

GLOBALIZAÇÃO, TRABALHO E DESEMPREGO

*Trajectórias de Exclusão e Estratégias de Enfrentamento **

JORGE CALEIRAS

SOCIÓLOGO. CENTRO DISTRITAL DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA
SOCIAL DE LEIRIA

RESUMO

Este texto projecta uma análise do recente recrudescimento do desemprego em Portugal e pretende estudar as consequências deste fenómeno.

Partindo de um contexto internacional marcado por profundas mudanças e por um momento particular de recessão económica, procura-se situar aí as determinantes do desemprego, para depois, à escala dos indivíduos e das famílias, problematizar os efeitos e os padrões de comportamento que ele suscita junto de quem o experimenta.

É dada também atenção especial à análise do papel protector do Estado e à dinâmica das políticas públicas que visam atenuar as situações de risco social mais corrosivas.

O trabalho assenta na combinação de actividades de carácter extensivo e quantitativo, como a recolha e o tratamento de informação estatística, com tarefas de tipo compreensivo e qualitativo, através das quais se procura discutir as consequências materiais e simbólicas no plano concreto das condições de existência quotidiana daqueles que são atingidos pelo desemprego.

* Este texto tem um carácter exploratório e condensa o essencial de um projecto de investigação, que visa o doutoramento, apresentado à Fundação para a Ciência e Tecnologia e à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

1. INTRODUÇÃO: O SENTIDO DE UMA ANÁLISE

O ponto de partida deste texto, cujo carácter é essencialmente exploratório, assenta em duas constatações. Uma primeira é a de que Portugal tem historicamente níveis de pobreza e de exclusão que não são de todo aceitáveis à luz dos parâmetros das sociedades desenvolvidas. A acrescer a esta inaceitabilidade estrutural, uma segunda constatação, esta de natureza mais conjuntural, está conjugadamente na génese deste projecto: em resultado do abrandamento da actividade económica, o recente encerramento de empresas e as consequentes vagas de redução de pessoal estão a gerar níveis de desemprego a que o país não estava habituado, ao contrário da maioria dos parceiros comunitários, já familiarizados com taxas de desemprego mais elevadas.

Dados do Eurostat sobre a pobreza apontam para valores absolutamente inaceitáveis: 21% dos portugueses, ou seja, um em cada cinco portugueses, vivia em 2000 (dado mais recente) com um rendimento mensal inferior ao limiar de pobreza – cerca de 350 Euros. E ainda assim, de acordo com os mesmos dados, é de ter em linha de conta que Portugal conheceu na segunda metade da década de noventa uma diminuição da taxa de pobreza, anteriormente ainda mais elevada. De facto em 1995, a taxa de pobreza situava-se nos 23%. Fruto de políticas entretanto concebidas e implementadas, como o Rendimento mínimo Garantido (agora re-baptizado de Rendimento Social de Inserção), do crescimento do salário mínimo nacional acima dos níveis de inflação, do aumento das pensões mais degradadas e ainda dos Programas de Luta Contra a Pobreza, esse valor estacionou, desde 1998 e até 2000, na casa dos 21%. Digno de registo é ainda o facto de este último valor se situar seis pontos percentuais acima da média europeia (Eurostat, 2003).

Quanto ao recrudescimento do desemprego, ele é bem expresso através dos indicadores mais recentes. Dados do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) mostram que o número de desempregados inscritos nos Centros de Emprego tem vindo sucessivamente a crescer, depois de momentos anteriores caracterizados por decréscimos. No final de 1999 o número de desempregados era de 341 274; em 2000 era de 326 037 e, no ano seguinte, apresentava um valor ainda mais baixo – 324 280. A partir daí, tem vindo sucessivamente a aumentar: 380 303 em 2002 e 452 542 em 2003. Em Janeiro de 2004, o número de desempregados era de 464 450 e, tendo

em conta a actual situação da economia e ainda alguma incerteza quanto à sua evolução num futuro próximo, os próximos meses não se mostram favoráveis.

A evolução do desemprego na União Europeia em 2002 e no primeiro quadrimestre de 2003, mostra que Portugal, embora mantenha níveis de desemprego inferiores à média europeia, tem vindo a registar acréscimos mais acentuados na taxa de desemprego do que a maioria dos Estados que a compõem, agravando-se, deste modo, a sua posição relativa, depois de anteriormente ter conseguido uma das mais baixas taxas de desemprego da União.

De acordo com os dados do Eurostat, relativos a Janeiro do ano em curso, o desemprego subiu na zona Euro de 8,2% para 8,8% no espaço de dois anos. Portugal nesse mesmo mês registava uma taxa de 6,7%, valor abaixo, portanto, da média da Zona Euro. Em Espanha a taxa apresentava os valores mais elevados (11,2%) enquanto o Luxemburgo registava a taxa mais baixa (3,9%). Todavia, o desemprego teve a sua maior expressão em Portugal nos dois últimos anos: a taxa de desemprego subiu de 4,3% em Janeiro de 2002 para 6,7% em Janeiro de 2004.

Significa isto que estamos em presença de valores a que o país não estava habituado. E destes valores, dados os baixos níveis de habilitações e de qualificações profissionais, bem como as debilidades estruturais dos sistemas de protecção, não é difícil supor que uma fatia significativa apresente um elevado nível de complexidade quanto à probabilidade de regresso ao mercado de trabalho. A ser assim, estamos perante casos que do ponto de vista do seu enquadramento social têm, para além de consequências pessoais, efeitos multiplicadores danosos para as células familiares e para as comunidades e redes sociais em que estas se inserem. Do ponto de vista do seu enquadramento económico estes casos representam também, por um lado, subaproveitamento e mesmo desperdício de potencial humano e, por outro, afastamento de um volume significativo de indivíduos dos processos produtivos, com reflexos ao nível da diminuição do poder de compra.

Para além dos números, existem as experiências individuais e irredutíveis do desemprego que, porque muito mediatizadas, têm sido publicamente muito visíveis – seja logo à entrada no mercado de trabalho, seja em vários momentos do percurso

activo, seja ainda pouco antes da saída do mercado de trabalho, com duração mais ou menos prolongada.

É verdade que a interrupção do emprego (ou o não acesso ao primeiro emprego) não se traduz automaticamente na génese de um processo de exclusão que desemboca na falência das redes sociais. Tal como não existe comprovação empírica da investigação desenvolvida no período entre-guerras que sugeria que a condição de desemprego levaria ao colapso dessas redes (Jahoda *et al.*, 1971), trabalhos recentes de Gallie mostram que não existem evidências de qualquer colapso geral das redes sociais fruto da condição de desemprego (Gallie, 1999; Gallie, 2000).

Todavia, não deixa de ser verdade que a condição de desemprego, especialmente se for de longa duração, associada a outros factores – no caso português, o baixo nível de habilitações e de qualificações profissionais dos trabalhadores ou a debilidade estrutural dos dispositivos públicos protectores – pode desencadear situações de risco e, em segmentos particularmente vulneráveis, pode conduzir a *círculos viciosos* de exclusão, numa espiral de deterioração das dinâmicas de pertença a grandes sistemas funcionais, como sejam, para além do sistema do trabalho, o sistema do rendimento/consumo ou o sistema das redes sociais, entre outros (Hespanha e Moller, 2002).

Daí que seja necessário conhecer as consequências pessoais deste fenómeno ao nível dos indivíduos e das famílias, ao nível de cada caso concreto. Neles, e só neles, é possível detectar, em profundidade, os resultados conjugados de diferentes causas, de distintos efeitos e de diversos padrões de resposta, incluindo aqui tanto estratégias individuais e familiares como medidas institucionais tomadas em sede de política social e de emprego.

Assim, a questão geral que se coloca é a de saber em que medida o actual recrudescimento do desemprego em Portugal, associado a um momento de recessão económica internacional, se constitui (ou não) numa potencial fonte desencadeadora de novas situações de exclusão, cujas incidências serão particularmente sentidas à escala dos indivíduos e das famílias, sobretudo se não forem reforçados os mecanismos de intervenção política vocacionados para a reinserção profissional,

especialmente, se não forem (re)inventados e ajustados aos novos públicos desempregados.

É em torno desta questão que se propõem três reflexões críticas: **i)** uma primeira acerca de macroprocessos exógenos que crescentemente explicam o recrudescimento do desemprego, como sejam os processos de globalização e de integração europeia; **ii)** uma segunda, de natureza fenomenológica, sobre a dimensão compreensiva das vulnerabilidades e dos riscos de exclusão vividos em quadro recessivo; **iii)** e uma terceira reflexão sobre as vias de regulação social, sobre as dinâmicas reactivas dos mecanismos protectores do risco social e sobre os mecanismos de (re)activação designadamente as acções operadas no vasto espaço compreendido entre o Estado e o mercado, no âmbito do que se convencionou chamar *Terceiro Sector*.

2. GLOBALIZAÇÃO, TRABALHO E DESEMPREGO

Têm sido frequentemente mapeadas as relações entre o capitalismo na era da globalização e a pobreza do mundo (Bourdieu, 1993; Chomsky, 1996; Chossudovsky, 1997; Husson, 1999). Traço comum entre elas é o facto de o capitalismo colocar à margem tudo o que não consegue submeter à sua lógica de maximização do lucro. São os casos, em particular nos países desenvolvidos, do desemprego ou da exclusão, embora estes fenómenos apresentem diferentes configurações que são função de estratégias de ajustamento estrutural distintas, de padrões de desenvolvimento desiguais e de recursos disponíveis diversos (Husson, 1999; Dupas, 2001).

É inquestionável que as estruturas sociais nos países industrializados têm evoluído no sentido de um modelo polarizado em que se acentuam as desigualdades entre os segmentos mais ricos e os segmentos mais pobres da população. A polarização social é, aliás, considerada uma característica marcante do capitalismo contemporâneo (Beck, 2000). Numa versão sucinta, Young (1999) sublinha a transição de uma sociedade includente para uma sociedade excludente, de uma sociedade que assimila para uma sociedade que separa, enfim, de uma sociedade que incorpora para uma sociedade que exclui. O espectro do emprego, cada vez mais descontínuo e precário, é atingindo muito particularmente, mesmo em países do norte da Europa que se constituíram como padrão de referência do pleno emprego. Fruto do capitalismo globalizado, dos processos de reestruturação industrial que lhe estão associados e do

envelhecimento demográfico, os sistemas de emprego têm experimentado crises mais ou menos profundas que se manifestam no aumento do desemprego de longa duração e na generalização de precaridades e descontinuidades nas relações laborais.

Perante o desemprego que se tornou estrutural, a sociedade salarial foi inviabilizada (Beck, 2000). Mas como as sociedades continuam, apesar de tudo, organizadas em torno do trabalho e da produção, quando o emprego se torna precário, quando simplesmente deixa de existir, quando deixa, portanto, de ser um espaço de (re)produção de elos sociais, assiste-se ao “*enfraquecimento da condição salarial*”, o que pode conduzir a um processo que Castel (1995), numa imagem evocadora e precisa, designa por “*desfiliação*”.

Daqui decorrem consequências. Desde logo, uma consequência de ordem colectiva: o aumento dos encargos dos sistemas de protecção social, fruto do fluxo crescente de solicitações (Lesthaege, 1991; Esping-Andersen, 1996). E outra, de ordem individual: a instabilidade pessoal (Mingione, 1998; Sennett, 2001), fruto de condições de trabalho e salários insuficientes para permitir a plena integração do trabalhador. É neste sentido que Mingione (1998) demonstra que a crise do emprego se transforma em crise social.

Neste processo de crise, comandado pelas exigências tributárias da evolução recente do capitalismo, a estabilidade dos indivíduos e das famílias, dos vínculos sociais ou do próprio contrato social, tal como a modernidade o desenvolveu e consolidou, têm vindo a ser postos em causa (Castel, 1995; Schnapper, 1998). As recentes manifestações em Seattle, em Gotemburgo ou em Génova mostram que a globalização falhou no que respeita às questões sociais. Mostram que a governação económica não é, por si só, suficiente porque se transformou numa máquina de produção de desigualdades e de exclusão. Mostram ainda, como já afirmara Husson (1999), que o capitalismo perdeu a sua legitimidade como factor de ordem e de progresso universais.

Ora, daqui resulta uma reflexão acerca dos impactes da globalização e da integração europeia na economia portuguesa e à pressuposição de que tanto uns como outros têm, *grosso modo*, dado nome a uma forte pressão do mercado mundial e ao predomínio de uma lógica de normalização sobre uma lógica de articulação de

racionalidades diversas. Em resultado, a economia portuguesa tem visto a sua acção condicionada por opções políticas restritivas, assumidas no sentido do funcionamento liberalizado do mercado, do controlo da inflação e do défice público.

Estas opções consolidaram a passagem de um sistema económico até há pouco tempo caracterizado por uma forte regulação estatal para outro sistema de regulação comandado pelo mercado em constante turbulência e mutação. O mercado de trabalho não escapa a esta lógica, à qual reage, adaptando-se. Disso é exemplo o processo de revisão e implementação das leis laborais – o Código do Trabalho e respectiva regulamentação¹.

As condições em que o trabalho é exercido estão, pois, em processo de redefinição, caracterizado pela consolidação da tendência para a desregulação e, conseqüentemente, para a precarização, uma vez que o trabalho tem vindo a perder força política frente ao capital.

Mas o momento actual é também, tal como há uma década atrás, um momento de recessão que se tem traduzido, de forma muito mediatizada, em processos de *down sizing* e *reengineering*, ou mesmo de encerramento de empresas, muitas delas deslocadas para outros territórios onde o factor trabalho constitui menor custo. A vaga de mão-de-obra “descartável” daqui resultante tem sido de tal ordem significativa que tem gerado inclusivamente intervenções públicas da parte do Presidente da República².

Depois da agricultura, é agora a vez das empresas, sobretudo do sector secundário, deixarem de criar e de manter emprego. Tal como nas sociedades desenvolvidas do centro e do norte da Europa, Portugal é agora também confrontado com a questão social relativa à exclusão profissional de segmentos significativos da população.

¹ A Lei nº 99/2003, de 27 de Agosto, aprovou o Código do Trabalho. Posteriormente, entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2003. Com a aprovação deste Código foram transpostas para a ordem jurídica nacional, de forma parcial ou total, um conjunto vasto de Directivas comunitárias sobre condições aplicáveis aos contratos e às relações de trabalho.

² Refira-se, a título de exemplo, a Declaração proferida, no dia 12 de Fevereiro de 2003, a propósito de uma audiência concedida às trabalhadoras de um empresa encerrada na zona de Aveiro; ou o Discurso proferido na Assembleia da República, no dia 25 de Abril de 2003.

³ O conceito de empregabilidade é aqui entendido, de forma simples, como a probabilidade que um indivíduo tem em sair da situação de desemprego e de se (re)inserir profissionalmente.

Postos à margem do sistema produtivo, estes segmentos tendem a acumular desvantagens e a ver-se excluídos da possibilidade de participar plenamente na vida em sociedade e de direitos de cidadania elementares.

Podemos assim afirmar que na medida em que aumenta a precarização, na medida em que a insegurança se generaliza, na medida em que cresce o desemprego, enfim, na medida em que o trabalho assalariado entra em crise, entra também em crise a toda a estabilidade e linearidade que lhe havia estado associada no passado. Ou seja, a precarização, a insegurança nos postos de trabalho e, sobretudo, o desemprego, porque se estão também a constituir como fortes tendências da dinâmica social da sociedade portuguesa contemporânea, podem, por essa via, assumir formas (novas) de exclusão, formas estas decorrentes da privação dos benefícios sociais funcionalmente associados ao emprego e à contribuição.

Acresce que quando, como actualmente, o mercado de trabalho não se encontra em expansão, quando, ao contrário, se encontra em contracção, deixando grande parte daqueles que procuram emprego de fora, tende a acentuar-se uma lógica discursiva que faz transferir do social para o individual a responsabilidade pela inserção profissional dos indivíduos que experimentam o desemprego. Isto é, tende a procurar-se nas virtudes individuais e nas qualificações de cada um as razões pelas quais alguns são empregáveis e outros não, as razões pelas quais uns conseguem empregar-se e outros não. É neste sentido que o conceito de empregabilidade³ tem vindo a ganhar importância no discurso político e académico. Mas este sentido torna-se redutor ao ser confinado à escala do indivíduo. Porque, se por um lado, escamoteia as dinâmicas plurais, complexas e turbulentas do mercado de trabalho, por outro, parece responsabilizar em exclusivo o desempregado pela sua própria condição, de tal forma que pode inclusivamente vir a ser estigmatizante.

3. DEBILIDADE DOS MECANISMOS PROTECTORES

É conhecido que entre 1945 e 1975, a Europa assistiu a um crescimento económico assente em políticas neo-keynesianas. A economia absorvia a mão-de-obra, os salários, nos países industrializados, reflectiam os ganhos de produtividade resultantes

da modernização tecnológica, os empregos eram estáveis e as situações de desemprego eram passageiras e estavam confinadas a valores relativamente baixos. Este modelo assegurava o pleno emprego e as medidas de redistribuição de riqueza e de segurança de rendimentos eram garantidas pelo Estado-Providência, apresentado como o garante do bem-estar.

Com a crise que se seguiu, as primeiras grandes reestruturações industriais e a diminuição consequente do poder de compra dos indivíduos e das famílias atingidas pelo desemprego fez emergir novas formas de pobreza. A partir de então já não se tratava de pobreza residual: o desemprego tornara-se permanente e estrutural, conduzindo a formas de marginalização que passaram a ser baptizadas de exclusão. Na sequência, as condições de acesso à protecção social agravaram-se e multiplicaram-se os incentivos ao emprego – estímulo à formação, incentivo à flexibilidade das empresas e da mão-de-obra, ... – num quadro de desemprego crónico.

Nas duas últimas décadas, o cenário agravou-se. A oferta de emprego escasseia, o desemprego estrutural e persistente, transformou-se num fenómeno resistente às terapias políticas tradicionais. Por outro lado, na ausência de emprego, a preocupação maior tem sido a compensação dos rendimentos perdidos através da subsidização. Porém, a duração do subsídio deixou de ser suficiente para cobrir todo o período até ser alcançado novo emprego e a despesa pública com a subsidização atingiu valores significativos.

A situação é tanto mais problemática quanto pensarmos que as sociedades salariais sempre fizeram assentar no emprego a principal via para a inclusão social. Perante este quadro, o Estado-Providência, em alegada crise ideológica e financeira, tem vindo a substituir a lógica passiva de subsidização por atitudes mais activas de (re)inserção de desempregados, ou seja por políticas activas de emprego. Tanto através da promoção de novos empregos, designadamente no Terceiro Sector, no domínio da economia social ou solidária, como através do aumento da empregabilidade promovendo a formação e a (re)qualificação dos desempregados, ou através mesmo da imputação a estes, numa lógica de retribuição das ajudas recebidas

do Estado pela via do trabalho, de ocupações (socialmente) úteis. No quadro europeu, estas políticas rapidamente se estenderam e disseminaram.

Assim se compreende que no âmbito das Cimeiras do Luxemburgo, em 1997, e de Lisboa, em 2000, tenha sido possível identificar um conjunto de questões que impendem sobre o emprego e que se relacionam com a sua quantidade, qualidade e acesso. A saber: o enorme volume de desempregados na Europa, à época cerca de 17 milhões; e, em contraponto, a baixa taxa de emprego; a persistência de desemprego estrutural de longa duração; a acentuação de desequilíbrios regionais no mercado de trabalho; a precarização de vínculos laborais; ou a dificuldade adicional de acesso ao emprego da parte de segmentos populacionais específicos, como sejam, os menos habilitados, os mais velhos, ou as mulheres⁴ (CE, 2001).

Neste sentido, foi delineada uma estratégia global de luta contra a exclusão e de “regresso ao trabalho”, considerado este como a principal via para a inclusão, particularmente dos grupos mais desfavorecidos. A definição dessa estratégia passou pelo fomento da competitividade e da inovação, através da transição para uma sociedade assente no conhecimento; pela revitalização e modernização do Modelo Social Europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão; pela redução da pressão fiscal sobre o trabalho, em particular sobre os trabalhadores pouco qualificados e com baixos salários; pela melhoria dos regimes de incentivo ao emprego; pelo prolongamento e melhoria da escolaridade dos jovens entre os 18 e os 24 anos; e pelo aumento gradual da taxa média de emprego para valores próximos dos 70% até 2010 (CE, 2001).

Alguns meses após a Cimeira de Lisboa e no seguimento da estratégia aí definida, na Cimeira de Nice, em Dezembro de 2000, a interacção dinâmica entre a política económica, a política social e a política de emprego passou a constituir o cerne da nova agenda social da União Europeia, num reconhecimento óbvio da necessidade de fazer evoluir o Modelo Social Europeu. Os Pactos Territoriais para o Emprego, os Planos Nacionais para a Inclusão ou a iniciativa EQUAL, são exemplos de acções que espelham novas visões e novas práticas de regulação social que valorizam o vasto

⁴ No caso português, como é sabido, a taxa de feminização do mercado de trabalho apresenta valores relativamente elevados.

espaço de potencial interventivo, compreendido entre o Estado e o mercado que é o *Terceiro Sector*. A luta contra o desemprego e a exclusão deixou de ser vista apenas como um problema de equilíbrio económico. Passou a ser vista também como um desafio no combate aos factores de risco da coesão social, transformando esta numa constante do discurso político europeu (Hespanha, 2002). No entanto, dados recentes do Eurostat continuam a mostrar a situação do desemprego na Europa: em Janeiro último, 12,3 milhões de pessoas, na zona Euro, estavam desempregadas, enquanto no conjunto da União Europeia, esse valor era de 14,2 milhões pessoas.

Desde o apoio do Estado até à solidariedade familiar, passando pelas redes de proximidade são vários os mecanismos de regulação social que podem permitir atenuar os efeitos do desemprego. Face ao insuficiente funcionamento do mercado de trabalho, que era suposto garantir a integração económica dos indivíduos, é suposto que o Estado garanta a integração social pela via da substituição temporária dos rendimentos perdidos e que a solidariedade familiar e as redes de proximidade garantam ainda a integração interpessoal. Mas estes mecanismos só podem ser verdadeiramente interpretados no *interface* entre a dimensão *macro-social* e a dimensão *micro-social*. A primeira respeita ao contexto institucional e aos elementos da morfologia social; a segunda respeita à relação que quem experimenta o desemprego mantém, por um lado, com o Estado e, por outro, com a família e com os restantes laços sociais.

É sabido que Portugal se caracteriza por um Estado-Providência fraco e que, ao contrário, é a Sociedade-Providência, enquanto conjunto de redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreajuda assentes em laços de parentesco e de vizinhança, que se substitui, muitas vezes, a essa fraqueza (Santos, 1990). Por outro lado, é igualmente sabido que, ao contrário de outras sociedades europeias industrializadas, a sociedade portuguesa se constitui como uma sociedade salarial inacabada, na qual o estatuto do emprego é débil, a economia informal está muito presente e a relação com as instituições, em geral, não tem sido até agora estigmatizante⁵.

⁵ Embora, como se disse acima, por via do discurso emergente que responsabiliza o desempregado pela sua condição, este risco possa vir a ocorrer, tal como acontece nas sociedades salariais desenvolvidas, onde o estatuto social do desemprego é mais desfavorável e estigmatizante.

Conhecidos estes factos, é então de considerar, à partida, que o estatuto e a vivência do desemprego serão menos difíceis de suportar do que noutras sociedades centrais da Europa, dada a maior densidade dos laços sociais e a forte integração social, em geral, conjugada com a tendência para o exercício de actividades informais e a (ainda) fraca estigmatização na relação com as instituições.

Mas, no momento presente, é preciso ter em conta, por um lado, as actuais fragilidades dos orçamentos familiares fruto do sobreendividamento e, por outro, que não raras vezes, é mesmo toda a família que acaba por ser atingida pelo desemprego (marido e mulher), o que pode, por esta via, debilitar capacidades de resposta no âmbito das solidariedades organizadas em torno da família. E em relação aos apoios do Estado ou às transferências do sistema de segurança social, é ainda de ter em conta a existência de limites, tanto financeiros (aumento das despesas públicas, apesar dos níveis de protecção serem relativamente baixos), como ideológicos (o discurso dominante da competitividade) e organizacionais (défice e reforma do sistema de segurança social) que se constituem, aliás, como condicionantes com as quais o próprio Estado tem de operar para fazer face à pressão que sobre ele se exerce para que cumpra, nomeadamente em situações de crise como aquela que é vivida, as suas responsabilidades sociais.

Uma questão que daqui emerge é a de que, neste contexto, o descomprometimento do Estado através de restrições orçamentais nas políticas de bem-estar social pode contribuir para uma erosão dos vínculos sociais. Nesta medida, a jusante da condição de desemprego, é o próprio Estado que pode vir a contribuir para a dilatação do risco de exclusão nos indivíduos e famílias mais vulneráveis ou, no mínimo, que pode contribuir para amplificar nestes o sentimento da sua condição de exclusão.

Importa agora questionar a forma como reagem as solidariedades em torno das famílias, nas quais é vivido o desemprego. Como estas são sensíveis aos condicionalismos que as invadem e interferem com as suas dinâmicas características, as famílias e os indivíduos que as compõem tendem a reagir através de processos de reajustamento e de reorganização que passam pela alteração nas formas de viver o quotidiano e nas projecções que podem ser feitas em relação ao futuro.

4. CONSEQUÊNCIAS PESSOAIS DO DESEMPREGO

As consequências do desemprego podem ser analisadas em dois planos. No plano *macro*, global e económico, no âmbito do qual emergem diversos temas, como sejam, a recomposição das estruturas de poder económico, a nova divisão internacional do trabalho e os factores de competitividade, as alterações no paradigma do trabalho ou o papel protector do Estado e da Sociedade nestas circunstâncias.

Mas podem igualmente ser analisadas no plano *micro*, pessoal e compreensivo, isto é, no plano concreto da vida dos indivíduos e das suas famílias, das suas condições de existência, quer materiais, quer simbólicas. Aqui, aqueles que não se adaptam ao ritmo das mudanças, que não se adaptam às competências e qualificações exigidas pelos novos modos de produção (o *just-in-time*, o *out-sourcing* ou a flexibilidade funcional), aqueles que não apresentam *performances* ajustadas, que não são rentáveis nem competitivos, que não são capazes de conviver com as novas regras impostas pelo mercado, são relegados para a margem do sistema produtivo, engrossando os números do desemprego. Desta forma, são as próprias modalidades de inserção e de participação na vida social dos indivíduos e das famílias pela via do trabalho que são colocadas em causa, com as consequências que daí decorrem: consequências na relação mantida com a sociedade, consequências na construção da própria identidade.

Uma questão que se levanta é a de que a experiência de desemprego vivida pelo indivíduo na esfera social e económica contamina necessariamente a esfera da sua vida privada e familiar. Como bem mostrou Sennett (2001), a propósito das consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo, as alterações nas condições laborais acarretam para o indivíduo que as experimenta efeitos corrosivos sobre várias dimensões da sua vida pessoal. De modo semelhante, a ausência de emprego, sobretudo se for prolongada, desencadeia um conjunto de efeitos que não podem ser reduzidos à simples dimensão material do rendimento e do consumo. A ausência de emprego remete também para efeitos no domínio do simbólico, para dimensões não mercantis, como sejam, a quebra na produção de elos sociais, alterações no estilo de vida, no estatuto social, na forma como se é visto e reconhecido pelo outros, ou nas relações de dependência estabelecidas.

Outra questão relevante aqui diz respeito às estratégias e às representações que os indivíduos e as famílias fazem accionar face à condição de desemprego. A este propósito, o que particularmente nos interessa é a análise das formas de se adaptar, de reagir e de gerir as tensões ligadas a esta condição, que para muitos é inédita. Podemos questionar como é que os indivíduos e as famílias desenvolvem, na prática, a sua adaptação e a sua reacção à experiência? Quais as formas concretas que materializam essa adaptação e essa reacção? Como é que as podemos caracterizar? Quais os processos utilizados para gerir as tensões existenciais que resultam desta vivência? Ou, quais os recursos (princípios, modelos, imagens, atributos, solidariedades) a que os indivíduos e as famílias fazem apelo nestas circunstâncias?

Este conjunto de questões sugere que o desemprego afecta indivíduos e famílias com recursos e atributos diferenciados. Daí a condição de desemprego não ser vivida da mesma maneira por todos os indivíduos ou famílias, nem suscitar deles e delas o mesmo tipo de comportamento. Na medida em que os recursos são diferentes, também as vivências da condição de desemprego são diferenciadas. Num processo de progressiva dualização social, os indivíduos e as famílias possuidores de “fracos recursos” tendem a experimentar a condição de desemprego e a geri-la com uma carga dramática bem mais elevada do que os indivíduos e famílias possuidores de “fortes recursos”.

Por outro lado, a condição de desemprego também será diferentemente vivida, provocando impactes e comportamentos reactivos distintos nos indivíduos em função da natureza e da duração do desemprego, da idade, do género e das habilitações e qualificações de quem é atingido, ou dos próprios níveis de protecção social presumidos, sabendo-se que à partida quanto melhor tenha sido o emprego, melhor será posteriormente o nível de protecção. Em relação às famílias, os impactes e os comportamentos provocados serão distintos consoante, por exemplo, se trate de um agregado atingido por inteiro (marido e mulher) ou se trate apenas de um dos cônjuges atingido. E serão igualmente distintos os impactes e os comportamentos consoante os compromissos de dívida anteriormente assumidos pelo agregado ou do próprio número de elementos dependentes que o compõem (número de filhos, por exemplo).

Nas situações em que se conjugam desemprego de carácter prolongado, debilidade dos mecanismos públicos de protecção, “fracos recursos” pessoais reactivos e fragilidade das redes de solidariedade, as consequências pessoais e familiares são mais corrosivas e, portanto, o risco de serem gerados, a jusante, círculos viciosos de exclusão é potenciado.

5. (IR)RACIONALIDADES DA ACTIVAÇÃO

É certo que as situações de pobreza e de exclusão só podem ser verdadeiramente combatidas através da participação activa de quem experimenta o desemprego na vida social e de trabalho, e não apenas através do usufruto de um rendimento sem contrapartida. Neste sentido as medidas de activação funcionam como uma espécie de trampolim entre situações de exclusão e situações efectivas de inserção (Hansen e Hespanha, 1998). Neste aspecto parece existir hoje um consenso generalizado. Contudo, o mesmo já não se poderá afirmar relativamente a um conjunto de questões que as políticas de activação levantam e que se prendem com aquela levantada a propósito do conceito de empregabilidade.

Uma primeira questão respeita ao facto de que estas medidas se fazem acompanhar de elevadas obrigações para os utilizadores, o que levanta o problema do seu grau de compulsão, assim como o seu carácter disciplinador e punitivo (Geldof, 1999; Berkel, 1999). Uma segunda respeita à tendência para estas políticas criarem um mercado de trabalho secundário, caracterizado por tarefas temporárias e inapropriadas à inserção profissional, no qual os utilizadores não gozam dos mesmos direitos laborais dos trabalhadores regulares, nem de liberdade e autonomia individuais (Hvinden, 1999; Heikkila, 1999). Outra tem a ver com a relativa incapacidade de estas políticas fazerem aceder a empregos, não evitando assim a permanência de níveis elevados de desemprego. E, finalmente, outra questão que respeita ao facto de, nestas circunstâncias, o estatuto de desempregado, sobretudo o de longa duração, estar a ser associado a situações de marginalização social (Lind, 1995).

A experiência portuguesa tem mostrado que algumas questões têm sido, de certa forma, evitadas, tanto relativamente ao grau de compulsão, como relativamente aos níveis de negociação com os utilizadores das medidas (Hespanha e Matos, 1999; Hespanha, 2002). Porém, emergem sinais de mudança. A crescente europeização das

políticas ou a pressão institucional, fruto do discurso sobre o controlo orçamental, parecem para isso contribuir.

Pode-se levantar o problema da existência de um desajustamento entre algumas das medidas e os novos públicos desempregados. Tal desajustamento pode ser visível tanto na perspectiva da utilização institucional das medidas, como na dos resultados individuais efectivamente atingidos.

No âmbito da primeira perspectiva é notória uma forte tendência para a utilização perversa e instrumental deste tipo de medidas pelos próprios serviços públicos⁶. Os Programas Ocupacionais (POC's) são disso exemplo. Através do recurso a eles, diferentes serviços têm vindo a conseguir atenuar alegadas carências de recursos humanos, assegurando mão-de-obra “barata” que, rotativamente, vai garantindo a execução de tarefas permanentes. Na segunda perspectiva, o problema que se levanta é o de que aqueles Programas têm pouco potencial *emancipatório*, isto é, o seu impacto é pouco significativo na melhoria da empregabilidade dos seus utilizadores. Este carácter frágil é passível de ser compreendido em duas ópticas: **i)** a partir de “*fora*”, isto é, com base na análise quantitativa do (baixo) número de utilizadores que conseguem efectiva inserção profissional assente neste tipo de Programas; **ii)** a partir de “*dentro*”, isto é, com base, por um lado, na análise das representações que os próprios utilizadores têm acerca dos Programas enquanto ocupações temporárias, inapropriadas e que não conduzem à efectiva inserção profissional, e, por outro, com base na análise das trajectórias dos utilizadores que tendem a “saltar” de Programa em Programa numa lógica continuada de exclusão do mercado regular de trabalho.

Parece-nos, pois, necessário efectuar um reexame a essas medidas, permitindo, quer a reanálise de situações anteriores, quer o ajustamento aos novos públicos. Para isso é fundamental alargar, por exemplo, o horizonte do Mercado Social de Emprego (MSE), imaginando formatos complementares ou alternativos, com maior grau de especificidade, de flexibilidade e precisão, que permitam abarcar a diversidade de situações. O espaço privilegiado para a imaginação destes formatos parece ser aquele compreendido entre o Estado (como garante da cidadania) e o mercado (como garante

⁶ Este tipo de utilização gerou inclusivamente uma recomendação pública recente do Provedor de Justiça.

da produção dos recursos necessários). Só com a maior exploração deste amplo espaço, função que a nosso ver continua a caber ao Estado, se poderão (re)criar formas que permitam alargar a base da participação nos processos produtivos e potenciar a coesão social.

BIBLIOGRAFIA

AMARO, R. R. (2003) “A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal. Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza”. B IT.

BECK, U. (2000) *The Brave New World of Work*. Cambridge. Polity Press.

BELL, D. (1987) *The World and the United States in 2013*, *Daedalus*, 116 (3).

BERKEL, R. *et al.* (1999) *Regulation the Unemployed: From Protection to Participation*. In Jens Lind and Iver Moller (eds.) *Inclusion and Exclusion: Unemployment and Non-Standard Employment in Europe*. Ashgate, Aldershot.

BOURDIEU, P. (1993) *La Misère du Monde*. Paris, Seuil.

BRUTO DA COSTA, Alfredo (2001) *Exclusões Sociais*. Lisboa, Gradiva.

CAPUCHA, L. (1999), *Relatório de Avaliação da Fase Experimental do RMG*. Lisboa, CIES/MSSS.

CASTEL, R.(1995) *Les Métamorphoses de la Question Social: Une Chronique du Salarial*. Paris, Fayard.

CNRM (2002) *Avaliação de Impactes do RMG: Síntese e Recomendações*. Lisboa, IDS.

CE (2001) *Relatório Sobre As Políticas Sociais e de Emprego na EU 1999 –2001*.

CHOMSKY, N. (1996) *Novas e Velhas Ordens Mundiais*. São Paulo, Scritta.

CHOSSUDOVSKY, M. (1997) *The Globalisation of Poverty*. London, Zed Books.

DICKEN, P. (1998) *Global Shift: Transforming the World Economy*. London, Chapman.

ESPING-ANDERSEN, G. (Ed.) (1996) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London, Sage.

GALLIE, D. (1999) *Unemployment and Social Exclusion in the European Union*. *European Societies*, Vol. 1, n° 2: 139-169.

GALLIE, D. (2000) *Unemployment, Work and Welfare*. Comunicação apresentada no Seminário *Towards a Learning Society. Innovation and Competence Building with Social Cohesion for Europe*. Guincho, Lisboa, Quinta da Marinha, 28-30 de Maio.

GELDOF, D. (1999) *New Activation Policies: Promises and Risks*, in *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions.

GIDDENS, A. (1990) *The Consequences of Modernity*. Oxford, Polity Press.

GIRAUD, P (1999) *A Economia é Coisa do Diabo?* Lisboa, Terramar.

GRAY, J. (1998) *False Down: The Desilusions of Global Capitalism*. London, Granta Books.

GUIBENTIF, P.; BOUGET, D. (1997) *As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia*. Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas.

HANSEN, H. e HESPANHA, P. (1998) *Integration Policies: a Cross-national Comparative Studie of Views on inclusion and exclusion*. Comparative Report, INPART – a TSER research Project, Work Package 1 (mimeo).

HEIKKILA, M. (1999) A Brief Introduction to the Topic, in *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions.

HELD, D. *et al.* (1999) *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge, Polity Press.

HESPANHA, P. e MATOS, A. (1999) *As Políticas de Inclusão pelo Emprego. Uma Avaliação a Partir da Experiência dos Utilizadores. Relatório no âmbito do Projecto INPART*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais.

HESPANHA, P.; CARAPINHEIRO, G. (Orgs.) (2001) *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Social Recuar Mais?* Porto, Afrontamento.

HESPANHA, P. (2002) *Algumas Questões de Fundo para uma Avaliação das Nova Geração de Políticas Sociais. Comunicação ao VII Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública*, Lisboa.

HIRST, P.; THOMPSON, G. (1996) *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge, Polity Press.

HUSSON, M. (1999) *Miséria do Capital*. Lisboa, Terramar.

HVIDEN, B. (1999) “Activation: a Nordic Perspective”, in *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions.

JAHODA, M. *et al.* (1971) *Marienthal: The Sociography of an Unemployed Community*. Chicago, Aldine-Atherton.

LASH, S.; URRY, J. (1987) *The End of Organized Capitalism*. Madison, University of Wisconsin Press.

LESTHAEGE, R (1991) “The Second Demographic Transition in Western Countries: An Interpretation”. IPD Working paper, nº 2, Bruxelles, Vrije Universiteit.

LIND, J. (1995) Unemployment Policy and Social Integration, in Nils Mortensen (Ed.) Social Integration and Marginalization, Samfundslitteratur.

LIPIETZ, A. (1992) Towards a New Economic Order: Post-Fordism, Ecology and Democracy. New York, Oxford University Press.

MINGIONE, E. (1998) “Fragmentação e Exclusão: A Questão Social na fase Atual das Cidades nas Sociedades Industriais Avançadas”. Dados – Revista de Ciências Sociais, 41 (4).

MOLLER, I.; HESPANHA, P. (2002) Padrões de Exclusão e Estratégias Pessoais. Coimbra, Oficina do CES. nº 177.

OFFE, C. (1985) New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics. Social Research, 52 (4).

OHMAE, K. (1995) The End of Nation State: The Rise of Regional Economics. London, Harper Collins.

REIS, J.; BAGANHA, M. (Orgs.) (2001) O Curso da Economia: Contextos e Mobilidades. Porto, Afrontamento.

SANTOS, B.S. (1990) O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988). Porto, Afrontamento.

SANTOS, B.S. (Org.) (2001) Globalização: Fatalidade ou Utopia? Porto, Afrontamento.

SANTOS, B.S. (2001) A Ciência e o Risco Social. Revista *Visão* (11/1/2001)

SCHIRM, S. (1996) Globalização Transnacional e Cooperação Regional na Europa e nas Américas. Contexto Internacional, Vol. 18, nº2, pp. 257-290.

SCHNAPPER, D. (1998) Contra o Fim do Trabalho. Lisboa, Terramar.

SENNETT, R. (2001) A Corrosão do Carácter. As Consequências Pessoais do Trabalho no Novo Capitalismo. Lisboa, Terramar.

STRANGE, S. (1996) The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy. Cambridge, Cambridge University Press.

YOUNG, J. (1999) The Exclusive Society. London, Sage.

WALLERSTEIN, I. (1991) The Capitalist World-Economy. Cambridge. Cambridge University Press.

KORTEN, D.(1995) When Corporations Rule The World. San Francisco, Kumarian Press.