

## O Estado social ativo: Um novo paradigma legitimador das políticas públicas em Portugal

*The Active Social State: A New Legitimating Paradigm of Public Policies in Portugal*

*L'État social actif: Un nouveau paradigme de légitimation des politiques publiques au Portugal*

João Eduardo Martins

---



### Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/rccs/6150>

DOI: 10.4000/rccs.6150

ISSN: 2182-7435

### Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

### Edição impressa

Data de publicação: 1 Dezembro 2015

Paginação: 157-174

ISSN: 0254-1106

### Referência eletrónica

João Eduardo Martins, « O Estado social ativo: Um novo paradigma legitimador das políticas públicas em Portugal », *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 108 | 2015, colocado online no dia 16 dezembro 2015, criado a 01 maio 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rccs/6150> ; DOI : 10.4000/rccs.6150

---



JOÃO EDUARDO MARTINS

## O Estado social ativo: Um novo paradigma legitimador das políticas públicas em Portugal

Elabora-se neste artigo uma reflexão crítica sobre as políticas de ativação estatal a partir da análise dos resultados empíricos de uma investigação sociológica sobre a implementação das políticas públicas de educação de adultos no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades. O novo paradigma de políticas públicas centrado na ideia de Estado social ativo é aqui questionado a partir das representações dos técnicos responsáveis pela implementação desta medida, uma vez que é possível constatar que nem todos os beneficiários são perspetivados como dispendo das características necessárias para ir ao encontro da ideologia estatal da ativação. A partir de um estudo qualitativo que recorre a entrevistas aprofundadas com formadores de adultos, foi possível construir uma tipologia de beneficiários que remete para uma diversidade de modos de relação com as propostas de ativação estatal.

**Palavras-chave:** desigualdades sociais; educação de adultos; Estado social; Iniciativa Novas Oportunidades; políticas públicas.

O novo paradigma da ação pública centrado na ideia de Estado social ativo consiste num novo modo de regulação estatal assente na centralidade das políticas de ativação e surge na sequência daquilo que se designou por crise do Estado-providência e como uma procura de resposta aos desafios da globalização económica e financeira. As mutações no mercado internacional do trabalho, com as suas exigências de “flexibilidade”, “competitividade” e “adaptabilidade”, num contexto de um capitalismo flexível e excludente com uma enorme capacidade de destruição criativa (Schumpeter, 1942), senão mesmo de uma cada vez maior capacidade de destruição, empurram para fora da sociedade salarial (Castel, 1998) uma massa enorme de indivíduos, colocando-os em situação de vulnerabilidade social e com muitas dificuldades em reentrar no mercado de trabalho. Gera-se desta forma um conjunto de novos “problemas sociais” associados à gestão pública e

política da nova questão social (Rosanvallón, 1995), com destaque para o tratamento das situações de pobreza e de “exclusão social” (Paugam, 1996), do desemprego estrutural de massas e da precarização estrutural do trabalho; problemas estes com que os poderes públicos estatais estão obrigados a lidar. Acresce a esta dificuldade de construção da ordem social um contexto marcado pela hegemonia das políticas neoliberais (Jobert, 1994) que impõem na sua ideologia a “necessidade” da retração do Estado em direção a um Estado mínimo e fazem uma enorme pressão para políticas de contenção orçamental em nome de uma determinada ideia de “sustentabilidade” da “despesa pública” estatal. A proposta em torno da ideia de Estado social ativo (Cassiers, 2005; Vrancken e Macquet, 2006) marca assim a sua distinção em relação à ideia de um Estado social passivo, cujas políticas têm a sua centralidade no assegurar de direitos sociais sobre a forma da assistência e da indemnização, de modo a compensar os danos provocados pelo sistema capitalista, num contexto de globalização da pobreza (Chossudovsky, 2003). Este põe por sua vez a tónica na necessidade de ativar os indivíduos, torná-los autores da sua vida (Dubet, 1996), responsabilizá-los pela sua própria trajetória e pelo seu destino social, individualizar as respostas face aos riscos sociais e promover, deste modo, a sua autonomia. Uma das marcas diferenciadoras das políticas de ativação é a introdução de critérios de condicionalidade para que os indivíduos possam beneficiar dos apoios públicos estatais. Os indivíduos passam a ser portadores de direitos sociais com a condição de cumprirem os deveres impostos pelo Estado. Eles são considerados merecedores das alocações atribuídas pelo Estado, se e só se, aderirem voluntariamente a este novo contrato social que lhes impõe um novo conjunto de obrigações (Dubois, 2008). A grande questão sociológica que aqui colocamos parte da hipótese de que nem todos os indivíduos se relacionam da mesma maneira com estas propostas de ativação estatal, uma vez que alguns deles têm disposições, recursos e suportes (Bourdieu, 1979; Martuccelli, 2002) que lhes permitem uma melhor adaptação à ideologia da ativação que lhes é proposta do que outros. É precisamente isso que permite chegar aos resultados parciais da nossa investigação de doutoramento e que aqui pomos em discussão. Partindo da análise do programa de política pública Iniciativa Novas Oportunidades nos seus sentidos e modos de apropriação, questionamos os efeitos das políticas de ativação mobilizando para isso as representações dos técnicos e formadores que têm a seu cargo a implementação desta medida relativamente aos beneficiários sobre e com os quais trabalham.

### **Ação pública, individuação e ação poiética: o enquadramento teórico da pesquisa**

O olhar teórico que permite pensar a inteligibilidade dos dados empíricos em torno do analisador Novas Oportunidades no que toca ao eixo das políticas públicas de educação básica de adultos em Portugal foi enformado a partir de um modelo tríptico que combinou uma sociologia política da ação pública (Hassenteufel, 2008) com centralidade do conceito de ação pública, uma sociologia da individuação (Martuccelli, 2006) com centralidade no conceito de *épreuve* e uma sociologia da ação poiética tal como proposta por Soulet (2006a). O conceito de ação pública permite pensar as reconfigurações do papel do Estado nas sociedades ocidentais contemporâneas ao mesmo tempo que a análise das políticas públicas deixa de ser pensada a partir de uma mera análise sequencial através da qual, à maneira funcionalista, se procura perceber os efeitos das políticas numa lógica *top down*. O reconhecimento de que o Estado vai perdendo a sua hegemónica centralidade na promoção das políticas públicas e o rompimento com uma visão estatocêntrica que se impunha meramente a partir de cima abre espaço para um enfoque analítico que se desloca para a compreensão das ações dos intervenientes, as interações entre atores públicos e privados e para o surgimento de outras noções centrais na análise como redes de políticas públicas (*policy networks*) ou de coligações de causa (*advocacy coalitions*). Verifica-se que, à medida que as políticas públicas sofrem as suas mutações, o modo de abordagem científica sobre as mesmas vai também sofrendo as suas transformações. A atenção crescente sobre os atores responsáveis pela implementação das políticas públicas nos territórios onde elas se concretizam acontece em paralelo com a multiplicação dos seus intervenientes, da crescente complexidade da divisão social do trabalho da ação pública, da interpenetração cada vez mais complexa entre os níveis locais, nacionais e supranacionais da decisão política, do esbatimento de fronteiras entre o público e o privado, das mudanças nos modos de regulação estatal e do papel cada vez mais central da procedimentalização das políticas públicas (De Munck e Verhoeven, 1997). A expressão “ação pública” permite pensar o surgimento de políticas públicas menos estatocêntricas a partir dos seus diferentes níveis de produção.

A evolução da análise das políticas públicas para uma sociologia política da ação pública corresponde à passagem do conceito em termos de produção estatal das políticas públicas ao conceito em termos de construção coletiva da ação pública. A sociologia política da ação pública assenta sobre a análise contextualizada das interações de atores múltiplos e interligados a vários níveis, do local ao internacional,

passando pela União Europeia, permitindo desta forma pensar as transformações dos Estados contemporâneos. (Hassenteufel, 2008: 23. Tradução do autor)

Um outro recurso teórico de enorme relevância a que recorremos em articulação com a sociologia da ação pública foi a sociologia da individuação de Danilo Martuccelli com centralidade do operador analítico prova. A sociologia da individuação é uma macrossociologia que permite levar muito a sério as existências individuais dos formadores de educação e formação de adultos e dos técnicos de reconhecimento, validação e certificação de competências que trabalham nos cursos EFA (Educação e Formação de Adultos) e nos Centros Novas Oportunidades, simultaneamente não se detendo apenas no nível das meras subjetividades individuais. A sociologia da individuação procura compreender a forma como uma determinada singularidade sociohistórica produz determinado tipo de indivíduos. Inserindo-se no movimento mais amplo de uma sociologia centrada na compreensão dos indivíduos, esta é uma sociologia que permite a ultrapassagem dos conhecidos falsos dualismos na análise sociológica; a dissociação entre ator e sistema, estrutura e ação, objetivismo e subjetivismo ou o dualismo entre micro- e macrossociologia. A sociologia centrada nos indivíduos corresponde, assim, a um novo olhar sociológico que remete para uma nova representação da constituição dos laços sociais. O social perdeu a sua unidade e a sua consistência, ganhou terreno a fluidez, o risco, a ambivalência (Bauman, 2007). O social não perdeu a sua capacidade de estruturação das relações sociais nem as estruturas sociais deixaram de exercer constrangimento sobre os indivíduos, mas estes últimos assumiram uma centralidade cada vez maior na análise sociológica da realidade social (Martins, 2014: 91). É no contexto de uma sociedade cada vez mais singularizada, de uma tendência como assinala Martuccelli (2010), de uma subida estrutural das singularidades que o olhar em torno dos modos de apropriação do trabalho de formar adultos no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades adquire toda a sua pertinência a partir de uma sociologia centrada nos indivíduos. Um operador analítico central nesta abordagem teórica é o conceito de prova (*épreuve*). É este o conceito que permite fazer a articulação entre a história coletiva, neste caso em estudo, na forma das políticas públicas de educação básica de adultos e a experiência existencial dos formadores na sua individualidade. As provas são os desafios históricos, socialmente produzidos, desigualmente distribuídos, que os indivíduos são desafiados a enfrentar. Trata-se de perceber como fazem eles face às provações com que se deparam as suas existências quotidianas num determinado contexto sociohistórico. Foi isso que se procurou fazer também com a dimensão

analítica que teve por objetivo perceber as representações dos formadores sobre os beneficiários dos cursos de educação e formação de adultos e dos Centros Novas Oportunidades. Por último, mas não menos importante, mobilizou-se também o conceito de *ação poiética* (Soulet, 2006a), conceito este que adquire extrema relevância na compreensão de contextos de ação estruturalmente atravessados pela incerteza, como é o caso dos contextos de ação em que trabalham os atores que têm a seu cargo a implementação do dispositivo formativo aqui em análise. O *agir poiético* remete para uma modalidade de ação em que esta se realiza durante o seu próprio desenvolvimento.

Falar de uma ação orientada pela ação significa mobilizar uma leitura da ação entendida como *poiesis* e realçar a designação do fazer como produto da ação. Por outras palavras, a ação, num contexto que torna difícil um agir finalizado (com vista a um fim), e problemático um agir conforme, tem como principal característica a de ser criadora das possibilidades da própria ação, isto é, criadora da sua finalização e da sua legitimação. (Soulet, 2006a: 32)

Segundo Haenni-Emery e Soulet (2006: 5), os trabalhadores do social são confrontados quotidianamente nos seus contextos de trabalho com a incerteza e a inquietude. Uma característica central do seu trabalho remete para a capacidade de lidar com a dupla injunção de terem, por um lado, de construir com os destinatários das políticas públicas uma ideia de futuro, um projeto de vida e uma redefinição da produção identitária assente no trabalho sobre o outro e, em simultâneo, têm eles próprios que dar conta de dificuldades consideráveis ligadas à incerteza do seu próprio contexto de ação. Acresce a estes diferentes níveis de incerteza no caso português a inquietude resultante da descontinuidade das próprias políticas de educação básica de adultos.

### **A metodologia de investigação**

Do ponto de vista metodológico a investigação desenvolve-se numa lógica qualitativa e inspira-se na sociologia compreensiva à maneira weberiana. A escolha da construção de um objeto sociológico, a partir deste tipo de abordagem, significa que recusámos as conceções mais burocráticas da pesquisa empírica que privilegiam habitualmente um modelo científico de carácter hipotético-dedutivo em que a ciência que se fez se sobrepõe à ciência que se faz (Latour, 1989). Optámos, pelo contrário, por um modelo de carácter topológico inspirado em De Bruyne, Herman e Schoutheete (1991), que defendem uma conceção dinâmica da investigação em ciências sociais e a articulação entre os diferentes polos da prática científica.

Posicionamo-nos epistemologicamente numa lógica indutiva na construção do objeto de estudo e privilegiamos uma lógica da descoberta assente no paradigma indiciário (Soulet, 2006b). Trata-se, portanto, de um estudo qualitativo que recorre a um modo de investigação que parte de um estudo de caso múltiplo e que procura estudar de forma aprofundada os sentidos, as lógicas de ação e os modos de apropriação desta medida a partir das representações dos técnicos encarregados de a implementar nos terrenos da prática social. Foram entrevistados trinta e oito formadores e técnicos de reconhecimento, validação e certificação de competências em duas organizações com características marcadamente distintas na região do Algarve. Uma Associação de Desenvolvimento Local que atua primordialmente no chamado terceiro setor e um Centro de Formação Profissional sob a tutela do Estado português. A Associação de Desenvolvimento Local situada numa zona interior e marcada por uma filosofia de intervenção no território local em que a formação é encarada pelos elementos da sua direção como estando ao serviço da transformação social da vida das populações que habitam o território. O Centro de Formação Profissional tem como principal missão a qualificação jovem e adulta da sua área de intervenção territorial com uma filosofia mais inspirada na gestão de recursos humanos (Lima, 2005) e direcionada para a empregabilidade dos seus destinatários. Em termos da delimitação espacial da pesquisa, a escolha recaiu nestas duas organizações situadas no centro do território algarvio por uma questão de economia de esforço (por ser a zona de residência e de trabalho do investigador) e porque pensamos que a rede de relações do investigador permitiria maior facilidade no acesso aos entrevistados a considerar. A amostra de formadores e técnicos de educação de adultos entrevistados foi construída tendo em conta o critério de heterogeneidade e a diversidade de trajetórias formativas, as áreas de formação, o género, a idade, a experiência formativa. Recorremos à amostra em bola de neve e à amostra teórica e intencional como critérios de acesso aos entrevistados. O material empírico foi recolhido a partir da aplicação de entrevistas em profundidade com cada um dos técnicos e foi sujeito a uma análise estrutural de conteúdos.

Trata-se de destacar, a partir de manifestações que estruturam nos diversos materiais, cujo “conteúdo” formam, “modelos culturais”, quer dizer, sistemas de sentidos típicos que orientam o comportamento dos sujeitos, que são interiorizados e socialmente produzidos, reproduzidos ou transformados. (Hiernaux, 1997: 161)

O estatuto do material empírico recolhido remete não para os conteúdos explicitados no texto do *corpus* das entrevistas mas para os modelos culturais

que podem ser apreendidos a partir dos conteúdos manifestados nos textos. Os princípios da análise estrutural de conteúdo partem da ideia de que o sentido, a percepção, resulta de – e está nas – inter-relações dos elementos que o material põe em ação (*ibidem*: 163). Os fundamentos destas relações assentam, por um lado, na *disjunção*, que permite relacionar dentro de um mesmo género oposições e contradefinições dos elementos constitutivos da realidade social. Assentam ainda, por outro lado, na *associação*, que permite estabelecer uma relação entre os elementos do real identificados pela disjunção, ligando entre si, numa rede de atributos, esses mesmos elementos. É a partir dos códigos disjuntivos e conjuntivos construídos a partir do material empírico que se formam os sistemas de sentido que permitem compreender o modo como o social se produz e reproduz. Este tipo de análise permitiu a construção de quatro sistemas de sentidos distintos a partir da forma como os beneficiários das Novas Oportunidades aparecem nas representações dos técnicos entrevistados.

### **As políticas de ativação à prova da sociologia: alguns resultados de investigação empírica**

Os dados empíricos que aqui mobilizamos para questionar os efeitos produzidos por esta ideia de ativação estatal dos indivíduos resultam de uma investigação sociológica sobre os modos de apropriação das políticas públicas de educação de adultos, nomeadamente da medida de política educativa designada por Iniciativa Novas Oportunidades. Esta medida teve num dos seus eixos estruturantes a qualificação da população portuguesa adulta em idade dita ativa como um dos seus objetivos principais, e foi suportada nos dispositivos de reconhecimento, validação e certificação de competências de adultos e nos cursos de educação e formação destinados a esta categoria social (Martins, 2014). Um primeiro modelo cultural construído a partir do material empírico remete para o tipo-ideal dos “oportunistas”; um segundo modelo cultural remete para o tipo-ideal dos “clientes ideais”; um terceiro modelo cultural remete para o tipo-ideal dos “forçados” e um quarto modelo cultural remete para o tipo-ideal dos “encostados”. A construção destes quatro modelos teve em conta (i) as “motivações dominantes para a prática da formação” dos destinatários das políticas públicas tal como apareciam nas representações dos formadores; (ii) a percepção sobre o “modo de racionalidade” que era predominantemente ativado pelos beneficiários da formação; (iii) os “modos de designação da situação” que remetem para a forma como os beneficiários aparecem nas representações estereotipadas dos técnicos e ainda (iv) os “modos de posicionamento face à intenção política de ativação” que por sua vez remete para os modos como os beneficiários da formação a incorporam (ou não) nos seus projetos de vida futuros.

**Quadro 1 – Representações dos técnicos sobre os beneficiários  
As motivações para a prática da formação**

TIPOS-IDEAIS DE BENEFICIÁRIOS	MOTIVAÇÕES DOMINANTES PARA A PRÁTICA DA FORMAÇÃO	MODOS DE RACIONALIDADE DOMINANTE	MODOS DE DESIGNAÇÃO DA SITUAÇÃO	MODOS DE POSICIONAMENTO FACE À INTENÇÃO POLÍTICA DE ATIVAÇÃO
Oportunistas	Dominância das motivações materiais	Racionalidade estratégica centrada no cálculo custo-benefício	Oportunistas, aproveitadores, papa-cursos, subsidiodependentes. Profissionais da formação	Formação como modo de vida (propósito de aproveitar a almofada financeira temporária)
Clientes ideais	Dominância das motivações escolares e de melhoria das suas competências pessoais e profissionais	Racionalidade normativa centrada na adesão às normas do jogo formativo	Excelentes, "aqueles com quem dá gosto trabalhar"	Formação como oportunidade de vida (propósito de mudar de vida)
Forçados	Sem motivações de qualquer espécie para a formação	Racionalidade contranormativa centrada no questionamento e na recusa das normas da prática formativa	Obrigados, coagidos, ameaçados	Formação como coação institucional (propósito de ingressar no mundo do trabalho, rejeição da formação)
Encostados	Dominância de motivações materiais e reduzida motivação para a prática da formação	Racionalidade procedimental e estratégica centrada na tensão permanente entre a pressão dos profissionais para a tarefa e a busca do máximo proveito com o menor esforço	Encostados, arrastados	Formação como possibilidade de um despertar para uma oportunidade de uma nova vida (o que acontece quando o trabalho levado a cabo de forma persistente pelos formadores surte efeito)

Fonte: Martins (2014: 423).

Cada um destes modelos identificados remete para diferentes modos individuados (Martuccelli, 2006) de relação com as propostas de ativação estatal inerentes a este programa de políticas públicas. É muito evidente

a desigualdade de condições dos indivíduos face a este novo paradigma legitimador centrado na ideia de Estado social ativo.

### **Os oportunistas: os beneficiários que se aproveitam do sistema**

A análise estrutural ao material empírico no âmbito da nossa investigação permitiu a construção de um modelo cultural que remete para a construção de um primeiro tipo-ideal de beneficiários que integram o grupo que designámos por “oportunistas”. Os “oportunistas” aparecem no sistema de sentidos construídos a partir das representações dos formadores em disjunção com o modelo dos “não oportunistas”. Os primeiros são percecionados como tendo como principal móbil para a frequência e prática da formação motivações de foro material, enquanto os segundos integrariam o grupo por outra ordem de motivos que não os do foro material. Aos beneficiários perspetivados como “oportunistas” aparecem associadas designações como “papa-cursos”, “aproveitadores”, “subsídiodependentes” e “profissionais da formação”. Estas representações negativas por parte dos técnicos sobre alguns dos beneficiários com quem diretamente trabalham remetem para a ideia de que estes são indivíduos que se aproveitam das oportunidades que o sistema põe à sua disposição e que verdadeiramente não são mercedores das mesmas. Utilizando a medida de forma meramente instrumental, estes beneficiários mover-se-iam por um modo de racionalidade predominantemente estratégica assente num cálculo racional custo-benefício, procurando retirar a maior rendibilidade material da frequência destes dispositivos de formação com o menor investimento nas práticas educativas e sociais exigidas pelas situações de formação. Para muitos destes, o benefício da frequência da Iniciativa Novas Oportunidades, sobretudo no que toca à frequência dos cursos de educação e formação de adultos, é percebido como associado a um modo de vida que funciona como uma almofada social temporária que lhes permite durante um certo período de tempo na sua vida alguma estabilidade na sua existência social. Uma categoria social que aparece nas representações dos técnicos e que remete para esta ideia da existência de beneficiários que se aproveitam das oportunidades que o sistema põe à sua disposição é a categoria dos “papa-cursos”. Estes são definidos etnometodologicamente (Pais, 1993) pelos próprios como “as pessoas que fazem curso atrás do outro sempre à procura de bolsa”, que “vão saltitando de curso em curso” e que só querem “estar integrados num curso e receberem a bolsa enquanto estão ali” a frequentar a ação de formação. Para evitar que os “papa-cursos” venham a ocupar o lugar de outros indivíduos que efetivamente são percecionados como mercedores das oportunidades que esta medida oferece, os técnicos tentam à entrada

fazer a boa seleção, procurando “separar o trigo do joio”. Os “papa-cursos” são assim vistos como aproveitadores de um sistema que não se quer feito para eles. Selecioná-los à entrada do dispositivo é a estratégia a que se recorre para evitar recrutar pessoas que se percebem como não “ativáveis” logo desde o primeiro contacto inicial. Noutros casos, ainda dentro desta categoria dos “oportunistas”, a bolsa que os formandos recebem aparece na representação dos técnicos como um atrativo que gera dependência e comodidade. A bolsa de formação, os subsídios de refeição, de deslocação e de acolhimento, para quem tem filhos em idade infantil, pode atingir valores muito superiores ao valor que estas pessoas esperaríamos auferir num mercado de trabalho que não parece estar predisposto a pagar valores idênticos a quem nele ingressa com o 9.º ano de escolaridade. Os beneficiários teriam assim boas razões (Boudon, 2003) para prolongar a sua situação de relativa estabilidade em detrimento de uma situação de possível instabilidade num mercado de trabalho marcado pela precariedade estrutural e pelo desemprego estrutural de massas. O sistema de sentidos oposto ao modelo cultural dos “oportunistas” abre espaço para a caracterização sociológica de um outro modelo cultural, os “clientes ideais”, aqueles com quem os técnicos verdadeiramente gostam de trabalhar.

### **Os clientes ideais: aqueles que são talhados para as políticas de ativação estatal**

A categoria de “cliente ideal” procura designar os beneficiários que se ajustam na perfeição aos objetivos da medida no sentido da ativação estatal. Inspiramo-nos aqui no conceito de “cliente ideal” tal como conceptualizado por Becker (1952), quando este constata na sua investigação um modelo normativo de referência a partir do qual se julgam e classificam todos os outros clientes com os quais se trabalha. É na construção interativa no interior do espaço da formação que a fabricação deste tipo-ideal de cliente se produz. As representações dos técnicos que trabalham neste programa de políticas públicas de educação de adultos permitem pensar que este conceito é perfeitamente adequado para dar conta do modo como os beneficiários agem em conformidade em relação ao sentido das normatividades exigidas a quem frequenta esta Iniciativa. Ao contrário do modelo dos “oportunistas” que se orientam sobretudo por motivações de ordem material, os “clientes ideais” movem-se primordialmente por motivações de carácter não material. Predominam as motivações relacionadas com a valorização da escolaridade, com a busca da melhoria das competências pessoais, sociais e profissionais e com uma vontade de alterar a sua situação de vida nesse dado momento. A Iniciativa Novas Oportunidades é perspectivada, de facto, como uma nova

oportunidade de vida. O modo de racionalidade dominante por parte destes beneficiários pode ser caracterizado como uma racionalidade normativa orientada para uma forte adesão às regras e às normas do jogo formativo. São rotulados como “excelentes”, são os beneficiários com “quem dá gosto trabalhar” e é esta a franja de pessoas que “dá mais prazer formar”. Ao contrário do modelo dos “oportunistas” que são percecionados de forma negativa, os “clientes ideais” são representados de forma muito positiva e são estes beneficiários que mostram vontade e predisposição para a ativação. São aqueles que se considera serem verdadeiramente merecedores da oportunidade que o sistema põe à sua disposição. Em alguns destes beneficiários são mesmo injetadas expectativas muito positivas face aos seus destinos pessoais e sociais futuros. Não irem mais longe nas suas trajetórias de escolarização no sentido de aproveitarem as capacidades percebidas é considerado um “desperdício de talento”. O ensino universitário é colocado como uma aspiração de referência. Os clientes ideais têm o céu como limite se para lá quiserem caminhar.

### **Os forçados: a recusa da ativação estatal**

Um terceiro sistema de sentidos recortado do material empírico remete para o tipo-ideal dos “forçados”. Estes desafiam fortemente a ideia de Estado social ativo. Sem qualquer tipo de motivação para a frequência da Iniciativa Novas Oportunidades, assentam a sua ação num modo de racionalidade contranormativa que rejeita claramente as propostas de ativação estatal. Sentem-se institucionalmente coagidos a frequentar esta iniciativa, pelo que o que os move é a “obrigação” e o facto de se sentirem “ameaçados” pela perda do subsídio de desemprego e do rendimento social de inserção. Aquilo que estes beneficiários verdadeiramente procuram é um “trabalho”, e o “trabalho da formação” não faz parte dos seus projetos de vida. As políticas de ativação encontram neste tipo-ideal de beneficiários um verdadeiro obstáculo à sua concretização. Como referem alguns dos técnicos entrevistados, não se consegue ativar quem não quer ser ativado. Nas representações dos técnicos aparece mesmo a ideia de que esta ativação forçada em nada contribui para a credibilidade da Iniciativa. A obrigatoriedade de inscrição no programa Novas Oportunidades derivada da condição de desemprego gera, no seu entender, “problemas” difíceis de ultrapassar. Surgem, assim, pessoas que frequentam o programa “obrigadas”, “que não querem saber disto para nada”, que “estão desmotivadas e estão contra a vontade”, que “atacam os profissionais e estragam os grupos de formação”; pessoas que se tornam agressivas e ameaçam os profissionais, são “empurradas” de um serviço para outro, incomodam os restantes beneficiários e estorvam

o seu trabalho e o dos técnicos. Se o tipo-ideal dos “clientes ideais” é o modelo de beneficiários mais desejado pelos técnicos, e estes beneficiários são aqueles que são percebidos como ajustados à normatividade exigida pelas políticas de ativação estatal, o tipo-ideal dos “forçados” está em total desconformidade com uma qualquer ideia de ativação. Este tipo-ideal de beneficiário chega a ser percebido como um empecilho indesejado nos espaços onde se leva a cabo o trabalho de formação. Os técnicos afirmam não saber o que fazer com alguns destes beneficiários, percebendo-os como “sem perfil” para frequentar a Iniciativa Novas Oportunidades e levar a cabo o trabalho de reconhecimento e validação de competências com o sucesso que seria de esperar. Quanto aos outros, que poderiam ser encaminhados para ofertas formativas complementares, deixam de ter essa opção uma vez que, fruto da diminuição dos financiamentos europeus e estatais na região, as formações deixaram de existir. As políticas de ativação confrontam-se, no caso deste tipo de beneficiários, em todo o seu esplendor, com a dupla face de *Janus*. Como fazer para ativar quem não quer ser ativado? A ideologia estatal esbarra aqui com a empiria de forma crua e brutal. A conceção de indivíduo pressuposta pela ativação é muito mais redutora do que a complexidade do real social permite imaginar.

### **Os encostados: ativados por arrasto**

O sistema de sentidos que remete para a categoria social dos “encostados” permite-nos dizer que, à semelhança do modelo dos “oportunistas”, estamos perante um tipo de beneficiários que se move predominantemente por motivações de ordem material e detém uma fraca motivação para o exercício da prática formativa. Os “encostados” são, não poucas vezes, ativados por “arrasto”, sendo este processo poético (Soulet, 2006a) de arrastamento objeto de múltiplas estratégias a que os técnicos recorrem para fazer caminhar o público com quem trabalham no sentido da dependência em direção à autonomia individual. O modo de racionalidade dominante inerente ao processo de ativação dos “encostados” passa por uma atuação que cruza uma racionalidade procedimental (De Munck e Verhoeven, 1997) e simultaneamente estratégica, que se faz numa ação contínua marcada por uma contradição forte e permanente entre a pressão dos profissionais sobre os beneficiários da iniciativa, no sentido de estes realizarem as suas atividades e, em simultâneo, com a economia de esforço do seu público que procura retirar o máximo de proveito dos benefícios que a frequência da Iniciativa põe à sua disposição com o menor esforço face aquilo que são as expectativas normativas dos formadores. As estratégias dos técnicos na busca da ativação dos indivíduos percebidos como “encostados” podem

passar por modalidades diversas. Uma delas é a “ameaça” de expulsão do curso. Os adultos em formação podem ser “apertados” no sentido de não lhes serem reconhecidas e validadas as suas competências caso não alterem o seu padrão de conduta social. Uma das beneficiárias, face aos seus atrasos permanentes e sistemáticos à formação, “foi chamada várias vezes à atenção”, o que levou a que em determinado momento a ameaça de expulsão da medida ficasse inscrita em ata: “ou você muda ou não vai continuar na formação”. Outra modalidade estratégica no sentido da procura da ativação dos “encostados” passa pela reprimenda moral: “digo-lhes muitas vezes, oiçam, é o meu dinheiro, estou a pagar uma parte dos meus impostos, é para vos pagar, é um luxo”. Para outros beneficiários, ainda, o apertão dos técnicos na busca da ativação deve ser feito com um certo cuidado, sob pena do efeito contraproducente do “bloqueio” e da “desorganização mental” dos destinatários com quem e sobre os quais trabalham. Os “encostados” precisam por vezes de ser “arrastados”, “empurrados um bocadinho do lado direito e um bocadinho do lado esquerdo” para que a sua autonomia se concretize. Ao modelo dos “encostados” opõe-se o modelo dos “não encostados”, que são de facto aqueles que se percebe serem capazes de fazer um trabalho sobre si próprios assente na produção da sua autonomia. São os autores de si, aqueles que são percecionados como capazes de ser autores das suas próprias vidas (Dubet, 1996). A categoria dos “encostados”, por sua vez, coloca um desafio fundamental ao trabalho sobre o outro (Dubet, 2002) e com o outro (Astier, 2003), produzido socialmente pelos técnicos. A centralidade das preocupações destes técnicos está na sua capacidade de levar os beneficiários com os quais trabalham a uma passagem progressiva da dependência à autonomia.

### **A ideologia da ativação: um novo modo de legitimação das desigualdades sociais?**

Os quatro tipos-ideais de beneficiários aqui identificados permitem-nos pensar que a ideologia de ativação inerente à ideia de Estado social ativo, quando confrontada com os terrenos da prática social, levanta desafios importantes que devem ser tidos em conta e analisados. Uma das questões que os dados permitem levantar tem que ver com a responsabilização individual dos beneficiários no sucesso da sua própria ativação. Se a condição de vulnerabilidade dos próprios é atribuída às suas (in)competências pessoais, e se a sua reintegração no tecido social se faz depender do seu esforço individual, estão reunidas todas as condições para o acionamento de um dos mais poderosos mecanismos de legitimação das desigualdades sociais relacionados com as mutações do mundo contemporâneo

que consiste no processo de transformação da vítima em culpado. Se o processo de individualização das sociedades de risco da modernidade reflexiva (Beck, 1992) traz associada a si a individualização dos riscos sociais, e se em simultâneo se assiste a uma afinidade eletiva com um processo de descoletivização do social (Castel, 2009) em que a retirada do Estado social leva a uma diminuição progressiva dos suportes sociais dos indivíduos, os seus direitos de propriedade social (Castel e Haroche, 2001) ficam seriamente ameaçados, o que dificulta de forma muito significativa o processo de mudança na direção da passagem de indivíduos por defeito em indivíduos de corpo inteiro, assumindo na plenitude a sua condição de cidadãos. O que os dados empíricos da nossa investigação permitem dizer é que se a ativação for deixada à boa capacidade individual de cada beneficiário, suportada esta, sobretudo, na ideologia meritocrática, aqueles que não se ativam passam a ser objeto de uma representação negativa estereotipada e deixados entregues à sua miserável condição. Os “oportunistas” e os “forçados” não são perspetivados como merecedores das oportunidades que o sistema põe à sua disposição. Por seu lado, os “clientes ideais”, aqueles que se ativam na perfeição, são considerados os verdadeiros merecedores da sua nova condição. Neste sentido vale a pena ter em atenção as palavras de Branco quando nos recorda:

É de alguma forma neste registo que diversos autores assinalam o paradoxo que constituiu converter défices de integração em problemáticas individuais. Neste sentido as intervenções sociais estarão ameaçadas pela preponderância do que Dubet (2004) designa de *norma de interioridade*: a propensão a procurar no indivíduo tanto as razões que dão conta da sua situação como os recursos a mobilizar para que a possa ultrapassar, com o risco desta lógica se tornar produtora da não integrabilidade, legitimando a ideia de traços objectivos individuais de inexistência ou reduzida capacidade de se integrar e por consequência ser integrado (cf. Soulet, 2005: 95). (2009: 87)

Num contexto societal em que o neoliberalismo está fortemente enraizado nas mentes e nos corpos, em que a sociedade portuguesa está sujeita a um brutal programa de austeridade, a um processo de empobrecimento significativo, ao aumento das desigualdades sociais entre o topo e a base da pirâmide social (Carmo, 2013; Costa, 2012) e ao declínio das classes intermédias (Estanque, 2012), levantamos a hipótese de que a ideologia da ativação se pode constituir como um poderoso mecanismo de legitimação das desigualdades sociais e da reprodução da dominação social. Como insistiu Bourdieu (1989) de forma persistente nos seus trabalhos, que melhor

mecanismo de dominação do que aquele em que os dominados desconhecem e reconhecem os modos legítimos de legitimação da sua dominação?

### Referências bibliográficas

- Astier, Isabelle (2003), “L’irruption de l’individu concret dans le service public: du travail sur autrui au travail avec autrui”. Comunicação apresentada nas *IX Journées de Sociologie du Travail*, 27-28 de novembre 2003, Paris, França.
- Bauman, Zygmunt (2007), *Modernidade e ambivalência*. Lisboa: Relógio D’Água Editores.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*. London, Newbury Park e Nova Deli: Sage Publications.
- Becker, Howard S. (1952), “Social-Class Variations in the Teacher-Pupil Relationship”, *Journal of Educational Sociology*, 25(8), 451-465.
- Boudon, Raymond (2003), *Raison, bonnes raisons*. Paris: PUF.
- Bourdieu, Pierre (1979), *La distinction*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Bourdieu, Pierre (1989), *O poder simbólico*. Lisboa: Difel.
- Branco, Francisco (2009), “Acção social, individuação e cidadania. A construção do acompanhamento social no contexto do Estado Social activo”, *Comunidades e Territórios*, 17, 81-91.
- Carmo, Renato (2013), *Portugal, uma sociedade de classes. Polarização social e vulnerabilidade*. Lisboa: Edições 70.
- Castel, Robert (1998), *As metamorfoses da questão social. Uma crónica do salário*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Castel, Robert (2009), *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l’individu*. Paris: Éditions du Seuil.
- Castel, Robert; Haroche, Claudine (2001), *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l’individu moderne*. Paris: Fayard.
- Cassiers, Isabelle (2005), “De l’État providence à l’État social actif: Quelles mutations sous-jacentes?”, *Regards Économiques*, 36, novembro.
- Costa, António Firmino (2012), *Desigualdades sociais contemporâneas*. Lisboa: Mundos Sociais.
- Chossudovsky, Michel (2003), *A globalização da pobreza e a Nova Ordem Mundial*. Lisboa: Editorial Caminho.
- De Bruyne, Paul; Herman, Jacques; Schoutheete, Marc de (1991), *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora.
- De Munck, Jean; Verhoeven, Marie (1997), *Les mutations du rapport à la norme. Un changement dans la modernité ?* Bruxelles: De Boeck Université.
- Dubet, François (1996), *Sociologia da experiência*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Dubet, François (2002), *Le déclin de l’institution*. Paris: Éditions du Seuil.

- Dubois, Vincent (2008), “Estado social activo e controlo dos desempregados: uma viragem rigorista entre tendências europeias e lógicas nacionais”, *Sociologia*, 17/18, 11-31.
- Estanque, Elísio (2012), *A classe média. Ascensão e declínio*. Lisboa: FMMS.
- Haenni-Emery, Stéphanie; Soulet, Marc-Henri (2006), “L’institution incertaine”, *Les Cahiers de Rhizome “Reinventer l’institution”*, 25, 4-7.
- Hassenteufel, Patrick (2008), *Sociologie politique: L’action publique*. Paris: Armand Colin.
- Hiernaux, Jean-Pierre (1997), “Análise estrutural de conteúdos e modelos culturais: aplicação a materiais volumosos”, in Christian Maroy; Danielle Ruquoy; Françoise Digneffe; Jean-Pierre Hiernaux; Luc Albarello; Pierre de Saint-Georges, *Práticas e métodos de investigação em ciências sociais*. Coleção Trajectos. Lisboa: Gradiva, 156-202.
- Jobert, Bruno (org.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris: L’Harmattan.
- Latour, Bruno (1989), *La science en action: introduction à la sociologie des sciences*. Paris: Gallimard.
- Lima, Licínio (2005), “A educação de adultos em Portugal (1974-2004): Entre as lógicas da educação popular e da gestão de recursos humanos”, in Rui Canário; Belmiro Cabrito (orgs.), *Educação e formação de adultos – Mutações e convergências*. Lisboa: Educa, 31-60.
- Martins, João (2014), *Das políticas às práticas de educação de adultos. Lógicas de acção, sentidos e modos de apropriação localmente produzidos*. Lisboa: Colibri.
- Martuccelli, Danilo (2002), *Grammaires de l’individu*. Paris: Folio-Essais/Gallimard.
- Martuccelli, Danilo (2006), *Forgé par l’épreuve. L’individu dans la France contemporaine*. Paris: Armand Colin.
- Martuccelli, Danilo (2010), *La société singulariste*. Paris: Armand Colin.
- Pais, José Machado (1993), *Culturas juvenis*. Lisboa: INCM.
- Paugam, Serge (org.) (1996), *L’exclusion: L’état des savoirs*. Paris: Éditions La Découverte.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l’État providence*. Paris: Le Seuil.
- Schumpeter, Joseph (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper.
- Soulet, Marc-Henry (2006a), “Confiança e capacidade de acção. Agir em contexto de inquietude”, in Casimiro Balsa (org.), *Confiança e laço social*. Lisboa, CEOS – Investigações Sociológicas: Edições Colibri, 25-47.
- Soulet, Marc-Henry (2006b), “Traces et intuition raisonnée. Le paradigme indiciaire et la logique de la découverte en sciences sociales”, in Pierre Paillé (org.), *La méthodologie qualitative. Posture de recherche et travail de terrain*. Paris: Edition Armand Colin 125-149.
- Vrancken, Didier; Macquet, Jacques (2006), *Le travail sur soi. Vers une psychologisation da la société?* Paris: Éditions Belin.

Artigo recebido a 23.03.2015

Aprovado para publicação a 11.11.2015

**João Eduardo Martins**

Faculdade de Economia da Universidade do Algarve  
Edifício 9, Campus de Gambelas, 8005-139 Faro, Portugal  
Contacto: jrmartins@ualg.pt

---

***The Active Social State:  
A New Legitimizing Paradigm  
of Public Policies in Portugal***

In this article we set out a critical reflection on state activation policies, based on an analysis of the empirical results of sociological research on the implementation of public policies on adult education under the New Opportunities Initiative framework in Portugal. Based on depictions of the specialists who are responsible for implementing this measure, the new public policies paradigm centered in the idea of an active social State is questioned, since it can be seen that not all beneficiaries are viewed as having the characteristics needed to meet the State's activation ideology. From a qualitative study using in-depth interviews with adult educators, it was possible to build a beneficiary typology that relates to a multiplicity of modes of relation to the proposals of state activation.

**Keywords:** active social State; adult education; New Opportunities Initiative; public policies; social inequalities.

***L'État social actif:  
Un nouveau paradigme  
de légitimation des politiques  
publiques au Portugal***

Dans le présent article on élabore une réflexion critique sur les politiques d'activation de l'État, à partir de l'analyse des résultats empiriques d'une investigation sociologique sur la mise en œuvre des politiques publiques de l'éducation d'adultes dans le cadre de l'Initiative Nouvelles Opportunités (Iniciativa Novas Oportunidades au Portugal). Le nouveau paradigme de politiques publiques centré sur l'idée d'État social actif est ici remis en cause à partir des représentations des responsables techniques de la mise en œuvre de cette mesure, étant donné qu'il est possible de constater que tous les bénéficiaires ne sont pas pris en compte comme possédant les caractéristiques nécessaires pour répondre à l'idéologie de l'activation de l'État. À partir d'une étude qualitative en recourant à des entretiens en profondeur avec des formateurs d'adultes, il a été possible de construire une typologie des bénéficiaires qui renvoie à une diversité de modes de relation aux propositions d'activation de l'État.

**Mots-clés:** éducation d'adultes; État social actif; inégalités sociales; Initiative Nouvelles Opportunités; politiques publiques.

