

COMPULSAO AO TRABALHO OU EMANCIPACAO PELO TRABALHO?

Para um debate sobre as
políticas activas de emprego

Pedro Hespanha e Ana Raquel Matos

Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra

1. Desemprego, Políticas Compensatórias e Activação

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

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

muito escassa de emprego, as políticas deixaram de funcionar adequadamente.

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

O problema é particularmente grave não só porque a dinamização da economia pela procura de competitividade para as empresas é incompatível com o agravamento da carga fiscal e exige mesmo a redução desta, mas ainda porque o desemprego veio a tornar-se num fenómeno estrutural e, portanto, resistente às terapias políticas tradicionais, ocasionando que certos grupos de desempregados vejam diminuídas as suas oportunidades de reinserção no mercado de trabalho através das convencionais diligências usadas na procura de emprego (OCDE, 1998: 25).

Perante este quadro, muitas e justificadas críticas são dirigidas às políticas passivas de emprego, as quais mostram estar a perder

rapidamente o sucesso e o prestígio de que gozavam.

É neste contexto que surge uma nova abordagem dos direitos sociais que se baseia em propostas que vão cada vez mais no sentido de substituir as velhas políticas, orientadas para evitar o colapso económico dos desempregados, por novas políticas orientadas para manter os trabalhadores em actividade, quer promovendo a criação de novos empregos – sejam eles de que natureza forem –, quer aumentando a empregabilidade dos desempregados, quer ainda atribuindo-lhes uma ocupação útil. Esta mudança representa, em grande parte, uma tentativa de fuga aos constrangimentos financeiros que o Estado-Providência tem vindo a experimentar.

Esta aposta em políticas activas de emprego para favorecer a reintegração dos desempregados no mercado de trabalho não pode ser dissociada dos objectivos de combate à exclusão social, um dos fenómenos que acompanhou o crescimento do desemprego e a precarização do trabalho assalariado e que se alimenta de um e de outra. Pode mesmo dizer-se que, em geral, as políticas de activação procuram justificar-se quer pela sua capacidade de inclusão no mercado de trabalho, quer pela sua capacidade de inclusão no tecido social, através de actividades reconhecidas como

socialmente úteis e, portanto, aptas a erradicar ou a prevenir novas situações de exclusão⁽¹⁾.

Dada a novidade das medidas e a diversidade de objectivos, não existe ainda um consenso acerca do que deve constituir o núcleo duro do conceito de activação, ou de políticas de activação.

Alguns autores chamam a atenção para o facto do conceito "activação" ser um conceito vago, porque num sentido mais restrito ele é utilizado para se referir a questões relacionadas com o emprego e o mercado de trabalho, mas num sentido mais lato ele pode também ser aplicado à questão da inserção social (Heikkilä, 1999: 8). Quando empregue no contexto do emprego, a activação pode ter um sentido ainda mais restrito quando é vista como um incentivo positivo (e não financeiro) ou como uma oportunidade oferecida a desempregados para participarem em programas que forneçam algum tipo de formação, serviços de emprego ou trabalho. Neste sentido, reconhece-se que a activação se aproxima do conceito de política activa de emprego.

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

Nessa conceptualização mais estrita, é comum identificar-se a activação com todas as iniciativas de política social que incentivem a participação no mercado de trabalho e estimulem a empregabilidade (Lind, 1995: 186; Hvinden, 1999: 28; Bosco, 1999: 44). Essas iniciativas podem ainda constar de aconselhamento e orientação profissional, de formação profissional para melhorar qualificações ou de participação em actividades socialmente úteis.

Mesmo nesta concepção, reconhece-se a existência de uma dimensão emancipatória na medida em que os programas de activação promovem a reinserção social de pessoas que viviam dependentes de subsídios através da sua participação no mercado de trabalho, permitindo-lhes, assim, aceder à plena cidadania (Geldorf, 1999: 13).

Uma conceptualização mais lata de activação tende a abarcar as diferentes dimensões contidas nas práticas políticas e coloca alguma ênfase nos objectivos de inserção em outras esferas do social que não apenas o mercado de trabalho. Assim, para Maurice Roche, as políticas de activação destinam-se fundamentalmente a prevenir situações de exclusão entre trabalhadores desempregados, designadamente através da realização de tarefas socialmente úteis

que, em última instância, promovem a inserção social, ou seja, uma "participação activa" (Roche, 1992).

Subjacente a esta questão conceptual existe um problema ético que envolve as formas tradicionais de protecção dos desempregados através dos subsídios de desemprego. A protecção subsidiada, tal como salientam muitos autores, ao criar uma "rede de segurança" básica para os desempregados, pode estar a contribuir para que se difunda uma cultura de dependência face à ajuda do Estado. No entanto, estudos realizados revelam não existir necessariamente uma preferência pelo lazer por parte dos desempregados subsidiados; pelo contrário, verifica-se existir, em muitos casos, um significativo investimento em actividades (que envolvem quase sempre trabalho) que permitem, designadamente, reforçar o capital social de que se dispõe ou encontrar uma saída através do sector informal (Baptista, 1996).

Contrariamente àquela tese, defendemos que as políticas de activação estimulam a autonomia dos trabalhadores actuando como trampolim entre situações de exclusão e uma efectiva inserção sócio-profissional (Hansen e Hespanha: 1998, 7). É que situações de pobreza e exclusão só podem ser combatidas através da efec-

tiva participação destas pessoas na vida social e de trabalho, e nunca apenas através da mera percepção de um rendimento sem contrapartida.

Convém ter em conta que a mudança de perspectiva política que estamos a analisar – a passagem da subsidiação para a activação –, embora radique, em parte, no 'mérito' da activação em termos de "terapia ocupacional" contra a desmotivação e marginalização (Hvinden, 1999: 27), fica a dever-se, sobretudo, como já foi referido anteriormente, aos constrangimentos impostos aos próprios sistemas de segurança social. Os governos encontraram na activação um convite à diminuição dos gastos e ao grau de dependência dos subsidiados ao mesmo tempo que, através dela, aumentam a participação no mercado de trabalho, ainda que esta se registe no âmbito do terceiro sector ou do mercado social de emprego.

Mas é ao nível do contrato social, dos fundamentos da relação entre o Estado e os cidadãos, que esta nova atitude tem implicações mais profundas. Assim, segundo a lógica da activação, o direito a ser subsidiado implica um correspondente dever de contribuir com uma actividade socialmente útil; ou seja, o Estado deve exigir algo em troca da sua ajuda. Uma dimensão moral do problema é, assim,

realçada no âmbito desta problemática: a de que não se pode admitir que alguém receba ajuda em troca de nada. As pessoas aptas devem contribuir para o enriquecimento da sociedade e para tal devem participar no mercado de trabalho.

Porém, o que acontece é que as políticas de activação não têm só o lado positivo de criar formas de participação social. Elas têm também o seu lado negativo da compulsão ao trabalho apenas para justificar o subsídio que se recebe. Hoje em dia, a avaliação que vai sendo feita dessas políticas refere enfaticamente o princípio da cenoura e do cacete. A cenoura representa as mencionadas formas de participação, enquanto o cacete significa a compulsão ao trabalho e a retirada dos subsídios para quem não aceite participar nessas políticas.

Embora a activação apareça no discurso político – e até no discurso científico – como a cura para muitos dos males sociais da actualidade, a verdade é que este processo de participação forçada tem sido alvo de duras críticas.

Analisemos, primeiro, os seus aspectos positivos. Tomada a activação na sua acepção mais estrita, creditam-se-lhe os aspectos positivos de permitir melhorar as qualificações e estimular a empregabilidade dos trabalhadores desempregados

através da sua participação no mercado de trabalho, contribuindo simultaneamente para o aumento da auto-estima e para a autonomia desses trabalhadores (Heikkilä, 1999; Hvinden, 1999; Bosco, 1999; Geldorf, 1999).

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

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

criação de uma nova massa de excluídos resultante da redução do nível de bem-estar (Heikkilä, 1999).

Acresce ainda que as políticas activas, por se fazerem acompanhar de elevadas obrigações para os desempregados, podem conduzir a uma responsabilização destes pela sua situação de exclusão, descartando assim os patrões, as empresas e o capital de qualquer responsabilidade por tal situação (Geldorf, 1999; van Berkel, 1999), para além de que se tendem a converter num processo unilateral gerador de um mercado de trabalho secundário, de ocupações meramente temporárias e empregos inapropriados a conduzir à efectiva inserção profissional dos trabalhadores activados (Hvinden, 1999).

Convém ainda salvaguardar, que embora este tipo de medidas exerçam influência a nível da capacidade dos desempregados, nomeadamente para que mantenham uma relação activa com o mercado de trabalho, elas tentam ainda influenciar a própria procura de mão-de-obra, na medida em que visam tornar esses grupos de trabalhadores desempregados mais atractivos aos olhos dos empregadores (OCDE, 1998: 23)

A concordância com as medidas activas de emprego é hoje, apesar de tudo, mais

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

É ainda importante sublinhar que, quase sempre, associados às medidas de activação, se levantam sérios problemas de direitos laborais. Frequentemente, quem está a participar em projectos de activação não goza dos mesmos direitos dos outros trabalhadores regularmente contratados, designadamente o de negociar o conteúdo, o tempo e as suas condições de trabalho.

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

Amsterdão lhes confere um papel muito especial⁽²⁾.

Actualmente, a tendência europeia é, assim, para incitar grupos específicos de trabalhadores desempregados a um comportamento activo durante o período de desemprego no sentido de virem a ser (re)inseridos no mercado de trabalho. No entanto, reconhece-se que esse objectivo, para ser alcançado, exige um reforço de esquemas de educação e formação profissional qualificante, adequados às características e necessidades do mercado de trabalho local (OCDE, 1998: 23).

2. As Políticas de Activação em Portugal

Do leque de medidas disponíveis em Portugal, podem considerar-se como enquadráveis nas concepções anteriormente apontadas

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

todas aquelas cuja tónica incida na já referida disponibilidade para o trabalho em troca de um subsídio, bem como as que vinculam o combate à pobreza e à exclusão social a uma participação no mercado de trabalho ou ao desempenho de certas tarefas de carácter social.

Sem dúvida que a medida que começou a pôr em prática esta nova filosofia foi a dos Programas Ocupacionais (POC's). Ela surge em 1985 e destina-se a "garantir a possibilidade dos trabalhadores desempregados poderem ser temporariamente ocupados em actividades socialmente úteis de modo que, enquanto não lhes surjam alternativas de trabalho ou de formação profissional, estes se mantenham em contacto com outros trabalhadores e com outras actividades evitando, assim, a tendência para a desmotivação e marginalização". Inicialmente, a medida destinava-se a ocupar trabalhadores sazonais, exactamente nos períodos de baixa determinados pela actividade que desenvolviam, bem como trabalhadores a receber subsídio de desemprego. A partir de 1995, os programas ocupacionais sofrem uma reformulação e passam a considerar como principais destinatários os desempregados em situação de comprovada carência económica e os desempregados subsidiados envolvidos em ocupações pro-

movidas por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos.

Uma outra medida mais recente respeita às empresas de inserção cuja regulamentação foi aprovada em 1998. As empresas de inserção têm como prioridade o "combate à pobreza e à exclusão social através da criação de novas oportunidades de inserção ou reinserção profissional de desempregados de longa duração, bem como de desempregados em desfavorecimento face ao mercado de trabalho, através da aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais adequadas ao exercício de uma actividade profissional". A medida visa, igualmente, o estímulo ao desenvolvimento local através da criação de empregos em actividades económicas dirigidas a necessidades sociais por satisfazer.

O terceiro exemplo de medidas de activação em Portugal é o dos programas de inserção no âmbito do Rendimento Mínimo Garantido (RMG). Em termos genéricos, estes traduzem-se num conjunto de "acções dirigidas aos titulares da prestação do Rendimento Mínimo e membros dos seus agregados familiares que visem, de forma adequada a cada situação, a criação de condições facilita-

doras do acesso à autonomia social e económica".

A prática de activação, em Portugal, está ainda associada ao sector da formação profissional, o qual visa a inserção sócio-profissional de certas categorias de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho (pessoas com baixos níveis de escolaridade e de qualificações, beneficiários do RMG, etc.).

A inventariação das medidas supracitadas não pretende mais do que assinalar que a prática de activação, embora mais recente do que em outros países da União Europeia, não é de todo insignificante e a sua adopção revela que o Estado português está a seguir a mesma orientação dos seus congéneres europeus ao privilegiar as medidas activas no combate ao desemprego e "como estímulo" à empregabilidade. Contudo, convém ressaltar o facto de que, em Portugal, contrariamente ao que acontece nos restantes parceiros europeus, os montantes de subsidiação são muito baixos, o que pode criar algum constrangimento perante a tentativa de mudança de orientação que possa vir a reduzir as ainda existentes e "indispensáveis" políticas passivas de emprego.

3. Algumas Reflexões a partir da Experiência dos Trabalhadores

A capacidade de integração das políticas de activação tem de ser avaliada não só através de relatórios e indicadores de execução, mas também à luz das experiências recolhidas de trabalhadores desempregados que nelas participaram. Com base num estudo, recentemente concluído, destinado a avaliar algumas dessas experiências em Portugal, procuraremos fazer, seguidamente, alguma reflexão sobre as diversas questões que se levantam quando se analisa a execução das políticas⁽³⁾.

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

políticas que mobilizam para a participação no mercado de trabalho não podem deixar de ter em vista futuras expectativas de emprego, porque sem isso a participação passará a ser considerada como mera obrigação e não como uma oportunidade (Lind, 1995: 192).

Neste domínio, a experiência portuguesa analisada evidencia contornos que lhe conferem algumas especificidades devido, não só, ao facto de se terem enfatizado demasiado os aspectos positivos na divulgação das medidas junto da população desempregada – gerando elevadas expectativas relativamente à sua efectiva inserção no mercado regular de trabalho – como ao de a instrumentalização da medida pelos seus promotores, de acordo com as suas necessidades de mão-de-obra, poder ocasionar situações que revelam um acesso sinuoso e muito condicionado, por estes trabalhadores desempregados, a direitos sociais que são garantidos à generalidade dos trabalhadores regulares (Hansen e Hespanha, 1998: 8).

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

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

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

Importa reconhecer que na execução das medidas de activação podem gerar-se estratégias de contorno à filosofia dos programas que enviezam completamente os seus resultados. Por um lado, tais estratégias parecem reflectir, antes de mais, uma certa ansiedade acerca da adesão aos programas de activação, dado que o objectivo que se pretende alcançar não é propriamente o preconizado pela medida, mas um grau de execução razoável que respeite os compromissos estabelecidos com as instâncias comunitárias que suportam financeiramente a aplicação destas políticas. Por outro lado, a ausência de fiscalização cria oportunidades para a manipulação das medidas no sentido da sua adequação a realidades e a públicos alvo que nem sempre são os visados pela medida.

Num outro sentido, se estar desempregado implica estar disponível para participar em medidas activas de emprego, então, a participação em políticas activas de emprego implica também reconhecer que a participação se confina a um mercado de trabalho artificial. Por isso tem razão quem defende que o estatuto de desempregado está, cada vez mais, conotado com situações de marginalização social, mesmo quando se é alvo de políticas orientadas (Lind, 1995: 201).

A terceira questão relevante tem a ver com a desvalorização do trabalho não pago como domínio de activação. De facto e até agora, as políticas activas têm privilegiado, apenas, a participação no mercado de trabalho pago, em consonância com os objectivos já referidos de combate à cultura de dependência, mas ignoram a predisposição para a participação em actividades socialmente úteis, mesmo que não remuneradas, como forma alternativa ao mercado de trabalho para quem não consegue encontrar emprego.

Nesse sentido, e sublinhando uma vez mais o facto de o trabalho ser a mais importante fonte de integração social e de que a ideia de que o trabalho, por si só, não significa necessariamente emprego, devem abrir-se novas perspectivas para a

adopção de modalidades de activação não subsidiadas (van Berkel, 1999: 98) que beneficiam da vantagem de não sujeitarem os trabalhadores ao risco da estigmatização que, com frequência, acompanha a participação activa nas modalidades mais convencionais.

A quarta questão prende-se com situações em que a activação ultrapassa os limites da simples participação no mercado de trabalho, fazendo recair nela o mérito de conseguir proporcionar à população excluída a possibilidade de negociar a via pela qual quer envolver-se numa actividade socialmente útil⁽⁴⁾. A eficácia das políticas activas decorre, assim, precisamente da sua capacidade em atender às diferenças que existem no grupo de desempregados e à singularidade de cada situação de modo a dar respostas adaptadas a cada um desses casos⁽⁵⁾.

Uma última questão tem a ver com a **capacidade de levar a cabo programas de activação que respeitem os pressupostos discutidos anteriormente**. O tipo de medidas activas, em vigor em Portugal, destinadas à população excluída e ou

(4) Exemplo disto é o que se passa com os planos de inserção do RMG, com os quais se deu o primeiro passo no sentido da institucionalização de um tipo de políticas personalizadas, assentes no consentimento dos indivíduos em relação ao modo como a sua inserção pode ser conseguida.

desempregada não difere muito do tipo de políticas que se encontram em prática noutros países da União Europeia. Para além de uma descoincidência entre um discurso de activação mais avançado, moldado à semelhança das directrizes da União Europeia e das próprias necessidades sociais, e uma prática muito mais retraída e com certas especificidades, a particularidade do caso português recai sobretudo no notório afastamento entre o que está instituído e a sua aplicação prática, à semelhança do que acontece com outras realidades semelhantes, nomeadamente no que refere às políticas passivas (Baptista, 1996: 197; Santos, 1999).

4. Breves Notas Conclusivas

Para estimular o crescimento económico e aumentar a competitividade dos seus produtos nos mercados mundiais, os Estados Europeus

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

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

O discurso de activação é sedutor e contém argumentos muito positivos para a realização de direitos sociais básicos ou de novos direitos sociais como o direito ao trabalho, à segurança social e à inserção social (Geldof: 1999). A sua prática, no entanto, levanta sérios problemas dada a sua permeabilidade a enviezamentos éticos, financeiros e de funcionalidade burocrática que, insidiosamente, se sobrepõem, muitas vezes, aos motivos nobres do discurso.

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

No entanto, a experiência portuguesa mais antiga de políticas de activação mostra que o risco de compulsão tem sido evitado e que tem existido uma razoável margem de negociação com os destinatários dessas políticas. De momento, não é possível fazer um juízo definitivo sobre as razões desta brandura, embora se reconheça que a reduzida subsidiação do desemprego torna a cenoura pouco apetecível e o cacete demasiado pesado. Mas não há como esquecer a própria *softness* do nosso Estado-Providência e as múltiplas razões associadas às nossas especificidades semi-periféricas ou sul-europeias (Santos, 1993; Ferrera, 1996, Santos, 1999).

Há sinais, contudo, de que as coisas podem mudar. Com a crescente europeização das nossas políticas e a crescente pressão sobre as instituições para que administrem eficientemente os recursos, num domínio em que a grande parte desses recursos provém precisamente de fundos europeus,

não admira que o lado impositivo da activação venha a prevalecer e que, em consequência, a margem de negociação dos cidadãos venha a desaparecer. Então, a resistência destes ao pronto-a-vestir das políticas e dos planos de inserção pode vir a ser julgada uma conduta ilegítima e, daí, não merecedora de qualquer protecção.

BIBLIOGRAFIA

- BAPTISTA, Rui (1996) *O impacto local das políticas de emprego: o caso dos subsídios de desemprego*. Coimbra, Faculdade de Economia.
- BOSCO, Alessandra e CHASSARD, Yves (1999) "A shift in the Paradigm: Surveying the European Union Discourse on Welfare and Work", in *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 43-58.
- FERRERA, Maurizio (1996) "The Southern Model of Welfare in Social Europe", in *Journal of European Social Policy* 6 (1), 17-37.
- GELDOF, Dirk (1999) "New activation policies: promises and risks", in *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 13-26.
- HANSEN, Henning e HESPANHA, Pedro (1998) *Integration policies: a cross-national comparative study of views on inclusion and exclusion*. Comparative Report, INPART – a TSER research project, Work Package 1 (mimeo).
- HEIKKILÄ, Matti (1999) "A brief introduction to the topic", in *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 5-1 and 87-91.
- HVINDEN, Bjørn (1999) "Activation: a Nordic Perspective", in *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 27-42.
- LIND, Jens (1995) "Unemployment Policy and Social Integration", in Nils Mortensen (ed.) *Social Integration and Marginalization*, Samfundslitteratur, 183-205.
- MOLLER, Iver (1995) "Some Empirical and Theoretical Perspectives on Labour Market Marginalisation", in Nils Mortensen (ed.) *Social Integration and Marginalization*. Samfundslitteratur, 114-146.
- OCDE (1998) *Local Management. For a more effective employment policies*. Organisation for Economic co-operation and Development.
- ROCHE, Maurice (1992) *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Cambridge, Polity Press.
- SANTOS, Boaventura S. (1993) "O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semi-periferia: o caso português", in Boaventura de Sousa Santos (org.) *Portugal: Um retrato singular*. Porto, Afrontamento, 17-56.
- SANTOS, Boaventura S. (1999) "The Welfare State in Portugal: Between Conflicting Globalizations". *Oficina do CES*, 140.
- Van BERKEL, Rik; COENEN, Harry; DEKKER, Arjen (1999) "Regulating the unemployed: from protection to participation". In Jens Lind and Iver Homemann Møller (eds.) *Inclusion and Exclusion: unemployment and non-standard Employment in Europe*. Ashgate, Aldershot, 89-109.