

# PRAIAVERMELHA

## **Abordagens, atores e modelos de mecanismos verticais de governança colaborativa no combate à pobreza por meio do MIS: Comparação entre cinco cidades europeias**

**Max Koch & Alexandru Panican**

Tradução: Aline Bondim de Andrade Oliveira

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 27	n. 1	p. 53-82	2017
------------------------	----------------	-------	------	----------	------

## INTRODUÇÃO

No início da crise econômica de 2008, a União Europeia (UE) introduziu sua estratégia de inclusão ativa. A UE fez um apelo a favor de uma nova forma de coordenação de políticas para combater melhor a "...persistência da pobreza e do desemprego e as crescentes complexidades de desvantagens múltiplas " (EC 2008/867), que seria implementada em nível nacional e local. Cada Estado-membro deveria desenvolver políticas em relação a três áreas fundamentais: suporte à renda, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de qualidade. Alguns anos mais tarde, no entanto, uma rede de especialistas independentes chegou à conclusão de que a coordenação entre os ministérios, as agências e as diversas áreas políticas era fraca em um grande número de Estados-membros e que a implementação, "através das três linhas, da estratégia de inclusão ativa para combater de forma eficaz as causas multifacetadas de pobreza e da exclusão social e melhorar a coordenação entre agências públicas e serviços ... tem sido bastante limitada" (Frazer & Marlier 2013: 27). O estudo destacou a fragmentação de responsabilidades entre agências e áreas políticas e a falta de mecanismos de coordenação efetivos. Além disso, muitas estratégias nacionais foram caracterizadas como desequilibradas, interpretando "inclusão" como ativação e obrigação de aceitar qualquer trabalho em oferta, em primeiro lugar, enquanto o aspecto de suporte à renda mínima e serviços sociais adequados foi minimizado ou negligenciado.

As relações entre a UE, os Estados-providência nacionais e as arenas de previdência subnacionais (regionais e locais) são dinâmicas e complexas. Além do fato de que os sistemas regionais e locais de assistência social não são meramente um reflexo da regulamentação

central e supranacional, as arenas subnacionais estão inseridas em relações verticais e horizontais mais amplas que influenciam a forma como esses sistemas funcionam, o que eles proporcionam e para quem. Embora existam muitas pesquisas sobre governança e coordenação de políticas sociais, políticas de ativação e políticas de renda mínima em relação à UE (van Berkel et al. 2011 & 2012; Lødemel & Trickey 2001; Hvinden & Johansson 2007; Kazepov 2010), esses estudos se concentram no nível nacional. Este capítulo aborda as ligações verticais, bem como as dinâmicas entre os ambientes político, institucional e legal que existem entre os níveis nacionais e subnacionais de governança. Com "ligações verticais", nos referimos à governança multinível em termos de mecanismos de governança colaborativa, esforços coordenados e formas de cooperação entre as arenas nacionais, regionais e locais. Comparamos as arenas nacionais e subnacionais no combate à pobreza em cinco cidades europeias (Dortmund, Turim, Radom, Malmö e Glasgow). Essas cidades pertencem a países com diferentes tradições de previdência, mas compartilham o antecedente de serem antigos centros industriais que posteriormente tiveram que se adaptar às transições "pós-fordistas" (Koch 2006).

Concordemente, cada cidade é caracterizada por alto desemprego, baixa participação no mercado de trabalho e altos custos de assistência social (Johansson et al., 2013). Nós nos concentramos em sistemas de renda mínima (MIS, sigla em inglês) para indivíduos em idade ativa, ou seja, na definição de políticas, em quadros institucionais e em práticas de fornecimento do MIS a partir de uma perspectiva de governança multinível. Isso inclui relações de poder em diferentes níveis territoriais (central, regional e local), os níveis administrativos envolvidos na regulamentação local, questões de financiamento, estrutura, critérios de elegibilidade e uso de avaliação de recursos, bem como o papel do terceiro setor. Empiricamente, o capítulo baseia-se em relatórios de políticas regionais e locais, avaliação, acompanhamento e documentos de direito e 15 entrevistas com políticos locais e altos funcionários públicos, de organizações

públicas e da sociedade civil, por cidade (75 entrevistas ao todo). A primeira seção traça o quadro teórico que usamos para compreender os mecanismos de governança verticais e as relações entre os diferentes atores envolvidos na definição de políticas, quadros institucionais e práticas de fornecimento em relação ao MIS. Em segundo lugar, detalhamos a governança multinível do MIS, enfocando as principais características das relações verticais entre os níveis nacionais e subnacionais e os mecanismos de governança entre atores públicos e não públicos. Em terceiro lugar, aplicamos a grade analítica desenvolvida na seção 1 para comparar os modos de governança do MIS, analisando o grau de regulamentação política em diferentes níveis de governança, estruturas de financiamento, critérios de elegibilidade e o papel do terceiro setor no MIS. Por fim, sintetizamos os resultados à luz da ambição da UE de combater a pobreza através de uma estratégia de "inclusão ativa".

## **CONCEITUALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA COLABORATIVA VERTICAL**

Uma grande quantidade de pesquisas recentes aponta para uma dupla delegação de autoridade reguladora que se distancia do governo tradicional em nível nacional: "para cima", em direção a uma maior importância da tomada de decisão supranacional, e "para baixo", em direção a uma maior participação de autoridades locais e regionais, atores e órgãos de decisão (Daly 2003; Kazepov 2008). Argumenta-se que a complexidade dos mecanismos por trás de muitos riscos sociais e a maior diversidade de cursos de vida exigem esforços conjuntos, em estreito diálogo com a pessoa e no contexto onde ela vive (Andreotti et al., 2012). Nas redes emergentes de segurança social, os atores públicos não são os únicos a elaborar e prestar serviços. Dentro da regulamentação socioeconômica, os Estados atuam cada vez mais como parceiros cooperantes, embora como *primus inter pares* (Koch, 2008). Paralelamente aos parceiros sociais, vários atores do terceiro setor interagem com as autoridades públicas. A fim de conceituar os mecanismos de governança colaborativa vertical e

as relações entre atores públicos, parceiros sociais e organizações do terceiro setor, primeiro exploramos a distinção entre os graus de mecanismos de governança colaborativa. Com base em uma análise dos motivos por que os atores são propensos a entrar em esquemas de governança conjunta, Skelcher e Sullivan (2008: 757) afirmam que existem quatro formas diferentes de integração: *cooperação* (informação compartilhada e suporte), *coordenação* (tarefas comuns e metas compatíveis) *colaboração* (estratégias integradas e objetivo coletivo) e *coadunação* (estrutura unificada e culturas combinadas). Nossa comparação dos cinco casos abaixo vai se basear nessa definição.

Também distinguiremos os diferentes modos de governança e usaremos essa distinção para conceituar formas de cooperação entre organizações públicas e do terceiro setor: *mercado*, *hierarquia* e *rede*. Usamos essas formas de governança como mecanismos típicos-ideais para a análise de interações e relações entre atores. De acordo com Williamson (1985), a governança *de mercado* baseia-se em relações contratuais, particularmente com respeito a questões de propriedade. Os mercados oferecem um grau relativamente alto de flexibilidade para os atores decidirem se devem ou não entrar em acordos. No entanto, os atores estão limitados nessas escolhas de acordo com os recursos econômicos, sociais e políticos que têm à disposição; as *hierarquias* operam com uma lógica diferente, pois limitam a flexibilidade dos atores envolvidos. As regras burocráticas, o processo decisório administrativo e feito "de cima para baixo" dominam essas formas de coordenação e muitas vezes resultam em tomadas de decisão formalizadas e rotineiras; a *rede* é uma forma de governança que gira em torno de relações interdependentes e é baseada em confiança, lealdade e reciprocidade. Os conflitos tendem a ser resolvidos com base nas preocupações dos participantes (Johansson et al. 2013).

## **GOVERNANÇA DO MIS: RELAÇÕES VERTICAIS ENTRE NÍVEIS NACIONAIS E SUBNACIONAIS E FORMAS DE COOPERAÇÃO ENTRE ATORES**

*Dortmund: Coordenação central, aceitação local e redes informais*

Mediante as chamadas reformas “Hartz”, o sistema MIS alemão sofreu grandes mudanças (Holst e Dörre 2013). Entre essas, está o estabelecimento do ALG II (subsídio de desemprego), que fundiu as anteriores assistências social e ao desempregado (Koch 2011; Angelin et al., 2014). Concomitantemente, os desempregados devem procurar o apoio do ALG II e não de um regime local de assistência social. Existem quatro critérios de elegibilidade para o ALG II: idade ativa (15-65), capacidade de trabalhar pelo menos três horas por dia, estar "em necessidade", conforme avaliado pelo social mínimo para as famílias, e residir na Alemanha (ver Petzold 2013 para mais detalhes). O Escritório da Previdência Social municipal é responsável pelos quatro outros MIS: assistência social, provisões mínimas para as necessidades dos idosos, regimes de benefícios para os requerentes de asilo e refugiados e o regime para vítimas da guerra. Mas, dada a dominância quantitativa do esquema ALG II, existem apenas poucas pessoas ou famílias necessitadas sob a responsabilidade do Escritório da Previdência Social municipal. O nível local é responsável pelo fornecimento dos serviços de assistência social e infantil e arca com os custos. A participação das transferências e serviços do ALG II fornecidos pelo município é vinculada ao orçamento dos Escritórios de Assistência Social locais. Os custos de benefícios e serviços da ALG II são da responsabilidade da Agência Federal do Trabalho (AFT) e, portanto, financiados pelo orçamento nacional (Spannagel 2013).

Visto que o regime ALG II é, em grande medida, governado nacionalmente, a influência da cidade de Dortmund sobre a proteção do rendimento mínimo é limitada. Para organizar a entrega de todas as transferências e serviços do ALG II, a administração local e a AFT são incorporadas a uma instituição local – o *Jobcenter* – que é um balcão único que reúne os três pilares do altamente integrado ALG II:

transferência de benefício, colocação profissional e entrega de serviços sociais. Dessa forma, o nível nacional e o local trabalham em estreita colaboração. Embora os municípios como um todo tenham pouca margem de manobra, os assistentes sociais no *Jobcenter* têm certos poderes discricionários. Como agências locais, espera-se que os municípios paguem benefícios, ofereçam aconselhamento e colocação profissionais. Existem também regras de sanção que têm de ser seguidas. No entanto, a forma como esses aspectos de serviço e colocação são realizados, a favor de quem, e o tipo de sanções escolhidas fica a critério da equipe que está na linha de frente. Em Dortmund, o município está envolvido no *Jobcenter* na medida em que representantes do governo local fazem parte do Conselho de Administração do *Jobcenter* sob a liderança do prefeito. O Conselho tem seis membros: três representam a AFT e o *Jobcenter*, e três representam o município. Exclusivo de Dortmund é o "Conselho de Curadores", que reúne um grande número de atores societários envolvidos na administração do *Jobcenter* (Spannagel 2013). Dortmund também iniciou uma Comissão Social da Cidade para gerir a implementação de projetos sociais dentro de políticas de combate à pobreza. Os membros da Comissão são altos funcionários, sindicatos, a câmara local de comércio e organizações da sociedade civil, em particular as Associações de Assistência Livres (AAL). Essas organizações prestam serviços em todos os campos do bem-estar social, incluindo cuidados para idosos, para crianças e aconselhamento. Nossos entrevistados geralmente descreveram os AAL como bem-conectados, ou seja, envolvidos nas redes tanto formais como informais. Eles também destacaram que os atores relevantes em Dortmund se conhecem pessoalmente. Essa cooperação informal facilitaria e aceleraria a tomada de decisões não só em questões estratégicas, mas também em níveis operacionais.

### *Turim: Um mosaico do MIS*

A governança do sistema italiano de assistência social caracteriza-se por uma fraca direção estatal e ampla margem de manobra para

atores regionais e locais. No final da década de 1990, a chamada Lei Bassanini introduziu um processo de devolução de competências para regiões, províncias e municípios. As leis subsequentes aumentaram a participação dos níveis subnacionais de governo em muitas áreas, incluindo políticas sociais e trabalhistas. Com respeito à assistência social, os municípios se tornaram responsáveis por grupos-alvo, como menores, jovens, idosos, famílias, deficientes e usuários de drogas. Seguindo o princípio da subsidiariedade, uma outra lei, do ano 2000, tornou as autoridades regionais responsáveis pela seleção de objetivos, pelas prioridades e pelo planejamento das políticas de assistência social, enquanto apenas padrões mínimos nacionais foram definidos pelo governo central (Madama et al., 2013). A porcentagem de pessoas com suporte à renda mínima é muito baixa (0,34%), o que indica que Turim fornece a renda mínima como último recurso e usa critérios de adesão bem rígidos (Maino & Zamboni 2013).

Três tipos de esquemas são relevantes para este estudo: medidas nacionais e regionais implementadas localmente (1); esquemas locais de assistência econômica desenvolvidos pela cidade de Turim (2); taxas e esquemas de redução de impostos (3). A primeira categoria inclui dois fundos relacionados à família e à habitação e tem características semelhantes: os requisitos e os montantes são determinados por leis nacionais ou regionais, de modo que são idênticos em todas as regiões; as medidas são configuradas como direitos de cumprimento obrigatório, ou seja, os municípios não podem atrasar nem negar a provisão; como agências executivas locais, o papel dos municípios é amplamente reduzido à implementação e à mediação. Os municípios recolhem as demandas dos cidadãos, validam-nas e entregam-nas às autoridades centrais responsáveis pelo pagamento (Maino & Zamboni 2013). Além disso, o Novo Cartão Social (NCS) foi implementado em 2012. O NCS é um programa nacional experimental para combater a pobreza de famílias necessitadas e foi introduzido em 12 cidades, sendo Turim uma delas. Embora a regulamentação nacional do NCS se refira à distribuição de fundos nacionais em nível local, a critérios de elegibilidade, à quantidade de

benefícios e aos procedimentos de pagamento, os municípios são responsáveis pelo recolhimento de pedidos, controle de prioridades e seleção de beneficiários. Durante a fase de implementação, Turim decidiu envolver todas as organizações relevantes do terceiro setor e fez uma convocação pública por inscrições para garantir a ampla participação dos beneficiários.

A segunda categoria de regimes de benefícios refere-se a formas de assistência desenvolvidas, implementadas e financiadas por departamentos locais. O objetivo é garantir o suporte à renda mínima e promover a autonomia social e econômica das pessoas por meio de uma melhor coordenação com políticas ativas do mercado de trabalho. Todos os recursos são pagos à família se sua receita total for inferior a um determinado valor no momento da requisição e durante o período de pagamento. O processo de candidatura é bem rigoroso e envolve controles de critérios de elegibilidade com verificações em banco de dados, bem como inspeções da polícia municipal. O benefício aprovado é concedido por seis (*reddito di inserimento sociale*) ou doze meses (*reddito di mantenimento*). Este último é o esquema de assistência mais importante para pessoas que não são capazes de trabalhar, os que têm mais de 65 anos ou menos de 18, bem como para deficientes e gestantes. O *reddito di inserimento sociale* concentra-se em pessoas capazes de trabalhar e visa facilitar o emprego para esse grupo. Para receber esse benefício, os requerentes não podem sair do emprego sem motivo acordado, precisam procurar trabalho ativamente mediante contato frequente com as agências de emprego e aceitar qualquer oferta, bem como participar regularmente de sessões de treinamento, estágios e qualquer outra atividade proposta pelo governo. O nível de benefício é muito inferior ao do *reddito di mantimento*. A terceira categoria é a redução de taxas e impostos. Dependendo da sua renda, as famílias podem solicitar redução de tarifas públicas, como por exemplo, eletricidade, gás, água e lixo. As famílias também podem solicitar redução de impostos, como o imposto municipal sobre propriedade e imposto de renda, dependendo do tamanho da sua renda.

As organizações do terceiro setor desempenham tradicionalmente um papel importante no combate à pobreza, estabelecendo uma cooperação com as autoridades públicas e prestando serviços de formas autônomas. A *Compagnia di San Paolo*, uma das duas instituições bancárias com sede em Turim e seu órgão instrumental *Ufficio Pio* estão em primeiro lugar entre os programas de financiamento. Outro ator-chave é a *Caritas*, que, devido a grande pressão, começou a promover intervenções diretas. As solicitações de assistência financeira são submetidas a um comitê especial no nível diocesano; em 2012, cerca de 2000 pessoas solicitaram apoio financeiro da Caritas, e dois terços dos candidatos receberam ajuda. Representantes da cidade de Turim destacaram que, quando tem condições financeiras, o município sempre atende aos pedidos de assistência econômica. Visto que os critérios de acesso aos esquemas de assistência econômica se tornaram mais rígidos, as famílias que não recebem ajuda do município podem se candidatar em organizações do terceiro setor. Nossos informantes explicaram que às vezes é difícil entender a complexidade do sistema local. Como consequência, as famílias precisam ser competentes e ativas – e manter-se informadas sobre os vários tipos de esquemas em operação e as condições que se aplicam.

### *Radom: Fragmentação do MIS*

A responsabilidade pelo MIS é compartilhada entre os níveis central e três subnacionais: regiões, *poviats* e *gminas*. Os "*gminas*" são responsáveis pela gestão das políticas sociais, familiares e habitacionais em nível local. Os municípios têm a incumbência formal de fornecer proteção de renda mínima mediante seus Escritórios de Assistência Social (EAS). O "*poviat*" é responsável por serviços especializados, como cuidados para deficientes físicos ou mentais. Também prepara estratégias de inclusão social em relação aos deficientes e desempregados de longa duração, e é o nível administrativo operacional para o PES. O EAS e o PES local também podem estabelecer prioridades e buscar financiamento adicional nos casos

em que as tarefas prioritárias estão subfinanciadas. O EAS concentra-se em grupos especificados na lei sobre assistência social: famílias grandes ou monoparentais afetadas pelo desemprego prolongado. A abordagem em relação a esses grupos é abrangente e inclui a provisão de medidas de subsistência e ativação. Os municípios compartilham os custos do EAS com o *poviat* e *gmina* subnacionais e o governo central. O EAS pode estabelecer padrões locais para limites de renda em relação a refeições e provisões alimentares em 150% do limite para benefícios de assistência social. Os informantes do EAS explicaram que geralmente as normas nacionais são seguidas no fornecimento de subsídios e serviços para os requerentes autorizados. As questões de autonomia e prerrogativa locais dizem respeito particularmente aos critérios de elegibilidade individual para receber benefícios. As sanções são definidas no ato de assistência social e se aplicam quando um requerente não cumpre as obrigações do contrato social, rejeita uma oferta de emprego ou está ativo na economia paralela. Nesses casos, os subsídios podem ser retirados.

Cada candidato à assistência social é designado a um assistente que avalia a elegibilidade por meio de uma entrevista. Os critérios de elegibilidade são formulados no ato de assistência social, que também regula quanto dinheiro os candidatos podem receber. As pessoas são elegíveis para subsídio temporário se cumprirem o critério de renda e pelo menos mais um critério: desemprego, orfandade, falta de habitação, deficiência, doenças crônicas, violência doméstica, tráfico de seres humanos, necessidade de proteção à maternidade, desamparo na criação de filhos e na gestão do lar (especialmente no caso de famílias monoparentais ou numerosas), problemas de jovens que deixam abrigos para menores e precisam se ajustar às exigências da vida cotidiana, necessidade de inclusão de estrangeiros com *status* de refugiados, problemas de adaptação após saída da prisão, alcoolismo e abuso de drogas, situação de crise, desastre natural ou ecológico. No entanto, o pagamento é obrigatório em apenas quatro desses casos: se alguém estiver desempregado, com doença crônica, for deficiente ou estiver aguardando uma decisão administrativa

sobre algum outro tipo de benefício (Wóycicka & Zielenska 2009). Em outros casos, a decisão é deixada ao critério dos serviços sociais.

O terceiro setor desempenha um papel significativo na complementação ou mesmo na substituição dos regimes de benefícios públicos. Existem quase 400 organizações locais registradas em Radom. O município organizou um Centro para as ONGs integrarem suas atividades e trocarem experiências e planos. Embora as ONGs não estejam diretamente envolvidas nas decisões referentes ao MIS local, elas desempenham um papel importante em informar e consultar o EAS sobre problemas sociais locais. As partes não governamentais mais importantes são as organizações relacionadas à Igreja Católica. A maior é a Caritas, que presta assistência a grupos desfavorecidos, os mais necessitados e excluídos. Existem outras organizações grandes que oferecem diretamente ajuda e serviços a pessoas sob tensão financeira, como o Radom Food Bank e Dobry Duszek (Good Spirit Foundation). O primeiro atua como distribuidor de alimentos, permitindo que 110 organizações do terceiro setor forneçam alimentos às famílias mais pobres. O Radom Food Bank atua fora do distrito da cidade e presta ajuda a 50 mil famílias, dá apoio direto aos requerentes de assistência social, mas também às famílias pobres que trabalham. As organizações voluntárias cooperam estreitamente entre si e informam sobre os beneficiários e suas necessidades. Políticos e funcionários locais expressaram o desejo de trabalhar mais de perto com esses atores não governamentais (Kozek et al. 2013).

### *Malmö: Um sistema universal com poder discricionário local*

O principal sistema nacional de regulamentação do MIS na Suécia é o sistema de assistência social regulado pela Lei de Serviços Sociais. Esta lei de bases nacional é em grande parte elaborada na forma de intenções gerais e exigências imprecisas com relação à elegibilidade para benefícios (Panican et al., 2013) e dá aos governos locais, isto é, aos municípios, um amplo espaço para interpretação.

Isso envolve completa responsabilidade financeira e a possibilidade e responsabilidade de determinar regras mais detalhadas. Para receber assistência social, o candidato se encontra com um assistente social treinado para avaliação no Escritório de Serviços Sociais local. Embora cada solicitação seja avaliada individualmente, a Lei de Serviços Sociais cobre algumas normas nacionais segundo as quais os clientes devem ser avaliados. Em princípio, não há limite de quanto tempo um requerente pode receber assistência social; mesmo assim, na maioria dos casos a solicitação é por um mês de cada vez. A assistência social é uma rede de segurança de último recurso para pessoas que no momento não conseguem solucionar sua situação financeira. O objetivo geral é ajudar os requerentes a passar a exercer trabalho remunerado. Os requisitos para elegibilidade são os seguintes: (i) o requerente (e outros membros da família) carecem totalmente de recursos financeiros (o requerente pode ter que vender todos os ativos próprios e demonstrar que não há dinheiro na conta bancária); (ii) o requerente deve comprovar que não tem direito a nenhum outro benefício geral; (iii) o requerente deve ser avaliado e considerado disponível para o trabalho ou fazer esforços para melhorar a sua empregabilidade, participando nas medidas de "ativação" recomendadas; e (iv) deve procurar ativamente um emprego e estar preparado para aceitar qualquer trabalho (mesmo que seja fora de sua experiência profissional e cidade/município).

O Conselho Nacional de Saúde e Previdência tem a responsabilidade de desenvolver padrões nacionais de assistência social em termos de quantias e necessidades qualitativas. Desde 2013, mudanças na regulamentação nacional permitiram que os governos locais fossem consultados sobre os montantes financeiros que cobrem cada necessidade incluída no padrão. Os indivíduos têm o direito de apelar a um tribunal administrativo, direito que pode ser aplicado a todas as decisões tomadas nos termos da Lei. Se o candidato não estiver satisfeito com qualquer equipe de linha de frente, ele pode reclamar ao Conselho Administrativo Distrital, a agência que supervisiona o Escritório de Serviços Sociais. As autoridades locais podem

aplicar sanções se um candidato recusar medidas de empregabilidade recomendadas ou recusar um emprego sem motivo válido. A sanção é a rejeição de uma solicitação ou a redução do montante total dos benefícios da assistência social. O assistente social avalia se o requerente não possui recursos financeiros, se o candidato deve ser julgado como procurando ativamente um emprego e quando e de que modo as sanções são aplicadas. A assistência social inclui ajuda para manutenção e outros itens. A manutenção contém suporte financeiro, que inclui despesas com alimentos (excluindo doces, lanches e álcool), roupas e sapatos, lazer e diversão, saúde e higiene, seguro infantil, jornal, telefone e taxa de TV. O apoio a despesas razoáveis com outras necessidades comuns inclui custos de habitação, eletricidade, seguro de conteúdo doméstico, viagens relacionadas ao trabalho, taxas de filiação a um sindicato e fundo de desemprego. Caso não haja um padrão nacional para essas despesas, elas são avaliadas individualmente pelo assistente social. O requerente tem direito a valores razoáveis de habitação na região, correspondendo ao que um trabalhador de baixa renda no município do requerente pode pagar. Os "outros custos" também são avaliados a nível local e normalmente incluem cuidados médicos e odontológicos, recreação, funerais, óculos, equipamentos para a casa ou mudanças e, em casos excepcionais, ajuda para dívidas (Panican et al. 2013).

Organizações voluntárias, instituições de caridade, igrejas e fundações privadas desempenham um papel menor na prestação de serviços e orientação aos pobres. A cidade de Malmö sustenta a ideia de que a assistência é mais bem produzida pelas agências públicas e, em geral, rejeita a ideia de envolver outros atores na governança da assistência social. Apenas um dos nossos informantes do governo local achou que era uma "ideia interessante" envolver representantes dos requerentes de assistência social. Embora o governo local não faça muita coisa nesse sentido, organizações voluntárias podem solicitar dinheiro da cidade. O principal requisito para tal apoio é que se veja o conceito da organização voluntária como complementar aos esforços da cidade para ajudar pessoas em situações de

vulnerabilidade. Um alto funcionário com experiência em diferentes instituições públicas locais nos forneceu uma ilustração expressiva, destacando que o "setor voluntário está excluído" e que "são os atores públicos que tomam as decisões ... É quase impossível que uma organização sem fins lucrativos obtenha dinheiro do município. Organizações sem fins lucrativos que desejam participar na luta contra a pobreza sentem que o município possui um sistema de regras muito complexo. A possibilidade de um ator voluntário financiar tais atividades [na luta contra a pobreza] é zero" (Panican et al. 2013: 37).

#### *Glasgow: Empreendedorismo político local contra a direção central*

A governança do MIS em Glasgow é mais bem caracterizada como um modelo centralizado e orientado para o emprego. Embora os atores locais tenham pouco poder formal de decisão, pode-se ver um extenso esforço empreendedor por parte das autoridades públicas locais. Os departamentos do Reino Unido são os principais responsáveis pela execução de medidas contra a pobreza, incluindo a prestação de benefícios e a gestão do sistema de crédito fiscal. O Departamento do Trabalho e das Pensões (MTP) é a entidade que administra os pagamentos aos desempregados e o fornecimento e administração de pagamentos e benefícios da segurança social. As taxas de benefícios, a elegibilidade, os processos administrativos, os direitos e a categorização dos benefícios ocorrem no nível do Reino Unido. Não há esquemas de renda em Glasgow que envolvam a transferência de pagamentos em dinheiro para os requerentes. No entanto, o governo escocês tem uma série de mecanismos e oportunidades para ajudar as pessoas em situação de pobreza por meio de outras áreas orçamentárias. Os indivíduos podem receber diferentes pagamentos de renda mínima em adição ou em substituição às provisões nacionais do Reino Unido. Embora o governo escocês não tenha controle sobre as taxas de benefícios monetários, regras e subsídios, ele é capaz de exercer influência local na prestação de serviços e suporte a fim de aumentar o desenvolvimento econômico

ou influenciar no bem-estar das pessoas em situação de pobreza (Bennett & Clegg 2013). Como o MIS é a responsabilidade de assistência social no MTP, o Conselho Municipal de Glasgow (CMG) não possui um orçamento próprio para isso. No entanto, proporciona uma maximização da renda para que os indivíduos saibam como reivindicar seus direitos nas organizações nacionais e no Reino Unido e orientam os requerentes a fim de minimizar o impacto das políticas do Reino Unido. O CMG pode não só estabelecer critérios de elegibilidade para redução do imposto municipal para alguns grupos, mas também se tornou, nos últimos anos, responsável pela provisão de pagamentos discricionários pela habitação. O conselho também fornece "benefícios transferidos", como almoços escolares gratuitos. Os governos locais não podem adicionar sanções locais às que correspondem à regulamentação nacional e não fazem parte do processo decisório em torno dessa questão.

O MIS principal em Glasgow compreende o Subsídio ao Desempregado (SD), o Suporte à Renda (AR), o Subsídio de Apoio ao Emprego (SAE), regulamentados e financiados de forma centralizada, os créditos fiscais de trabalho e os créditos fiscais familiares, bem como os benefícios de habitação, os benefícios fiscais do município e os benefícios transferidos administrados localmente. Enquanto o SD é administrado pelo MTP, os benefícios no trabalho sob a forma de créditos fiscais e benefícios infantis são pagos pelo Tesouro. Os benefícios transferidos e os de habitação, bem como os benefícios fiscais do município, são da responsabilidade da autoridade local que é reembolsada pelo respectivo departamento do governo. O AR e o SD são benefícios com avaliação de recursos, que podem ser reivindicados desde que os rendimentos não excedam o "valor aplicável". Os requerentes podem exercer trabalho de tempo parcial (máximo de 16 horas por semana), em que os ganhos adicionais do trabalho levam a reduções de benefícios. Os trabalhadores de tempo parcial que reivindicam o SD devem continuar procurando trabalho acima de 16 horas por semana. Qualquer pessoa que trabalhe mais de 16 horas por semana não tem direito ao SD ou ao AR, mas em vez disso

pode reivindicar créditos fiscais. Os requerentes do SD que deixaram seu emprego por iniciativa própria, ou o perderam por causa de suas próprias ações não são elegíveis para o prazo máximo de 26 semanas. Apenas uma pessoa por casal pode reivindicar o SD. Se ambos estiverem desempregados, será considerada uma "reivindicação conjunta". Se apenas um deles estiver desempregado, o casal não pode reivindicar o SD se o outro trabalha mais de 24 horas por semana – presume-se que o desempregado é subsidiado pela renda do parceiro, que pode reivindicar créditos fiscais se sua renda for baixa o suficiente. As autoridades locais têm dois objetivos ao adotar uma abordagem de maximização de renda. Primeiro, a maximização da renda é vista como meios diretos para ajudar as pessoas a receber seus direitos. Segundo, considera-se que a maximização da renda em Glasgow beneficia a demanda da economia local (GCVS 2010; RAS 2010). Essa abordagem tem sido, historicamente, parte do departamento financeiro do CMG e dos esforços do departamento de trabalho social para ajudar os habitantes em necessidade. Também tem tido um lugar de destaque na estratégia escocesa para lidar com a pobreza e o desemprego nas duas últimas décadas (Scott & Mooney, 2009). Embora os atores locais tenham pouca influência no MIS nacional, eles usam recursos locais para se beneficiar dos esquemas nacionais e recorrer a eles. Essa é uma característica exclusiva das relações centro-locais no sistema de combate à pobreza do Reino Unido (Bennett & Clegg 2013).

Um grande número de organizações do terceiro setor estão envolvidas no fornecimento de ajuda financeira e orientação sobre temas de assistência social e atuam como subcontratados do governo. O cenário organizacional local inclui instituições de caridade e grupos comunitários, bem como organizações compostas por funcionários voluntários e empresas sociais. De acordo com cálculos recentes, existem atualmente 2.300 instituições de caridade que atuam em Glasgow. Se alguma delas particularmente inclui cooperativas de crédito e associações de habitação, essas têm uma ampla gama de membros de equipe e, se empresas sociais estão incluídas,

possuem grandes recursos financeiros. Algumas delas estão envolvidas no fornecimento de serviços públicos terceirizados e iniciativas, enquanto outras se baseiam nas iniciativas de usuários ou de comunidades locais.

## **GOVERNANÇA DO MIS COMPARADA: RELAÇÕES VERTICAIS ENTRE OS NÍVEIS NACIONAL E SUBNACIONAL E FORMAS DE COOPERAÇÃO ENTRE ATORES**

A Tabela 1 apresenta uma visão comparativa entre os modos de governança do MIS e as relações verticais entre os níveis nacional e subnacional nas cinco cidades. Dortmund e Glasgow têm várias características em comum na organização de esquemas nacionais, uma vez que ambas são caracterizadas por uma forte regulamentação central de benefícios (elegibilidade, níveis de benefício, sanções) e financiamento, e as agências locais são, portanto, circunscritas. O grau de regulamentação central é de certa forma mais fraco, embora perceptível, em Malmö e Radom, onde os atores locais atuam sob uma estrutura de regulamentação central com menores expectativas de que entidades locais sigam os objetivos e as ambições especificadas na regulamentação nacional, palavra por palavra. Assim, apesar da necessidade de trabalhar de acordo com as regulamentações nacionais, Radom e Malmö possuem um grau significativo de autonomia local e poderes discricionários para desenvolver modelos e formas de interpretação desses padrões que refletem condições e ambições locais. Radom até mesmo possui fundos específicos para esse fim. Na Suécia, as autoridades locais têm responsabilidades de pleno financiamento em assuntos de assistência social, cujo montante aumentou bastante em Malmö nas últimas décadas. Ali, os decisores locais (políticos, funcionários-chave da equipe administrativa e também funcionários da linha de frente) têm margem de manobra significativa para interpretar e agir de acordo com a legislação nacional.

De maneira similar, Dortmund e Glasgow seguem seus respectivos regulamentos centrais; no entanto, nesses casos, e particularmente em Glasgow, encontramos muito mais atividades empresariais locais. Apesar de estar enquadrado e restringido por uma forte estrutura regulatória central, o governo local tem feito esforços significativos para desenvolver políticas e atividades paralelas para limitar a dependência de esquemas centrais. De fato, um sistema de maximização de renda com foco em dar ajuda aos indivíduos para reivindicar pagamentos dos regimes nacionais existe apenas em Glasgow. A maximização de renda é utilizada como uma estratégia para lidar com questões de pobreza e desemprego ao ajudar indivíduos a receber os seus direitos financiados pelo Reino Unido. Provavelmente, a autonomia local é muito mais usada em um contexto onde originalmente não esperávamos encontrá-la.

A governança local do MIS em Turim segue outro modelo de organização: uma combinação de regulamentação central e local. Alguns elementos dos esquemas são regulamentados de forma central (como o NCS), enquanto outros estão sujeitos exclusivamente à regulamentação local. É difícil para os beneficiários locais se movimentar por essa complexa colcha de retalhos de tantos esquemas de benefícios. Tanto o nível de benefícios como o número real de pessoas cobertas pelos esquemas locais são comparativamente baixos. Por outro lado, o MIS sueco é único em seu sistema avançado de avaliação de recursos, que é regulamentado em nível nacional mas implementado localmente com quantidade significativa de poderes discricionários em questões relacionadas à assistência social. Em contraste com as outras cidades, os indivíduos são obrigados a buscar todas as outras soluções e usar todos os outros meios como parte do teste de elegibilidade, antes de se conceder a assistência social. Em Malmö, o candidato deve vender todos os ativos próprios e demonstrar que não há dinheiro na conta bancária. Em contrapartida, em Turim, os beneficiários podem ter casa própria e um veículo até certo valor, e no Reino Unido o requerente também pode manter ativos financeiros até certo limite.

**TABELA 1**

Governança do MIS e comparação das relações verticais entre o nível nacional e subnacional

	<b>DORTMUND</b>	<b>TURIM</b>	<b>RADOM</b>	<b>MALMÕ</b>	<b>GLASGOW</b>
<b>Grau de regulamentação central</b>	Alto	Baixo, mas variado	Médio	Médio	Alto
<b>Grau de regulamentação regional</b>	Inexistente	Médio	Alto	Inexistente	Médio
<b>Grau de autonomia local</b>	Muito limitado, mas bem usado pelas agências locais	Extenso	Moderado, não necessariamente usado pelas agências locais	Moderado, não necessariamente usado	Muito limitado, mas muito usado pelas agências locais
<b>Unidade pública responsável por fornecer os benefícios locais</b>	<i>Jobcenter</i> & escritório de previdência social pra clientes com “problemas sociais”	Escritório de previdência social municipal + NCS regulado centralmente	Escritório de previdência social municipal	Escritório de previdência social municipal	SD regulado centralmente + CMG (maximização de renda)
<b>Níveis administrativos na regulamentação local do MIS</b>	Dois níveis: (principalmente) federal e local	Três níveis: nacional, (principalmente) regional e local	Quatro níveis: Estado, região, <i>poviat</i> e <i>gmina</i>	Dois níveis: Estado e (principalmente) município	Três níveis: (principalmente) central, local e regional
<b>Estrutura de financiamento do MIS local</b>	Principalmente recursos federais <i>Sozialgeld</i> - orçamento local	Combinado. NCS pelo governo central. Outros esquemas pelo orçamento da cidade	Combinado. O orçamento central financia uma grande proporção	Apenas local	Apenas orçamento central
<b>Estrutura principal do MIS local</b>	Um esquema geral para desempregados. <i>Sozialgeld</i> para os que não cumprem os critérios de elegibilidade para ALGII	Estruturas misturadas e parcialmente fragmentadas a nível local	Um esquema geral de assistência social para o desemprego e problemas sociais	Um esquema geral de assistência social para o desemprego e problemas sociais	Principalmente um esquema. Regimes complementares de redução de impostos

<b>Crítérios de elegibilidade</b>	Idade ativa, empregabilidade, residência na Alemanha	Falta de recursos financeiros, status familiar até certo grau e status de emprego	Padrão nacional de elegibilidade formulado em lei	Falta de recursos financeiros, disponível para o trabalho	Limitado
<b>Uso de avaliação de recursos</b>	Limitado	Moderado	Moderado	Extenso	Limitado
<b>Papel do terceiro setor no MIS</b>	Envolvimento de organizações do terceiro setor	Atuação extensiva do terceiro setor em nível local e regional	Atuação extensiva do terceiro setor em nível local e regional	Limitado	Atuação extensiva do terceiro setor

Kazepov & Barberis (2012) caracterizaram a Polônia e seu tipo de governança corporativista (pluralista e altamente fragmentada com um terceiro setor importante) como um caso de transição, onde os níveis de financiamento do governo são baixos e os decisores e assistentes sociais locais usam o chamado *extra legem* (livres interpretações das regras). No entanto, Radom não se encaixa completamente nessas descrições gerais. Embora as organizações do terceiro setor tenham certamente um papel significativo e o nível de financiamento seja razoavelmente baixo, há também um financiamento central para serviços sociais locais e provisões de assistência social. Além disso, os atores locais parecem seguir as regras e regulamentos estabelecidos pelo governo central. De fato, as práticas dos decisores locais e dos assistentes sociais se parecem mais com a descrição de autonomia local dentro de um modelo regulamentado de forma centralizada – pelo menos em relação às interações entre regulamentação central e local.

Embora as cinco cidades pertençam a diferentes regimes de Estado-providência, elas compartilham características-chave em termos de MIS. As relações verticais entre níveis regulatórios seguem os mecanismos de governança baseados na regulamentação

legislativa (em alguns casos, uma combinação de leis) e diretivas, em vez de alguma forma de cooperação ativa entre atores em diferentes níveis. Ao passo que a nossa comparação confirma pesquisas anteriores sobre a delegação de poder e capacidade de direção no sentido descendente, do nível nacional para o subnacional (Olsen 2010; Daly 2003), nosso foco em graus de mecanismos de governança colaborativa e modos de governança na divisão do trabalho entre diferentes níveis regulatórios envolvidos em esquemas MIS gerou novos conhecimentos que são de relevância analítica além dos cinco casos observados (Tabela 2).

<b>TABELA 2</b>					
Grau e formas de mecanismos de governança no combate à pobreza por meio do MIS					
	<b>DORTMUND</b>	<b>TURIM</b>	<b>RADOM</b>	<b>MALMÖ</b>	<b>GLASGOW</b>
<b>Grau de governança</b>	Coadunação leve	Mosaico de mecanismos de governança	Coordenação (aplicação da lei e de normas regionais)	Coordenação (aplicação da assistência social de acordo com a Lei)	Tensão extensiva entre níveis e padrões de dissociação (maximização da renda)
<b>Formas de governança entre atores públicos e o terceiro setor</b>	Serviços de ativação baseados em redes (informais); os serviços sociais seguem o modo de governança do mercado	Redes formais	Redes formais	Modo hierárquico de parceria seguindo a lógica das autoridades públicas	Combinação entre o mercado e formas hierárquicas de governança

Com exceção do Reino Unido (e, até certo ponto, da Alemanha), os governos nacionais aplicam variantes da "governança passiva" do MIS, em que os níveis subnacionais aplicam as leis nacionais nas culturas, regionais e locais, de cooperação, parceria e alianças intersetoriais. O Reino Unido caracteriza-se por uma assimetria clara no poder regulatório. Os departamentos governamentais têm a responsabilidade de financiar e fornecer assistência social e medidas contra a pobreza, enquanto o nível local está envolvido em uma

abordagem de maximização de renda que visa permitir que os candidatos reivindiquem pagamentos dos esquemas nacionais e apoiem a economia local. Por isso, no caso de Glasgow e do Reino Unido, encontramos uma falta de consenso nos mecanismos de governança vertical entre os níveis nacional e subnacional. Em contraste, prevalecem as tensões e uma divisão de trabalho parcialmente disfuncional entre os dois níveis. O envolvimento do terceiro setor em fornecer ajuda financeira é substancial no contexto institucional de um Estado-providência liberal. O mecanismo de governança segue a combinação de uma forma de governança de mercado baseada em relações contratuais entre atores e uma forma hierárquica de governança, onde o setor voluntário atua como subcontratado de agências públicas, e organizações do terceiro setor competem para garantir um contrato anunciado e controlado por agências do setor público.

Embora Dortmund também tenha de seguir os regulamentos centrais, existem atividades empreendedoras locais no desenvolvimento de políticas e atividades paralelas para limitar a dependência local de esquemas regulados centralmente. Por exemplo, as entregas de todas as transferências e serviços do ALG II se concentram em uma instituição local (*Jobcenter*) sob a administração de um conselho de representantes do governo local. O *Jobcenter*, como um balcão único responsável pela prestação de serviços sociais, orientação profissional e todas as questões financeiras relacionadas ao ALG II, não é tanto uma integração completa de agências públicas e um mecanismo de governança colaborativa dos níveis nacional e subnacional, mas é uma forma branda de coadunação, uma vez que a administração municipal e o *Jobcenter* cooperam estreitamente no campo dos serviços de ativação, ao mesmo tempo em que mantêm separados seus respectivos mandatos formais. Os serviços de ativação são oferecidos por várias instituições locais, que funcionam sob a administração municipal em cooperação com organizações do terceiro setor. O financiamento dessas instituições varia: algumas são financiadas diretamente pelo *Jobcenter*, ou seja, pelo nível federal; outras são totalmente financiadas pelo município. Ainda outros

casos são financiados pelo FSE. A forma de governança entre atores públicos e organizações do terceiro setor segue a lógica de redes baseadas em relações interdependentes e elementos de confiança, lealdade e reciprocidade, envolvendo redes informais onde os atores se conhecem pessoalmente. No entanto, o terceiro setor não é um parceiro igual dentro dos mecanismos de governança dos serviços sociais, visto que presta principalmente os serviços exigidos como resultado das decisões tomadas pelas autoridades públicas. Assim como em Glasgow, essa cooperação tem as características de uma forma de governança de mercado baseada em relações contratuais.

Em Turim, os esforços em prol de mecanismos de governança colaborativa entre os níveis nacional e subnacional são limitados e apresentam um caráter fragmentado. Dentro da presente comparação, Turim segue a versão mais mesclada da regulamentação central, regional e local do MIS. Por exemplo, com relação à assistência social, o município tem bastante espaço em termos de planejamento, elaboração e fornecimento da assistência, ao passo que, no caso do recente Novo Cartão Social, o município somente aplica o que já foi decidido em nível nacional. Na ausência de uma estrutura nacional que regule a assistência social, observamos grande fragmentação e variação institucionais – mas também de poderes discricionários que são difíceis de entender em termos analíticos. Uma ampla mescla de atores não públicos, incluindo um terceiro setor comparativamente forte, muitas vezes com recursos substanciais, está envolvida no combate à pobreza: desde a concessão de benefícios financeiros a uma infinidade de serviços de assistência social. Embora seja difícil dar uma imagem completa dessa complexa arena das organizações do terceiro setor e suas relações com as agências públicas, a forma de governança entre os atores públicos e o terceiro setor segue em grande parte a lógica das redes formais: a autoridade local se torna o promotor de diferentes redes de atores não públicos envolvidos na produção de serviços. Ela mantém uma função de planejamento estratégica sem se envolver diretamente na garantia de suporte ou benefícios para os habitantes.

Embora a regulamentação central tenha um papel importante em Malmö, a cidade tem a capacidade de definir suas próprias regras detalhadas. Assim, a governança colaborativa vertical é restrita às interpretações locais de certos mecanismos regulatórios nacionais. Na ausência de acordos de parceria entre os diferentes níveis, a assistência social tornou-se, em grande parte, uma questão administrativa, apesar do poder discricionário delegado ao nível local. Nem encontramos exemplos diretos de formas institucionalizadas de parceria entre atores públicos e organizações do terceiro setor em relação à assistência social. Embora Malmö aplique algumas formas de cooperação com o setor voluntário, normalmente não é o caso em questões relacionadas com a pobreza. De acordo com o *design* original do Estado-providência socialdemocrata, são principalmente as autoridades públicas centrais, regionais e locais que produzem serviços de assistência social. Organizações sem fins lucrativos podem solicitar apoio financeiro da cidade de Malmö, mas o principal requisito é que seus conceitos e planos sejam considerados como uma alternativa importante ou complementar aos esforços da própria cidade em ajudar pessoas em situação de vulnerabilidade. A forma de governança entre os atores públicos e o terceiro setor é, portanto, mais bem caracterizada como baseada em um modo hierárquico de parceria que opera de acordo com a lógica burocrática das autoridades públicas.

Semelhante a Turim, Radom é um exemplo de fragmentação de responsabilidade dentro da proteção de renda mínima através de quatro níveis diferentes. O grau de parceria entre os níveis nacional e regional, por um lado, e a cidade de Radom, por outro, pode ser descrito em termos de coordenação. No entanto, os acordos de parceria entre os níveis são de certa forma prejudicados devido à sobreposição de várias atividades entre níveis e atores. Assim como Malmö, e apesar de ter um nível de autonomia local formalmente alto, Radom pretende aplicar rigorosamente as normas e os padrões nacionais em vez de definir formas próprias de interpretação adaptadas à situação local. O terceiro setor desempenha um papel fundamental na luta contra a pobreza e, em alguns casos, até substituiu os

regimes de benefícios públicos, oferecendo por conta própria ajuda e serviços a pessoas necessitadas. As formas de governança entre atores públicos e organizações voluntárias são baseadas em redes formais seguindo elementos de confiança e reciprocidade. Radom criou um Centro para Organizações Não Governamentais (ONG), para que as ONGs integrem suas atividades e troquem experiências e planos. Embora as ONGs não estejam diretamente envolvidas nas decisões sobre os esquemas MIS locais, elas informam o Escritório de Assistência Social sobre problemas sociais locais e identificam as comunidades locais que precisam de ajuda.

## CONCLUSÃO

Mediante o conceito de "inclusão ativa", a UE promove a colaboração interorganizacional, modelos de balcão único e acordos de parceria para promover a coordenação entre os campos políticos, bem como entre os níveis administrativos e atores envolvidos no combate à pobreza. No entanto, o nosso estudo confirma amplamente as descobertas anteriores, que destacaram a coordenação relativamente fraca entre os ministérios, as agências, os atores e as áreas políticas de um grande número de Estados-membros da UE (Frazer & Marlier 2013; Clegg 2013). Em geral, demonstra a importância do nível local e fatores locais para o desenvolvimento bem-sucedido de uma estratégia ativa de inclusão. No entanto, no mundo real, as políticas ativas de inclusão e especialmente as ligações verticais entre os ambientes institucionais e jurídicos a nível nacional e subnacional, bem como entre as autoridades e as organizações do terceiro setor, não atendem às ambições da UE. Na verdade, a falta de cooperação entre os níveis nacional e subnacional é, em alguns casos, tão grande que podemos nos perguntar se as cidades incluídas neste estudo não deveriam ser classificadas como "entidades independentes" do nível nacional.

Dortmund e Glasgow, que pertencem a Estados-providência fortemente centralizados, são mais empreendedores do que Malmö e

Radom, onde os atores locais têm uma grande autonomia, mas não conseguem usar esses poderes discricionários apesar das pressões de problemas significativos. E particularmente em Glasgow, onde a maximização da renda marca um desvio bastante radical das estratégias políticas de *Whitehall*, discursos locais e posições ideológicas no combate à pobreza são pelo menos tão importantes quanto o tipo de governança colaborativa vertical entre as arenas nacional e subnacional. O único caso em que a cooperação parece funcionar suavemente é Dortmund, onde os modelos nacionais de integração se inseriram em uma cultura local de cooperação através de uma grande variedade de partes interessadas. No entanto, apenas modos ativos de cooperação não garantem resultados positivos contra a pobreza. Embora Malmö se caracterize por uma separação clara entre as autoridades e o terceiro setor, seu nível relativamente alto de suporte à renda mínima (típico da abordagem de previdência sueca) resulta em um desempenho contra a pobreza melhor do que o de Dortmund como representante do sistema de previdência alemão que apresenta cooperação, mas também a tendência significativa de dar preferência aos casos mais fáceis e negligenciar os mais difíceis (Heidenreich et al., 2014). Com a notável exceção de Malmö, encontramos extenso envolvimento de organizações do terceiro setor nas políticas locais de combate à pobreza em todas as cidades. Em Turim, essas organizações começaram até mesmo a substituir os atores públicos em algumas áreas políticas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andreotti, A., Mingione, E. & Polizzi, E. (2012) 'Local Welfare Systems. A Challenge for Social Cohesion' in *Urban Studies* 49 (9), 1925-1940.
- Angelin, A., Johansson, H. & Koch, M. (2014) 'Patterns of Institutional Change in Minimum Income Protection in Sweden and Germany', *Journal of International and Comparative Social Policy* 30 (2), 165-179

- Bennett, H. & Clegg, D. (2013) *Work Package 6 – the local arena for combating poverty. Local report: Glasgow, United Kingdom*. Edinburgh: University of Edinburgh, School of Social and Political Science. Available on line at: [http://cope-research.eu/?page\\_id=377](http://cope-research.eu/?page_id=377).
- Clegg, D. (2013) *Work Package 5 – the national arena for combating poverty. Dynamics and Varieties of Active Inclusion: A Five-Country Comparison*. Edinburgh: University of Edinburgh, School of Social and Political Science. Available on line at: [http://co-peresearch.eu/?page\\_id=377](http://co-peresearch.eu/?page_id=377).
- Daly, M. (2003) 'Governance and Social Policy', in *Journal of Social Policy* 32 (1), 113-128.
- EC 2008/867 *Commission recommendation on the on the active inclusion of people excluded from the labour market* (C(2008) 5737), (2008/867/EC) 8<sup>th</sup> of Oct 2008.
- Frazer, H. & Marlier, E. (2013) *Assessment of the implementation of the European Commission recommendation on active inclusion: A Study of National Policies - Synthesis report*. (08/03/2013). Brussels: European Commission.
- GCVS (2010) *Impact of welfare reform on citizens of Glasgow*. Available on line at: [http://www.gcvcs.org.uk/news\\_and\\_information/news/1451\\_impact\\_of\\_welfare\\_reform\\_on\\_citizens\\_of\\_glasgow](http://www.gcvcs.org.uk/news_and_information/news/1451_impact_of_welfare_reform_on_citizens_of_glasgow).
- Heidenreich, M., Petzold, N., Natili, M. & Panican, A. (2014) 'Active Inclusion as an Organisational Challenge. Integrated Policies in three European countries', *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30 (2), 180-198.
- Holst, H. and Dörre, K. (2013) 'Revival of the "German Model"? Destandardization and the New Labour Market Regime', in Koch, M. and Fritz, M. (eds) *Non-Standard Employment in Europe – Paradigms, Prevalence and Policy Responses*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hvinden, B. & Johansson, H. (2007) *Citizenship in the Nordic countries. Dynamics of Choice, Duties and Participation in a Changing Europe*, London: Routledge.
- Johansson, H., Panican, A., Angelin, A. & Koch, M. (2013) *Combating poverty in Europe: multi-level, multi-dimensional*

- and multi-stakeholder models in local active inclusion policies. Available on line at: [http://cope-research.eu/?page\\_id=377](http://cope-research.eu/?page_id=377).
- Kazepov, Y. (2008) 'The subsidiarization of social policies: actors, processes and impacts. Some reflections on the Italian case from a European perspective', *European Societies* 10 (2), 247-273.
- Kazepov, Y. (2010) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Kazepov, Y. & Barberis, E. (2012) 'Social assistance governance in Europe: Towards Multilevel perspectives', in I. Marx, & K. Nelson (eds) *Minimum income protection in Flux*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Koch, M. (2006) *Roads to Post-Fordism: Labour Markets and Social Structures in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Koch, M. (2008) 'The State in European Employment Regulation', *Journal of European Integration* 30 (2), 255-72.
- Koch, M. (2011) 'Diversity and Standardization in European Employment Regulation: The Case of Germany', in Koch, M., McMillan, L. & Peper, B. (eds) *Diversity, Standardization and Social Transformation: Gender, Ethnicity and Inequality in Europe*, Aldershot: Ashgate.
- Kozek, W., Kubisa, J. & Ziele ska, M. (2013) *Work Package 6 – the local arena for Combating Poverty. Local report: Radom, Poland*. Warsaw: Institute of Sociology, University of Warsaw. Available on line at: [http://cope-research.eu/?page\\_id=377](http://cope-research.eu/?page_id=377).
- Lødemel, I. & Trickey, H. (2001) *An Offer you Can't refuse. Workfare in International Perspective*, Bristol: Policy Press.
- Madama, I., Natili, M. & Jessoula, M. (2013) *National Report: Italy, COPE Work Package 5*. Available on line at: [http://cope-research.eu/?page\\_id=377](http://cope-research.eu/?page_id=377).
- Maino, F. & Zamboni, M. (2013) *Work Package 6 – The local arena for combating poverty Local report: The case of Turin, Italy*. Milan: University of Milan, Department of Social and Political Sciences. Available on line at: [http://cope-research.eu/?page\\_id=377](http://cope-research.eu/?page_id=377).
- Olsen, J. P. (2010) *Governing through Institution Building - Institutional*

- Theory and recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford : Oxford University Press.
- Panican, A., Johansson, H., Koch, M. & Angelin, A. (2013) *The local arena for combating poverty in Malmö, Sweden*. Lund: School of Social Work, Lund University, Sweden. Available on line at: [http://cope-research.eu/?page\\_id=377](http://cope-research.eu/?page_id=377).
- Petzold, N. (2013) *National Report: Germany. Deliverable 5.1 of the project COPE (Combating Poverty in Europe)*. Available on line at: [http://cope-research.eu/?page\\_id=377](http://cope-research.eu/?page_id=377).
- RAS (2010) *People, councils, the economy. An assessment of the impact of proposed changes to the UK Benefits System on people, councils and the economy in Scotland*. Available on line at: <http://www.scottishpovertyforum.org.uk/ImpactReport.pdf>.
- Scott, G. & Mooney, G. (2009) 'Poverty and Social Justice in the Devolved Scotland: Neoliberalism Meets Social Democracy?' *Social Policy and Society* 8 (3), 379- 389.
- Skelcher, C. & Sullivan, H. (2008) 'Theory-driven approaches to analyzing collaborative Performance', *Public Management Review* 10 (6), 752-771.
- Spannagel, D. (2013) *Work Package 6 – The Local Arena for Combating Poverty Local Report: Germany*. Oldenburg: Carl von Ossietzky University Oldenburg. Available on line at: [http://cope-research.eu/?page\\_id=377](http://cope-research.eu/?page_id=377)
- van Berkel, R., de Graaf, W. & Sirovatka, T. (2011) *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- van Berkel, R., de Graaf, W. & Sirovátka, T. (2012) 'Governance of the activation policies in Europe: Introduction', *International Journal of Sociology and Social Policy* 32 (5/6). 260-272.
- Williamson, O. E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press.
- Wóycicka, I. & Zielenska, M. (2009) 'Stakeholders Involvement in the Implementation of the Open Method of Coordination (OMC)', *Social Protection and Social Inclusion: Country Report-Poland*, European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG.