

## O retorno das medidas de ativação na política de bem-estar dinamarquesa: Emprego e Proteção Social na Dinamarca\* / *The active turn in Danish welfare policy: Employment and Social Protection in Denmark\**

PETER ABRAHAMSON\*\*

**RESUMO:** A *flexicurity* é divulgada como a melhor forma de assegurar tanto um bom ambiente de investimentos quanto uma força de trabalho protegida. A *flexicurity* combina mercado de trabalho flexível, no qual os empregadores têm grande liberdade de despedir os trabalhadores, com benefícios de bem-estar generosos; e essa combinação é facilitada pelas políticas ativas de mercado de trabalho. Na realidade, a Dinamarca possui um mercado de trabalho flexível, mas os benefícios, em caso de desemprego e ativação para o trabalho, não podem ser descritos como generosos em um contexto europeu. A ativação é frequentemente percebida como punição pelo trabalhador, por estar desempregado, e tem sido aceita por ser obrigatória, ou seja, a pessoa correrá o risco de perder os benefícios se ela recusar medidas de ativação. Há um preço a ser pago pelo alto grau de flexibilidade e esse preço se traduz em marginalização e exclusão. 25% da população dinamarquesa em idade produtiva estão por muito tempo ou permanentemente vivendo fora do apoio público generoso do mercado de trabalho.

**Palavras-chave:** Mercado de trabalho flexível, Política dinamarquesa de mercado de trabalho, Políticas ativas de mercado de trabalho, Marginalização.

**ABSTRACT:** Flexicurity is viewed as the best way of securing both a good investment environment and a secure workforce. Flexicurity combines a flexible labor market, where employers have few or no restrictions with regard to firing workers, with generous welfare benefits; and the two are facilitated through active labor market policies. Denmark

\* Artigo apresentado no Encontro Anual da Associação de Bem-Estar Social de Taiwan, Universidade de Shu-Chow, Taipei, em 23 de maio de 2009. Traduzido para o português por: Fernando Luís Demétrio Pereira.

\*\*Universidade Nacional de Seul. E-mail: petera@snu.ac.kr

really has a flexible labor market; but benefits in case of unemployment and activation cannot be described as generous in a European context. Activation is often perceived as a punishment for being unemployed and has mainly been undertaken because it is mandatory, and one is in risk of losing benefits if one refuses an activation offer. There is a price to be paid for a high degree of flexibility, and it comes in the form of marginalization and exclusion. 25 percent of the Danish population of working ages is for long spells or permanently existing on not very generous benefits outside the labor market.

**Keywords:** Flexible labor market, Danish labor market policy, Active labor market policies, Marginalization.

## **Introdução: Mudanças Recentes na Legislação do Desemprego na Dinamarca**

Com a reforma do mercado de trabalho de 1994, o princípio da política de ativação para o trabalho foi plenamente implementado no sistema de segurança social governamental. Três esquemas experimentais foram aplicados de forma mais duradoura. Um relacionado à *educação* possibilitava aos trabalhadores segurados, com 25 anos de idade ou mais, se afastarem do trabalho, no mínimo por uma semana e, no máximo por um ano, para participar de algum tipo de educação reconhecido, recebendo benefícios equivalentes aos dos desempregados. Outro esquema, relacionado ao *cuidado infantil*, possibilitava aos pais de crianças, com até oito anos de idade, se afastarem do trabalho para cuidar de seus filhos por um período máximo de um ano e mínimo de 13 semanas. Esse esquema era acessível a todos os trabalhadores, seja segurado ou não. Por causa de sua popularidade, os benefícios foram reduzidos de 100% do valor recebido pelos desempregados para 70% e, posteriormente, para 60%. Enquanto estavam sob os cuidados dos pais, as crianças não podiam ocupar espaço em uma instituição infantil pública. Por fim, o esquema *sabático* foi uma experiência mais limitada e durou até 1999. Tal esquema permitia que empregados segurados, com 25 anos de idade ou mais, se afastassem do trabalho entre 13 semanas a um ano, com a condição de encontrar um substituto para o seu trabalho

durante a licença. Neste caso, os benefícios foram reduzidos para 70% dos benefícios-desemprego (ANSERSEN; APPELDORN; WEISE, 1996). Esses esquemas, especialmente o educacional, constituíram o centro da reforma que foi denominada por Per Kongshoj Madsen de abordagem abrangente, na qual a ativação do desempregado deveria combinar-se com os esforços de atualização das habilidades da força de trabalho em geral (1999, p. 66). A reforma foi definida da seguinte forma:

A política dinamarquesa de mercado de trabalho passou por mudanças drásticas nos anos recentes. A participação gastos ativos aumentou. A formação e implementação da política foi descentralizada (reforma dirigida). Ao mesmo tempo, o uso de instrumentos e programas mudou (reforma da ativação). Para o desempregado assistido, a duração máxima dos benefícios e a participação em programas de ativação foram reduzidas de aproximadamente nove anos para cinco (e agora quatro anos) (MADSEN, 1999, p. 65).

Esses esquemas foram pensados para aumentar a circulação dos desempregados e empregados no mercado de trabalho; porém, como os referidos esquemas ficaram muito populares, o governo temeu que eles criassem gargalos, com a redução excessiva do desemprego, e, assim, tornou-os menos atraentes. O esquema de cuidado infantil deve ser visto como direito universal, enquanto que os outros dois esquemas ficaram reservados aos trabalhadores pertencentes ao sistema de seguro social, tornando-se esta uma tendência performática na gestão do bem-estar na Dinamarca. Além disso, a reforma causou um forte elemento de descentralização para os níveis regionais e locais de governo.

Com a nova Lei da Assistência Social, de 1997, o mercado de trabalho ativo/estratégia de workfare foi fortalecido indicando uma forte ênfase na *obrigação* dos requerentes de participar de alguma atividade organizada ou relacionada à municipalidade. Pode-se afirmar que o fato de a Assistência Social estar, agora, codificada em três leis diferentes, em que uma é diretamente chamada de “Lei de Ativação”, faz parte de uma tendência iniciada em anos anteriores. A nova lei foi implementada em julho de 1998, mas,

desde 1994, todos os requerentes sob a égide da legislação anterior tinham que aceitar a política de ativação apresentada a eles pelo município e, desde 1990, os jovens tinham que concordar com a política de ativação em troca de benefício em dinheiro. Portanto, o que começou apenas com os jovens, agora se aplica a todos.

O sistema dinamarquês de benefício-desemprego é, em princípio, um esquema de seguro social; portanto, a possibilidade de se ter acesso a transferências e serviços depende do desempenho do mercado de trabalho; essa possibilidade também está condicionada à obrigatoriedade do beneficiário de participar de diversos treinamentos de emprego e de atividades educacionais. Isso acontece devido à volta da política social “ativa” no sistema de bem-estar dinamarquês. Os gastos correspondem a 10% do gasto social total ou a 3% do PIB.

Todos os destinatários do benefício-desemprego também são selecionados e obrigados a aceitar uma nova oferta de ativação quando recebem benefícios públicos por um total de seis meses depois do término da primeira oferta. A ativação preliminar no período do benefício está baseada na necessidade e é flexível, parcialmente voltada aos grupos sob risco de desemprego por um período longo, e parcialmente utilizada para evitar a ausência de força de trabalho qualificada (“gargalos”). Depois de um máximo de 13 semanas, os beneficiários da assistência em dinheiro, com menos de 30 anos de idade, têm direito e obrigação de aceitar uma oferta de ativação ou treinamento por pelo menos 30 horas por semana por 18 meses; porém, apenas por seis meses por pessoa com uma qualificação educacional/treinamento para o trabalho. Os beneficiários de assistência em dinheiro com trinta anos ou mais anos de idade, terão a oferta de ativação não mais do que 12 meses depois de terem usufruído a assistência em espécie. Todos os beneficiários de assistência em espécie, exceto aqueles com mais de 30 anos, que recebem benefícios não apenas devido ao desemprego, são credenciados e obrigados a aceitar uma nova oferta de ativação, se receberam assistência em espécie

por seis meses depois do término da primeira oferta de ativação. Os desempregados têm direito ao salário durante o treinamento profissional, enquanto os benefícios referentes à outra ativação ou medidas de treinamento correspondem ao total dos benefícios diários em espécie ou da assistência em espécie (NOSOSCO, 2006, p. 87-90).

Em qualquer momento, de 3% a 4% da força de trabalho dinamarquesa estavam em ativação entre 1995 e 2004 (NOSOSCO, 2006, p. 71).

A elegibilidade para Assistência Social, seja sob a forma de serviços ou transferências, está mjm – por definição – sujeita a meios, necessidades e teste de trabalho; ela é discricionária, isto é, é um sistema clientelista. Os beneficiários têm obrigatoriedade de passar por atividades como educação, treinamento, *workfare*, etc. A Assistência Social é tributável, e a assistência em espécie às pessoas, que são obrigadas a prover crianças, equivale a mais ou menos 80% da taxa máxima do benefício-desemprego. Para os não provedores, a assistência gira em torno de 60% do benefício-desemprego. As pessoas com menos de 25 anos de idade, que não têm crianças morando com elas, recebem benefícios especiais mais baixos, voltados aos jovens. Os destinatários dos benefícios em espécie que pagam aluguel residencial caro ou têm grandes obrigações como provedores, podem, adicionalmente, receber benefício especial que é livre de impostos. A renda obtida por meio do trabalho será deduzida da assistência em espécie, enquanto que os benefícios infantis e os benefícios de aluguel não fazem com que a assistência seja reduzida. O subsídio de aluguel, contudo, será levado em consideração quando a assistência especial for calculada. Em 2003 foi introduzido um teto em relação à assistência total sob a forma de benefícios em espécie, benefícios especiais e subsídios de aluguel depois de seis meses de recebimento dos benefícios em espécie. Além disso, os benefícios em espécie aos casais seriam reduzidos após seis meses, ao tempo em que a dedução de emprego seria aumentada. Por fim, os benefícios em espécie aos jovens abaixo de 25 anos seriam reduzidos após

seis meses a um nível correspondente às bolsas educacionais do Estado e aos empréstimos.

A partir de 1º de julho de 2002, a condição para receber a assistência total em espécie é a de ser residente no país por pelo menos sete dos últimos oito anos. As pessoas que não se enquadram nessas exigências têm direito à chamada assistência inicial, que é menor do que a assistência em espécie. As autoridades locais podem, além disso, assegurar assistência baseada nas necessidades dos gastos não recorrentes, remoções (mudanças), tratamento médico, remédios e tratamento odontológico, entre outros, para os beneficiários da assistência em espécie e para os que não podem pagar os custos. No caso de o beneficiário da assistência rejeitar uma oferta de trabalho ou ativação sem justificativa e não estiver disponível para trabalhar, as autoridades locais podem interromper o pagamento da assistência. No caso do beneficiário da assistência em espécie rejeitar uma oferta de ativação ou não conseguir apresentar um curso razoável quando for oferecida a ativação, as autoridades locais podem reduzir a assistência para até um terço.

O gasto em Assistência Social e habitação, os dois elementos da política de bem-estar dinamarquesa diretamente endereçada aos pobres, comprometeu somente 6% do gasto social total ou 2% do PIB.

**Tabela 1. Adultos recebendo Assistência Social durante o ano em relação ao percentual total da população adulta entre 1981 – 2007**

1981	1984	1987	1990	1994	1997	2000	2004	2007
6.5	6.8	5.9	5.8	5.4	4.5	4.1	4.4	3.3

Fonte: NOSOSCO (1995, 1999, 2006, 2008).

O número dos beneficiários de Assistência Social, calculado como beneficiários do ano todo, recebe menos da metade da renda média. Pode-se concluir, então, que a pobreza está sendo produzida pelas políticas de bem-estar.

## Mudança de Governo e Mudança de Política?

Em novembro de 2001 a Dinamarca passou a ter um novo governo, que significou uma mudança da centro-esquerda para a direita política. O governo anterior era chefiado pelo Partido Social Democrata, com o então primeiro-ministro Poul Nyrup Rasmussen, enquanto que o novo e atual (2007) governo é comandado por Anders Fog Rasmussen. Este é um governo minoritário, constituído pelos partidos liberal e conservador, que obtém a sua maioria parlamentar por meio do apoio do então chamado Partido do Povo Dinamarquês, um partido xenófobo, anti-imigrante e de tendência ultra-direitista. Este governo declarou que está comprometido com o aumento do emprego, o que teve pelo menos uma consequência semântica, com a troca de nome do Ministério do Trabalho para Ministério do Emprego. Madsen considera que essa mudança não é apenas semântica (2003, p. 9). Isso será verificado a seguir.

*Reforma no Mercado de Trabalho mais uma vez: “Mais pessoas no trabalho”*

Uma prioridade do atual governo, assim como do governo anterior, é a criação de um mercado de trabalho “com espaço”, que significa um mercado de trabalho espaçoso o suficiente para incluir as pessoas que não são consideradas como sendo 100% efetivas e produtivas. Uma forma de se alcançar tal mercado de trabalho de espaço tem sido a criação dos assim denominados *flexiempregos*. Esses são empregos que estão sob condições regulares de remuneração, porém ajustados à habilidade da pessoa que tenha uma redução crônica da capacidade de trabalho. Se alguém ficar desempregado depois de ter sido empregado em um flexiemprego, ele não terá direito aos benefícios-desemprego; em vez disso, ele terá direito ao um benefício chamado de *redundância* (*Legighedsydelse*). Este benefício está presente em 91% dos benefícios-desemprego. O número de pessoas que recebem o benefício redundância pode ser visto como um indicador do grau do tamanho do espaço do mercado de trabalho; se há poucas

peças em benefício redundância, o mercado de trabalho será considerado espaçoso, visto que há lugar suficiente para aqueles que buscam trabalhar. Infelizmente, o número de pessoas em benefício redundância tem crescido dramaticamente: de março de 2002 a março de 2003 ele mais do que quadruplicou. Durante o mesmo período de tempo, o desemprego registrado aumentou em 9%, enquanto que o desemprego para aqueles que esperavam por um flexiemprego aumentou 408% (*Social Arsrapport*, 2003, p. 65-68). A julgar por esses dados, o governo não conseguiu criar um mercado de trabalho espaçoso.

Isso é muito decepcionante, pois foi previsto aumento do emprego em geral por meio da reforma intitulada “Mais pessoas no trabalho”. Nesta reforma, foi previsto que o emprego aumentaria em 84 mil pessoas até 2010, o que, obviamente, ainda está por ser visto, embora várias mudanças tenham sido introduzidas: liberalização do trabalho com adoção de terceirização de vários serviços fornecidos; redução no número de “ferramentas”, isto é, medidas de ativação incluindo a redução da possibilidade de receber educação gratuita que, tal como mencionado acima, tem uma taxa razoável de sucesso. A ideia geral é que se deve pagar para trabalhar e que todo mundo deve ser elegível para o trabalho. Isso está sendo cumprido por meio de regras mais duras para a inserção em qualquer emprego; por exemplo, a demanda para a mobilidade geográfica aumentou: até quatro horas diárias são aceitas. A Assistência Social foi reduzida para os casais após seis meses de desemprego, assim como para pessoas com menos de 25 anos de idade, após seis meses. Os novos candidatos não podem mais se qualificar para benefícios-desemprego máximos. Varas e cenouras têm sido distribuídas de forma desigual: todas as cenouras foram para os patrões, que, agora, podem empregar os desempregados com um salário subsidiado, enquanto as varas estão espancando os desempregados (*Social Arsrappor*, 2003, p. 51-56).

Dessa forma, o pressuposto do governo tem sido o de que os incentivos poderiam mudar o comportamento e a empregabilidade de vários segmentos marginalizados da população dinamarquesa. Contudo, as avaliações têm, novamente, demonstrado que os

incentivos se transformaram em punições, tal como será discutido mais detalhadamente ao longo deste texto.

*Mudanças na Assistência Social: Subvenção Inicial, o ‘Teto’ e a Subvenção Parceira*

Tal como o governo anterior, o atual também acha que é imperativo reduzir a transferência de pagamentos para os refugiados e imigrantes como uma forma de motivá-los a procurar emprego e sustento próprio. As minorias étnicas têm um alto nível de desemprego na Dinamarca; aproximadamente o dobro da média do nível para a população total, e, já em 1999, o anterior Partido Social Democrata levou o governo a ativar a então chamada provisão introdutória. Ela era direcionada às pessoas que tinham chegado recentemente ao país, sendo que os pagamentos giravam em torno de dois terços da Assistência Social regular. No entanto, o governo foi forçado a retirar a provisão após acusações de discriminação na Dinamarca e descumprimento às convenções internacionais. Contudo, o atual governo teve êxito na criação de uma legislação que não era formalmente discriminatória. Ela é chamada de “subvenção inicial” e pode ser oferecida às pessoas que têm direito à Assistência Social, mas que não estavam residindo na Dinamarca por sete dos últimos oito anos. Assim, agora a pessoa tem que ter vivido na Dinamarca por pelo menos sete anos para poder requisitar a assistência social Assistência Social. Se não, pode requerer subvenção inicial. A subvenção inicial cobre algo em torno de 45% a 64% da Assistência Social e é equivalente à bolsa estudantil oferecida pelo Estado (*Staten Uddannelsesstotte*). A maioria dos seus beneficiários é composta por refugiados e pertencentes a uma composição étnica altamente identificada com “países menos desenvolvidos”. Vários patamares de pobreza foram calculados para o ano de 2003: 50% e 60% do salário alocado, um orçamento padrão e um nível básico de vida. Em todos os casos, a subvenção inicial era menor que qualquer patamar e esse foi o caso para todos os tipos de família (*Social Arsrapport*, 2003, p. 112-114). A invenção desta política social está produzindo, deliberadamente, um salário pobreza em um grau nunca antes visto na Dinamarca.

Uma outra iniciativa introduzida pelo atual governo foi o assim chamado “teto” da Assistência Social, significando que nenhum beneficiário poderia ganhar mais do que um máximo particularmente definido. Pessoas e famílias que tinham recebido Assistência Social por mais de seis meses e excederam o teto tiveram seus benefícios cortados! A expectativa era de que os beneficiários se esforçassem mais para se empregarem ou, caso contrário, deixassem a lista da Assistência Social. O Instituto Nacional de Pesquisa Social avaliou os efeitos dessa mudança de política e concluiu que tal efeito não poderia ser verificado. A investigação foi conduzida com entrevistas por telefone com pouco mais de 1.000 beneficiários da Assistência Social. Estes foram entrevistados duas vezes: a primeira, antes de a mudança ter sido implementada, na virada do ano de 2003 para 2004 e, a segunda, no outono de 2004. Enquanto nenhum efeito de aumento de autossuficiência foi demonstrado, o efeito da restrição de recursos foi fortemente demonstrado, expresso em situações como atrasos no aluguel, falta de pagamento de taxa de cuidado infantil, falta de pagamento de empréstimos bancários, etc. Famílias contempladas também têm, ainda que em uma extensão menor, que sair de férias, comprar sapatos e ir ao dentista (GRAVERSEN; TINGGAARD, 2005). Dessa forma, os efeitos estavam lá ou, por outro lado, não eram os efeitos oficialmente pretendidos.

Uma terceira iniciativa do atual governo foi a assim chamada assistência parceira, que indicava que, a menos que ambos os parceiros tivessem trabalhado por mais de 300 horas nos dois últimos anos, eles não poderiam usufruir da assistência. Flemming Larsen e Mikkel Mailand resumiram o efeito dessas iniciativas recentes da seguinte forma:

O principal problema com essas novas iniciativas, é claro, é que elas podem se tornar uma fonte de empobrecimento em vez de inclusão no mercado de trabalho, particularmente se a explicação para a ausência de participação no mercado de trabalho não for os incentivos do grupo de trabalho, mas a ausência da demanda por suas qualificações, discriminação ou outras explicações que transcendem o lado da oferta (LARSEN; MAILAND, 2007, p. 8).

Existem boas razões para acreditar que parte da explicação repousa no lado da demanda; porém, mesmo quando ela repousa no lado da oferta, está, provavelmente, mais relacionada a outros problemas que não o desemprego. Daí, parte da explicação sobre os efeitos ausentes ou adversos da política social em tentar trazer os beneficiários desempregados da Assistência Social para o emprego regular (ou educação regular) estar ligada ao fato de muitos dos requerentes terem outros problemas além do desemprego. Henry Bjerregaard Bach e Joachim Boll têm investigado que barreiras impedem os requerentes da Assistência Social de (re)ingressarem no mercado de trabalho, e descobriram que, entre os assistidos “mais fracos”, 25% tinham a capacidade de trabalho reduzida devido à doença, acidente ou incapacidade relativa (*nedslidning*) (2003). Além disso, as administrações locais de Assistência Social estimaram que por volta de 33% desses assistidos tiveram problemas relacionados ao uso de álcool e 22% admitiram ter consumido maconha, criando, assim, uma barreira para o desempenho no mercado de trabalho. Por fim, 17% dos assistidos foram diagnosticados como portadores de algum tipo de doença mental. As administrações também julgaram que 60% dos assistidos seriam selecionados para entrevista de emprego devido à insuficiência de competências pessoais, como motivação, iniciativa, meticulosidade, desejo de aprender novas habilidades e ausência de estabilidade (BACH; BOLL, 2003). Mas, claramente, o que esses sujeitos necessitam é de apoio e tratamento, e não de mais punição.

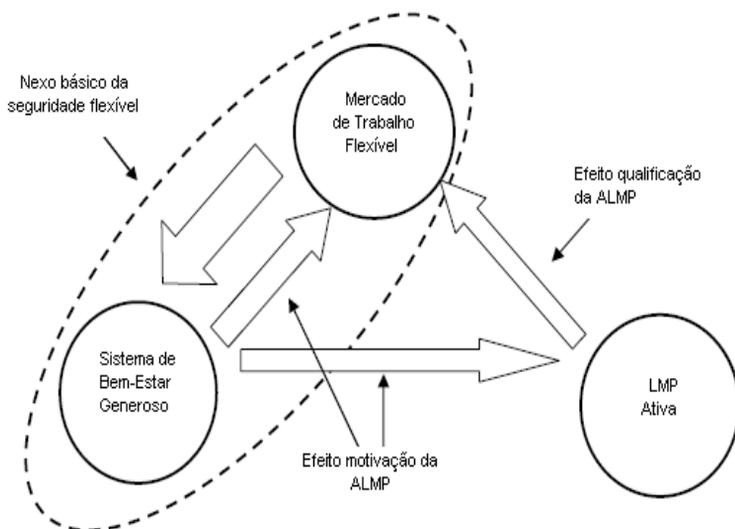
### Uma Avaliação Crítica da ‘flexicurity’ na Dinamarca

No relatório do governo dinamarquês para a Comissão Européia, de acordo com os objetivos de Lisboa, podemos ler o seguinte:

O mercado de trabalho dinamarquês tem um ponto de partida favorável. A Dinamarca tem uma taxa de emprego que já é mais alta do que qualquer meta da Comunidade Econômica Européia, de 70 por cento, parcialmente por causa da alta participação das mulheres no mercado de trabalho. Além disso, o desemprego estrutural dinamarquês é relativamente baixo, o

que é parcialmente devido ao modelo de *flexicurity* dinamarquês com regras flexíveis de contratação (admissão) e demissão; um sistema bem desenvolvido de benefício-desemprego e uma política ativa de mercado de trabalho - baseada em regras rígidas sobre disponibilidade, (re)educação, etc. Reformas extensivas também têm sido implementadas, especialmente em relação ao desenvolvimento estrutural e para manter as pessoas com capacidade laboral reduzida dentro do mercado de trabalho (THE DANISH GOVERNMENT, 2005,p. 35).

A *flexicurity* é aqui explicada em referência ao que tem sido rotulado como o “triângulo dourado” – as relações entre o mercado de trabalho flexível, onde é fácil empregar e demitir e, portanto, onde há um alto fluxo de trabalhadores dentro e fora do emprego (alto nível de flexibilidade numérica externa); um sistema generoso de bem-estar social, que garante renda de seguridade; e políticas ativas de trabalho (ativação), que objetivam melhorar (upgrade) as habilidades dos trabalhadores. Isso pode ser ilustrado na Figura 1, abaixo:



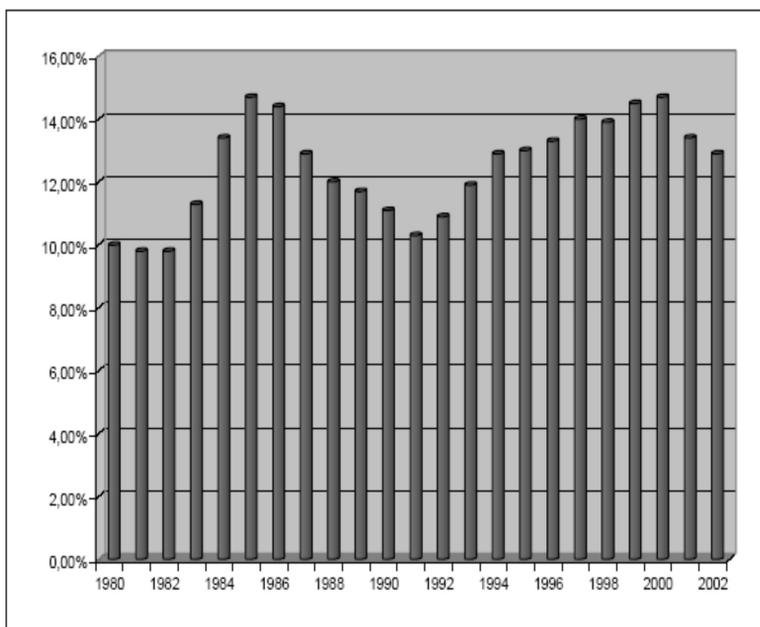
ALMP: Política Ativa de Mercado de Trabalho  
LMP: Política de Mercado de Trabalho

**Figura 1. Triângulo Dourado da *flexicurity*.**

A ideia é a de que, se os empregadores podem facilmente se livrar de seus funcionários nos tempos ruins e não estão mais inclinados a empregar os trabalhadores nos tempos bons, quando os trabalhadores forem demitidos, estes ainda poderão manter uma vida razoável por causa dos benefícios-desemprego relativamente generosos. Por fim, a ativação – seja por causa do efeito do medo/motivação (ver abaixo) seja por meio do incremento das habilidades – ajuda os desempregados a voltar aos seus empregos. Veja com mais detalhes os elementos da volta aos empregos.

### *Um Mercado de Trabalho Flexível*

Uma forma de medir o grau de flexibilidade no mercado de trabalho é calcular a percentagem de todos os empregados que mudaram para outro local de trabalho a cada ano. A figura abaixo mostra que, de 1980 a 2002, de 10% a 15% de todos os empregados fizeram essa mudança.

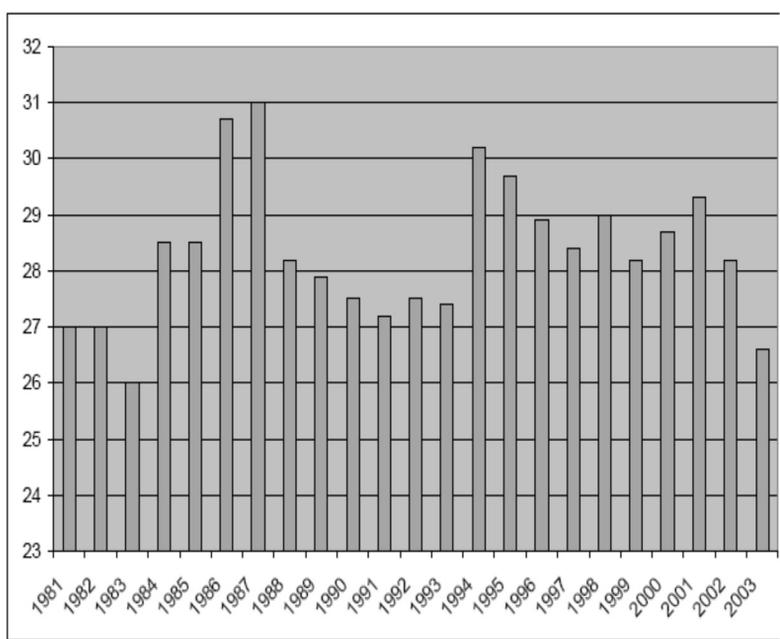


**Figura 2. Flexibilidade numérica, 1980 – 2002 (percentual de todos os empregados que mudaram para outra firma a cada ano).**

Mudanças de emprego podem envolver períodos de desemprego. Diante disso, Ibsen e WestergaardNielsen (2005, p. 28) calcularam que

mais de dois terços de todos os trabalhadores que deixaram um empregador a cada ano encontrarão um novo emprego antes do próximo ano e menos de um terço terminarão o próximo ano desempregados. Um pouco mais da metade deles se tornará desempregada enquanto que o resto estará se aposentando, em processo educativo ou fora da força de trabalho devido à doença ou a outra razão. Nessa outra razão poderia estar a ativação (IBSEN; WESTERGAARD-NIELSEN, 2005, p. 28).

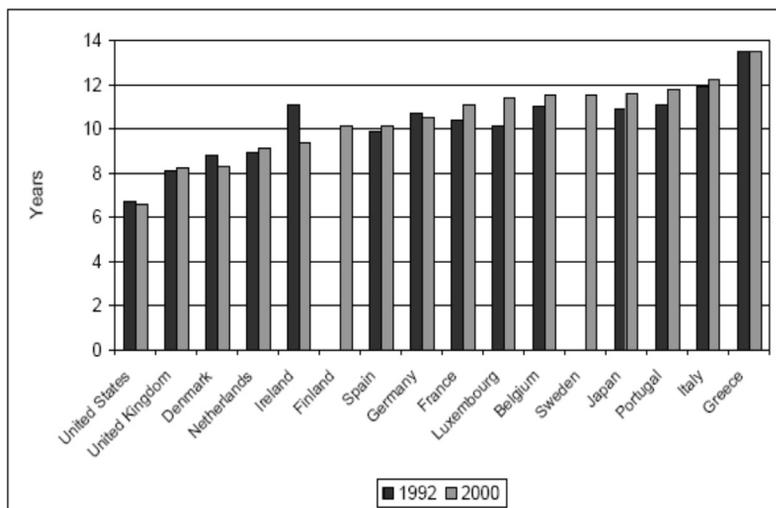
Essas mudanças de emprego refletem a massiva criação e destruição de emprego que toma lugar na economia e aparece na figura referente à sua posse. A Figura 3, abaixo, mostra a participação da força de trabalho que tem menos de um ano de posse.



**Figura 3. Menos de um ano de posse no atual emprego, 1981 – 2003 (%).**

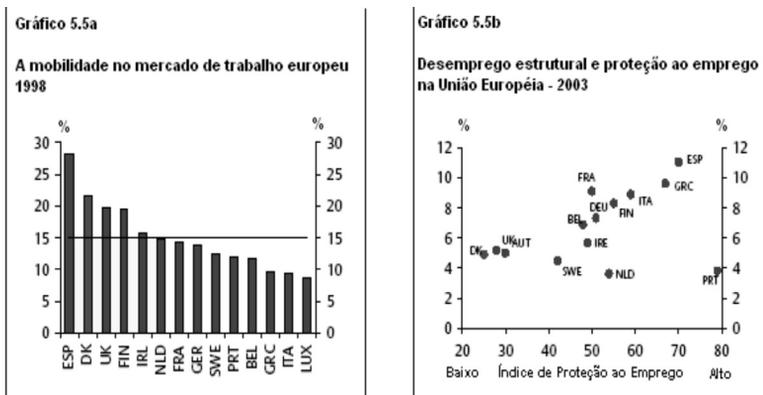
Dependendo do ciclo de negócios, um contingente entre 26% e 31% da força de trabalho mantém seus empregos por menos de um ano, sendo que a posse média de emprego é de oito anos, o que é relativamente baixo se comparado com a maioria dos outros países (IBSEN; WESTERGAARD-NIELSEN, 2005, p. 4).. Isto está demonstrado na Figura 4, abaixo. Foi salientado que a posse de emprego é bem menor na Dinamarca do que na Suécia e Finlândia, levando alguns observadores a dizer que o regime de mercado de trabalho dinamarquês é “híbrido” - entre o regime liberal e o escandinavo - (ver, por exemplo, MADSEN, 2006).

É correto, portanto, afirmar que há uma mobilidade laboral alta no mercado de trabalho dinamarquês e a explicação para isso é o baixo grau de proteção trabalhista. A Figura 6 mostra que a Dinamarca tem o grau mais baixo de proteção trabalhista na Europa e significativamente mais baixo do que a Noruega e Suécia. A Figura 5 confirma que a grande mobilidade laboral na Dinamarca é a mais alta na Europa, com exceção da Espanha (ver, também, ANDERSEN; MAILAND, 2005; IBSEN; WESTERGAARD-NIELSEN 2007; BINGLEY; WESTERGAARD-NIELSEN, 2002). O mercado de trabalho dinamarquês é, definitivamente, flexível.



(continua)

(conclusão)



**Nota:** A mobilidade é calculada como o número de trabalhadores que estiveram empregados por menos de um ano e estavam empregados no ano anterior, comparado com os empregados em ambos os anos. Os dados para a Irlanda no gráfico 5.5a são de 1997. O índice de proteção ao emprego no gráfico 5.5b foi elaborado pelo Banco Mundial e varia de 0 a 10. Quanto maior o índice, maior o grau de proteção ao emprego em cada país. A Espanha se destaca pela grande mobilidade combinada com uma elevada proteção ao emprego que se deve ao aumento substancial de empregos com contratos temporários.

**Fonte:** Stimpson (2000), OCDE, Banco Mundial e cálculos do Ministério das Finanças da Dinamarca.

#### Figura 4. Posse média de emprego em anos, em vários países-membros da OCDE.

Fonte: Governo Dinamarquês (2005, p. 48).

#### *Um Sistema Generoso de Benefício-Desemprego?*

No papel, a transferência dinamarquesa de pagamentos aos desempregados parece muito boa. Não há dias de espera e, a princípio, o total é 90% do salário anterior. Contudo, como há um teto, a compensação é, em média, muito mais baixa. A Tabela 2 mostra as taxas de compensação calculadas como o valor de mercado dos benefícios de seguro-desemprego contra o salário de mercado de uma produção média do trabalhador.

**Tabela 2. Compensação do seguro-desemprego em percentual de um salário médio 1995 - 2005.**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
67	66	65	64	65	64	64	63	63	60	62

Fonte: NOSOSCO (2008).

A compensação foi de aproximadamente dois terços de um salário médio do trabalhador, em 1995, mas caiu novamente para 60% em 2004. Isso pode ser difícil de ser chamado de generoso e parece ainda pior quando as taxas de reposição para a Assistência Social são calculadas, tal como visto na Tabela 3, abaixo:

**Tabela 3. Compensação em caso de desemprego, de não segurado, solteiro, sem filhos 1995 - 2005.**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
47	46	45	44	44	44	44	43	43	41	42

Fonte: NOSOSCO (2008).

O valor dos benefícios de Assistência Social é equivalente a 41% de um salário médio dos trabalhadores, o que – provavelmente – ninguém rotularia de generoso. Além disso, ao se visualizar as Tabelas 3 e 4, fica claro que, não somente a compensação não é generosa, mas é menor ao longo do tempo, caindo de 67% e 47% para 60% e 41%, respectivamente. Contudo, quando várias subvenções infantis são consideradas, mais as possibilidades de subvenções extras e de habitação, o beneficiário solteiro de Assistência Social com um filho é elevado para cima da linha de pobreza.

**Tabela 4. Compensação em caso de desemprego, de não segurado, pai solteiro com um filho 1995 - 2005.**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
77	77	76	74	71	73	73	71	72	69	72

Fonte: NOSOSCO (2008).

No entanto, o período do benefício pode ser chamado de generoso numa comparação internacional. Dentro do sistema de seguro-desemprego, é possível receber benefício por um total de quatro anos, incluindo os períodos de ativação (treinamentos), e, em princípio, a Assistência Social pode ser recebida indefinidamente.

### *Avaliando as Medidas de Ativação*

O Instituto Nacional de Pesquisa Social realizou uma avaliação completa dessas últimas experiências de política compulsória de ativação para o mercado de trabalho no contexto da Assistência Social. Foi investigado um grupo representativo de requerentes que foram alvo de treinamento de emprego, educação ou emprego protegido durante janeiro e fevereiro de 1996 (BROGAARD; WEISE, 1997; WEISE; BROGAARD, 1997). Os participantes, contudo, não foram igualmente distribuídos nas várias medidas de ativação. Os mecanismos adotados seguiram um caminho no qual os participantes de treinamento de emprego tivessem as melhores qualificações totais; menos em relação àqueles em emprego protegido; e menor do que as daqueles em educação. Somente uma minoria dos participantes em treinamento para emprego conseguiu, de fato, um emprego regular (14%); teriam conseguido mais se tivessem completado o treinamento para emprego no setor privado (21%) e menos no setor público (10%).

Existe uma grande discrepância a respeito do fato de se os requerentes tinham um número de ofertas para escolher quando a procuraram ou quando o município lhes requisitou. No primeiro caso, 75% dos requerentes constataram que eles não poderiam fazer escolhas entre várias ofertas, ao passo que os municípios chamavam de volta apenas 5% dos casos! A maioria dos requerentes afirma que o conhecimento do fato de que perderia seus benefícios foi muito importante na aceitação da oferta dirigida a eles; porém, quase a metade dos requerentes achou que foi de grande importância “ter alguma coisa para fazer na manhã”.

Em relação aos efeitos, a investigação mostrou que tanto a condição dos requerentes quanto os tipos de ofertas dirigidas a eles foram muito importantes: uma análise da probabilidade de estar empregado ou em educação a metade do ano, após ter sido ativado, mostra que os mais jovens, aqueles com as melhores habilidades educacionais e aqueles mais saudáveis se saíram melhor

do que os outros. Levando isso em consideração, está claro que os participantes em alguns tipos de ofertas se saem melhor do que os participantes em outros tipos de ofertas. A ativação dentro do treinamento privado para o emprego, assim como dentro do treinamento público para o emprego e dentro das escolas de produção (*produktionssskoler*), aumenta a probabilidade de obtenção de um emprego ou estar em educação (WEISE; BROGAARD, 1997, p. 16). O efeito total em relação à integração na sociedade, via emprego ou educação, não foi muito diferente do que as primeiras avaliações tinham mostrado; foi, talvez, um pouco melhor, visto que 42% afirmaram que estavam em tal situação após terem sido ativados (WEISE; BROGAARD, 1997, p. 19). Ao analisar a primeira onda da governança ativa do mercado de trabalho, Per Kongshoj Madsen viu que cerca de um terço das primeiras pessoas ativadas estava empregado um ano depois (1992a; 1992b).

Uma investigação complementar foi realizada, no início do ano 2000, por Bach e relatada em 2002. Por meio desta, foi verificado como as várias formas de ativação municipal influenciaram o grau de autossuficiência/dependência entre as pessoas ativadas durante o período de tempo compreendido entre 1995 e 1998; e a conclusão geral foi a de que, na melhor das hipóteses, os efeitos foram muito modestos. A dependência foi medida de acordo com o número de semanas em um ano no qual a pessoa estava dependente a um dos seguintes esquemas de transferência: Assistência Social, benefício de seguro-desemprego, benefício de ativação, subvenção de reabilitação, subvenção de licença para treinamento, benefícios-doença, pensão de aposentadoria precoce, subvenção de “transferência” (*overgangsydelse*), um esquema que possibilita aos trabalhadores maduros, de 55 a 59 anos de idade, receber benefícios-desemprego sem a busca ativa por emprego; o benefício foi criado para levar esses trabalhadores, que estavam há muito tempo desempregados, para uma aposentadoria precoce voluntária; subsequentemente ele foi interrompido durante os anos 1990, e a aposentadoria precoce voluntária também. A dependência foi calculada como de zero por cento se a pessoa

não estivesse coberta por qualquer desses benefícios ao longo do ano e de 100% se a pessoa estivesse dependente de um deles ao longo do ano. A situação antes de receber uma proposta de ativação e depois de recebê-la foi mensurada para cada categoria de ativação baseada nos dados de registro de cálculos. Cerca de um terço da ativação municipal consistiu no emprego protegido e cerca de um quinto consistiu no treinamento individual de emprego dentro do setor público. Infelizmente, eles tiveram um efeito muito pequeno: o emprego protegido reduziu a dependência das transferências em somente três pontos percentuais, enquanto que o treinamento individual de emprego dentro do setor público reduziu a dependência em seis pontos percentuais. O maior efeito calculado foi o do treinamento individual de emprego dentro do setor privado; neste caso, a dependência foi reduzida em 16 pontos percentuais, mas somente 12% dos clientes receberam tal oferta (BACH, 2002). As entrevistas com os assistidos revelaram que metade deles não via nenhum objetivo em passar por outra ativação, além da que já tinham passado, para manter seus benefícios. Quando foi pedido que eles julgassem os efeitos da ativação, frequentemente se referiram mais a assuntos como melhoria do cotidiano e da autoconfiança do que o de estarem melhor qualificados para um emprego regular.

Semelhantemente ao estudo sobre ativação municipal, o Instituto realizou um estudo sobre reabilitação municipal. A reabilitação está substancialmente congruente com a ativação, mas ela baseia-se em legislação diferente e pressupõe algum tipo de capacidade reduzida de trabalho entre os beneficiários. Os problemas físicos dominam, porém, frequentemente há uma combinação de problemas. Aproximadamente 25% das pessoas que começaram um processo de reabilitação saíram do programa; mas, entre os que o completaram, a ampla maioria encontrou um emprego depois. É, contudo, difícil determinar se isso é uma consequência direta das medidas de reabilitação que o estudo mostra. Está demonstrado, portanto, que a redução média da dependência é muito limitada (FILGES; HARSLOV; NORD-LARSEN; 2002).

Presumivelmente refletindo o documentado efeito (ausência de) acima, um projeto chamado “Reabilitação da empresa como uma via de (volta ao) emprego” foi iniciado pelo governo social-democrata e situado no Ministério dos Assuntos Sociais em 2000; mas, após a mudança de governo, continuou sob o novo (ou pelo menos, renomeado) Ministério do Emprego (antigo Ministério do Trabalho). Mais de 400 empresas, das quais 77% eram particulares, e 611 reabilitadas participaram do projeto de 2000 a 2002. O Instituto Nacional de Pesquisa Social avaliou o projeto e o relatou em 2004 (HARSLOV et al., 2004). Os participantes no projeto não tinham nenhuma, ou tinham limitada, afiliação ao mercado de trabalho. Eles primariamente eram beneficiários de Assistência Social (57%) ou de benefícios-doença (37%). Por volta da metade deles completou um programa de reabilitação dentro de uma das empresas durante o período de observação. Oitenta por cento das pessoas que completaram o programa empregaram-se imediatamente após o seu término; dois terços estavam em emprego subsidiado, sendo que a maioria estava em flexiempregos. O grupo de pesquisa concluiu que os efeitos positivos do projeto estão associados a duas coisas: foco e significado. Isso quer dizer que as atividades têm que ser organizadas de modo a atingir, consciente e explicitamente, a meta (emprego); e que a pessoa para a qual a atividade está direcionada a experimente como sendo significativa, qualquer que seja a motivação que tenha recebido para participar, e faça esforço para alcançar a meta. Os efeitos da reabilitação da empresa foram sumarizados em três partes: verificou-se ser um efeito-*liaison* (ligação), significando que a longa relação entre o cliente e a empresa podia resultar em um emprego subsequente, subsidiado ou regular; verificou-se também ser um efeito-qualificação, significando que o cliente realmente adquiria habilidades e outras competências durante o programa; e o efeito-desenvolvimento, significando que o cliente, em grau crescente, podia lidar com sua própria situação e assumir responsabilidade por seu próprio futuro e autoconfiança (HARSLOV et al., 2004).

Contudo, esperava-se que os desempregados fossem mais flexíveis quanto aos tipos de emprego que aceitariam, sob que

salário, etc. O Instituto Nacional de Pesquisa Social investigou a flexibilidade entre 1.500 desempregados, por meio de questionários no outono de 1994, e traçou o desempenho deles no mercado de trabalho, via banco de registro, nos três anos seguintes (BACH, 1999). Surpreendentemente, constatou-se que não havia correlação positiva entre o grau de flexibilidade e o grau de emprego.

O que tem sido demonstrado neste artigo são efeitos muito limitados de medidas de ativação; mas um efeito “curioso” foi identificado por economistas; um que eles rotularam de “efeito motivação”; e, outro, que seria melhor compreendido por sociólogos: o “efeito terror”. Descobriu-se que os desempregados aumentam significativamente suas buscas por emprego quando se aproximam do período de ativação (GEERDSEN, 2003). Em vista disso, Geerdsen concluiu que a perspectiva de ativação pode ser mais efetiva do que a própria ativação. Esta é apenas uma conclusão parcial porque há os efeitos de seleção. Pode ser que a maioria dos empregáveis entre os desempregados sejam aqueles que conseguem emprego antes que eles tenham que passar por medida de ativação (GEERDSEN, 2003).

Larsen e Mailand recentemente descreveram desta forma as políticas de ativação: “...por todo o período [de 1994 para cá] a política incluiu elementos complementares de disciplinamento e integração sociais. Não há dúvida, contudo, que os desenvolvimentos foram mudados de um foco significativo sobre a integração social para uma ênfase mais forte sobre o disciplinamento social” (LARSEN; MAILAND, 2007, p. 3).

### ***Flexicurity: Milagre de Emprego ou Marginalização?***

O fato de mais de 12% da força de trabalho estar desempregada em 1994 e de que cinco anos depois o desemprego foi reduzido a 6% ou menos levantou suposições de um milagre dinamarquês de emprego. O desemprego atual de 2,9% está em

alta, mas de um ponto de partida muito baixo. O emprego de fato aumentou na Dinamarca durante os anos 1990, com mais de 200.000 empregos de tempo integral (a força de trabalho total em 2006 era de 2.754.646) (Dinamarca Estatística 2007). Porém, esses dados não consideram o crescimento populacional e o da força de trabalho. Portanto, quando o crescimento relativo no emprego foi calculado como taxa de emprego, ele cresceu somente de 72,4%, em 1995, para 75,5%, em 1999 (ABRAHAMSON, 2006a). Isso é significativo, mas não impressiona e revela que a queda no desemprego foi muito maior do que o aumento no emprego, o que pode ser explicado apenas pela reclassificação da parte não trabalhadora da população: muitos daqueles que estavam desempregados no início dos anos 1990 são agora rotulados de beneficiários de auxílio-doença, aposentados precoces, de licença em vários esquemas de benefícios ou em ativação.

As consequências a longo prazo de um mercado de trabalho flexível e de um estado de bem-estar englobante estão ilustradas na Figura 7 abaixo. Vinte e cinco por cento das pessoas entre 16 e 64 anos de idade não estão empregadas; elas estão vivendo com apoio público fora do mercado de trabalho – estão à margem do âmago da sociedade.

**Tabela 5. Taxas de desemprego total, homens e mulheres 1994 - 2008.**

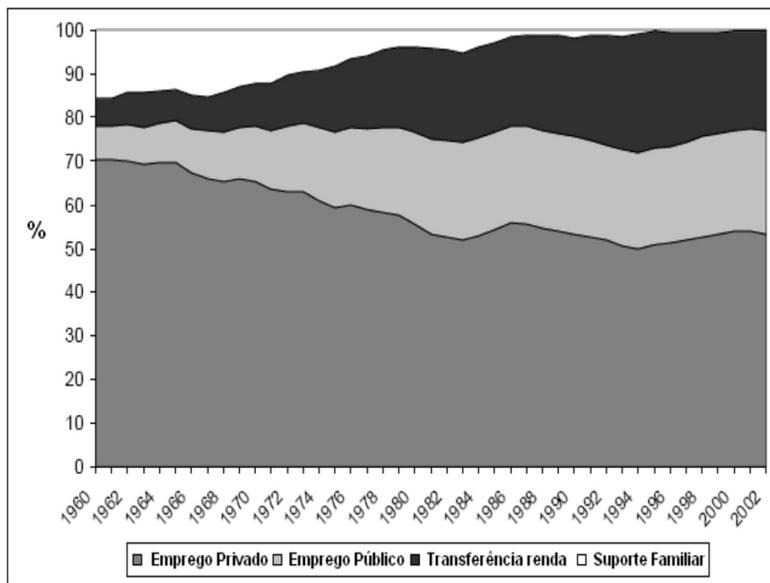
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	12.3	10.4	8.9	7.9	6.6	5.7	5.4	5.2	5.2	6.2	6.4	5.7	4.5	3.3	2.0
Homens	11	9	7.8	6.7	5.5	4.9	4.6	4.5	4.7	5.7	5.8	5	3.8	2.9	1.9
Mulheres	13.8	12	10.1	9.3	7.8	6.5	6.2	5.9	5.8	6.6	7	6.4	5.3	3.8	2.1

Fonte: Dinamarca Estatística (2009).

**Tabela 6. Taxas de atividade e de emprego 1997 - 2008, dos 16 aos 64 anos de idade.**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taxa de atividade	78.9	79.1	79.2	79.1	79.5	79.5	78.5	78.3	78	78.3	78.1	78.3
Homem	83.1	83	83.1	82.8	82.9	82.7	81.6	81.3	81	81.2	81.9	82
Mulher	74.6	75	75.3	75.3	76	76.2	75.2	75.3	75	75.3	74.1	74.6
Taxa de desemprego	78	78.7	79.6	79.6	79.7	79.7	78.3	77.1	77.3	78.3	79	79.5
Homem	78	78.7	79.6	79.6	79.7	79.7	78.3	77.1	77.3	78.3	79	79.5
Mulher	68.7	69.6	71.2	71.9	72.4	72.9	71.8	71.1	71.1	72	70.9	71.8

Fonte: Dinamarca Estatística (2009).



**Figura 7. População adulta por fonte de renda. Dinamarca 1960 - 2003 (%).**

Um dos mecanismos pelo qual esse processo de marginalização opera é a ativação. Ela trabalha como um sistema separador, que julga as qualificações e “motivações” dos desempregados e é instrumental para decidir se alguém pode retornar ao mercado de trabalho ou se ele tem que buscar o apoio de um dos vários esquemas voltados para os marginalizados.

## **Conclusão: Tipologizando a Política do Mercado de Trabalho**

A política social nas sociedades modernas, e muito fortemente na Dinamarca, está mudando radicalmente de uma abordagem reativa para outra, proativa, em relação aos riscos e problemas sociais. Se essa avaliação está correta, precisamos de uma revisão substancial no que tradicionalmente entendemos sobre política social. As políticas de bem-estar estão sendo ampliadas

no seu alcance e mudando de *status*, com a ênfase nas políticas ativas de mercado de trabalho. A esse respeito, entendemos que existe ou algum tipo de emprego “artificial”, sob a forma de trabalho subsidiado ou protegido, ou algum tipo de incremento nas habilidades laborais, por meio de treinamento de emprego ou educação, tal como Janosky (1990: xxiii) define (educação, treinamento de emprego, criação de trabalho e colocação no trabalho).

**Tabela 7. Tipologia das Medidas da Política Ativa do Mercado de Trabalho.**

		Implementação Institucional	
		Assistência Social	Seguro Social
<i>Medidas</i>	Oferta de empregos	Empregos Protegidos	Empregos Subsidiados
	Oferta de habilidades	Treinamento por meio de simulação de trabalho	Educação Padrão

Além disso, é o julgamento da governança da política ativa de mercado de trabalho, que vem em duas formas fundamentalmente diferentes, a depender do campo de trabalho institucional. Dentro do sistema de seguridade social, as políticas ativas de mercado de trabalho geralmente são desenvolvidas como uma extensão dos *direitos* dos trabalhadores ao emprego seguro e ao aperfeiçoamento por meio de instituições “normais” ou padrões de educação e trabalho. Dentro dos programas de Assistência Social, no entanto, a ênfase é maior na *obrigação* dos requerentes em se submeter a várias medidas de controle social por meio de esquemas de treinamento de trabalho simulado e formas especialmente designadas de emprego protegido.

Dessa forma, podemos identificar um processo de desenvolvimento e um processo de diferenciação. O de desenvolvimento - contrário ao apoio passivo aos cidadãos marginalizados sob a forma de transferência de pagamentos -,

que busca, ativamente, tentar e promover emprego por meio da criação de trabalhos e habilidades (ou seja, por meio de serviços variados), está de acordo com a tendência de progresso do bem-estar social nas sociedades modernas, que visa a mudança de equilíbrio entre transferências e serviços para priorizar serviços. O de diferenciação entre medidas ativas, como controle social e gerenciamento dos segmentos marginalizados da população, por um lado, e integração real no mercado de trabalho por meio de instituições voltadas para grupos de trabalho essenciais, por outro, fortalece a divisão ou bifurcação tradicional da provisão do bem-estar social na sociedade moderna; nesta, o Estado de Bem-Estar é bastante generoso, com um grau maior de **direitos** dos trabalhadores integrados em relação às **provisões** muito restritas reservadas aos pobres marginalizados<sup>1</sup>.

O desenvolvimento em direção a uma abordagem mais proativa dentro da política de bem-estar social pode ser atestado por uma análise das declarações políticas oficiais com respeito a como as futuras políticas de bem-estar seriam estruturadas tal como elas aparecem nas Nações Unidas, OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e União Européia (ABRAHAMSON, 1998; 2006b).

Apesar da ênfase ideológica, política e prática sobre a ativação, precisamos seriamente duvidar que isto seja a razão para as incidências relativamente baixas de pobreza na Escandinávia. Mais importante neste aspecto é o alto nível de participação no mercado de trabalho tal como demonstrado neste artigo. Muitos adultos e adultas estão trabalhando; e quando estes, momentânea ou permanentemente, têm que sair de um emprego pago, as transferências e serviços oferecidos a eles geralmente os mantém fora da renda de pobreza. Infelizmente, o sistema organizado para acabar com a pobreza residual e sistemas de Assistência Social frequentemente não têm sucesso nesse aspecto. Enfatizados por medidas de ativação, eles atuam como sistemas de controle, monitoramento e disciplinamento sociais.

<sup>1</sup> A distinção entre direitos e provisões vem de Dahrendorf (1994).

**Submetido em 15 de agosto de 2009 e aceito para publicação em 10 de novembro de 2009.**

## Referências

ABRAHAMSON, P. From passive support to active involvement: Active labor market policy as a major trend in renewal of social policy. Paper presented at the Nordic Social Workers' Association Congress, Thorshavn, the Faroe Islands, June 1998; revised version published in Danish as: 'Efter velfærdsstaten: Ret og pligt til aktivering.' *Nordisk Sosialt Arbeid*, v. 18, n. 3, p. 133-143.

\_\_\_\_\_. Welfare reform: renewal or deviation? In: CAMPBELL, J.; HALL, J.; PEDERSEN, O. K. (Eds.). *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Montreal: McGill University Press, 2006a. p. 356-374.

\_\_\_\_\_. La nouvelle portée de l'espace et du lieu quant à la citoyenneté sociale : le cas de l'Union Européenne. [A new significance of space and place regarding social citizenship: the case of the European Union] *Lien Social et Politiques*, n. 56, p. 21-38, 2006b.

ANDERSEN, D., APPELDORN, A.; WEISE, H.. *Orlov - evaluering af orlovsordningerne*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 96, 1996, p. 11

ANDERSEN, S. K.; MAILAND, M. *Flexicurity og det danske arbejdsmarked: et review med fokus på det danske overenskomstsysteem*. Copenhagen: FAOS forskningsnotat 059, 2005.

BACH, H. B. *Kontanthjælpsmodtagere: aktivering og arbejdsudbud*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 02:3, 2005.

BACH, H. B.; BOLL, J. *De svageste kontanthjælpsmodtagere: barrierer for beskæftigelse*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 03:27, 2003.

BINGLEY, P; WESTERGAARD-NIELSEN, N. 'Return to tenure: firm and worker heterogeneity.' Aarhus: Aarhus School of Business, 2002. Working Paper.

BREDGAARD, Th.; LARSEN, F; MADSEN, P.K. The challenge of identifying flexicurity in action. In: *Flexicurity and Beyond*, workshop, Aalborg 12-13, october 2006.

BROGAARD, S.; WEISE, H.. *Evaluering af Lov om kommunal aktivering*. Copenhagen: National Institute of Social Research, 1997.

DAHRENDORF, R. The changing quality of citizenship. In: VAN STEENBERGEN (Ed.). *The Condition of Citizenship*. London: Sage, 1994.

FILGES, T., HARSLOV, I; NORD-LARSEN, M. *Revalidering: deltagelse, forløb og effekter*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 02:2, 2002.

GEERDSEN, L. P. *Marginalisation Processes in the Danish Labor Market*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 03:24, 2003.

GRAVERSEN,, B. K.; TINGGAARD, K. *Loft over ydelser: evaluering af loftet over ydelser til kontanthjaelpsmodtagere*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 05:4, 2005.

HALLI, P. *Governing the Economy: The Policy of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, 1986.

\_\_\_\_\_. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, p. 275-96, 1993.

HARSLOV, I et al. *Virksomhedsrevalidering*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 04:2, 2004.

IBSEN, R.; WESTERGAARD-NIELSEN, N. *Job creation and destruction over the business cycles and the impact on individual job flows in Denmark 1980 – 2001*. Aarhus: Center for Corporate Performance, Aarhus School of Business, 2005. Working Paper

\_\_\_\_\_. Medlemsskab af a-kasser og fleksibilitet. *Jubilaumbogen for akasserne*. Copenhagen: Beskæftigelsesministeriet [Ministry of Employment], 2007.

JANOSKY, Th. *The Political Economy of Unemployment: active labor market policy in West Germany and the United States*. Berkeley: University of California Press, 1990.

LARSEN, F; MAILAND, M. Danish Activation Policy: the role of the normative foundation, the institutional set-up and other drivers. In: SERRANO PASCUAL, Amparo ; MAGNUSSON, Lars (Ed.). *Reshaping*

*Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Bern: P.I.E Peter Lang, 2007. Quoted from manuscript.

MADSEN, P. K. *ATB: Bedre end sit rygte, men ikke god nok*. Skælskør: How, 1992a

\_\_\_\_\_. Noget at råbe hurra for?: om effekten af arbejdsmarkedsprogrammer.

*Samfundøkonomen*, n. 4, p. 17-24, 1992b.

\_\_\_\_\_. *Denmark: flexibility, security and labour market success*. Geneva: ILO Country Employment Policy Review in selected OECD countries. 1999.

\_\_\_\_\_. 'Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik - et skifte i form eller indhold?' *Social Forskning* 3, 2003.

\_\_\_\_\_. 'How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state.' In: CAMPBELL, John; HALL, John; PEDERSEN, Ove K. (Ed). *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish experience*. Montreal: McGill University Press, pp. 2006.

MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS. *Social Tendencies 1999*. Copenhagen,, 2009.

NOSOSCO. *Social Security in the Nordic Countries: Scope, Expenditure and Financing*. Copenhagen: Nordic Social-Statistical Committee, 1995, 1997, 1999, 2005, 2006, 2008.

*SOCIAL ÅRSRAPPORT 2003 = Social tendencies 2003*. edited by P. Abrahamson et al. Copenhagen: Center for Alternative Social Analysis, 2003.

STATISTICS DENMARK. Statistikbanken. Copenhagen: Statistics Denmark, 2009.

THE DANISH GOVERNMENT. *The Danish Reform Strategy*. Contribution to EU's Growth and Employment Strategy (*The Lisbon Strategy*) Copenhagen: Ministry of Finance, 2005.

WEISE, H. & BROGAARD, S. *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere: En evaluering af lov om kommunal aktivering*. Copenhagen: National Institute of Social Research, 1997.

# The active turn in danish welfare policy: Employment and Social Protection in Denmark<sup>1</sup>

---

PETER ABRAHAMSON<sup>2</sup>

**Abstract:** Flexicurity is viewed as the best way of securing both a good investment environment and a secure workforce. Flexicurity combines a flexible labor market, where employers have few or no restrictions with regard to firing workers, with generous welfare benefits; and the two are facilitated through active labor market policies. Denmark really has a flexible labor market; but benefits in case of unemployment and activation cannot be described as generous in a European context. Activation is often perceived as a punishment for being unemployed and has mainly been undertaken because it is mandatory, and one is in risk of losing benefits if one refuses an activation offer. There is a price to be paid for a high degree of flexibility, and it comes in the form of marginalization and exclusion. 25 percent of the Danish population of working ages is for long spells or permanently existing on not very generous benefits outside the labor market.

**Key words:** Flexible labor market; Danish labor market policy; Active labor market policies, Marginalization.

## Introduction: Recent changes in Unemployment Legislation in Denmark

With the labor market reform of 1994 the principle of active labor market policy was fully implemented within the social insurance system of welfare governance. A couple of experimental leave schemes were made more permanent. *The education leave* was a scheme enabling insured workers 25 years of age and older to take

---

<sup>1</sup> Revised version of a paper prepared for presentation to the Annual Meeting of the Taiwan Welfare Association, Shu-Chow University, Taipei, May 23rd 2009.

<sup>2</sup> Seoul National University. E-mail: [petera@snu.ac.kr](mailto:petera@snu.ac.kr)

time out, at least one week, at the most one year, to participate in some kind of recognized education receiving benefits equivalent to unemployment benefits. The *child care leave* was a scheme allowing parents with children up to eight years of age to take time out to care for their children up to one year and at least for 13 weeks. The scheme was open to everyone affiliated with the labor market, whether insured or on social assistance. Because of its popularity the benefits was reduced from 100 percent of unemployment benefits to first 70 and then to 60 percent. While on child care leave children cannot occupy a space in a public child care institution. Finally, the *sabbatical leave* was a time limited experiment running till 1999, allowing employed insured people 25 and older to take up to one year and at least 13 weeks, out from the labor market provided they could find a substitute, to fill their spot, during the period of time. Benefits were reduced to 60 percent of unemployment benefits. (Andersen, Appeldorn, Weise 1996.) The leave schemes, especially the education leave was at the core of the reform, of what Per Kongshøj Madsen has labeled the comprehensive approach where the activation of the unemployed should be combined with the efforts to upgrade the skills of the workforce in general (1999: 66). The reform was summed up thus:

Danish labor market policy has undergone rather drastic changes in recent years. The share of active expenditures has increased... The formation and implementation of policy has been decentralized (the steering reform). At the same time the use of instruments and programs have been changed (the activation reform). For insured unemployed the maximum duration of benefits and participation in activation programs has been reduced from approximate nine years to five years [now four years] (Madsen 1999: 65).

The schemes were meant to increase the circulation in the labor market between unemployment and employment; but as the schemes became increasingly popular the government feared that they might create bottle-necks by reducing unemployment too much and they were therefore made less attractive. The child

care leave must be viewed as a universal right, while the other two leave schemes were reserved for workers belonging to the social insurance system, and thus was a performative trend in welfare governance in Denmark. Furthermore the reform entailed a strong element of decentralization to the regional and local levels of governance.

With the new Social Assistance Act of 1997 the active labor market/workfare strategy has been strengthened indicating a stronger emphasis on the *obligation* of the claimants to participate in some activity arranged or referred to by the municipality. It can be stated that the fact that social assistance now is codified in three different acts where one is directly called 'The activation act' follows from the development of the previous years. The new act was implemented July 1998, but already since 1994 all claimants under the old legislation had to accept an activation offer presented to them by the municipality, and since 1990 the young have had to accept activation in exchange for cash benefits. So, what to begin with only concerned the young, now applies to everybody.

The Danish unemployment benefit system is, in principle, a social insurance scheme, hence, entitlements to both transfers and services are tied to labor market performance; entitlements are also dependent upon obligations to participate in various job training and educational activities. This is due to the 'active' turn within Danish welfare policy. Expenditure equals 10 percent of total social expenditure or three percent of GDP.

All recipients of unemployment benefits are furthermore entitled and obliged to accept a new offer of activation when they have received public benefits for a total of six months after termination of the first offer of activation. Activation early in the benefit period is based on need and is flexible, partly aimed at groups at risk of becoming long-term unemployed and partly to prevent lack of qualified manpower ('bottle necks'). After a maximum of 13 weeks, unemployed recipients of cash assistance under the age of 30 are entitled to and obliged to accept an offer of

activation or training for at least 30 hours per week for 18 months; however only for six months for people with an education/training qualifying them to work. Recipients of cash assistance of 30 years or more must be offered activation no later than 12 months after having been granted cash assistance. All recipients of cash assistance, apart from those over 30 years, who receive benefits, not only due to unemployment, are furthermore entitled to and obliged to accept a new offer of activation when they have received cash assistance for six months after termination of the first activation offer. Unemployed people are entitled to wages during job training, while the benefits payable in connection with other activation and training measures largely correspond to the amount of daily cash benefits or cash assistance. (NOSOSCO 2006: 87-90.)

At any given time two to four percent of the Danish labor force was in activation from 1995 to 2004 (NOSOSCO 2008: 71).

Eligibility for social assistance, whether services or transfers, are – per definition – subject to means, needs and work test; it is a discretionary, i.e. a clientistic system. Recipients are obliged to undertake activities such as education, training, workfare or the like. Social assistance is taxable, and cash assistance to people, who are obliged to provide for children, equals about 80 per cent of the maximum rate of the unemployment benefit. For non-providers, the assistance equals about 60 per cent of the unemployment benefit. Young people under the age of 25, who do not have any children living with them, are entitled to special, lower youth benefits. Recipients of cash benefits, who pay high net rents or have large obligations as providers, may furthermore be granted a special benefit which is tax-free. Income such as income from work will be deducted from the cash assistance, whereas child benefits and rent subsidies do not cause the assistance to be reduced. The rent subsidy will, however, be taken into account when the special assistance is calculated. With a view to ensure that it pays

better to work, a ceiling was introduced in 2003 in relation to the entire assistance by way of cash benefits, special benefits and rent subsidies after six months' receipt of cash benefits. Besides, cash benefits to married couples will be reduced after six months at the same time as the employment deduction will be increased. Besides, the cash benefits to young people under 25 will be reduced after six months to a level corresponding to the State education grants and loans.

As from July 1 2002, a condition for being awarded the full cash assistance amount is that one has been a resident in the country for at least seven out of the past eight years. People, who do not comply with this requirement, are entitled to the so-called start assistance, which is lower than the cash assistance. Local authorities may furthermore grant assistance based on need to non-recurrent expenses, removals, medical treatment, medicine, dental treatment and the like, to cash assistance recipients and to others, who are unable to pay the costs. In case a recipient of cash assistance rejects an offer of work or activation without reasonable course and is not available for work, the local authorities may discontinue payment of the assistance. In case a recipient of cash assistance rejects an offer of activation or fails to appear without reasonable course when he has been offered activation, the local authorities may reduce the assistance by up to one third.

The expenditure for social assistance and housing, the two elements of Danish welfare policy directly addressed to the poor only take up six percent of total social expenditure or two percent of GDP.

**Table 1. Adults receiving social assistance during the year in percent of the total adult population 1981 – 2004**

1981	1984	1987	1990	1994	1997	2000	2004	2007
6.5	6.8	5.9	5.8	5.4	4.5	4.1	4.4	3.3

Source: NOSOSCO (1995, 1999, 2006, 2008).

The number of social assistance recipients calculated as whole year recipients match closely the income poor – those receiving less than half the median equivalized net income, which is partly explained by the very low compensation as shown in table 3 below. It can be said, that poverty is being produced through welfare policies.

### **Change of Government and Change of Policy?**

November 2001 Denmark got a new government indicating a change from a Centre-Left to a Right wing government. The former was headed by the Social Democratic party with the then prime minister Poul Nyrup Rasmussen, while the newer and present (2009) government is headed by Anders Fog Rasmussen. This is a minority government consisting of the Liberal and the Conservative parties and it obtains its parliamentary majority through the support of the so-called Danish Peoples Party, a xenophobic, anti immigrant, right wing political party. This government has announced that it is committed to enhancing employment, which has had a least a semantic consequence with the renaming of the ministry of labor to ministry of employment. Madsen judges that the change is only semantic (2003: 9). In what follows this is verified.

#### *Labor Market Reform Once Again: 'More People in Work'*

A priority of the present government as well as one pursued by the former one is the creation of a 'spatial' labor market, which means a labor market spacious enough to include people that are not considered one hundred percent effective and productive. One means to achieve such a spacious labor market has been the creation of so-called flexi-jobs. They are jobs under regular conditions of pay but adjusted to the ability of the individual who has a chronic reduction of work capacity. If one becomes unemployed after having been employed in a flexi-job one is *not*

entitled to unemployment benefits; instead one is eligible for a so-called redundancy benefit (*Jedighedsydelse*). It is set at 91 percent of unemployment benefits. The number of people receiving redundancy pay can be seen as an indicator of the degree of spaciousness of the labor market: are there few people on redundancy pay the labor market must be considered spacious since it has room for those wanting to work. Unfortunately, the number of people on redundancy pay has increased dramatically: from March 2002 to March 2003 it more than quadrupled. During the same period of time the registered unemployment increased by nine percent, while unemployment for those waiting for a flexi-job increased 408 percent. (*Social Årsrapport 2003*: 65-68.) Judged by these measures the government has failed to create a spacious labor market.

This is very disappointing since the government announced to enhance employment in general through its reform entitled 'More people in work!' Here it was forecasted that employment should have increased by 84.000 people by 2010, which, of course, remains to be seen and a number of changes were introduced: a liberalization of labor exchanges in the form of contracting out of a number of the services provided; a reduction in the number of 'tools' i.e. activation measures including a reduction in the possibility of receiving an education offer, which, as mentioned above, has a reasonable success rate! The general idea is that it must pay to work and that everybody should be eligible for work. This is being accomplished through tougher rules for taking any job, e.g. the demand for geographical mobility has been increased: up to four hours daily must be accepted. Social assistance has been reduced for couples after six months of unemployment, and for people less than 25 years of age it is also reduced after six months. New candidates cannot any longer qualify for maximum unemployment benefits. Sticks and carrots have been distributed very unevenly: all the carrots have gone to the employers who are now able to employ unemployed people with a wage subsidy,

while the sticks are banging the unemployed. (*Social Årsrapport 2003*: 51-56).

So the general assumption by the government has been that incentives could change the behavior and employability of the various marginalized segments of the Danish population. However, evaluations have, time and again, demonstrated that the incentives have turned out to be punishments instead as is being discussed in some detail in another section below.

*Changes in Social Assistance: Start Allowance, the 'Ceiling' and Partner Allowance*

In line with the previous government the present one has found it imperative to reduce transfer payments to refugees and immigrants as a way of motivating them to seek employment and self support. Ethnic minorities have a high level of unemployment in Denmark; roughly the double of the average for the whole population, and already in 1999 the former then Social Democratic led government enacted the so-called introductory provision. It was meant for people who had recently arrived in the country, and payments were about two thirds of regular social assistance. However, the government was compelled to withdraw the act after complaints had been filed against Denmark for discrimination and non compliance with international conventions. Nevertheless, the current government has succeeded in creating a legislation which is not formally discriminatory. It is called start allowance, and it can be given to people who are otherwise eligible for social assistance but who have not been residing in Denmark for seven of the last eight years. So, now one has had to have been living in Denmark for at least seven years in order to claim social assistance; if not one can claim start allowance. Start allowance provides claimants with somewhere between 45 and 64 percent of social assistance and is equivalent to state student grant (*Statens Uddannelsesstøtte*). Most recipients are refugees and the ethnic composition of recipients is highly biased towards people from 'less developed countries.'

A number of poverty thresholds were calculated for 2003: 50 percent and 60 percent net disposable income, a standard budget, a discount budget and a basic living level. In all cases were start allowance less than any threshold, and that was the case for all family types (*Social Årsrapport 2003*: 112-114). This social policy invention is deliberately producing income poverty to a degree not seen before in Denmark.

Another initiative introduced by the present government was the so-called 'ceiling' over social assistance, meaning that no recipients could get more than a particularly defined maximum. Those individuals and households who had received social assistance for more than six months and exceeded the ceiling had their benefits cut! The expectation was that the recipients would increase their efforts to be employed or otherwise leave the social assistance rolls. The National Institute of Social Research evaluated the effects of this change of policy, and concluded that no such effect could be traced. The investigation was conducted as telephone interviews with a little more than 1.000 social assistance recipients. They were interviewed twice: the first time just before the change was implemented at the turn of the year 2003/2004, and the second time in the fall of 2004. While no effect of increased self sufficiency could be demonstrated the effect of fewer resources was very strongly demonstrated, leading to phenomena such as rent arrears, not paying child care fees, not paying bank loans etc. The relevant families have also to a smaller extent been able to go away on holidays, buy shoes, and go to the dentist (Graversen & Tinggaard 2005). So, the effects were there, or though not the officially intended ones.

A third initiative taken by the present government was the so-called partner assistance which indicated that unless both had worked for more than 300 hours within the last two years they could no longer both receive assistance. Flemming Larsen and Mikkel Mailand summed up the effect of these recent initiatives thus:

The main problem with these new initiatives, of course, is that they are likely to become a source of impoverishment rather than of labor market inclusion, particularly if it turns out that the explanation for the lack of labor market participation is not this group's work incentives, but a lack of demand for their qualifications, discrimination or other explanations that transcend the supply side (Larsen and Mailand 2007: 8).

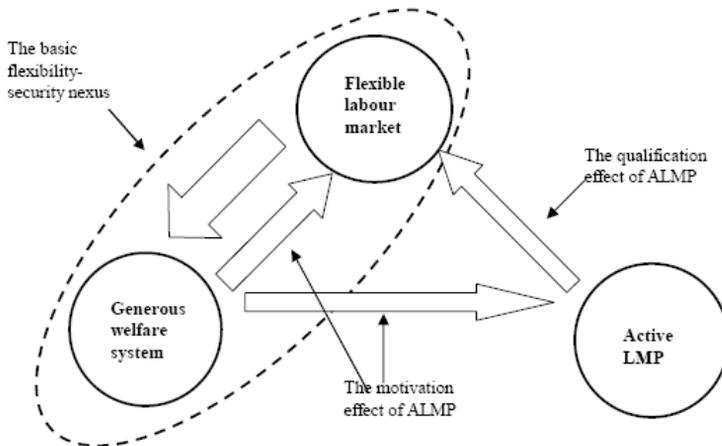
There are good reasons to believe that part of the explanation lies with the demand side; but even when it lays with the supply side it is most probably related to problems other than unemployment. Hence, part of the explanation for the absent or adverse effects of social policy efforts trying to bring unemployed social assistance recipients back into regular employment (or regular education) lies with the fact that many of the claimants have other problems beside unemployment. Henning Bjerregaard Bach and Joachim Boll have investigated what barriers there exist for social assistance claimants to (re)join the labor market, and they found that among the 'weakest' clients 25 percent had reduced work capacity due to sickness, accident or relative incapacity (*nedslidning*) (2003). Furthermore the local social assistance administrations estimated that about 33 percent of these clients had problems of alcohol use and 22 percent was judged to have a consumption of marijuana creating a barrier for their labor market performance. Finally 17 percent of the clients were diagnosed suffering from some kind of mental illness. The administrations also judged that 60 percent of the clients would be sorted out following a job interview due to insufficient personal competences like motivation, initiative, thoroughness, willingness to learn new skills and lack of stability (Bach & Boll 2003). Clearly what these clients need are not more punishment, but more support and treatment.

## **A Critical Assessment of 'flexicurity' in Denmark**

In the Danish government's report to the European Commission concerning the Lisbon objectives we can read the following (The Danish Government 2005: 35):

The Danish labour market has a favourable starting position. Denmark has an employment rate that is already higher than the joint EU objective of 70 percent, partially because of the high participation of woman in the labour market. Furthermore, the Danish structural unemployment is relatively low, which is partially because of the Danish flexicurity model with flexible rules on hiring and dismissal, a well-developed unemployment benefit system and an active labour market policy – based on strict rules on availability, re-education, etc. Extensive reforms have been carried out, especially with regard to the development of the structural unemployment and to keeping persons with reduced working capacity on the labour market.

Flexicurity is here explained with reference to what has been labeled the ‘golden triangle’ – the relationships between a flexible labor market, where it is easy to hire and fire, and – therefore – where there is a high flow of workers in and out of employment (high level of external numerical flexibility); a generous welfare system which guarantees income security; and active labor policies (activation) aiming at upgrading workers’ skills. This is illustrated in figure 1 below:



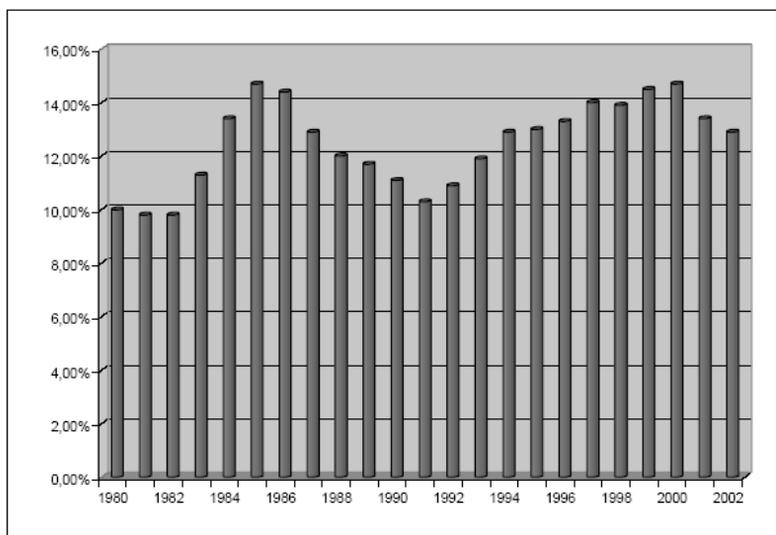
Source: Developed by the then Ministry of Labor (now: Ministry of Employment) and adapted by Madsen (2006: 34).

**Figure 1: The ‘Golden Triangle’ of Flexicurity**

The idea is that if employers can easily get rid of workers in bad times they are more inclined to hire workers in good times, and workers when fired, are still able to maintain a reasonable life because of relatively generous unemployment benefits. Finally, activation – either because of the scare/motivation effect (see below) or through skills upgrading – helps unemployed getting back into employment. Let us look a little more closely at these elements in turn.

### *A Flexible Labor Market*

One way of measuring the degree of flexibility in the labor market is to calculate the percentage of all employees who changed to another firm each year. The figure below shows that from 1980 to 2002 10 to 15 per cent of all employees changed to another firm each year.



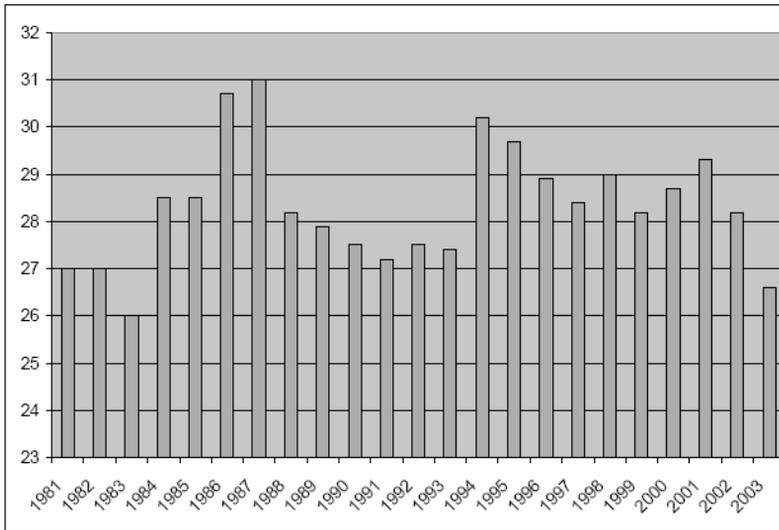
Source: Bredgaard, Larsen and Madsen (2006: 11).

**Figure 2: Numerical flexibility, 1980-2002 (the percentage of all employees who change to another firm each year)**

Job changes may involve spells of unemployment. Hence, Ibsen and Westergaard-Nielsen (2005: 28) have calculated that

‘more than two thirds of all workers who leave an employer each year will have found a new job before next year and less than one third ends up in no employment the next year. A little more than half of these become unemployed while the rest is either retiring, in education or out of the labor force due to sickness or another reason.’ On such other reason could be activation.

These job changes reflect the massive job creation and job destruction taking place in the economy and shows up in figures for job tenure. Figure 3 below gives the share of the workforce that has less than one year’s tenure:

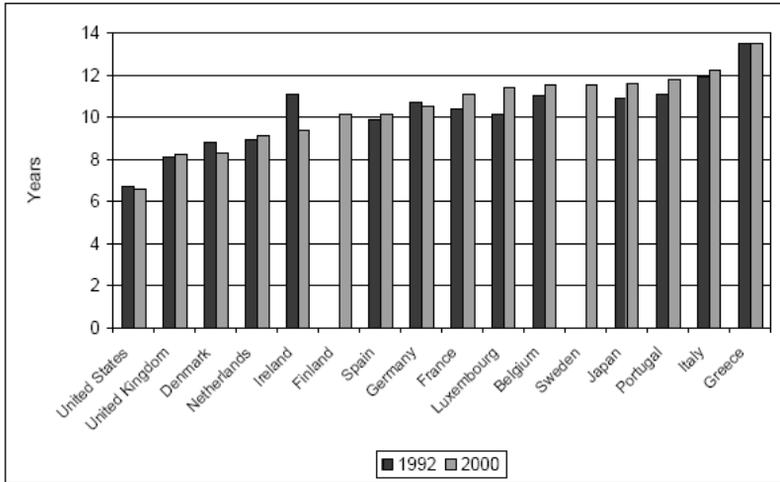


Source: Bredgaard, Larsen and Madsen (2006: 12).

**Figure 3: Less than one year tenure in current job, 1981-2002 (%)**

Depending on the business cycle somewhere between 26 and 31 per cent of the workforce have held their jobs for less than one year, and average job tenure is eight years which is relatively low compared to most other countries (Ibsen and Westergaard-Nielsen 2005: 4). This is demonstrated in figure 4 below. It has been pointed out that job tenure is much lower in Denmark than

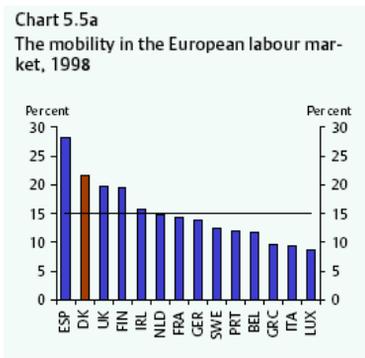
in Sweden and Finland hence leading some observers to talk about the Danish labor market regime being a ‘hybrid’ between a liberal and a Scandinavian regime (see, e.g. Madsen 2006).



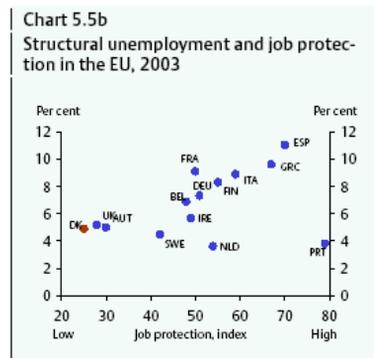
Source: Madsen (2006: 13).

**Figure 4. Average tenure in years for employees in a number of OECD-countries**

**Figure 5**



**Figure 6**



Note: The mobility is calculated as the number of employees that have had their present position for less than a year and who were employed the year before compared with people who were employed both years. The data for Ireland in Chart 5.5a is from 1997. The index for job protection in Chart 5.5b has been constructed by The World Bank and it takes values from 0 to 100. The higher the number, the higher the degree of job protection in the national legislation. Spain stands out because of the high mobility combined with high job protection, which is due to a substantial increase in the application of temporary contracts.

Source: Stimpson (2000), OECD, The World Bank and calculations from the Danish Ministry of Finance.

Source: The Danish Government (2005: 48).

It is, hence correct that there is high labor mobility in the Danish labor market and the explanation for that is the low degree of labor protection. Figure 6 shows that Denmark has the lowest degree of labor protection in Europe and significantly lower than Norway Sweden. Figure 5 confirms that the high labor mobility in Denmark is the highest in Europe, apart from Spain. (See, also Andersen and Mailand 2005; Ibsen and Westergaard-Nielsen 2007; Bingley and Westergaard-Nielsen 2002.) The Danish labor market is, indeed, flexible.

### *A Generous Unemployment Benefit System?*

On paper the Danish transfer payments to unemployed people look very good. There are no waiting days and in principle the amount is 90 percent of prior wage or salary. However, since there is a ceiling compensation is in average much lower. Table 2 shows compensation rates calculated as the net value of unemployment insurance benefits set against the net wage of an average production worker:

**Table 2. Compensation from unemployment insurance in percent of an average wage 1995 - 2005**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
67	66	65	64	65	64	64	63	63	60	62

Source: NOSOSCO (2008).

Compensation was around two-thirds of an average workers income in 1995, but has fallen back to 60 percent in 2004. This can hardly be called generous, and it looks even worse when replacement rates for social assistance are calculated, as shown in table 3 below:

**Table 3. Compensation in case of unemployment, non insured, single, no children 1995 - 2005**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
47	46	45	44	44	44	44	43	43	41	42

Source: NOSOSCO (2008).

The value of social assistance benefits is equivalent to 41 per cent of an average workers wage, which – probably – nobody would label generous. What is furthermore clear from tables 3 and 4 is that not only are compensation not very generous it is also less so over time; down from 67 and 47 per cent respectively to 60 and 41 per cent respectively. However when the various child allowances are taken into account plus the possibilities of extra allowances and housing allowance, the single social assistance recipient with a child is raised above the poverty line:

**Table 4. Compensation in case of unemployment, non-insured, single parent with one child 1995 - 2005**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
77	77	76	74	71	73	73	71	72	69	72

Source: NOSOSCO (2008).

Nevertheless, the benefit period may be said to be generous in international comparison. Within the unemployment insurance system one can receive benefits for a total of four years including periods of activation, and in principle social assistance can be received indefinitely.

### *Evaluating Activation Measures*

The National Institute of Social Research has carried through a thorough evaluation of these latest experiences of the compulsory active labor market policy within social assistance. A representative group of claimants receiving an offer of job-training, education or sheltered employment during January and February 1996 was investigated (Brogaard & Weise 1997; Weise & Brogaard 1997). The participants were, however, not evenly distributed on the various active measures. The mechanisms of sorting out works in such a way that those participants in job training had the best overall qualifications; less so regarding those in sheltered employment; and the least so those in education. Only a minority of participants in job training measures actually achieved regular employment (14 percent), more so if they have

completed job training in the private sector (21 percent) than those from public job training (10 percent).

There exists quite a large discrepancy concerning whether the claimants had a number of offers to choose from when they were asked themselves and the municipalities were asked. In the first case 75 percent of the claimants experience that they could *not* make choices among more offers, while the municipalities recalled that that was only the case in five percent of the cases! The majority of claimants state that the fact that they would otherwise lose their benefits was very important for their acceptance of the offer given to them; but nearly half of the claimants also found that it was of great importance for them to 'have something to get up to in the morning.'

Regarding the effects the investigation showed that both the condition of the claimants and the kinds of offers given were important: An analysis of the probability of being in employment or education half a year after having been activated shows that the youngest, those with the best educational skills, and those with the best health do better than others. Taking this into consideration it is clear that participants in some kinds of offers do better than participants in other offers. Activation within private job training but also within public job training and within production schools (*produktions-skoler*) enhances the probability of getting a job/are in education (Weise & Brogaard 1997: 16). The overall effect regarding integration into main stream society via either a job or education was not much different to what earlier evaluations had shown; yet, perhaps, a little better since 42 percent stated that they were in such a situation after having been activated (Weise & Brogaard 1997: 19). Analyzing the first wave of active labor market governance Per Kongshøj Madsen had found that about one third of earlier activated persons were in employment one year later (1992a; 1992b).

A complementary investigation was carried out in the beginning of the 2000s by Bach and reported in 2002. Here it was

measured how various forms of municipal activation influenced the degree of self sufficiency/dependence among activated persons during the period of time from 1995 to 1998 and the overall conclusion was that effects were, at best, very modest. Dependency was measured as the number of weeks in a year where the person was dependent upon one of the following transfer schemes: social assistance, unemployment insurance benefits, activation benefit, rehabilitation allowance, leave allowance, sickness benefits, early retirement pension, 'transfer' allowance (*overgangsydelse*, a scheme making it possible for mature workers ages 55 – 59 to receive unemployment benefits without actively seeking employment; the benefit was meant to carry these workers over from long-term unemployment to voluntary early retirement; subsequently it was phased out during the 1990s), and voluntary early retirement. Dependency was calculated as 0 percent if the person was not relying on any of these benefits throughout the year and as 100 percent if the person was dependent upon one of them for the whole year. The situation before receiving an activation offer and after was then measured for each category of activation measures based on register data calculations. About one third of municipal activation consisted of sheltered employment and about one fifth consisted of individual job training within the public sector. Unfortunately, they had very little effect: sheltered employment reduced the dependency of transfers with only three percentage points, while individual job training within the public sector reduced dependency by six percentage points. The biggest effect was calculated for individual job training within the private sector; in those cases dependency was reduced by 16 percentage points, but only 12 percent of clients received such an offer (Bach 2002). Interviews with the clients revealed that half of them did not see any aim of going through activation other than they had to in order to keep their benefits. When they were to judge the effects of activation they more often pointed to issues such as improvement of their every day life and self confidence than to issues of being qualified for regular employment.

Similar to the study on municipal activation the Institute carried out a study on municipal rehabilitation. Rehabilitation is substantially congruent with activation but is based on different legislation and presupposes some kind of reduced work capacity among the recipients. Physical problems dominate, but often there is a combination of problems. Approximately 25 percent of those starting a process of rehabilitation drop out of the program; but among those completing, the large majority found a job afterward. It is however difficult to determine whether this is a direct consequence of the rehabilitation measures the study shows! Hence it is demonstrated that the average reduction in dependency is very limited (Filges, Harsløv, Nord-Larsen 2002).

Presumably reflecting the above documented (lack of) effect a project called 'Company rehabilitation as the road (back to) employment' was started by the Social Democratic lead government and placed under the Ministry of Social Affairs in 2000, and after the change of government continued under the newly created (or at least renamed, see above) Ministry of Employment (former Ministry of Labor). More than 400 companies, of which 77 percent were private and 611 rehabilitees, participated in the project from 2000 to 2002. The National Institute of Social Research evaluated the project and reported this in 2004 (Harsløv et al. 2004). Participants in the project had no or very limited affiliation to the labor market. They were primarily social assistance recipients (57 percent) or recipients of sickness benefits (37 percent). Nearly half of them completed a rehabilitation program within one of the companies during the observation period. 80 percent of those who had completed the program were in employment immediately after its termination; two-thirds in subsidized employment, for the most part flexi-jobs. The research team concluded that positive effects are associated with two things: focus and meaning. This means that the activities must be organized so that they consciously and explicitly aims at the goal (employment), and that the person to which the activity is directed experiences this as meaningful whereby he or she

becomes motivated for participation and makes an effort to reach the goal. The effects of company rehabilitation were summed up as threefold: there was found to be a *liaison-effect*, meaning that the long-standing relationship between the client and the company may result in subsequent employment, subsidized or regular; there was also found to be a *qualification-effect*, meaning that the client actually acquired skills and other competences during the program; and a *developmental-effect*, meaning that the client to an increasing degree was able to handle his or her own situation and take responsibility for his or her own future and self reliance (Harsløv et al. 2004).

Nevertheless, the unemployed have been supposed to be more flexible with regard to which kinds of job they would accept, and at what wages etc. The National Institute of social Research investigated the flexibility among 1.500 unemployed persons via questionnaires in the fall of 1994, and then traced their labor market performance via register data in the three following years (Bach 1999). Surprisingly it was found that there was no positive correlation between the degree of flexibility and the degree of employment.

What have been demonstrated in this overview are rather limited effects of activation measures; but one ‘curious’ effect has been identified by economists; one which they have labeled the ‘motivation effect’, or at it would better be understood by sociologists: the ‘scare effect.’ What has been discovered is that unemployed people significantly increase their job search and hence employment when they approach the time of activation (Geerdsen 2003). So, e.g. Geerdsen tentatively concluded that the prospect of activation may be more effective than activation itself. When it is only a tentative conclusion it is because there is the issue of selection effects. It may be so that the most employable of the unemployed are those who manage to get a job before they otherwise have to go into the activation measure (Geerdsen 2003).

Larsen and Mailand recently summed up activation policies thus: ‘...throughout the period [from 1994 and onwards] the policy has included complementary elements of social disciplining and social integration. There is no doubt, however, that developments have been shifting from a significant focus on social integration to a much stronger emphasis on social disciplining’ (Larsen and Mailand 2007: 3).

### **Flexicurity: Job Miracle or Marginalization?**

The fact that more than 12 per cent of the workforce was unemployed in 1994 and that five years later unemployment was reduced to six per cent or less has given rise to suggestions of a Danish job miracle. Current unemployment of 3,8 per cent (June 2009) is on the rise, but from a very low starting point. Indeed – employment has increased in Denmark during the 1990s with more than 200.000 full time equivalent employees (the total workforce in 2008 was: 2.925.000) (Statistics Denmark 2009). But this figure does not account for population and labor force growth. So when the relative growth in employment is calculated as the employment rate it has only increased from 72, 4 per cent in 1995 to 75, 5 per cent in 1999 (Abrahamson 2006a). This is significant but not impressive, and it means that the fall in unemployment has been much bigger than the increase in employment, which can only be explained by reclassification of the non working part of the population: many of those who were unemployed in the early 1990s are now labeled sickness pay recipients, early retirees, on various leave schemes or in activation

**Table 5. Unemployment rates, total, men and women 1994 - 2008**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	12.3	10.4	8.9	7.9	6.6	5.7	5.4	5.2	5.2	6.2	6.4	5.7	4.5	3.3	2.0
Men	11	9	7.8	6.7	5.5	4.9	4.6	4.5	4.7	5.7	5.8	5	3.8	2.9	1.9
Women	13.8	12	10.1	9.3	7.8	6.5	6.2	5.9	5.8	6.6	7	6.4	5.3	3.8	2.1

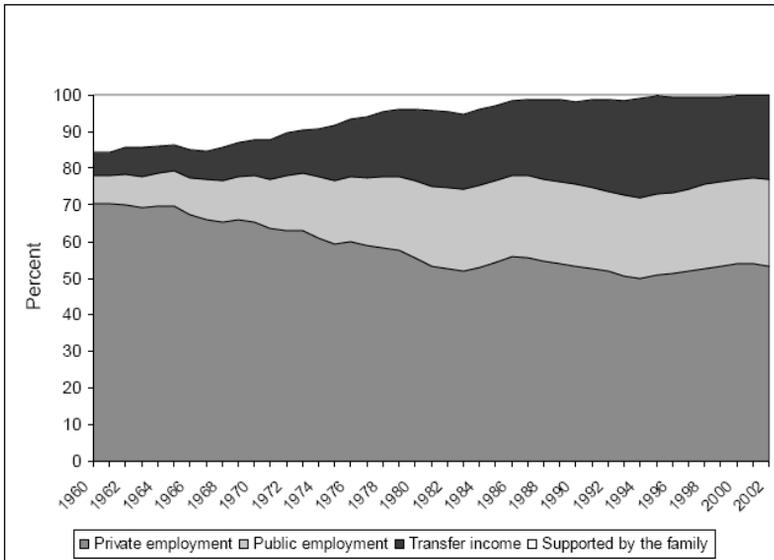
Source: Statistics Denmark (2009).

**Table 6. Activity and Employment Rates 1997 - 2008 all 16-64 year-olds**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Activity rate												
All	78.9	79.1	79.2	79.1	79.5	79.5	78.5	78.3	78	78.3	78.1	78.3
Men	83.1	83	83.1	82.8	82.9	82.7	81.6	81.3	81	81.2	81.9	82
Women	74.6	75	75.3	75.3	76	76.2	75.2	75.3	75	75.3	74.1	74.6
Employment rate												
All	73.4	74.2	75.5	75.8	76.1	76.3	75.1	74.1	74.2	75.2	75	75.7
Men	78	78.7	79.6	79.6	79.7	79.7	78.3	77.1	77.3	78.3	79	79.5
Women	68.7	69.6	71.2	71.9	72.4	72.9	71.8	71.1	71.1	72	70.9	71.8

Source: Statistics Denmark (2009).

The long-term consequences of a flexible labor market and an encompassing welfare state are illustrated in figure 8 below. 25 per cent of the population ages 16 to 64 are not employed, they are living on public support outside the labor market – they are marginalized from main stream society.



Source: Bredgaard, Larsen and Madsen (2006: 17).

**Figure 8: Adult population by source of income, Denmark 1960-2003**

One of the mechanisms through which this process of marginalization operates is activation. It works as a sorting out system judging the qualifications and ‘motivations’ of the unemployed and is instrumental in deciding whether one can return to the labor market or, whether, one has to seek support from one of various schemes keeping the marginalized alive.

## Conclusion: Typologizing Labor Market Governance

Social policy in late modern societies, and very strongly

so in Denmark, are changing radically from a reactive to a proactive approach to risks and social problems. If this assessment is correct we need a substantial revision of what we traditionally have understood social policy to be about. Welfare policies are being broadened in scope and are changing status within this new development with its emphasis on active labor market policies. By this we understand either some kind of ‘artificial’ employment in the form of subsidized or sheltered employment, or as some kind of skill upgrading through job training or education as e.g. Janosky (1990: xxiii) defines it (education, job training, job creation and job placement):

**Table 7 Typology of Active Labor Market Policy Measures**

		Institutional Implementation	
		Social Assistance	Social Insurance
<i>Measures</i>	Providing Jobs	Sheltered Employment	Subsidized Employment
	Providing Skills	Job Training as Simulated Work	Standard Education

Furthermore, it is the judgment that active labor market policy governance come in two fundamentally different forms dependent upon the institutional framework. Within the social insurance system active labor market policies are, generally, developed as an extension of workers’ *rights* to secure employment or upgrading through the ‘normal’ or standard institutions of education and business. Within the social assistance programs, however, emphasis is much more on the *obligation* of claimants to submit to various measures of social control through simulated work training schemes and specially designed forms of sheltered employment.

So, overall, we can identify a process of development and a process of differentiation. The development away from

passively supporting marginalized citizens through transfer payments to actively try and promote employment through the creation of jobs and skills, i.e. through various services, is in line with the tendency of welfare development in late modern societies of shifting the balance between transfers and services more towards services. Through the differentiation between active measures as basically social control and management of marginalized segments of the population on the one side and real labor market integration through main stream institutions for the core working groups on the other side is a strengthening of a traditional divide or bifurcation of welfare provision in modern society into a fairly generous welfare state with a wide degree of *entitlements* to integrated workers vis-à-vis rather restricted *provisions* to marginalized paupers.<sup>3</sup>

The development toward a more pro-active approach within welfare policy can be substantiated by an analysis of official policy declarations with respect to how future welfare policies should be structured as they appear in the United Nations, OECD and the European Union (Abrahamson 1998; 2006b).

Despite the ideological, political and practical emphasis on activation we must seriously doubt that this is the reason for the relatively low incidences of poverty in Scandinavia. Most important in this respect is the very high level of labor market participation as demonstrated in this paper. Most adult people, both men and women, are working, and when they momentarily or permanently have to leave paid employment the transfers and services offered them, usually, keep them out of income poverty. Unfortunately, the system organized to do away with the residual poverty, the systems of social assistance, often fail in this respect. They, emphasized by activation measures, act as systems of social control, monitoring and discipline.

---

<sup>3</sup> The distinction between entitlements and provisions comes from Dahrendorf (1994).

## References

- Abrahamson, P. (1998). 'From passive support to active involvement: Active labor market policy as a major trend in renewal of social policy.' Paper presented at the Nordic Social Workers' Association Congress, Thorshavn, the Faroe Islands, June 1998; revised version published in Danish as: 'Efter velfærdsstaten: Ret og pligt til aktivering.' *Nordiske Sosialt Arbeid* Vol. 18, No. 3: 133-143.
- Abrahamson, P. (2006a). 'Welfare reform: renewal or deviation?' J. Campbell, J. Hall and O. K. Pedersen (eds.) *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Montreal: McGill University Press, pp. 356-374.
- Abrahamson, P. (2006b). 'La nouvelle portée de l'espace et du lieu quant à la citoyenneté sociale : le cas de l'Union Européenne.' [A new significance of space and place regarding social citizenship: the case of the European Union] *Lien Social et Politiques*, No. 56 (Automne 2006): 21-38.
- Andersen, D., Appeldorn, A. & Weise, H. (1996). *Orlov - evaluering af orlovsordningerne*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 96:11
- Andersen, S. K and M. Mailand (2005). *Flexicurity og det danske arbejdsmarked*. Copenhagen: FAOS forskningsnotat 059.
- Bach, H. B. (2002). *Kontanthjælpsmodtagere – aktivering og arbejdsudbud*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 02:3.
- Bach, H. B. & J. Boll (2003). *De svageste kontanthjælpsmodtagere. Barrierer for beskæftigelse*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 03:27.
- Bingley, P and N. Westergaard-Nielsen (2002). 'Return to tenure: firm and worker heterogeneity.' Aarhus: Aarhus School of Business. Working Paper.
- Bredgaard, Th., F. Larsen and P. K. Madsen (2006). 'The challenge of identifying flexicurity in action.' Paper for the workshop 'Flexicurity and Beyond' Aalborg 12-13 October.
- Brogaard, S. & H. Weise (1997). *Evaluering af Lov om kommunal aktivering*. Copenhagen: National Institute of Social Research.

Dahrendorf, R. (1994). 'The changing quality of citizenship.' B. Van Steenberg (ed.) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.

Filges, T., I. Harsløv, M. Nord-Larsen (2002). *Revalidering: deltagelse, forløb og effekter*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 02:2.

Geerdsen, L. P. (2003). *Marginalisation Processes in the Danish Labor Market*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 03:24.

Graversen, B. K. & K. Tinggaard (2005). *Loft over ydelser – Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 05:4.

Hall, P. (1986). *Governing the Economy: The Policy of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

Hall, P. (1993). 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.' *Comparative Politics* Vol. 25, No. 3: 275-96.

Harsløv, I., S. Jensen, A. Kruhøffer, S. N. Møller, A. E. Hansen, A. Rosdahl, (2004). *Virksomhedsrevalidering*. Copenhagen: National Institute of Social Research, Report # 04:2.

Ibsen, R. and N. Westergaard-Nielsen (2005). 'Job creation and destruction over the business cycles and the impact on individual job flows in Denmark 1980 – 2001.' Aarhus: Center for Corporate Performance, Aarhus School of Business. Working Paper.

Ibsen, R. and N. Westergaard-Nielsen (2007). 'Medlemskab af a-kasser og fleksibilitet.' *Jubilaumbogen for akasserne*. Copenhagen: Beskæftigelsesministeriet [Ministry of Employment].

Janosky, Th. (1990). *The Political Economy of Unemployment: Active Labor Market Policy in West Germany and the United States*. Berkeley: University of California Press.

Larsen, F. and M. Mailand (2007). 'Danish Activation Policy: The Role of the Normative Foundation, the Institutional Set-up and Other Drivers.' In Amparo Serrano Pascual and Lars Magnusson (eds.) *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: P.I.E Peter Lang. (Quoted from manuscript.)

- Madsen, P. K. (1992a). *ATB: Bedre end sit rygte, men ikke god nok*. Skælskør: How.
- Madsen, P. K. (1992b). 'Noget at råbe hurra for? - Om effekten af arbejdsmarkedsprogrammet.' *Samfundsøkonomen* 1992 No. 4: 17-24.
- Madsen, P. K. (1999). *Denmark: Flexibility, Security and Labour Market Success*. Geneva: ILO Country Employment Policy Review in selected OECD countries.
- Madsen, P. K. (2003). 'Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik - et skifte i form eller indhold?' *Social Forskning* 2003: 3.
- Madsen, P. K. (2006). 'How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state.' In John Campbell, John Hall and Ove K. Pedersen (eds.): *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Montreal: McGill University Press, pp.
- Ministry of Social Affairs (1999). *Social Tendencies 1999*. Copenhagen: Ministry of Social Affairs.
- NOSOSCO (1995, 1997, 1999, 2005, 2006, 2008). *Social Security in the Nordic Countries: Scope, Expenditure and Financing*. Copenhagen: Nordic Social-Statistical Committee.
- Social Årsrapport 2003*. [*Social tendencies 2003*] edited by P. Abrahamson et al. Copenhagen: Center for Alternative Social Analysis.
- Statistics Denmark (2009). *Statistikbanken*. Copenhagen: Statistics Denmark.
- The Danish Government (2005). *The Danish Reform Strategy. Contribution to EU's Growth and Employment Strategy (The Lisbon Strategy)* Copenhagen: Ministry of Finance.
- Weise, H. & S. Brogaard (1997). *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere: En evaluering af lov om kommunal aktivering*. Copenhagen: National Institute of Social Research.