do número de pessoas a depender da assistência social entre os anos de 1980 e 1992, exceto na Suíça.

Inicialmente, as políticas de ativação eram direcionada a quem estava recebendo o seguro desemprego contributivo, visando um rápido retorno ao trabalho. Depois evoluíram, abarcando grupos menos favorecidos e, portanto, com maiores dificuldades de entrarem no mercado, como deficientes e minorias étnicas e imigrantes. Por fim, as medidas avançaram com o discurso de aumentar a coesão

social, com ampliação de oportunidades laborais inclusivas, com forte intervenção do Estado (SILVA, 2004).

As discussões sobre as políticas de ativação gravitam em torno do emprego e do não acesso a ele, e também da empregabilidade. Entende-se que o desemprego, especialmente o de longa duração, pode acarretar situações cíclicas de exclusão social, já que o capitalismo coloca a margem tudo que não consegue reverter para a acumulação ampliada. Segundo Caleiras (2004), a situação desfavorável do mercado de trabalho se mostra flagrante até mesmo em países do norte europeu, tidos como padrão de pleno emprego.

Fruto do capitalismo globalizado, dos processos de reestruturação industrial que lhe estão associados e do envelhecimento demográfico, os sistemas de emprego tem experimentado crises mais ou menos profundas que se manifestam no aumento do desemprego de longa duração e na generalização de precariedades e descontinuidades das relações laborais (CALEIRAS, 2004, p. 5-6).

Para Caleiras (2004), esse quadro repercute tanto na pressão sobre o orçamento dos sistemas de proteção social, devido ao aumento de solicitações, quanto na autonomia do indivíduo, que a vê reduzida pela precária inserção laboral e de todos os problemas decorrentes desse vínculo. Existe uma nova forma de regulação, agora não mais com a forte presença do Estado, como no período do Segundo Pós Guerra, mas comandada pelo mercado “em constante turbulência e mutação” (p. 7), em que é paradigmático a desregulamentação e precarização, evidenciando uma crise do “trabalho assalariado” que coloca em risco toda uma estabilidade social conhecido num passado não muito distante. Nesse quadro, o conceito de empregabilidade⁴ vem ganhado espaço, num momento em que a não inserção no mercado formal de trabalho é associada ao indivíduo, mais precisamente às suas qualificações, numa transferência de responsabilidade do social para o pessoal, escamoteando todos os processos e determinações do modo vigente de produção capitalista.

Hespanha e Matos (2000) apontam que, durante os anos em que vigorou o Estado Social europeu, as políticas sociais eram eficazes no atendimento à

⁴ O termo é aqui empregado como a probabilidade que uma pessoa tem em sair da situação de desemprego e se reinserir profissionalmente no mercado.

situações de carências derivadas do desemprego, porque esse se mostrava pontual, já que a oferta de emprego era abundante. Mas a partir de 1985 isso mudou. Com o aumento expressivo do desemprego e na pouca oferta de emprego, as políticas de subsídios, que os autores vão denominar de “compensatórias”, passam a não surtir efeito devido ao tempo de desemprego, que extrapola a cobertura dos benefícios, e também pela aumento considerado dos valores públicos alocados para esse destino, fato que faz com que o Estado seja cobrado por implementação de medidas ativas, já que as políticas tradicionais não são mais capazes da integração ao mercado de trabalho e de inserção social. Os autores entendem e defendem que:

Essa nova abordagem dos direitos sociais, designadamente através do reconhecimento de um direito de inserção no mercado de trabalho, permitiu aos Estados Providência pôr em prática uma nova cultura política baseada em medidas mais personalizadas capazes de tratar a situação particular de exclusão de cada trabalhador desempregado, no intuito de os retirar da crise moral e social em que estavam emergidos (HESPANHA e MATOS, 2000, p. 89).

Para Silva (2004), é alto o caráter ideológica em torna do debate sobre as políticas de ativação. Por um lado os governos apontam esta ser uma saída lógica do quadro agudo de desemprego e pobreza, implicando a integração dos desempregados e a sustentação do sistema de proteção social através do aumento das contribuições. Posicionando-se de forma contrária, organizações não governamentais, sindicatos e instituições ligadas à igreja entendem que essas medidas são responsáveis pelo panorama adverso do mercado de trabalho, marcado pela precariedade e deterioração.

Mas o conceito tanto de ativação ou de inserção, termo comumente utilizado na França a partir dos anos 1980 e também em outros países, apresentam uma dificuldade de definição, justificada pelos seguintes pontos: um de que a ativação se vincula a outras formas de socialização além do trabalho, como educação e cultura, o que evidencia uma complexidade de conexões; outro que as medidas estão atreladas às políticas de emprego e de proteção social, que adquirem características institucionais próprias em cada país. Em toda a Europa, Gough (2000) aponta que os sistemas de assistência social são muito diferentes, sendo caracterizados pela sua extensão, estrutura e generosidade (grau de cobertura), em que são identificados oito distintos regimes de assistência social.

Pela falta de uma definição precisa sobre as políticas de ativação, usualmente elas são vinculadas ao *Workfare*, o que acaba por contribuir para exprimir suas particularidades. Segundo Laville (2000), as políticas de ativação não se equiparam às medidas de *Workfare*, pois não possuem a carga punitiva dessas, evidenciando uma perspectiva menos conservadora quanto ao entendimento de pobreza, bem como as medidas para seu enfrentamento. Primeiramente, as políticas de ativação visam

“[...] 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. Perante as insuficiências do sistema de protecção social e assistência social na prevenção do desenvolvimento dessas novas formas de pobreza e de exclusão, a sociedade tem o dever de oferecer oportunidades de reinserção, sempre tendo em conta as aspirações e as capacidades dos beneficiários dos mínimos sociais. 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).

Difundida por organizações internacionais, como a OCDE, as políticas de ativação visam responder à ineficácia das políticas passivas que asseguram meios de subsistência imediata, mas não garantem ou até “desincentivam” a retomada do emprego remunerado. De acordo com Silva (2004), as políticas de ativação implicam um contrato, obrigatório ou não, dependendo da medida, que implica o “dever” do beneficiário *na busca pelo emprego ou participação de programas de capacitação laboral*. Assim, Silva (2004) define a ativação, de acordo com a Comissão Europeia e as orientações aprovadas pela União Europeia, como:

[...] um conjunto de acções que tem por finalidade aumentar o grau de empregabilidade de 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 sócio psicológica, trabalho voluntário (p. 2).

Os programas de ativação contribuiriam, assim, para a ampliação da autonomia⁵ e participação efetiva das pessoas em sociedade (GOUGH, 2000). Contudo, Laville (2000) argumenta que as políticas sociais na Europa são um junção, um híbrido, dos dois modelos, agregando elementos tanto do *Workfare* quanto das políticas de ativação, mas com especificidades nacionais, a depender de como a pobreza é interpretada e combatida historicamente.

Sobre isso, temos como exemplo os estudos de Abranhanson (2009). Em uma pesquisa sobre o quadro dinamarquês, o autor discorre sobre a ativação atrelada ao conceito de *flexicurity*, entendida por garantir um bom ambiente de investimentos e também de força de trabalho protegida. A *flexicurity* seria a combinação de um mercado de trabalho flexível, aliada a benefícios generosos de bem estar com as políticas de ativação para o mercado de trabalho. Contudo, o autor traz elementos que mostram a precarização do mercado de trabalho na Dinamarca, devido ao elevado grau de desproteção do mercado. Além disso os benefícios, trabalhistas e assistenciais, estão em contínua regressão, principalmente após 2001, quando operou-se no país uma troca de governo, de centro esquerda para direita política.

Sobre a assistência social, Abranhanson (2009) a defini como “discricionária”, como um “sistema clientelista”, isso devido a uma série de obrigações necessárias que devem ser desempenhadas pelos beneficiários para terem o direito aos benefícios. Caso os desempregados se recusem a participarem de medidas de ativação, ligadas a treinamentos e educação para o mercado, bem como a aceitação de trabalho, seus benefícios podem ser reduzidos e, em alguns casos, até mesmo cortados. Diante disso, o autor analisa que essas medidas podem, antes da inclusão, serem responsáveis pelo empobrecimento da população. Porém, ressalta os modestos resultados das políticas de ativação, entendidas pelo autor como uma

⁵ Para Gough (2000) a autonomia implica que os sujeitos: “Tenham capacidade intelectual para formular objetivos e crenças; tenham suficiente confiança para querer actual e, conseqüentemente, participar numa forma de vida; percebam as suas acções como tendo sido feitas por eles e não pelos outros; sejam capazes de compreender as limitações empíricas do êxito de suas acções, e sejam capazes de assumir responsabilidade pelo que fazem” (Douyal e Gough, 1991, p. 63, *apud* Gough 2000).

punição, por ser aceita de forma obrigatória, agindo através do “medo” e de uma coerção subjetiva.

Contudo, Hespanha e Matos (2000) são os únicos autores que admitem que as políticas de ativação são orientadas para manter as pessoas inseridas no mercado laboral, a fim de evitar seu “colapso econômico” (p. 89), promovendo a criação de empregos, “*sejam eles de que natureza forem*, quer aumentando a empregabilidade dos desempregados, quer ainda atribuindo-lhes uma ocupação útil (p. 89-90, grifos meus), prática que tem se expandindo nos países industrializados. Embora as políticas de ativação se justifiquem pela “sua capacidade de inclusão no mercado de trabalho, quer pela sua capacidade de inclusão no tecido social” (p. 90), não está sendo discutido e problematizado o tipo de inserção e para qual emprego, bem como as consequências a longo prazo de um mercado precarizado e flexibilizado, que não promove segurança e estabilidade aos trabalhadores, cada vez mais a mercê dos interesses dos grandes capitalistas. Os estudiosos defendem as políticas de ativação como “trampolim” entre situações de exclusão e uma ocupação sócio profissional, reconhecendo nessas políticas uma “dimensão emancipatória” e de “realização da plena cidadania”. Contudo, os autores não trazem nenhuma consideração sobre esses conceitos dentro de uma sociedade dividida por interesses antagônicos

De modo geral, Silva (2004) aponta que a ativação é direcionada tanto às pessoas que são beneficiárias de programas de transferência de renda não contributivos como os que exigem contribuição prévia, estruturados no modelo de seguro social. Uma característica determinante é que as medidas de ativação não contemplam meios de inclusão social que não estabelecem o trabalho como seu principal meio de realização.

Mesmo apontando que as redes de segurança podem fomentar uma “cultura de dependência face a ajuda do Estado” (p.92), Hespanha e Matos (2000) admitem que os governos tem se valido da ativação para diminuir gastos, exigindo algo em troca de sua ajuda, reconhecendo um lado negativo dessas medidas, quanto a redução de liberdade e autonomia do trabalhadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, há de se entender que tanto o *Workfare* quanto as medidas de ativação visam, em última instância, resolver o problema de desemprego, que a essa altura se mostra como um fenômeno preocupante nos países centrais, ao mesmo tempo que projetam uma solução para as despesas do Estado Social e, assim, garantir uma economia dos investimentos públicos na área social e a sustentação da proteção social. Isso proporcionaria a inclusão social, não mais possível pelas tradicionais políticas sociais. Esse é o discurso.

De um modo geral, o *Workfare* elevaria a um patamar mais problemático esses fins, já que traz em si a obrigação e a punição como formas elementares para solução desse quadro de crise, o que poderia agravar o panorama atual à medida que força a desvinculação das pessoas em relação à proteção do Estado e a inserção precária e desprotegida no mercado de trabalho.

As medidas de ativação são interpretadas por uma perspectiva mais branda, como meios de potencializar essa entrada para a formalização do trabalho. Ajudariam quanto a inclusão social na medida em que tornam as pessoas capazes de se auto protegerem em sociedade através do jogo de mercado através da instrumentalidade, seja por meio de cursos de aperfeiçoamento e capacitação técnica, da ampliação e intensificação da educação e/ou de uma recolocação laboral acompanhada de novas oportunidades de atividades produtivas, tudo isso com o amparo a programas sociais.

Mas os países tem agregado, junto às políticas sociais, medidas que mesclam os dois tipos de mecanismos referidos acima, o que tem gerado discussões quanto a seus limites e potencialidades. Essas medidas podem, de modo geral, provocarem um abismo ainda maior para as populações mais pobres pelo fato de não estarem sendo problematizadas, a fimco, o tipo de inserção que está sendo proporcionada por um mercado de trabalho cada vez mais terceirizado e flexibilizado, que suprime direitos e estabelecem condições e obrigações aos trabalhadores. Qual será, a longo prazo, os resultados dessas limitações laborais para o conjunto da classe trabalhadora? E por quanto tempo o mercado, mesmo que precariamente, vai continuar tendo condições de integrar essas pessoas? Questionamento preocupante

quando se leva em consideração que o capitalismo, na busca por lucro e impulsionado pela concorrência, tendo a cada vez mais empregar tecnologia e dispensar trabalho humano. Que tipo de ocupação, e em que proporção, restará para a maior parte da população?

Nesse momento, os direitos conquistados pela classe trabalhadora durante décadas de enfrentamentos e lutas, são obscurecidos. O Estado Social perde força e as vulnerabilidades e riscos sociais são trazidos para a esfera individual; por vezes, esse quadro ganha tons coercitivo e moralizante ou de culpabilização e individualização do desemprego, trazendo um leitura conservadora e a-histórica desse fenômeno como uma manifestação da questão social, descartando todo o arsenal teórico produzido em torno dessa máxima.

Por aqui, podemos concluir que o capitalismo não é compatível com a ampliação de direitos sociais, e que a política de assistência social, particularizada nos programas de transferência de renda, está sendo empregada como uma política que faz uma mediação entre a fronteira do desemprego e o mercado de trabalho. Em momento de acesso reduzido ao trabalho e aos direitos correspondente a ele, a assistência social torna-se um forte instrumento de reprodução e manutenção da força de trabalho, além de contribuir para acumulação ampliada do capital, em detrimento dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

ABRAHANSON, Peter. O retorno das medidas de ativação na política de bem-estar dinamarquesa: Emprego e Proteção Social na Dinamarca. **SER Social**, Brasília, v.11, n. 25, p. 244-273, jul./dez. 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.112, p. 754-803, out./dez. 2012.

CALEIRAS, Jorge. Globalização, trabalho e desemprego. Trajectórias de exclusão e estratégias de enfrentamento. In: Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 8, 2004, Coimbra/Portugal. **Anais...**,2004.

COBO, Barbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda** – contextos e desafios. São Paulo: Cortez, 2012.

GOUGH, Ian. Do Welfare ao WorkFare: Integração Social ou Trabalho Compulsivo? In: **Seminário Europeu – Políticas e instrumentos de combate à pobreza na União Europeia**: a garantia de um rendimento mínimo, Portugal, fev. 2000.

HESPANHA, Pedro; MATOS, Ana Raquel. Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 2, n. 4, p. 88-109, jul./dez. 2000.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. In: **Concepção e gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2009, p. 57-86.

LAVILLE, J. L. Inserção e workfare na Europa: perspectivas históricas e ideológicas. 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.

MÉSZÁROS, I. Entrevista com Mézáros: In: _____ **A montanha que devemos conquistar**. São Paulo: Boitempo, 2015.

MOSER, Liliane. A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: workfare e medidas de ativação. **Rev. Katás.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 68-77, jan./jun. 2011.

NETTO, José Paulo. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. 5º ed. São Paulo: Cortez, 2012a.

_____. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, nº 111, p. 413-429, jul./set. 2012b.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política** – uma introdução crítica. 8º ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. Degradação do trabalho e políticas sociais “ativas” na ordem neoliberal: aproximações ao caso brasileiro. **SER Social**. Brasília, v. 17, n. 37, p. 455-480, jul./dez.2015.

_____. Política social e direitos humanos sob o jugo imperial dos Estados Unidos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 119, p. 446-467, jul./set. 2014.

RAICHELIS, Raquel. Proteção Social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura da crise mundial. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 116, p. 609-635, out./dez. 2013.

REDON, S. A.

Ativação e workfare: medidas ofensivas do capital em tempos de crise

SILVA, Armindo. Políticas de activação e de inclusão social no quadro da União Europeia. In: Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 8, 2004, Coimbra/Portugal. **Anais...**,2004.

SILVA, Ricardo Gonçalves da. **Do Welfare State ao Workfare** ou da Política Social Keynesiana / Fordista à Política Social Schumpeteriana / Pós – Fordista. 2011. 207 fls. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.