



**A ARTICULAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS
DE EMPREGO E DE INCLUSÃO SOCIAL:**

UM *OVERVIEW* PORTUGUÊS

Ficha Técnica

Título:

A articulação das estratégias de emprego e inclusão social: um overview português

Edição:

*Projecto Bridges for Inclusion
REAPN - Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal
Rua de Costa Cabral, 2368
P - 4200-218 Porto - Portugal
Tel: +351.22.5420800
Fax: +351.22.5403250
E-mail: geral@reapn.org
www.bridgesforinclusion.reapn.org*

Autor:

Jorge Caleiras

Data de Edição:

Julho 2008

Nota:

Esta publicação reflecte a opinião do seu autor e a Comissão Europeia não poderá ser responsabilizada pelo uso que possa ser feito da informação aqui contida.



“Bridges for Inclusion” é co-financiado pela Comissão Europeia (European Community Programme for Employment and Social Solidarity – PROGRESS 2007-2013)

Índice

| | |
|---|-----------|
| Introdução | 4 |
| 1. (Des)encontros entre estratégias de emprego e de inclusão: um relance histórico ---- | 5 |
| 1.1. A transição democrática e a ampliação da protecção social | 7 |
| 1.2. Anos 80: a primeira fase da adesão | 7 |
| 1.3. Anos 90: princípios de uma nova geração de políticas sociais activas – Elementos- chave para pontes entre inserção social e profissional? | 8 |
| 1.4. Anos 2000: Novas Leis, Sucessivos Planos – protagonismo das políticas activas e invisibilidade da luta contra a pobreza | 10 |
| 1.5. O papel dos actores institucionais: preocupações e debates | 14 |
| 1.6. Tendências recentes | 16 |
| 2. Pontes entre estratégias de emprego e de inclusão: Terceiro Sector, Economia Social e activação de grupos sociais desfavorecidos | 18 |
| 2.1. Economia Social: conceitos, formatos e evoluções | 18 |
| 2.2. Empresas Sociais: o caso das Empresas de Inserção | 19 |
| 2.3. Outras experiências – RSI, MSE e Redes Sociais | 21 |
| 3. Conclusões, reflexões e propostas | 24 |
| Bibliografia | 26 |

Introdução: o sentido de um *Overview*

Integrado no quadro mais amplo do Projecto europeu *Bridges for Inclusion*, o propósito do presente relatório é o de, no seguimento do *Overview Europeu*, apresentar um panorama da articulação entre as estratégias de emprego e de inclusão em Portugal. Trata-se, assim, de uma simples parcela; uma parcela contributiva a somar a outras cinco (Bélgica, Bulgária Espanha, França e Roménia), cujo resultado final será, por certo, bem mais do que o simples somatório de todas elas.

Os domínios das políticas sociais e de emprego são hoje referenciais indispensáveis para avaliar o nível de desenvolvimento das sociedades e a forma como estas abordam as desigualdades decorrentes dos seus modelos de crescimento. É sabido que o desenvolvimento do sistema português de protecção social tem acompanhado, embora com atraso e de forma menos consistente, o modelo das sociedades industrializadas europeias, no qual o Estado ocupa uma função fundamental. Prova disso é a crescente responsabilização do Estado, ora por via do alargamento dos direitos sociais, ora por via do incremento de políticas sociais e de emprego. Porém, nem toda a oferta de protecção social provém do *Estado*, ou seja, dos poderes e dispositivos públicos: entre nós, uma boa parte dela deriva da sociedade civil.

Da oferta de protecção social que cabe à sociedade civil, apenas uma pequena fracção provém do *Mercado*, ou seja, do universo composto por empresas privadas com fins lucrativos. Complementarmente, a protecção social tem sido assegurada fora do *Mercado*, em grande medida pelo chamado *Terceiro Sector*, isto é, através de um conjunto extenso e diferenciado de organizações não lucrativas de iniciativa dos cidadãos que, com crescente relevância, como veremos, operam naqueles domínios, sem esquecer formas menos organizadas geradas no seio dos grupos primários, redes de solidariedade, de entajuda e colectividades locais.

As transformações políticas, mas também económicas, sociais e culturais, ocorridas em dois momentos históricos recentes – o 25 de Abril de 1974 e, mais recentemente, a adesão à então Comunidade Económica Europeia, em 1986 – trouxeram consigo alterações na racionalidade das políticas públicas em matéria de protecção social e de emprego. No primeiro caso, através do processo de democratização, foram ampliados e constitucionalmente consagrados direitos sociais; no segundo, por força do processo continuado de integração, vão sendo sucessivamente transpostos, para a escala nacional, em vários momentos, conjuntos de princípios e de objectivos comuns em matérias como o emprego, a protecção social e a inclusão social.

Ainda assim, a verdade é que, no quadro da União Europeia, Portugal possui dos mais altos valores no que toca a indicadores de pobreza, de desigualdades de rendimentos e, mais recentemente, de desemprego. As razões são múltiplas, profundas, de natureza distinta e a elas as estratégias nacionais de emprego e de inclusão não parecem conseguir responder por inteiro.

Persiste uma *velha* pobreza que *vem de trás*, que é estrutural, uma pobreza tradicional, extensa mas integrada, muito associada às baixas prestações sociais (nomeadamente pensões) e ao mundo rural, onde os níveis de privação de mínimos de bem-estar são notórios, apesar de muitas vezes tolerados e aceites. Cumulativamente permanece outra *velha* pobreza, também ela estrutural e resistente às terapias políticas clássicas, com expressão nas famílias e nos indivíduos, em regra pouco qualificados, que, embora inseridos no mercado de trabalho, auferem rendimentos salariais insuficientes, o que os faz colocar objectivamente no campo da pobreza relativa. Mais recentemente tem vindo a emergir e a ter maior visibilidade uma *nova* pobreza, *gerada no presente*, muito associada aos processos de modernização da economia e da sociedade portuguesas, a movimentos migratórios e à concentração urbana e suburbana, bem como a novos grupos de risco que crescem especialmente

em meio urbano (famílias monoparentais, crianças e jovens sem enquadramento familiar; toxicodependentes, desempregados, famílias sobreendividadas, imigrantes, minorias étnicas, etc.).

Assim, estas *pobrezas* não podem deixar de ser olhadas a partir de uma outra perspectiva – a das políticas públicas de enfrentamento, ou seja, a partir da análise das respostas accionadas e dos seus efeitos. Centrados no cenário recente, marcado pela persistência de uma pobreza estrutural (situada em valores absolutamente inaceitáveis), pelo recrudescimento do desemprego (para números a que o país não estava habituado), e ainda pela extensão do mau emprego (traduzido em baixos salários e relações laborais pouco seguras), é o que procuraremos fazer em seguida.

Começamos por tentar compreender a forma como as estratégias de emprego e de inclusão social têm evoluído e (re)agido nestas circunstâncias. Depois, procuraremos conhecer melhor e discutir alguns resultados conseguidos, salientando as potencialidades da economia social e o papel privilegiado que o Terceiro Sector pode (e deve) assumir na articulação entre emprego e inclusão social. Finalmente, e em jeito de conclusão, proporemos algumas questões para reflexão e, na base delas, lançaremos algumas propostas.

1. (Des)encontros entre estratégias de emprego e de inclusão: um relance histórico

A história dos encontros e desencontros entre as estratégias nacionais de emprego e de inclusão social remete-nos para um período retrospectivo condensado. Tem apenas 34 anos. O longo período de ditadura do Estado Novo, terminado apenas em 1974, não permitiu aproveitar dos *trinta anos gloriosos* de crescimento económico no pós-guerra, nem criar desde aí as bases para a construção de um Estado-Providência amadurecido, à semelhança de outros países centrais da Europa. Nesse sentido, a nossa história acerca dos (des)encontros começa tardiamente, começa apenas com a Revolução democrática em de 25 de Abril de 1974, que veio alterar o cenário anterior. A partir daí foram sendo introduzidos novos paradigmas de intervenção nos domínios das políticas públicas de inclusão e de emprego, tendo em conta os novos papéis do Estado democrático. Simultaneamente, assistiu-se a um maior dinamismo na sociedade civil em relação aos grupos socialmente mais desfavorecidos.

1.1. A transição democrática e a ampliação da protecção social

A Revolução democrática teve como efeito a emergência de um novo modelo de protecção social, mais avançado e democrático. Ainda que se possa questionar sobre a discrepância entre o quadro legal que o suportou (e suporta) e a prática social, isto é, a sua real efectivação, é inegável que o modelo democrático de protecção social representou uma enorme ruptura com os modelos de protecção parcelares, típicos da ditadura corporativa do Estado Novo. Desde logo, a transição de um sistema parcelar de previdência e assistência para um modelo unificado e integrado de segurança social representou uma maior democratização no acesso à protecção social pública e uma responsabilização clara do Estado nesse domínio. Foi nesse sentido que o Movimento das Forças Armadas (MFA), que fizera a revolução, definiu "*uma nova política social*", integrada posteriormente no Programa do I Governo Provisório¹.

Pouco depois, a nova Constituição de 1976 veio consagrar os princípios dessa "*nova política social*". De acordo com o nº 2 do seu art.º 63º "*Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, de acordo e com a participação das associações sindicais e outras organizações das classes trabalhadoras*"². Por outro lado, a par do sector público e privado, a nova Constituição veio consagrar o sector cooperativo³.

Foi neste novo contexto político que, a partir da segunda metade dos anos de 1970, se ampliou a protecção social, quer do ponto de vista do campo de aplicação pessoal, isto é, dos cidadãos abrangidos; quer do ponto de vista material, ou seja, das eventualidades cobertas. Exemplo disso foi a criação da Pensão Social⁴, abrangendo todos os cidadãos com idade superior a 65 anos que não estivessem cobertos por qualquer regime previdencial e os cidadãos portadores de deficiência⁵. Com sentido inovador, foi também garantido o direito ao abono de família e relativamente à

¹ Esta "nova política social" incluiu um amplo dispositivo de medidas. O Decreto-Lei nº 203/74, de 15 de Maio, instituiu a "*substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de segurança social*".

² Ainda hoje, embora com diferente redacção, a Constituição, após várias revisões, consagra no seu artº 63º, nº 2: "*Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários*".

³ Mais tarde, em 1989, foi adicionada uma vertente social, englobando os sub-sectores comunitário e autogestionário. Posteriormente, a revisão constitucional de 1997 fez juntar à vertente social o sub-sector solidário, em especial as mutualidades.

⁴ Decreto-Lei nº 217/74, de 27 de Maio.

⁵ Neste caso com idade superior a 14 anos, desde que não estivessem cobertos por subsídio vitalício ou por outro de qualquer natureza, segundo o Despacho Normativo nº 59/77, de 23 de Fevereiro.

generalidade das pensões foi instituído o Subsídio de Natal, que ficaria conhecido como o 13º mês⁶.

No domínio da economia social, o Estado passou a reconhecer o contributo das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's) nas estratégias de protecção social e de inclusão, e conseqüentemente a necessidade de ampliar o respectivo conceito legal. Este reconhecimento tornou-se mais evidente a partir de 1979 com a publicação dos estatutos das IPSS's. Desde então, foram estabelecidos acordos entre estas e os serviços públicos de Segurança Social, com regras legais que criaram direitos e obrigações entre as partes, em especial comparticipações financeiras públicas⁷. No entanto, estas comparticipações, acordadas entre o Estado e as organizações representativas das instituições, levantam, com alguma frequência, debates em torno da (excessiva) dependência financeira das IPSS's face ao Estado e das conseqüências que isso acarreta em termos de falta de autonomia e de sustentabilidade para as instituições.

O reconhecimento da acção das IPSS's no prosseguimento de objectivos de protecção social em valências diversas (da infância à juventude, passando pelos mais idosos) representou uma alteração significativa na forma de o Estado intervir no domínio da protecção social. As IPSS's passaram elas próprias a prestar esses serviços aos cidadãos mediante subsidiação pública⁸.

No domínio do emprego, foi criado o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)⁹ e ampliada a protecção social no desemprego, garantindo o direito aos trabalhadores por conta de outrem o direito a serem compensados pelos rendimentos salariais perdidos¹⁰.

É ainda de sublinhar neste período a universalização do ensino, bem como a criação do Serviço Nacional de Saúde (SNS), com carácter universal e gratuito. Em paralelo, decorria, desde 1977, o processo negocial de adesão à então Comunidade Económica Europeia (CEE) que veio a ser formalmente concluído em 1985.

1.2. Anos 80: a primeira fase da adesão

Antes da adesão efectiva, em 1986, é importante salientar a publicação da Lei de bases da Segurança Social, em 1984. Através dela, foi instituído um sistema de protecção social unificado, substituindo definitivamente os tradicionais sistemas de previdência e de assistência que vinham do Estado Novo. Os novos objectivos então estabelecidos foram *“garantir a protecção dos trabalhadores e das suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego e de morte, bem como compensar os encargos familiares”* e ainda *“proteger socialmente as pessoas que se encontrem em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência”*¹¹.

Este sistema, cuja gestão era da competência Estado, obedecia genericamente aos princípios da universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação. Do ponto de vista financeiro, o sistema era financiado pelas contribuições dos trabalhadores, das entidades empregadoras (Regime Geral) e ainda por transferências do Orçamento Geral do Estado (Regime Não Contributivo e Acção Social).

⁶ Decreto-Lei nº 724/74, de 18 de Dezembro.

⁷ A partir dos anos 90, estes acordos de cooperação passaram a ser negociados entre a tutela e as instituições na base de protocolos entre as Uniões representativas das instituições, nos quais são acordadas as comparticipações financeiras dos serviços públicos de Segurança Social.

⁸ Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro.

⁹ Decreto-Lei nº 519-A2/79 de 29 de Dezembro.

¹⁰ Decreto-Lei nº 169-D/75, de 31 de Março.

¹¹ Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto. As Caixas de Previdência anteriores representavam um sistema de protecção social dos trabalhadores “sectorizado” por força do regime corporativo.

Paralelamente, na área do emprego, são de assinalar o alargamento do regime jurídico de protecção no desemprego¹², a dispensa temporária do pagamento de contribuições, para as entidades que contratassem jovens à procura do primeiro emprego ou desempregados de longa duração¹³, a redução da taxa contributiva das entidades empregadoras que celebrassem, por tempo indeterminado, contrato de trabalho com pessoas portadoras de deficiência¹⁴, e ainda a alteração do regime de segurança social das actividades agrícolas¹⁵.

Mas foi, de facto, a adesão à CEE, em 1986, que veio marcar uma nova realidade para sociedade portuguesa. Alterou-se a racionalidade das políticas públicas, abriram-se as portas ao acesso a fundos comunitários, em particular ao Fundo Social Europeu (FSE) e ao Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER), mas também, no domínio agrícola/rural, ao FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola), entre outros. A protecção social não foi alheia a esta nova realidade e os efeitos vieram progressivamente ao de cima nos anos seguintes.

O Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados (PCAAC) foi um dos primeiros a ser executado. Mas foram os Programas de Luta Contra a Pobreza os pioneiros no surgimento de um novo tipo de intervenção. Na verdade, a experiência destes Programas, somada aos primeiros estudos sistemáticos sobre a pobreza e a exclusão social¹⁶, trouxeram consigo múltiplos ensinamentos. Em primeiro lugar para os grupos mais vulneráveis (diminuição da severidade de impactos, “*empowerment*”) e para as instituições locais (melhor identificação e compreensão das situações, utilização de novas metodologias de trabalho em parceria), depois para o Estado (reconhecimento do problema da pobreza, “pressões” de baixo para cima no sentido do desenvolvimento de medidas de política) e, enfim, para a sociedade em geral (amplificação da visibilidade do problema) (Amaro, 2003).

Mas seria nos anos seguintes que a influência das políticas europeias se tornaria mais notória com a implementação de novas medidas que procuraram favorecer a articulação da (re)integração de desempregados no mercado de trabalho com objectivos mais amplos de combate à pobreza e à exclusão social e de promoção da inclusão.

1.3. Anos 90: princípios de uma nova geração de políticas sociais activas – Elementos-chave para pontes entre inserção social e profissional?

Se até meados da década de 1990, o conceito de *activação*¹⁷ era praticamente desconhecido e ausente em Portugal, a partir daí passou a integrar paulatinamente um novo discurso político e normativo, crítico em relação aos instrumentos tradicionais de apoio ao rendimento, isto é, às políticas passivas, que se limitavam à simples compensação e eram, por isso, vistas como desincentivadoras do trabalho e promotoras de uma cultura de dependência. As políticas activas de emprego emergiram neste contexto e representaram um novo tipo de políticas sociais, conotado com a passagem de um Estado Providência Passivo a um Estado Providência Activo.

¹² Decreto-Lei nº 20/85, de 17 de Janeiro; e Decreto-Lei nº 79-A/89, de 13 de Março.

¹³ Decreto-Lei nº 17-D/86, de 6 de Fevereiro; Decreto-Lei nº 257/86, de 27 de Agosto; e ainda o Decreto-Lei nº 64-C/89, de 27 de Fevereiro.

¹⁴ Decreto-Lei nº 299/86, de 11 de Setembro.

¹⁵ Decreto-Lei nº 401/86, de 2 de Dezembro; e Decreto-Regulamentar nº 75/86, de 30 de Dezembro.

¹⁶ De entre eles, ficaram conhecidos os trabalhos pioneiros de Manuela Silva e de Bruto da Costa. Depois surgiram outros trabalhos igualmente relevantes. A título de exemplo, os de Ferreira de Almeida, Pedro Hespanha, José Pereirinha, Roque Amaro, Luís Capucha ou Leonor Ferreira, envolvendo temáticas ora mais amplas (desenvolvimento social e económico, pobreza, exclusão social, políticas sociais em geral, vulnerabilidades e riscos sociais associados à globalização), ora mais centradas (por exemplo, em medidas de política concretas e nos respectivos efeitos).

¹⁷ O conceito é aqui utilizado em sentido amplo para designar iniciativas de política social ou de emprego que incentivem a participação no mercado de trabalho e estimulem a empregabilidade, independentemente das formas e do grau de compulsão que assumam.

Objecto de algum debate ideológico¹⁸, mas com amplo consenso e grande aceitação junto da opinião pública, estas políticas estabeleceram rupturas com modelos de intervenção anteriores e impuseram novos princípios de acção. Desde logo um princípio compulsivo de contrapartida, materializado num acordo estabelecido entre o beneficiário de uma prestação social e o Estado, através do qual o primeiro se obriga a procurar activamente emprego, a ser colocado numa ocupação entendida como socialmente útil ou a frequentar um programa de formação para aumentar a sua empregabilidade.

A ideia de um percurso integrado de retorno ao mercado de trabalho de quem recebe ajuda do Estado fez juntar, pelo menos, mais três princípios à prática das novas políticas. O primeiro respeita à integração de várias políticas sectoriais numa abordagem holística, o que conduziu a uma maior articulação de medidas específicas de (re)inserção no mercado de trabalho com outro tipo de medidas em diversos domínios, da reabilitação psico-social à educação, passando pelo acesso a cuidados de saúde. O segundo relaciona-se com a indispensabilidade de uma maior coordenação entre os serviços. Os serviços públicos responsáveis pelas políticas sociais e de emprego viram-se pressionados a funcionar em conjunto e de forma mais coordenada. Mas foi sobretudo ao nível local que se colocou o grande desafio de substituir modelos organizacionais e de intervenção baseados em obrigações verticais, hierarquizadas e burocratizadas por um novo modelo baseado na cooperação horizontal territorializada. O objectivo foi o de permitir que os agentes locais tivessem ao mesmo tempo apoios e orientações por parte do poder central e a possibilidade de lançar iniciativas em parceria com outros agentes, nomeadamente com as autarquias e com a sociedade civil, em particular com as IPSS's. Finalmente, a personalização foi outro princípio subjacente às intervenções, que não pode ser isolado dos dois anteriores. A individualização das intervenções impôs a necessidade de acompanhamentos mais personalizados pelos serviços públicos de segurança social e de emprego ao longo dos percursos de inserção e que as medidas propostas fossem adequadas às características subjectivas dos beneficiários. (Hespanha, 2002; Silva, 2004).

Com base neste conjunto de "princípios activos", foram instituídas neste período diversas medidas de política, em particular o Rendimento Mínimo Garantido (1996), o Mercado Social de Emprego (1996) e a Rede Social (1997), cujas experiências, pela sua relevância, serão objecto de análise mais detalhada adiante (Cfr. Ponto 2). Mas são ainda de assinalar outras medidas tomadas neste período. O regime jurídico de protecção no desemprego foi reformulado, em 1999, para integrar e promover medidas activas no sentido da reintegração dos trabalhadores no mercado de trabalho¹⁹ e, posteriormente foi definida a política de emprego, que incluía especificamente a promoção do Mercado Social de Emprego como factor de desenvolvimento sócio-local através de iniciativas e actividades de carácter social²⁰. No domínio do desenvolvimento do emprego local e regional foram lançadas, em 1998, 11 redes regionais para o emprego e 3 pactos territoriais no Alentejo, Vale do Sousa e Marinha Grande²¹.

No âmbito das políticas activas de emprego foram fomentados os incentivos à criação do próprio emprego (CPE), à contratação de jovens à procura do primeiro emprego e de desempregados de longa duração²², através, por exemplo, da redução das taxas contributivas devidas à segurança social, da frequência de Estágios Profissionais, de Programas de Formação e Emprego e de colocações em contexto real de trabalho, tanto no sector público quanto em instituições do Terceiro Sector. Por outro lado, além

¹⁸ O debate gira em torno dos objectivos e dos efeitos destas políticas, nem todos compatíveis entre si. Os partidos de esquerda assinalam o seu potencial inclusivo e de cidadania, enquanto os partidos do centro-direita acentuam a forma como servem para regular e disciplinar a pobreza e, desse modo, para reduzir a despesa pública.

¹⁹ Decreto-Lei nº 119/99, de 14 de Abril, e Decreto-Lei nº 186-B/99, de 30 de Maio.

²⁰ Decreto-Lei nº 132/99, de 21 de Abril. Artº 13º, 14º e 15º.

²¹ No ano seguinte lançaram-se 10 novas redes regionais para o emprego.

²² Decreto-Lei nº 89/95, de 6 de Maio, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 34/96, de 18 de Abril, que previa a atribuição de apoios financeiros à contratação de jovens à procura do primeiro emprego e a desempregados de longa duração.

de criadas estruturas de inserção na vida activa (UNIVAS)²³, foram também instituídas, no âmbito da acção do IEFP, novas metodologias de intervenção mais individualizadas, que passaram a contemplar a obrigatoriedade da aceitação de planos pessoais de emprego para jovens (Programa INSERJOVEM) e para adultos desempregados de longa duração (Programa REAGE). Para os beneficiários do RMG com acordos de inserção assinados nas áreas do emprego e/ou formação foram ainda criados os Programas específicos Inserção-Emprego²⁴ e, posteriormente, Horizontes 2000²⁵.

Nos anos seguintes, os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão, os Planos Nacionais de Emprego, mas também as alterações nas Leis de Bases da Segurança Social e a reforma das leis do trabalho trouxeram novos impulsos à afirmação das políticas sociais activas.

1.4. Anos 2000: Novas Leis, Sucessivos Planos – protagonismo das políticas activas e invisibilidade da luta contra a pobreza

De um ponto de vista legislativo, no domínio da Segurança Social, os anos 2000 foram marcados por três novas Leis de Base, que se sucederam à de 1984: a Lei de Bases de 2000²⁶, a de 2002²⁷ e, mais recentemente, a de 2007²⁸, todas apontando para princípios de activação das políticas sociais e de emprego, envolvendo uma crescente responsabilização dos beneficiários, das famílias e das comunidades na contratualização de planos de inserção.

No domínio do emprego, estes princípios, que já tinham sido inscritos, como vimos, em 1999, no âmbito da reformulação do regime jurídico de protecção no desemprego²⁹, encontraram seguimento no Programa de Emprego e Protecção Social (PEPS)³⁰ em 2003 e, mais recentemente, no novo regime jurídico de protecção no desemprego, em vigor desde 2007³¹. Com carácter temporário, o PEPS, através de um conjunto de medidas de incentivo à empregabilidade e à formação, visava fazer face ao aumento do desemprego resultante da recessão económica internacional³². Paralelamente, neste mesmo ano (2003), foi concluída a revisão das leis laborais, condensando num só documento uma variedade de legislação avulsa. O Código do Trabalho, como ficou conhecido, introduziu no país uma nova filosofia para as relações de trabalho: regulação mais aberta e flexível, redução do papel dos sindicatos e dos contratos colectivos, e maior insegurança nas relações laborais³³. Objecto de revisão e em processo de aprovação, o Código é actualmente motivo de aceso debate em torno da organização dos horários de trabalho, das questões remuneratórias, da precariedade, da contratação colectiva, da protecção social, e enfim, do conceito de *flexisegurança*³⁴ e da sua aplicabilidade no contexto nacional. A central sindical mais

²³ Unidades de Inserção na Vida Activa, criadas para, numa lógica de proximidade, ajudar os jovens na resolução dos seus problemas de emprego e/ou formação profissional. Despacho Normativo nº27/96, de 9 de Julho de 1996; Despacho Normativo n.º 87/92, de 5 de Junho; e Decreto-Lei n.º 401/91, de 16 de Outubro.

²⁴ Portaria 1109/99 de 27 de Dezembro.

²⁵ A questão é sempre a inserção social e profissional dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção com Acordo de Inserção assinado na área do emprego e formação profissional, mediante o apoio ao desenvolvimento de actividades de interesse social.

²⁶ Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto.

²⁷ Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

²⁸ Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

²⁹ Decreto-Lei nº 119/99, de 14 de Abril.

³⁰ Decreto-Lei nº 84/2003, de 24 de Abril.

³¹ Decreto-Lei nº 220/2006, de 3 de Novembro.

³² O PEPS englobava várias vertentes. A título meramente ilustrativo: formação de desempregados qualificados (FORDESO), formação para empregados qualificados (FORMEQ), emprego-formação (EM-FORMA), entre muitas outras.

³³ Lei n.º 99/2003 de 27 de Agosto.

³⁴ Numa perspectiva sintética, a discussão sobre a flexisegurança (ou flexigurança) gravita em torno das dificuldades em combinar protecção ao trabalhador com flexibilidade no mercado de trabalho. As organizações patronais colocam o enfoque na necessidade de maior flexibilidade para fazer aumentar a competitividade das empresas nacionais no mercado internacional, enquanto as organizações sindicais

representativa dos trabalhadores portugueses (CGTP-IN) não o assinou, argumentando que as actuais alterações, mais ainda do que as anteriores, constituem um retrocesso na protecção do trabalho e na segurança dos trabalhadores³⁵.

Nos últimos dez anos, por força da Estratégia Europeia para o Emprego, as medidas políticas de emprego ganharam um protagonismo e uma visibilidade crescentes, passando a estar associadas a metas definidas nos sucessivos Planos Nacionais de Emprego, em particular no último (2005-2008), inserido no Plano de Acção Nacional para Crescimento e Emprego (PNACE)³⁶. A disponibilidade de recursos financeiros, proporcionada pelos sucessivos Quadros Comunitários de Apoio (QCA's) e agora pelo novo Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN)³⁷, permitiu uma utilização mais alargada das diversas medidas activas.

Esta dinâmica evolutiva levou ao reforço, nem sempre coordenado e articulado, de um conjunto vasto de medidas activas, quer de carácter nacional, quer de âmbito regional, muitas delas vindas de trás. Algumas consistem no reforço de uma orientação compulsiva, tipo *workfare*, (programa ocupacionais, aceitação obrigatória de emprego em condições menos favoráveis, etc.). Outras procuram dar maior ênfase à formação e ao acompanhamento do percurso activo (formação para a inserção e para o emprego, definição de planos pessoais, estágios de trabalho, aprendizagem ao longo da vida, promoção do envelhecimento activo, etc.). E outras ainda são do tipo '*make-work-pay*' ou '*in-work benefits*' (incentivos fiscais, subsídio de desemprego parcial, apoio à criação do próprio emprego para desempregados e iniciativas locais de emprego, fomento do empreendedorismo, do microcrédito, apoios à contratação definitiva, etc.). Os dois últimos tipos de medidas são particularmente importante porque assentam, directa ou indirectamente, na constatação de que não basta (re)entrar no mercado de trabalho para se sair do ciclo da pobreza e exclusão. É que a criação de empregos traduz-se, com frequência, na multiplicação de postos de trabalho mal remunerados, precários e sem perspectivas de futuro. Pelo que fazem todo o sentido mecanismos complementares de apoio público aos rendimentos salariais do trabalho, bem como medidas de acompanhamento posteriores à (re)inserção profissional, de formação continuada ao longo da vida activa, de incentivos à contratação definitiva e isenções fiscais ao empreendedorismo social.

De qualquer modo, a verdade é que as tentativas de colocação em emprego esbarram com inúmeros problemas de natureza diversa, que vão da escassez de ofertas de emprego, ao desajustamento entre o que é oferecido e o que é procurado, passando por limitações ao nível da mobilidade e das acessibilidades, e, enfim, por alguma desmotivação dos utilizadores das várias medidas, que frequentemente não vêm nelas um verdadeiro *trampolim* (Hespanha, Caleiras *et al.*, 2007).

Em paralelo com as medidas enquadradas pelos PNE's, um outro conjunto bastante significativo de programas vocacionados para a inclusão social vem sendo implementado em Portugal, através dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI's)³⁸. O objectivo é duplo: proporcionar um acesso equitativo ao emprego e, simultaneamente, a um conjunto de bens necessários ou "*mínimos vitais*", como são designados na nova Lei de Bases da Segurança Social (2007).

salientam a já débil protecção dos trabalhadores e as possibilidades que se abrem para que os empregadores possam despedir discricionariamente.

³⁵ Segundo o Secretário-Geral da CGTP-IN, com a actual proposta, desenvolvida por um governo socialista, "*os trabalhadores estão mais explorados, o seu rendimento baixa, a competitividade não aumenta e o país não se desenvolve*".

³⁶ Resolução do Conselho de Ministros nº 183/2005, de 28 de Novembro. O Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (2005-2008) foi a resposta do governo aos desafios propostos pela Estratégia de Lisboa lançada. Trata-se de um conjunto de 125 medidas, centradas em três domínios: o macroeconómico, o microeconómico e o da qualificação, emprego e coesão social.

³⁷ Para o período 2007-2013.

³⁸ 2001-2003; 2003-2005; e 2006-2008, em curso.

Para além da nova perspectiva trazida à organização e implementação das políticas sociais, com estratégias mais concertadas e responsabilidades partilhadas entre o Estado e os parceiros sociais, o grande mérito dos PNAI's foi o de "obrigar" os poderes públicos a confrontarem-se com os problemas estruturais associados às situações de pobreza e de exclusão. Problemas que, apesar das terapias políticas, persistem. Uns ligados ao mercado de trabalho (baixos salários, baixas qualificações escolares e profissionais, desemprego de longa duração, baixas taxas de subsidização do desemprego), outros têm a ver com as dificuldades no acesso a recursos, direitos e serviços (rede de equipamentos sociais insuficiente, parque habitacional degradado, baixas pensões), e, finalmente, outros ainda, relacionados com assimetrias territoriais acentuadas (zonas rurais abandonadas e deprimidas, com maiores dificuldades no acesso a serviços básicos, zonas urbanas de grande concentração de grupos em situação de pobreza e exclusão).

Não foi, por isso, estranho que as prioridades dos primeiros PNAI's tivessem sido as de garantir simultaneamente o acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços, e desenvolver a igualdade de oportunidades na participação social. Centrados na promoção do desenvolvimento socio-económico, foram delineados eixos de intervenção orientados para o combate às formas de pobreza tradicional. Os objectivos específicos então estabelecidos passaram por capacitar e activar os excluídos do mercado de trabalho; por promover a inserção de grupos desfavorecidos pela via do emprego; por potenciar como instrumento de inclusão estratégico a aprendizagem ao longo da vida; por desenvolver os sistemas de protecção social; por ampliar a rede de equipamentos e serviços sociais e torná-los mais acessíveis; por adequar estas respostas às necessidades efectivas das pessoas; e, enfim, por promover iniciativas de desenvolvimento dos territórios locais. Eis alguns exemplos de metas estabelecidas:

- Reduzir a taxa da pobreza, que era de 23% em 1995, para 17% até 2005, tornando-a igual à média europeia;
- Lançar 50 "Contratos de Desenvolvimento Social Urbano" com vista à criação de cidades inclusivas;
- Lançar o Programa "Espaço Rural e Desenvolvimento Social", integrando os diversos instrumentos e iniciativas de desenvolvimento local integrado de comunidades rurais;
- Assegurar que todas as pessoas em situação de exclusão social serão individualmente abordadas pelos serviços locais de acção social, com vista à assinatura no prazo de um ano, de um contrato de inserção social adequado, envolvendo medidas na área da educação e formação, emprego, habitação, saúde, protecção social, rendimento e acesso a serviços;
- Lançar uma linha telefónica nacional de emergência social para situações de risco imediato (sem abrigo, pessoas vítimas de violência, crianças em risco)³⁹.

Num balanço genérico, o cumprimento destas metas ficou abaixo do projectado, pelo que a estratégia do actual PNAI, assentou no reconhecimento da importância dos contextos socio-económicos debilitados e dos seus impactos em termos da persistência da pobreza e da exclusão. Nesse sentido foram identificados 4 pilares específicos de intervenção local. O primeiro reconhece explicitamente a necessidade de investimento em medidas de política que permitam combater o défice histórico persistente no domínio da pobreza, particularmente junto dos mais novos e dos mais idosos. O segundo insiste na necessidade de continuar a elevar os níveis de qualificação dos cidadãos como forma de limitar os processos de exclusão do mercado de trabalho. O terceiro aponta para a necessidade de respostas reforçadas no apoio aos cidadãos portadores de deficiência, um dos grupos sociais mais vulneráveis, mas nem por isso até aí objecto de focalização das medidas. Finalmente, um quarto pilar

³⁹ Esta linha foi implementada e ficou conhecida pelo próprio número que lhe foi atribuído: 144.

que, na mesma linha do anterior, aponta no sentido de intervenções junto das comunidades imigrantes, também elas consideradas muito vulneráveis a pobreza e à discriminação (PNAI, 2006-2008: 8-9).

Atendendo a estes pilares, o governo veio a assumir três prioridades políticas. Em primeiro lugar o combate à pobreza entre jovens e idosos, através de medidas de impacto localizado como o Programa para a Inclusão e Desenvolvimento (Progride)⁴⁰, os Contratos de Desenvolvimento Social (CDS), o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES)⁴¹, o Programa Prohabita e o Programa Conforto Habitacional para Pessoas Idosas (PCHI)⁴², a bonificação do abono de família a agregados monoparentais e em dificuldades económicas, o Programa Vida Emprego para toxicodependentes em processo de recuperação, o Complemento Solidário para Idosos (CSI)⁴³ ou a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)⁴⁴. Em segundo lugar, a necessidade de corrigir desvantagens na educação, formação e qualificação, de que é exemplo paradigmático e com grande adesão a iniciativa Novas Oportunidades, lançada conjuntamente pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social para certificar e alargar referenciais de educação de adultos⁴⁵. Por fim, a terceira prioridade, centrada na urgência em ultrapassar discriminações, reforçando a integração de cidadãos portadores de deficiência e dos imigrantes. Neste domínio, é exemplo o Programa Escolhas, vocacionado para crianças inseridas em meios desfavorecidos, designadamente em descendentes de imigrantes e minorias étnicas, que frequentemente tendem a ficar de fora das medidas de política.

Noutro âmbito, assumindo o papel prioritário dos municípios na tomada de decisão nos respectivos territórios, foram criados os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)⁴⁶, cuja finalidade é a de promover a inclusão social dos cidadãos à escala local, de forma multisectorial e integrada, através de acções em parceria que combatam a pobreza persistente e a exclusão social em territórios deprimidos. Os CLDS, que apresentam algum atraso na sua implementação, assentam nos seguintes eixos de intervenção: emprego; formação e qualificação, intervenção familiar e parental, capacitação da comunidade e das instituições, e ainda na informação e acessibilidade. A este propósito foi também criado o Programa Clique Solidário⁴⁷, com o objectivo de desenvolver espaços de acesso à Internet em instituições do Terceiro Sector que actuam na área da economia social. Foram ainda implementadas outras medidas de articulação com esta área. São exemplo disso o Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social (PAIPS)⁴⁸, o Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII)⁴⁹, o Programa ReCriar o Futuro,⁵⁰ o Programa de Apoio à Primeira Infância (PAPI)⁵¹, o

⁴⁰ Portaria n.º 730/2004.

⁴¹ Portaria n.º 426/2006, de 2 de Maio.

⁴² Despacho n.º 6716-A / 2007, de 5 de Abril; Despacho n.º 3293/2008, de 11 de Fevereiro.

⁴³ Portaria n.º 77/2007, de 12 Janeiro; Decreto-Lei n.º 236/2006, de 11 de Dezembro; Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de Fevereiro; Portaria n.º 98-A/2006, de 1 de Fevereiro; Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 Dezembro.

⁴⁴ Decreto-Lei n.º 101/2006, de 6 de Junho.

⁴⁵ Os *Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC)* são agora designados *Centros Novas Oportunidades*. Segundo dados do Ministério da Educação, a medida conta actualmente com mais de 300 mil inscritos.

⁴⁶ Portaria n.º 396/2007, de 2 de Abril.

⁴⁷ No âmbito da Medida 1.1 – Competências Básicas (FSE) e da Medida 2.2 – Acessibilidades (FEDER).

⁴⁸ Criado em 1999 para vigorar até ao ano de 2001, o PAIPS visava a melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços dirigidos à população idosa através, por exemplo, da promoção da formação dos recursos humanos que desenvolvem a sua actividade em lares de idosos privados e do apoio à criação de postos de trabalho nessas estruturas.

⁴⁹ Criado através do Despacho Conjunto dos Ministros da Saúde e do Emprego e da Segurança Social, em 1 de Julho de 1994, consistiu no desenvolvimento de projectos a nível local para promover a autonomia das pessoas idosas e/ou pessoas com dependência, prioritariamente no seu meio habitual de vida.

⁵⁰ Programa baseado nos princípios da aprendizagem ao longo da vida e do envelhecimento activo. Tinha uma perspectiva preventiva e de inclusão, promotora do desenvolvimento pessoal, social e empresarial.

⁵¹ Numa lógica semelhante ao anterior, o PAPI tinha como objectivo aumentar e melhorar as respostas de acolhimento à primeira infância em estabelecimentos privados.

Programa Ser Criança⁵², ou o Programa Creches 2000⁵³, no âmbito do qual veio a ser criado o Observatório Permanente da Adopção (OPA).

Em síntese, a articulação entre os PNE's e os PNAI's tem vindo a traduzir-se numa sobrevalorização do primeiro relativamente ao segundo. Enquanto o Programa Nacional de Reforma, antigo PNE, é considerado o instrumento principal de acção, a importância e o impacto dos Planos Nacionais para a Inclusão (agora rebaptizados de Relatórios Nacionais sobre as Estratégias de Protecção Social e de Inclusão Social) são claramente desvalorizados a favor de uma maior governabilidade e de políticas activas. À semelhança do que acontece à escala europeia, onde depois da revisão da Estratégia de Lisboa em 2005, o pilar da coesão social tem vindo a perder peso e autonomia (Estivill e Aires, 2007), em Portugal a luta contra a pobreza começa também a ganhar invisibilidade. A isto não é alheio o grande objectivo da última meia dúzia de anos: reduzir, a todo o custo, o défice público para cumprir os critérios rígidos impostos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, limitando a despesa pública. Mas o certo é que, fruto da crise económica prolongada, do aumento do desemprego, da inflação, do aumento das taxas de juro e do endividamento das famílias, as situações de carência, de pobreza e a consequente procura de protecção social têm sido, ao invés, muito visíveis⁵⁴.

1.5. O papel dos actores institucionais: preocupações e debates

Esta maior visibilidade dos problemas (e não tanto da luta contra eles) não é indiferente à agenda de diversos actores institucionais, designadamente sindicatos, organizações patronais e autarquias. Os primeiros centram-se no número preocupante de encerramentos de empresas, que tem empurrado para o desemprego milhares de trabalhadores. O problema tem vindo a agravar-se a tal ponto que, conjuntamente com a revisão do Código do Trabalho, que vimos atrás, tem consumido uma boa parte da actividade sindical. Há casos verdadeiramente dramáticos que chegam ao conhecimento dos sindicatos e que neles buscam algum auxílio. Outros são situações de “*pobreza envergonhada*” de trabalhadores que dependiam do seu salário, mas que na conjuntura actual o perderam. Em certos casos, o problema agudiza-se quando termina o subsídio de desemprego ou quando nem sequer se tem direito a ele. O equilíbrio orçamental familiar, que já era precário, transforma-se rapidamente em desequilíbrio manifesto. Em suma, há duas grandes preocupações que têm vindo a atravessar o discurso sindical. Por um lado, a preocupação com o número significativo de desempregados que se encontram a descoberto de qualquer tipo de protecção institucional (Rosa, 2006) e, por outro, a preocupação com os efeitos do novo Código do Trabalho, visto como mais uma forma de acentuar a degradação das condições laborais, quer dizer, das condições em que o trabalho é desenvolvido e remunerado.

As organizações patronais, por seu lado, colocam a tónica não nas questões da pobreza, mas no problema do desemprego e vêem neste uma *inevitabilidade*. Há sectores de actividade em manifesta crise, agudizada com a recessão económica internacional⁵⁵. O discurso dominante é, todavia, centrado na competitividade e na concorrência global. Nesse sentido é, em geral, solicitado maior investimento público no domínio do apoio às empresas, nomeadamente às *micro*, pequenas e médias empresas, através do acesso aos fundos comunitários do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN 2007-2013) e do estabelecimento de protocolos com entidades públicas que operam nas áreas do emprego, por exemplo com o IEFP ou com o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (IAPMEI).

⁵² O Programa teve por objectivo a prevenção e eliminação de situações de desprotecção social que atingem as crianças/jovens e as suas famílias.

⁵³ O objectivo principal foi o alargamento da capacidade da rede nacional de Creches.

⁵⁴ A mediatização de fenómenos de pobreza e exclusão, de encerramento de empresas, ou de experiências vividas de desemprego é disso exemplo.

⁵⁵ Têxtil, calçado, cerâmica, entre outros.

Relativamente às autarquias, em particular aos municípios, é um facto que a sua actuação em matéria de social e de emprego é muito reduzida quando comparada com a de outros países europeus. No entanto, o agravamento dos problemas sociais e a consequente pressão das populações locais têm levado as autarquias a assumirem atribuições crescentes em matéria social, designadamente nas áreas da habitação e da assistência. Por isso, é hoje comum a existência de pelouros de Habitação e de Acção Social nos órgãos executivos municipais. Por outro lado, a nova Lei de Bases da Segurança Social⁵⁶ refere expressamente que “a acção social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos”. Acresce ainda que são as Câmaras Municipais que presidem aos Conselhos Locais de Acção Social do Programa Rede Social⁵⁷ e que seleccionam a entidade coordenadora local do Programa Progride, já referido⁵⁸. Por decisão legislativa que descentralizou competências, um outro domínio importante de intervenção das Câmaras é a acção social escolar.

Em geral, os municípios têm vindo a adquirir competências mais vastas em matéria de protecção social. No entanto, debatem-se com alguns problemas, em particular com a transferência da administração central de recursos financeiros insuficientes, embora cada vez mais a actuação autárquica se processe através de financiamentos de programas e projectos nacionais ou europeus (fundos de coesão social). A frequente invocação do princípio da subsidiariedade tem servido para responsabilizar mais as autarquias na resolução dos problemas sociais locais. O argumento utilizado é o de que estão mais próximas das populações e são mais eficientes. No debate, esta responsabilização é, em regra, bem vista. Ainda assim, para além dos problemas financeiros, podem levantar-se algumas questões. Desde logo, o poder central continua sem definir, de uma forma clara e precisa, o campo de actuação autárquica. E depois, o envolvimento autárquico em matéria social pode potenciar os “*mercados políticos locais*” e produzir efeitos perversos sobre a forma e a condução da gestão local dos problemas sociais. Isto é particularmente evidente no domínio da luta contra a exclusão, onde o risco consiste em a autarquia não actuar sobre as causas, mas apenas sobre as manifestações da exclusão com o intuito, intencional ou não, de esconder as suas manifestações mais dramáticas.

Em síntese, as autarquias têm a seu favor a legitimidade democrática, a proximidade aos problemas, mas sofrem de uma falta de tradição de intervenção social e do risco de partidização das medidas de política. O aparecimento dos fundos comunitários trouxe consigo uma competição pelo controlo das políticas de desenvolvimento local – autarquias, órgãos desconcentrados da Administração Central e ONG’s. Cada uma destas organizações reclama legitimidade própria e, simultaneamente, evidencia fragilidades. As ONG’s, por exemplo, invocam o conhecimento dos problemas, a flexibilidade e rapidez da sua resposta, mas lutam contra uma histórica falta de meios e de estruturas profissionalizadas. O problema não parece, assim, ter uma solução única. A legitimidade para coordenar a acção local parece depender sobretudo da confiança dos cidadãos e esta só pode ser medida através de formas organizativas que assegurem a sua participação na vida social local. Se isto for possível, a legitimidade para a coordenação não é exclusiva de nenhuma das organizações: nuns casos a legitimidade estará nas autarquias, noutros nas ONG’s e noutros na administração desconcentrada (Hespanha e Caleiras *et al.*, 2007).

1.6. Tendências recentes

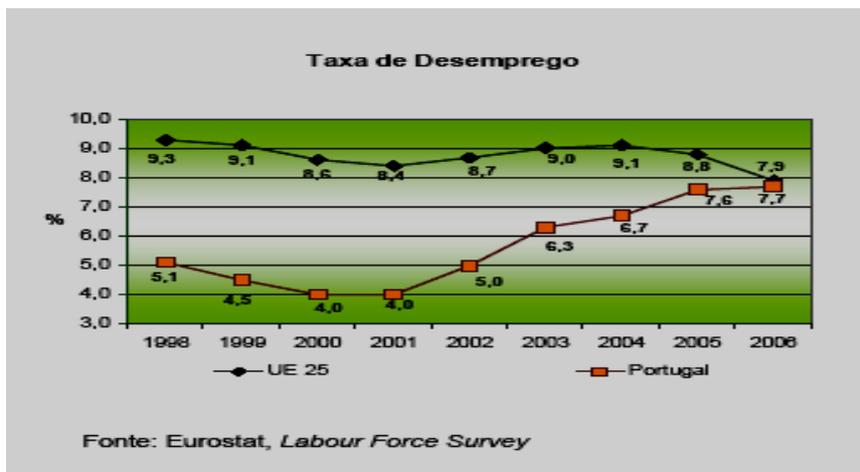
A última década foi marcada pelo crescimento acentuado do desemprego, tradicionalmente baixo quando comparado com valores médios da União Europeia. Porém, a situação alterou-se e, entre 2001 e 2006, a taxa de desemprego passou de 4% no primeiro ano para 7,7% no segundo. Em 2007, a taxa subiu para 8%, não só dobrando o valor relativo a 2001, como ultrapassando mesmo a média europeia. Esta

⁵⁶ Artº. 31º da Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro.

⁵⁷ Decreto-Lei nº 115/2006, 14 de Julho.

⁵⁸ Norma VII da Portaria nº 396/2007, de 2 de Abril.

evolução, visível no quadro abaixo, constitui um problema a que o país não estava habituado, ao contrário de outros parceiros.



No que toca à pobreza, os números recentes apontam no sentido de uma quebra ligeira do risco de pobreza, o que indicia o carácter positivo dos efeitos conjugados das múltiplas medidas implementadas. De uma taxa de pobreza relativa de 23% em 1995, passou-se para uma taxa actual de 18% (relativa a 2006, últimos dados conhecidos). Como se observar no quadro seguinte, a descida desde 2004, embora pouco expressiva, parece ser sustentada, sem oscilações.

Taxa de risco de pobreza (%) considerando as transferências sociais, Portugal

Unidade: %

| EU-SILC | 2004 | 2005 | 2006 (P _o) |
|---|------|------|------------------------|
| Após transferências sociais | 20 | 19 | 18 |
| Após transferências relativas a pensões | 27 | 28 | 25 |
| Antes de qualquer transferência social | 41 | 41 | 40 |

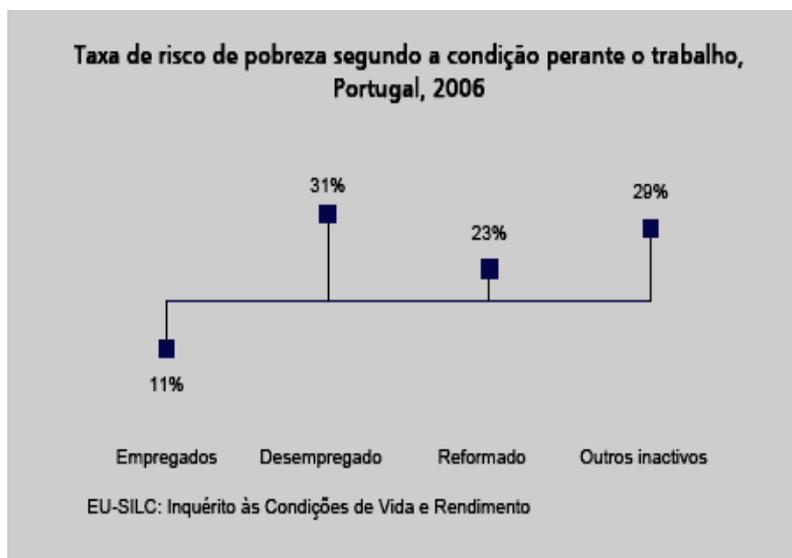
P_o - Valor provisório
EU-SILC: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento

Neste mesmo quadro, pode igualmente observar-se a relevância das transferências sociais no amortecimento do risco de pobreza, nomeadamente das transferências relativas a pensões. Em 2006, a taxa de risco de pobreza era de 40% antes de qualquer transferência social, diminuiu drasticamente para 25% após as transferências relativas a pensões, e diminuiu depois para 18% após outras transferências sociais. Deste modo, pode concluir-se que, apesar da importância crescente das políticas activas, é inegável o efeito “almofada” das políticas passivas compensatórias em Portugal. Longe de envolverem os valores praticados noutros países europeus, elas não deixam, mesmo assim, de ter um peso muito significativo no atenuar do risco de pobreza.

Simultaneamente, os elevados níveis de desigualdade evidenciaram também uma ligeira quebra. No entanto, segundo os dados conhecidos mais recentes, continua a existir uma acentuada desigualdade na distribuição dos rendimentos. Em 2006, a proporção do rendimento recebida pelos 20 % da população com maiores rendimentos

é 6,8 vezes a recebida pelos 20 % da população com menores rendimentos, tendo descido dos 6,9 valor verificado nos dois anos anteriores⁵⁹.

Por outro lado, se desagregarmos o risco de pobreza em função da condição dos cidadãos perante o trabalho, verifica-se, como se pode observar no gráfico seguinte, que o risco de pobreza entre a população activa é bastante elevado.



Sem prejuízo da relevância dos valores elevados entre as categorias “Reformado” e “Outros inactivos”, a verdade é que o risco de pobreza entre os desempregados é o mais elevado, com um valor de 31%. E não é de negligenciar também o valor de 11% de risco de pobreza entre os empregados (11%), o que remete para a questão dos trabalhadores pobres, um dos problemas estruturais persistentes em Portugal (Bruto da Costa, 2008).

⁵⁹ Dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), com base no Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, referentes a 2006.

2. Pontes entre estratégias de emprego e de inclusão: Terceiro Sector, Economia Social e activação de grupos sociais desfavorecidos

Neste ponto abordaremos algumas experiências significativas de articulação entre estratégias de inserção social e profissional, desenvolvidas no quadro da economia social. Começamos, porém, com um breve enquadramento deste conceito em Portugal.

2.1. Economia Social: conceitos, formatos e evoluções

Embora sem atingir consenso, os conceitos de Economia Social e Terceiro Sector são talvez aqueles mais difundidos em Portugal para designar, em sentido amplo, um conjunto vasto e diferenciado de acções. Através de múltiplas formas organizativas, essas acções procuram ir de encontro às disfunções provocadas pela economia dominante e às necessidades geradas, que o mercado e o sistema de segurança social, só por si, não conseguem satisfazer⁶⁰. Nos anos mais recentes, afirmaram-se múltiplos formatos jurídicos que, de uma forma ou de outra, integram aqueles conceitos. Vão desde Instituições Particulares de Solidariedade Social a Misericórdias, de Fundações a Cooperativas, passando por Mutualidades, Organizações não Governamentais, Associações, e dentro destas, Associações de Desenvolvimento Local. Estes formatos recobrem várias práticas disseminadas pelo país e contribuíram para uma crescente visibilidade do “social”.

Ao abordar esta questão na actualidade é conveniente estabelecer um paralelo com outras realidades europeias, nomeadamente com países do centro e norte da Europa. A sociedade civil tem aí forte expressão e organização, e as práticas de economia social estão mais desenvolvidas. Apesar do longo processo histórico⁶¹, o sector foi, entre nós, marcado no século XX pela ditadura, que apenas terminou, como vimos, em 1974. Ao anular as liberdades políticas, a ditadura cerceou durante 48 anos a participação activa da sociedade civil, suprimiu o movimento mutualista, além de ter imprimido ao sector um carácter paternalista que, pese embora a evolução dos últimos 34 anos, subjaz ainda a muitas acções.

Foi a abertura democrática e a posterior adesão à então CEE que impulsionaram o desenvolvimento (tardio) do Terceiro Sector, cujas virtualidades são hoje incontornáveis, fundamentalmente em quatro domínios, como veremos ao longo deste ponto. No domínio económico, através da produção de bens e serviços em diversas áreas (social, emprego, saúde, educação, cultura, ambiente, etc.), que o sector público tem vindo crescentemente a delegar e a contratualizar externamente. No domínio do emprego e do combate ao desemprego, o sector, apesar de ser já um grande empregador, tem ainda potencial para criar mais emprego. Tanto mais que muitas das acções que enquadra se prendem com acções de formação e de (re)inserção no mercado de trabalho. No domínio do combate à pobreza e à exclusão, através do desenvolvimento de acções e projectos inovadores, tanto no conteúdo quanto nas formas de trabalho em rede e em parceria. Finalmente, mas não menos importante, no domínio do desenvolvimento local, onde, ao longo dos últimos 20 anos, é indiscutível a acção directa do sector na dinamização territorial e no estímulo à participação das populações, particularmente pela via das actividades desenvolvidas pelas associações cujo objecto é o próprio desenvolvimento local.

Um estudo empírico recente sobre o sector não lucrativo, abrangendo realidades disseminadas por todo o país e por várias áreas e domínios, mostra bem a sua relevância económica. A despesa do sector representa 4,2% do PIB, empregando 4% da população activa, cerca de 250 mil trabalhadores, dos quais 70% remunerados e os

⁶⁰ Terceiro Sistema e Economia Solidária são exemplos de outras denominações também utilizadas, embora menos.

⁶¹ Pode recuar-se até finais do século XV, altura em que foi criada a Misericórdia das Caldas da Rainha, seguida da de Lisboa (1498).

restantes 30% em regime de voluntariado. Em matéria de receitas, 48% correspondem a fundos próprios, 40% são provenientes de financiamentos públicos e 12% provêm de acções filantrópicas (Campos, 2005). Numa perspectiva comparada, estes valores não podem deixar de ser inferiores àqueles verificados nos países do centro e do norte da Europa, em grande medida pelas razões acima expostas. Nesta medida, as referências comparativas à escala europeia mais adequadas devem ser com os parceiros do Sul, em particular com a Espanha, com a qual partilhamos algumas “experiências” semelhantes⁶².

2.2. Empresas Sociais: o caso das Empresas de Inserção

O conceito de empresa social não está consolidado em Portugal. Todavia, se lhe conferirmos como enfoque a integração pelo trabalho de grupos sociais desfavorecidos, é possível situar as Empresas de Inserção (EI), criadas formalmente em 1998, no campo de aplicação deste conceito. Trata-se de uma medida de política activa de emprego promovida pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), cujo objectivo é o de imprimir um novo espírito ao empreendedorismo social, articulando duas faces de uma mesma moeda – o económico e o social. Nesse sentido, a Portaria que criou as EI refere explicitamente que são objectivos da medida “*promover a aquisição e o desenvolvimento de competências sociais, pessoais e profissionais adequadas ao exercício de uma actividade profissional, de modo a facilitar a integração de pessoas em processo de inserção na vida activa*” e “*estimular o desenvolvimento sócio-local através da criação de empregos em actividades económicas dirigidas a necessidades sociais por satisfazer*”⁶³.

Partindo da ideia de que ter um emprego constitui a via principal para a inclusão social, as EI visam estabelecer pontes entre medidas de emprego e de inclusão social. Desenvolvem uma actividade económica, isto é, produzem bens ou serviços, sujeitam-se a um relativo risco decorrente da actividade, têm autonomia financeira e, simultaneamente, têm como missão o *empowerment* pessoal e local através da formação e (re)integração profissional dos seus beneficiários/trabalhadores, “recrutados” entre públicos vulneráveis⁶⁴, e ainda a promoção do desenvolvimento social local (Quintão, 2004).

A mais valia da medida na articulação entre emprego e inclusão social decorre do facto de as EI apontarem simultaneamente para a aquisição e o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais através do exercício de uma actividade profissional. O desenho da medida é, em si mesmo, potenciador dessas virtualidades e inclui dois momentos: o da formação e o da profissionalização. No primeiro, cada trabalhador admitido segue um plano individual composto por um período de formação profissional de 6 meses. Durante esta fase o trabalhador é apoiado através de uma bolsa de formação e beneficia de um seguro de acidentes pessoais. O segundo momento – o da profissionalização – consiste no exercício de uma actividade profissional na EI, regulada por um contrato de trabalho a termo certo, não inferior a 6 meses nem superior a 24. Nesta fase, o trabalhador recebe a remuneração mínima mensal estabelecida e, como qualquer trabalhador, é inscrito na Segurança Social, decorrendo daí as suas obrigações contributivas para o sistema e os seus direitos à protecção normalmente associada ao trabalho (constituição de carreira contributiva para efeitos de subsídio de doença, maternidade, desemprego, reforma, etc.).

O recente relatório do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) sobre a reforma das políticas activas de emprego aponta para 22.098 pessoas abrangidas por

⁶² Por exemplo, no que respeita a tradições de solidariedade social e influência da Igreja católica, para além da restauração recente do regime democrático, do patamar do desenvolvimento económico ou do *welfare state* menos consolidado.

⁶³ Portaria nº 348-A/98, de 18 de Junho.

⁶⁴ Por exemplo, beneficiários do RSI, ex-reclusos, ex-toxicodependentes, jovens em risco, vítimas de prostituição, minorias étnicas, Desempregados de Longa Duração.

esta medida entre 2002 e 2006, uma média anual de cerca de 4.400 beneficiários. Além disso, considera-a “*pertinente face aos seus objectivos e com alguma eficácia na melhoria das condições de empregabilidade dos seus destinatários*” (MTSS, 2007: 32).

Um estudo, também ele recente, promovido no âmbito de um protocolo entre a REAPN/Portugal e o IEFP aponta para uma implementação assimétrica das EI no território, seguindo uma lógica de concentração populacional. Mais de metade delas situam-se nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte. A maior parte são promovidas por Associações diversas, incluindo aqui aquelas que têm o estatuto de IPSS’s,⁶⁵ e as Associações locais de desenvolvimento. Só depois surgem entidades promotoras de outro tipo, como as Misericórdias e as Mutualidades, Fundações, Cooperativas e Empresas Municipais (Paiva, 2007). Segundo o mesmo estudo, as actividades desenvolvidas pelas EI, de forma isolada ou combinada, abrangem sobretudo valências “tradicionais” de apoio a idosos (apoio domiciliário, por exemplo) e à infância, serviços de lavandaria, limpeza e restauração. Mas são também desenvolvidas actividades nas áreas do desenvolvimento rural, da manutenção florestal, da jardinagem, do artesanato ou da reabilitação de património. Em termos de posicionamento face ao mercado, estas actividades são, em boa parte, pouco inovadoras e correspondem, em regra, ao prolongamento das valências já desenvolvidas pelas entidades promotoras, ou seja, prestam serviços sobretudo para o interior delas próprias, com pouca abertura aos mercados externos. Por outro lado, apenas 60,7% das IE mantêm uma rede de parcerias no seu funcionamento, nomeadamente com a administração local (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia), e não tanto com as organizações sindicais e patronais locais. Os trabalhadores abrangidos (trabalhadores em formação, em profissionalização e inseridos no mercado de trabalho) são, na grande maioria, Desempregados de Longa Duração e beneficiários do RSI, referenciados pelas próprias entidades promotoras, pelos serviços públicos de emprego e da segurança social, ou pelas UNIVAS (Paiva, 2007).

O resultado desta ponte privilegiada entre estratégias de emprego e de inclusão social é, em geral, positivo, tanto do ponto de vista das entidades promotoras e dos beneficiários quanto na perspectiva oficial, que a reconhece e promove através do Plano Nacional de Emprego (PNE 2003-2006)⁶⁶, actualmente integrado, como já se disse, no Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE). Com apenas 10 anos, a experiência das EI é, entre nós, um processo relativamente recente que aproveitou muito da aposta nas políticas activas em detrimento das políticas passivas compensatórias. Mas, como o próprio Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) assume, as EI carecem de ajustamentos “*relativamente à sua capacidade de (re)inserção no mercado "normal" de trabalho (dificuldade de compatibilizar a dimensão social e empresarial das empresas criadas ao abrigo desta medida). Por isso, uma das reivindicações "do sector" é o de permitir que os abrangidos possam estar nestas empresas, com apoio do estado, por mais tempo do que o permitido na Portaria [nº 348-A/98, de 18 de Junho], até para assegurar a sustentabilidade dos respectivos negócios*” (MTSS, 2007:32).

Em suma, a experiência das EI é positiva, embora por serem relativamente recentes (se comparadas com as suas congéneres francesas ou belgas, por exemplo) careçam de muita aprendizagem e correcções (Paiva, 2007; Hespanha, Caleiras, *et al.* 2007)⁶⁷. A medida ao invés de ter nascido “de baixo para cima”, nasceu “de cima para baixo”, por impulso dos poderes públicos que a formataram para uma sociedade civil ainda pouco madura e frágil. Talvez seja este o principal obstáculo às EI. Na medida em que aquela

⁶⁵ Muitas delas ligadas à Igreja Católica (Centros Sociais e Paroquiais, Cáritas Diocesanas, etc.).

⁶⁶ Directriz 7 (Promover a inserção no mercado de trabalho de pessoas desfavorecidas e combater a discriminação de que são alvo).

⁶⁷ A respeito das Empresas de Inserção, ver também o *Directório das Empresas de Inserção em Portugal*, produzido no âmbito de um protocolo estabelecido entre o Instituto do Emprego e Formação Profissional e a Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal, que vigora desde 2000.

amadureça e se fortaleça, também as EI se reforçarão na riqueza, diversidade e inovação das suas experiências.

2.3. Outras experiências – RSI, MSE e Redes Sociais

O Programa Ocupacional para Desempregados (POC's)⁶⁸ foi talvez a primeira medida a incluir uma filosofia de articulação entre inserção profissional e social. Criado em meados dos anos de 1980, o Programa visava combater a desmotivação entre os beneficiários do subsídio de desemprego através da sua participação temporária em actividades consideradas socialmente úteis em serviços públicos ou em instituições do Terceiro Sector. O estímulo para a participação dos desempregados passava pelo pagamento de um acréscimo na prestação de desemprego de 20%. Além disso, eram pagas outras regalias, como o subsídio de alimentação e o de transporte. O nível de compulsão começou por ser baixo, mas a partir de 1999, com o novo regime jurídico de protecção no desemprego, a participação nestes programas passou a ser obrigatória, sob pena de os desempregados perderem o direito ao subsídio⁶⁹. Uma crítica que se pode fazer a este Programa é a sua utilização em sentidos que não correspondem muitas vezes à sua vocação original. Através do recurso a estes Programas, diferentes serviços e instituições conseguiram atenuar carências de recursos humanos, assegurando “mão-de-obra barata”. Por outro lado, dado o carácter temporário, e às vezes inapropriado, das ocupações que envolvem, o impacto dos POC's não é muito significativo na melhoria da empregabilidade dos seus utilizadores, o que, aliás, se pode aferir pelo baixo número de utilizadores que conseguem efectiva inserção profissional (Hespanha, Caleiras *et al.*, 2007).

Mas seria o Rendimento Mínimo Garantido (RMG)⁷⁰, criado em 1996 por um governo socialista, a marcar definitivamente o desenvolvimento de uma nova geração de políticas sociais, constituindo o primeiro grande exemplo de política pública a estabelecer *pontes entre inserção social e profissional*. Embora tardiamente, através dele foi reconhecido o direito a um nível mínimo de subsistência, tal como, aliás, havia sido sugerido pela Recomendação de 1992 do Conselho de Ministros da União Europeia que, já nessa altura, apontava claramente para que todos os Estados-membros reconhecessem “*no âmbito de um dispositivo global e coerente a luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana*”⁷¹. A este “mínimo” estava associada a aceitação de um acordo de inserção obrigatório, que consistia, muitas vezes, em emprego ou formação. Mais do que verdadeiramente negociado com os beneficiários, o acordo era “imposto” e deveria ser aceite por estes, sob pena de cessar o direito à prestação em caso de incumprimento. Estas “imposições”, ligadas a princípios compulsivos do tipo *workfare*, acentuar-se-iam em 2003, altura em que o RMG foi re-baptizado de Rendimento Social de Inserção (RSI)⁷² por um governo de centro-direita. Na apresentação da Lei no Parlamento, o Ministro da Segurança Social referia que “*a melhor maneira de combater a pobreza é através do trabalho*”⁷³. As regras de acesso tornaram-se mais restritivas, o que levou a um acentuado decréscimo de beneficiários (Hespanha, 2007).

⁶⁸ O Programa, que veio a ser mais tarde integrado no Mercado Social de Emprego, está hoje confinado a beneficiários do Rendimento Social de Inserção.

⁶⁹ Decreto-Lei nº 119/99, de 14 de Abril.

⁷⁰ Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho, posteriormente regulamentada pelo Decreto-Lei nº 196/97, de 31 de Julho e pelo Decreto-Lei nº 164-A/97. De um ponto de vista conceptual, o RMG constitui-se como uma prestação do Regime Não Contributivo e um programa de inserção social com o objectivo de assegurar aos cidadãos e respectivos agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação de necessidades mínimas e para o favorecimento da inserção social e profissional.

⁷¹ A implementação da medida levou à criação no âmbito do Ministério do Trabalho e da Solidariedade do Instituto para o Desenvolvimento Social, que posteriormente viria a ser extinto. Cfr. Decreto-Lei nº115/98, de 4 de Maio.

⁷² Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio.

⁷³ Debate sobre a apresentação do RSI no Parlamento, em 14 de Junho de 2002.

A criação das Comissões Locais de Acompanhamento para acompanhar a operacionalização da medida à escala concelhia veio romper com lógicas de intervenção centralizadas e normalizadas e “dar força” a lógicas de acção descentralizadas, mais territorializadas e em parceria. Embora estas novas lógicas de acção tivessem já sido, de certo modo, exploradas anteriormente no âmbito dos primeiros Programas de Luta contra a Pobreza, a verdade é que o RMG obrigou a uma maior coordenação entre os serviços. Ao nível nacional, os serviços públicos responsáveis pelas políticas sociais e de emprego viram-se pressionados a funcionar mais em conjunto e de forma mais articulada. Mas foi sobretudo ao nível local que se colocou o grande desafio de substituir modelos organizacionais baseados em obrigações verticais, hierarquizadas e burocratizadas por um novo modelo baseado na cooperação horizontal. O objectivo foi o de permitir que os agentes locais tivessem ao mesmo tempo apoios e orientações por parte do poder central e a possibilidade de lançar iniciativas em parceria com outros agentes, nomeadamente com as autarquias e com a sociedade civil, em particular com as IPSS's.

Várias avaliações do RMG/RSI apontam no sentido do efeito positivo da medida na atenuação de casos de pobreza mais severa. No entanto, dado o número relativamente baixo de pobres que acedem à medida (actualmente cerca de 3,5%) e tendo em consideração os últimos dados conhecidos relativos à taxa risco de pobreza (18% em 2006), o seu impacto global não foi expressivo. No que toca sobretudo aos desempregados, os resultados apontam para uma multiplicidade de “causalidades da pobreza”, às quais a medida não consegue responder por si só. Uma são exógenas aos beneficiários, são de natureza estrutural e relacionam-se directamente com o funcionamento do mercado de trabalho: a precariedade das relações de trabalho, as dificuldades ou mesmo recusa de mão-de-obra acima dos 50 anos, a falta de oportunidades de emprego nos meios rurais, os baixos salários praticados que, de alguma forma, tornam anti-económica a aceitação de certo tipo de empregos. Outras são intrínsecas aos beneficiários, são de natureza individual e relacionam-se com as baixas condições iniciais de empregabilidade (baixa escolaridade, baixos níveis de formação profissional) (Capucha, 1998; CNRM, 2002i).

De qualquer modo, para além de romper com tradições assistencialistas, o RMG teve o efeito de estimular a procura de emprego por parte dos activos desempregados e, em muitos casos, permitiu o accionamento de relações interinstitucionais que beneficiaram a procura de respostas, quer ao nível da qualificação e da formação profissional, quer ao nível de apoios técnicos facilitadores da disponibilização e mobilização para o emprego (REAPN, 2008). Ao fazê-lo é, por isso, o primeiro grande exemplo de articulação de estratégias de emprego e de inclusão social. Não pode, todavia, deixar de ser referida a fraca qualidade dos acordos de inserção no domínio do emprego e da formação. Apenas esporadicamente fazem aceder a empregos no mercado regular de trabalho, o que, pelo menos em parte, pode ser justificado pelo desfazamento entre o nível de competências de base dos beneficiários e as medidas de inserção disponíveis e/ou propostas.

O Mercado Social de Emprego (MSE), instituído também em 1996, foi outro instrumento marcante que veio abrigar sob o mesmo “chapéu” um conjunto de medidas, incluindo os Programas Ocupacionais (POC's) e as Empresas de Inserção (EI), mas também os apoios à Criação do Próprio Emprego e as Iniciativas Locais de Emprego (ILE's)⁷⁴, ou as medidas de Rotação Emprego-Formação, Escolas-Oficina e Programa Inserção-Emprego⁷⁵, por exemplo. Foi concebido como instrumento privilegiado de combate aos fenómenos do desemprego, da pobreza e da exclusão, e, portanto potenciador de uma maior coesão social. À semelhança do RMG, enfatizando o papel da parceria e da cooperação enquanto dispositivos determinantes para as

⁷⁴ Portaria 196-A/2001, de 10 de Março. Ambas as medidas são centradas na concessão de apoios técnicos e financeiros dirigidos a apoiar a criação de postos de trabalho de beneficiários do RMG/RSI ou desempregados de longa duração, por exemplo.

⁷⁵ Estas medidas patrocinaram diversas acções de formação vocacionadas para *nichos* de mercado locais pouco explorados, como a doçaria ou o artesanato, por exemplo.

intervenções ajustadas às necessidades, teve um duplo objectivo. Por um lado, o de responder a necessidades sociais não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado (serviços de proximidade a idosos e crianças, por exemplo) e, por outro, o de facultar uma resposta flexível a desempregados de longa duração ou em risco de exclusão. O universo associativo, em particular as IPSS's, aproveitaram muito das medidas do MSE, designadamente das Empresas de Inserção. Em resumo, o MSE enquadrou-se num contexto mais amplo de desenvolvimento social e é possível perspectivá-lo como promotor de modelos locais de desenvolvimento mais integrados e justos.

A Rede Social⁷⁶ foi criada em 1997 no sentido de vir a tornar-se no instrumento por excelência de operacionalização de medidas de política que constituíram compromissos de Portugal com a União Europeia, particularmente os PNAI's e os PNE's. A medida foi gradualmente implementada no território nacional, estruturando-se ao nível concelhio (Conselhos Locais de Acção Social - CLAS), mas também, mais recentemente, ao nível *infra* concelhio (Comissões Sociais de Freguesia - CSF) e ao nível *supra* concelhio (Plataformas *supra* concelhias, organizadas em função das Sub-regiões estatísticas de acordo com as NUT III⁷⁷).

O seu objectivo principal foi o de assumir, numa lógica de proximidade e de parceria, uma função determinante na intervenção social local, especialmente na criação de sistemas de informação, no planeamento estratégico e na acção concreta de resposta local aos problemas. Neste sentido, as várias Redes produziram uma série de documentos - Pré-Diagnósticos Sociais (P-DS), Diagnósticos Sociais (DS), Planos de Desenvolvimento Social (PDS) e Planos de Acção (PA) - que deveriam constituir-se como formas de conhecimento real, próximo e necessário, de problemas acerca do mercado de trabalho, da qualidade do emprego e do desemprego, da educação, do acesso a serviços de saúde ou à habitação, entre muitos outros, que, com frequência, se conjugam no sentido da deterioração das condições de vida nos territórios locais.

⁷⁶ A Rede Social foi criada na sequência da Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97, de 18 de Novembro, mas viria apenas a ser regulamentada em 2006, através do Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de Junho.

⁷⁷ Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins Estatísticos. Designam as subregiões estatísticas em que se divide o território nacional.

3. Conclusões, reflexões e propostas

Em Portugal, é notória a crescente *europização* das políticas sociais e de emprego, sobretudo nos últimos dez anos. A articulação das estratégias europeias de emprego e de inclusão social com as acções desenvolvidas à escala nacional, regional e local é evidenciada pelos múltiplos programas e medidas que se referiram atrás, cujos recursos, em grande parte, provêm precisamente de fundos europeus. A ideia central é a de que as situações de pobreza e de exclusão só podem ser verdadeiramente combatidas através da participação activa na vida social e de trabalho, e não apenas através do usufruto de um rendimento sem contrapartida. Sem por em causa as vantagens decorrentes desta articulação, que foram sendo, aliás, referenciadas ao longo do texto, apontam-se, de seguida, alguns problemas detectados na *construção das pontes* entre as estratégias de inserção profissional e inclusão social. Para que essas pontes possam ser mais seguras e abrangentes, relativamente a cada um deles fazem-se algumas reflexões e sugestões

A experiência portuguesa mostra que, apesar do discurso atraente e sedutor em torno da ligação entre inserção profissional e inclusão social, estas acções esbarram no afastamento frequente entre o que é instituído e a sua aplicação prática. Este desfazamento entre o plano normativo e a prática social, muito característico, aliás, na sociedade portuguesa (Santos, 1990), é transversal à generalidade das medidas e programas, constituindo um primeiro grande problema que decorre da análise efectuada.

Um segundo problema, directamente relacionado com o anterior, diz respeito à qualidade efectiva das acções desenvolvidas no terreno. Muitas delas, como o INSERJOVEM e o REAGE, têm uma forte componente de individualização e são, por isso, consumidoras de recursos humanos que nem sempre são disponibilizados, em particular pelos serviços públicos de emprego e de segurança social. Isto leva a que o acompanhamento pessoal se transforme frequentemente em acompanhamentos grupais ou em meros expedientes burocráticos, destinados apenas ao cumprimento de diligências formais impostas pelos normativos. Por outro lado, conduz à “simplificação” ou mesmo ausência de processo negocial com o beneficiário, ao qual se impõe compulsivamente uma solução pré-definida de trabalho ou formação, sem ter em conta o respeito por trajectórias e vontades individuais, defraudando-se expectativas legítimas e pondo em causa uma inclusão sustentável. Não raras vezes é isso que acontece com os acordos de inserção estabelecidos no âmbito do RSI ou nos programas destinados especificamente a desempregados. Neste sentido, importa controlar alguns ímpetus disciplinadores, coercivos e até punitivos, presentes nas estratégias de inserção pela via do emprego, por forma a tornar menos “rígidas” e, portanto, mais “seguras” as pontes para a inclusão.

Um terceiro problema identificado tem a ver com o facto de a articulação de estratégias de emprego e inclusão não ter evitado que os níveis de desemprego tivessem crescido substancialmente nos últimos anos, e isto apesar de existirem claras necessidades e consequentes oportunidades de trabalho em sectores não explorados da economia social, onde poderiam emergir “reais” oportunidades de emprego e não empregos “artificiais”. Se por um lado, os níveis de colocação em medidas activas são ainda relativamente baixos, por outro, observa-se uma certa tendência para a partir de algumas delas se expandir uma espécie de *mercado de trabalho secundário*, caracterizado por tarefas temporárias, desvalorizadas e inapropriadas à inserção profissional, no qual os utilizadores não gozam dos mesmos direitos laborais dos trabalhadores regulares, nem de liberdade e autonomia individuais. Neste sentido, o objectivo da empregabilidade terá pouco potencial inclusivo, como, aliás, se reconheceu a propósito, por exemplo, dos POC's, levando a que hoje esses Programas sejam restritos aos beneficiários do RSI.

Não é de ignorar também o desvirtuamento e o risco de instrumentalização de algumas medidas para suprir carências de recursos humanos. Através delas, alguns

serviços ou instituições vão assegurando “mão-de-obra barata” que, rotativamente, vai garantindo a execução de tarefas permanentes, sem que haja criação efectiva de emprego. Esta situação chegou a ser muito notória entre os POC’s. Nestes casos, mesmo sendo objecto de uma medida específica, o beneficiário acaba por não beneficiar verdadeiramente dela e no limite até pode, paradoxalmente, reforçar a sua condição de exclusão e de risco ao “saltar” de medida em medida, numa lógica continuada de marginalização do mercado regular de trabalho. Este problema está relacionado com a presença de alguns “juízos morais” e excessos discricionários nas obrigações impostas pelos profissionais aos utilizadores das medidas, em particular aos beneficiários do RSI, e só pode ser verdadeiramente combatido com um justo equilíbrio entre direitos e obrigações ajustadas aos diferentes públicos. Importa, pois, reforçar na prática o potencial emancipatório da generalidade das medidas, e não o seu lado mais *cinzento* e regulatório, que ainda tende a ser sobrevalorizado em Portugal.

Em face do momento presente, seria útil em primeiro lugar desenvolver uma sistematização profunda da vasta panóplia de medidas existentes, tanto de emprego quanto de inclusão, que frequentemente se *acumulam* para fins idênticos, sem grande articulação entre si. Depois, importaria estimular a Rede Social e explorar mais outros programas de escala local como os Contratos Locais de Desenvolvimento Social. É aí, nessa escala, que os problemas mais se fazem sentir e será, por consequência, aí que convém efectuar avaliações permanentes aos problemas e aos reais impactos das medidas accionadas para lhes fazer face, não apenas para possibilitar a (re)avaliação de situações em curso, mas sobretudo para permitir o (re)ajustamento aos novos públicos excluídos (desempregados, novos pobres). A experiência dos Observatórios locais, que vem ganhando expressão é, sem dúvida, uma experiência muito útil neste domínio do acompanhamento permanente, que seria vantajoso estender a todos os concelhos pela via das Redes Sociais. O conhecimento real e próximo dos problemas e dos impactos das soluções é o primeiro passo para a (re)construção de pontes seguras.

Para além da questão da segurança, seria proveitoso também alargar as pontes, que às vezes parecem demasiado estreitas, permitindo apenas passar uns poucos em detrimento de muitos que continuam nas margens. Um bom processo construtivo de alargamento pode passar por reavivar o horizonte e a dinâmica do Mercado Social de Emprego, e dentro dele as Empresas de Inserção, imaginando formatos complementares ou alternativos, com maior grau de especificidade e de precisão, que possam abarcar a diversidade de novas situações decorrentes dos efeitos da crise prolongada que certamente deixa(rá) marcas. Outra solução poderá ainda passar por *flexibilizar* o Rendimento Social de Inserção, habilitando-o a cobrir um espectro mais alargado de novos pobres, que embora tenham rendimentos superiores aos limites impostos pela medida, estão numa situação de *fronteira* e não deixam por isso de ser pobres.

Entre o Estado como garante da cidadania e o mercado como garante da produção dos recursos necessários, existe um amplo espaço para a concretização daqueles formatos. A exploração deste espaço – o espaço privilegiado da economia social onde operam as instituições do Terceiro Sector – pode ajudar a (re)criar formas que permitam construir pontes, cada vez mais seguras e suficientemente largas, entre a participação nos processos produtivos de riqueza e o desenvolvimento e a inclusão social. Cabe também ao Estado ajudar.

Bibliografia

- AIRES, Sérgio, ESTIVILL, Jordi; (2007) *De Lisboa 2000 a Lisboa 2007. Regresso ao Futuro*. Porto, REAPN.
- AMARO, Rogério R. (2003) *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal. Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*. Lisboa, BIT.
- CAPUCHA, Luís (Coord.) (1998) *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*. Lisboa, DEPP.
- CAMPOS, Raquel (s/d) *The Portuguese Nonprofit Sector In Comparative Perspective*. Porto, Universidade Católica Portuguesa, Johns Hopkins University.
- CNRM (2002i) *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido - Os Beneficiários RMG: Síntese e Recomendações*. Lisboa, IDS.
- Constituição da República Portuguesa (1997). Porto, Porto Editora.
- COSTA, Alfredo Bruto da (2008) *Um Olhar Sobre a Pobreza. Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*. Lisboa, Gradiva.
- HESPANHA, Pedro et al. (2002) *Active Social Policies in the EU and Empirical Observations from Case Studies into Types of Work*. In R. Van Berkel and Iver Moller (Eds.), *Active Social Policies in the EU. Inclusion Through Participation?* Bristol, The Policy Press.
- HESPANHA, Pedro (2007) "The activation trend in the Portuguese social policy. An open process?" In Amparo Serrano Pascual and Lars Magnusson, *Reshaping Welfare States and Activation Regimes* (pgs. 207-240). Pieterlen: Peter Lang.
- HESPANHA, Pedro; CALEIRAS, Jorge et al. (2007) *É o Desemprego Fonte de Pobreza? O Impacto do Desemprego e do Mau Emprego na Pobreza e Exclusão Social do Distrito de Coimbra*. Porto, REPN.
- ISS (2005) *Tipificação das situações de Exclusão em Portugal*. Instituto da Segurança Social. Lisboa
- MAIA, Fernando (1997) *História Recente da Segurança Social*. Lisboa, Comissão do Livro Branco.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2007) *Proposta de Reforma das Políticas Activas de Emprego*. Lisboa, MTSS.
- PAIVA, Júlio (2006) *Pobreza, Exclusão, Desemprego e Empresas de Inserção em Portugal. A Perspectiva dos Promotores e dos Beneficiários*. Porto, REAPN.
- PEDROSO, Paulo (Coord.) (2005). *Acesso ao emprego e mercado de trabalho. Formulação de políticas públicas no horizonte de 2013*. Relatório final. Coimbra, FEUC.
- PNAI 2006-2008 (2006). Lisboa, MTSS.
- QUINTÃO, Carlota (2004) *Empresas de Inserção e Renovação do Terceiro Sector*. Actas do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais
- REAPN (2008) *Nas Margens do Tâmega. Mercado de Trabalho, Pobreza e Exclusão: Interações e Intervenções*. Porto, REAPN.
- RODRIGUES, Fernanda (1999) *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa, ISSS Coop.
- ROSA, Eugénio (2006) *Uma Nova Política Económica ao Serviço das Pessoas e de Portugal*. Lisboa, Caminho.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1990) *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto, Afrontamento.
- SILVA, Armindo (2004) *Políticas de Activação e de Inclusão no Quadro da União Europeia*. Comunicação apresentada no Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais (16-18 de Setembro). Coimbra, FEUC (mimeo).
- www.seg-social.pt
- www.iefp.pt