



Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Universidade Técnica de Lisboa

AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INSERÇÃO DE GRUPOS EM DESVANTAGEM FACE AOS MERCADOS DE TRABALHO:

A GÉNESE DA RESPOSTA SISTÉMICA DO ESTADO PORTUGUÊS



Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Política Social

Orientada pelo Professor Doutor João Abreu Faria Bilhim

Alexandra Palmela de Botelho - 2010

À Isabel, minha mãe, que continua a acreditar que os custos com a minha educação são uma responsabilidade sua.

Ao Afonso, meu filho, que sentiu que este trabalho competia com ele naqueles que deveriam ser os nossos momentos de lazer. Espero que daqui a uns anos compreenda....

Ao Luís, companheiro de vida, incasável no apoio à realização desta tese. Sem ele, esta aventura não teria chegado ao fim.

Quero agradecer à Maria João, à Conceição e à Maria Helena pela amizade e pelas revisões, traduções e sugestões, e também à Filipa, verdadeira consultora jurídica deste trabalho.

Referência especial à Sandra e ao Júlio, da REAPN, que me permitiram, em Novembro de 2009, participar num seminário sobre inclusão social e emprego e me convidaram para o programa social com os conferencistas proporcionando-me a inolvidável experiência de discutir algumas das questões abordadas nesta tese com P. Hespanha, J. Estivill e A. Moreira.

Não posso também esquecer as minhas parceiras do “grupo das seniores” deste mestrado, um verdadeiro grupo de auto-ajuda sustentado em mensagens electrónica e longas conversas telefónicas noctívagas. Obrigada Filomena, Joana e Isabel.

Agradeço ainda, profundamente, à Elisabete, que surgiu na minha vida num momento de impasse desta tese e me fez acreditar nela e no seu potencial.

Resumo

Nesta dissertação para obtenção do grau de mestre em Política Social, analisaremos a dinâmica de concepção das políticas sociais para a inserção de grupos em desvantagem face aos mercados de trabalho, no âmbito dos Governos Constitucionais eleitos após Abril de 1974. No seio destas políticas procuramos encontrar o momento sociopolítico em que o Estado Português reconheceu que as dificuldades de integração profissional de um conjunto de públicos, heterogéneos na sua origem mas com similitudes nas suas dificuldades no acesso aos mercados de trabalho, exigiam respostas específicas e uma abordagem sistémica para a promoção e facilitação da sua integração social e profissional.

Assim, ao longo desta dissertação pretendemos validar as proposições de que a génese da resposta sistémica, à questão expressa, ocorreu na segunda metade da década de 90, do séc. XX, coincidindo com o ideário do XIII Governo Constitucional, mas também que a adopção destas políticas públicas de promoção do emprego e inserção, dirigidas aos grupos sociais em desvantagem face aos mercados de trabalho, decorre, em muito, da adesão à UE e da conseqüente europeização das políticas sociais nacionais.

Abstract

In this dissertation with the purpose of obtaining the Master in Social Politics degree, we will approach the dynamics of social politics conceived for the insertion of disadvantaged groups facing the labour markets in the scope of the Constitutional Governments elected after April 1974. It will be our goal to identify in the heart of these politics, the socio-political moment in which the Portuguese Government recognized the professional integration difficulties of a number of groups, heterogeneous in their origins but with similar difficulties in accessing labour markets, and developed specific answers and a systemic approach to promote and facilitate their social and professional integration.

This dissertation will try to validate that the genesis of the systemic answer, in the identification of these issues, occurred in the second half of the 1990's decade. This coincided with the ideology of the XIII Constitutional Government. It will also be focused that the adoption of these public politics of employment promotion and insertion, directed to disadvantaged social groups stems from the fact that Portugal became a member of EU and in consequence of that the national social politics adapted to the European approach.

Conceitos-chave

Serão palavras-chave desta dissertação: políticas públicas; políticas sociais; políticas de emprego, europeização, pobreza; exclusão social; inserção no mercado de trabalho; grupos em desvantagem face ao mercado de trabalho, medidas activas de emprego.

Siglas e Abreviaturas

| | |
|--|---|
| CE – Comunidade Europeia | PIEF - Programa Integrado de Educação e Formação |
| CEE - Comunidade Económica Europeia | PIENDS – Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável |
| CMSE – Comissão para o Mercado Social de Emprego | PME - Pequenas e Médias Empresas |
| CPR – Comissão Permanente de Reabilitação | PNACE - Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego |
| EEE - Estratégia Europeia para o Emprego | PNAI – Plano Nacional de Acção para a Inclusão |
| FEDER – Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional | PNAPAE - Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar |
| FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola | PNE – Plano Nacional de Emprego |
| FSE - Fundo Social Europeu | PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| IDS – Instituto para o Desenvolvimento Social | POEFDS - Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social |
| IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional | PPCE - Programa para a Produtividade e o Crescimento da Economia |
| ISS – Instituto da Segurança Social | PPE - Plano Pessoal de Emprego |
| INE – Instituto Nacional de Estatística | PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado |
| IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social | PROINOV – Programa Integrado de Apoio à Inovação |
| MAC - Método Aberto de Coordenação | QCA - Quadro Comunitário de Apoio |
| MSE - Mercado Social de Emprego | RMG - Rendimento Mínimo Garantido |
| MTSS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social | RSI - Rendimento Social de Inserção |
| OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico | SPE – Serviço Público de Emprego |
| OIT - Organização Internacional do Trabalho | EU - União Europeia |
| PAC - Política Agrícola Comum | UNIVA – Unidade de Inserção na Vida Activa |
| PEOE – Programa de Estímulo à Oferta de Emprego | |
| PEPS - Programa Emprego e Protecção Social | |
| PETI - Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho infantil | |

Índice

| | |
|---|----|
| Introdução | 3 |
| 1. Enquadramento da investigação | 3 |
| 2. Objectivo | 3 |
| 3. Pertinência | 4 |
| 4. Problema de investigação..... | 4 |
| 5. Dificuldades da investigação | 5 |
| 6. Percorso Metodológico | 6 |
| 7. Estrutura..... | 6 |
| Capítulo I- As Políticas Públicas e as Políticas Sociais | 7 |
| 1. As Políticas Sociais..... | 7 |
| 2. As Políticas Sociais de Promoção do Emprego | 10 |
| 3. As Políticas Sociais de Promoção da Inserção | 13 |
| Capítulo II- A Inserção nos Mercados de Trabalho | 15 |
| 1. A Problemática da Inserção nos Mercados de Trabalho..... | 15 |
| 2. Os “grupos em desvantagem face aos mercados de trabalho” | 16 |
| 3. Da Pobreza à Exclusão Social..... | 20 |
| Capítulo III- As Políticas Sociais de Inserção em Portugal | 24 |
| 1. Os Primórdios das Políticas para a Inserção..... | 24 |
| 1.1 A Intervenção junto das Pessoas com Deficiências e Incapacidade | 24 |
| 1.2 O Alargamento das Respostas de Inserção a outros Grupos Populacionais | 26 |
| 2. As Políticas Sociais de Promoção de Emprego e Inserção nos Programas dos Governos Constitucionais (do I ao XVI) | 28 |
| 3. A Implementação das Políticas Sociais de Promoção de Emprego e Inserção..... | 42 |
| 3.1 Programas e Medidas dos Serviços Públicos de Emprego para os Grupos em Desvantagem face ao Mercado de Trabalho..... | 42 |
| 3.2 O Mercado Social de Emprego | 55 |
| 3.3 Rendimento Mínimo Garantido / Rendimento Social de Inserção | 62 |
| Capítulo IV- A Influência da adesão à União Europeia nas Políticas Sociais nacionais | 68 |
| 1. A Europeização..... | 68 |
| 2. A Estratégia Europeia para o Emprego | 72 |
| 3. A Estratégia Europeia para a Inclusão Social..... | 75 |
| 4. A Articulação das Estratégias de Emprego e Inclusão Social | 78 |
| 5. A Adaptação Nacional das Estratégias Europeias | 81 |
| 5.1 Os Planos Nacionais de Emprego..... | 81 |
| 5.2 Os Planos Nacionais para a Inclusão..... | 88 |
| Conclusões | 91 |
| Bibliografia | 99 |
| Anexos | |

Índice de Quadros

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Tipologias de Grupos Sociais Desfavorecidos | 18 |
| Quadro 2 - Factores de Vulnerabilidade a Quadros de Desfavorecimento | 19 |
| Quadro 3 - Políticas Activas de Emprego para Inserção de públicos em desvantagem face ao mercado de trabalho | 44 |
| Quadro 4 – Abrangidos por Medida do Mercado Social de Emprego | 61 |
| Quadro 5 - Execução dos Programas e Medidas em 2002 | 65 |

Índice de Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Evolução da Execução Física e Financeira das Medidas do Mercado Social de Emprego (1996 a 2006) | 58 |
| Gráfico 2 – Abrangidos por Medida do Mercado Social de Emprego (Balanço dos 10 anos do MSE: 1996-2005) | 59 |
| Gráfico 3 – Beneficiários do RMG inscritos nos Centros de Emprego (2001/2002)..... | 64 |
| Gráfico 4 – Beneficiários do RMG com resposta em 2002 por Delegação Regional | 64 |
| Gráfico 5 – Grau de Adaptação Nacional à UE (1986-2000)..... | 70 |

Índice de Anexos

| | |
|--|--|
| Anexo 1 – Quadro 6 -Cronologia dos Governos Constitucionais, do I até ao XVI. | |
| Anexo 2 – Quadro 7 - Medidas Activas de Emprego, por principais domínios. | |
| Anexo 3 – Quadro 8 - Perfis Tipificados de Inserção. | |
| Anexo 4 – Quadro 9 - Cinco Escolas de Pensamento sobre Europeização. | |
| Anexo 5 – Quadro 10 - Quadro Cronológico “A Articulação das Estratégias de Emprego e Inclusão: um casamento virtual ou virtuoso?” de Jordi Estivill. | |
| Anexo 6 – Quadro 11 - Plano de Implementação por Pactos Territoriais e Redes Regionais de Emprego. | |
| Anexo 7 - Outros Documentos de Trabalho. | |

Introdução

1. Enquadramento da investigação

As questões do emprego e da sua multidimensionalidade, ao reconhecer-se-lhe função mais ampla do que o mero garante de rendimento mas igualmente atributo de estatuto e participação social, factor de socialização e fonte de auto-estima, têm vindo a assumir, desde os anos 80, eventualmente por pressão de factores sociais e económicos, centralidade crescente na ideologia e *praxis* política quer nacional, quer comunitária.

Se inicialmente o foco se centrou nas medidas relacionadas com a educação, formação e posteriormente no garante do acesso ao mercado de emprego (concorrencial ou protegido) das pessoas com deficiência, progressivamente se foi alargando a outros grupos sociais que reuniam igualmente quadros de desvantagem no acesso ao mercado de emprego.

Assim, nas últimas décadas do século XX, iniciou-se a identificação política e administrativa de grupos populacionais, singularmente heterogéneos na sua origem, mas partilhando enormes défices de qualificação, desvinculação social e dificuldades comuns no acesso ao mercado de emprego, em relação aos quais começaram a surgir preocupações crescentes e conseqüentemente a definirem-se planos e estratégias comunitárias e nacionais, a fim de estimular e promover a sua inserção social e profissional.

As políticas sociais que actualmente integram as agendas nacional e comunitária na sequência do reconhecimento deste fenómeno social, ora são equacionadas do ponto de vista da manutenção da coesão e paz social, ora enquadradas nos movimentos políticos que sustentam a “cidadania social”¹ e a revalorização da solidariedade para a animação dos mecanismos sociais e combate aos fenómenos de exclusão.

2 . Objectivo

Será objectivo deste estudo **analisar e datar o eclodir de um olhar interventivo sistémico sobre um conjunto de cidadãos**, que à data assume ainda múltiplas designações, “grupos desfavorecidos, face ao emprego” (Capucha, 1998), “populações com especiais dificuldades de inserção no mercado de trabalho” (Neves, 2000), “trabalhadores desfavorecidos” (CE, 2002)², “públicos com especiais dificuldades de inserção e em risco de exclusão” (PNACE 2005-2009)³, mas que se julga possuir já uma consistência interna e intencionalidade conceptual, **para os quais se vieram a definir políticas sociais específicas**.

¹ In Programa do XIII Governo Constitucional.

² Regulamento (CE) nº 2204/2002 da Comissão, de 12 Dezembro de 2002, relativo à aplicação dos artigos 87º e 88º do Tratado CE aos auxílios estatais ao emprego.

³ Resolução do Conselho de Ministros nº 183/2005, de 28 de Novembro, Medida nº 15 que integra o Domínio da Qualificação, Emprego e Coesão Social, Medida II – Promover a criação de Emprego.

Com este intuito, procuraremos encontrar a sua génese, incremento e afirmação do ponto de vista sociopolítico, quer nacional, tendo por base os diversos Programas do Governos Constitucionais⁴, quer comunitário, ao avaliar o impacto que os normativos e programas comunitários, directa ou indirectamente, puderam ter tido nas soluções nacionais que progressivamente se foram organizando para responder às necessidades destes grupos.

3. Pertinência

Este trabalho, do ponto de vista da produção do conhecimento, aspira acompanhar e enquadrar as medidas nacionais de política social, na área do emprego e subsidiariamente de promoção social, dirigidas a um conjunto de cidadãos que progressivamente, desde a década de 80, e em resultados de mutações estruturais e conjunturais da economia e consequentes assimetrias dos mercados de trabalho, se afirmaram a partir de um determinado momento como grupos alvo de medidas específicas, bem como contribuir para a clarificação dos contornos do conceito emergente que lhe está associado. Pretende ainda estabelecer eventual relação causal entre a leitura comunitária do fenómeno e as suas consequências na adopção de políticas nacionais.

4. Problema de investigação

Face à constatação de uma realidade, ao nível da produção e implementação de políticas de emprego e de inserção social e de medidas específicas de intervenção para determinados grupos de população que apresentam como características comuns a dificuldade de aceder e manter um emprego, assumiremos como questão central de investigação:

- Identificar os fundamentos para a implementação de uma intervenção sistémica⁵ ao nível das políticas de emprego e inserção social junto de grupos sociais em desvantagem face ao mercado de trabalho.

Assumindo duas proposições:

1. Encontrar no tempo político nacional a sua génese, partindo da hipótese que esta coincidirá com a segunda metade da década de 90, do séc. XX, e portanto com o ideário do XIII Governo Constitucional.

⁴ Foram analisados os Programas dos Governo Constitucionais, com excepção do Programa do XVII Governo Constitucional, que vigorou até 26 de Outubro de 2009. Tal opção foi condicionada pela necessidade de delimitação de um espaço cronológico de estudo e simultaneamente por se considerar que tal análise não traria mais valia evidente à resposta à questão e proposições colocadas para esta investigação.

⁵ O conceito enunciado vai necessariamente mais longe do que a simples analogia organicista. Adoptaremos nesta dissertação o entendimento de Rodrigues, onde “ um sistema social é um sistema povoado por sujeitos, por centros de decisão dotados de poder, de cultura, de consciência, de capacidade de antecipação e de organização que são heterogéneos.” (1988:53).

2. Aferir se a adopção desta intervenção sistémica, no âmbito das políticas de emprego e inserção, decorreu de um processo de europeização das políticas sociais nacionais.

5. Dificuldades da investigação

Qualquer processo de investigação enfrenta necessariamente obstáculos, de maior ou menor dimensão, mais ou menos intransponíveis. Esta dissertação para a obtenção de grau de mestre em Política Social, não deixou de cumprir o axioma. Após a escolha da temática, que sobremaneira nos interessava, até porque em larga medida coincide com a nossa matéria de trabalho e sobre ela já tínhamos reflectido empiricamente, surge a imensa dificuldade de encontrar informação fiável e dados relativos às décadas de 80/90 do século XX. Neste tempo da digitalização, da informação electrónica, da prensa, do futuro, a informação disponibilizada nas páginas on-line, bem como a documentação disponível nos Serviços, remonta na maioria das vezes apenas aos quatro ou cinco anos anteriores, estando o restante material, eventualmente arquivado, se não destruído, o que tornou muita da pesquisa realizada difícil e extenuante. Vários foram os momentos em que o desalento nos invadiu, na medida em que a opção por realizar um estudo descritivo nos impunha total dependência de informações de terceiros.

Dificuldade adicional, e de grande impacto neste trabalho, surgiu com a aposentação do orientador inicial, com o qual se tinha construído um projecto a partir de uma ideia, e que a meados do tempo previsto para a conclusão desta dissertação interrompeu a sua participação. A demanda de um novo orientador, o sentimento de profundo isolamento, o desnorte, a continuação dos trabalhos de forma dispersa e quase aleatória por cerca de quase quatro meses, só foi compensada por amigas diligentes e concluída com a intervenção do senhor Presidente do ISCSP, Professor Doutor João Bilhim, que assumiu ele mesmo a continuação da orientação desta dissertação, sendo que, e como seria expectável, foram encontrados outros trilhos, novos campos de pesquisa, equacionadas outras questões.

Mas as dificuldades também foram pessoais, tudo o que já foi teorizado sobre a dificuldade de conciliação da vida familiar e profissional assumem maior complexidade quando se introduz um terceiro elemento: não é fácil ter uma família, trabalhar, e estudar. Ainda é mais complexo, quando num ano supostamente dedicado a este trabalho de dissertação, surge um concurso interno de progressão na carreira. Deste modo, o primeiro semestre do ano teve que ser dividido entre dois espaços de estudo, com grande investimento no concurso de promoção, que se constituiu como a última oportunidade de progressão da carreira e materialmente tinha um significado importante no orçamento familiar. Das questões mais íntimas, escuso-me falar pois todos podem facilmente imaginar o que significa construir uma tese vinte anos depois de ter terminado a licenciatura.

6. Percurso Metodológico

Este estudo sustentar-se-á metodologicamente, em:

- Exaustiva pesquisa e análise bibliográfica sobre os conceitos-chave;
- Pesquisa documental, nomeadamente legislação nacional com especial incidência nas décadas de 80 e 90, do século XX, que coincidem temporalmente com a génese do conceito que se propõe estudar;
- Análise dos Programas dos Governos Constitucionais (do I ao XVI);
- Análise dos Planos Nacionais de Emprego (1997 a 2004) e dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (2001-2003 e 2003-2005);
- Análise dos “Joint Employment Report” da Comissão Europeia (1998 a 2004);
- Pesquisa de Recomendações, Resoluções e Normativos comunitários produzidos, desde a década de 80, sobre a matéria de estudo;
- Análise dos Relatórios de Actividade do órgão executor das políticas activas de emprego;
- Análise de estudos e avaliações já realizadas a alguns dos programas e medidas para a promoção da inserção de públicos em desvantagem face ao mercado de trabalho.

7. Estrutura

Esta tese de mestrado estruturar-se-á em IV Capítulos. No primeiro abordaremos a matéria relativa aos conceitos de políticas públicas e políticas sociais, no sentido de enquadrar a temática a abordar e sustentar teoricamente as matérias subsequentes. No segundo Capítulo, analisaremos as questões inerentes à inserção nos mercados de trabalho, nomeadamente os constrangimentos para lhe aceder e os impactos da dificuldade/impossibilidade de participação dos cidadãos nas suas dinâmicas, tentando, simultaneamente, caracterizar quem são aqueles que por diversas circunstâncias de vida se enquadram nos grupos em maior desvantagem face ao mercado de trabalho. No Capítulo terceiro centrar-nos-emos nas dinâmicas nacionais, desde a criação das primeiras respostas de inserção para pessoas com deficiência e incapacidades até à implementação recente de programas e medidas de inserção socioprofissional para pessoas com maiores dificuldades de aceder aos mercados de trabalho, com a ambição de melhor integrar e promover uma sociedade mais justa e coesa. Aqui apresentaremos o modo como os diversos Governos Constitucionais, nos seus Programas de Governo, entenderam as políticas de emprego e inserção social. Sendo ainda apresentados alguns resultados da implementação de programas e medidas activas de emprego, especialmente dirigidas aos grupos em desvantagem face aos mercados de trabalho, nomeadamente do Mercado Social de Emprego. No quarto Capítulo, procuraremos enquadrar os mecanismos da europeização e aferir como a adesão à União Europeia teve impacto nas políticas adoptadas ao nível nacional e apresentar os instrumentos que as transpuseram para a realidade do país.

Capítulo I - As Políticas Públicas e as Políticas Sociais

1. As Políticas Sociais

Neste trabalho adoptaremos genericamente o conceito de Política Social apresentado por Pereirinha. Ao entender-se a “Política Social como a forma de actuação das políticas públicas com a finalidade de promover e garantir o bem-estar social, através da consagração de direitos sociais e das condições necessárias à sua realização em sociedade.” (2008:21).

Também Caeiro (2008) a entende como o conjunto de políticas públicas com finalidades sociais e destaca as actuações do Estado na prossecução de acções sociais para os cidadãos de uma determinada sociedade. Ou seja, a política social identifica-se sobretudo pela sua substância, pelos seus fins, em suma, pelos objectivos que se propõe alcançar e pelos instrumentos que utiliza a promover o bem-estar social. Quanto aos objectivos, o autor considera, que a política social intervém directamente numa determinada realidade cumprindo objectivos de redistribuição de rendimento e riqueza (garantir um rendimento ao longo do ciclo de vida aos seus cidadãos), gestão dos riscos sociais (garantir o direito à protecção da doença ou no desemprego) ou promoção da inclusão social (garantir o direito de todos participarem na sociedade a que pertencem). No que se refere aos instrumentos o autor pondera que poderão ser: de regulação, fundamentais para equilibrar as relações entre o mercado e as pessoas; de provisão de bens e serviços, para a resolução dos problemas mais prementes das pessoas; e de fornecimento de benefícios monetários, assegurando transferências sociais para a promoção da equidade, sobretudo vertical, ao garantir a redistribuição de rendimentos dos mais ricos para os mais pobres.

Ao nível da reflexão, sobre os modelos das políticas públicas no âmbito da protecção social, encontram-se no âmbito da Europa Social constructos relativos à identificação de diversos modelos da relação do Estado com os seus cidadãos, na medida em que podem estar associados a maior ou menor garantia de direitos de cidadania social. Aqui debruçar-nos-emos sobre o conceito de Estado-Providência. O Estado, que como afirma Rosanvallon, ambicionou “libertar a sociedade da necessidade e do risco.” (1998:25). Nesta matéria destaca-se a teorização de Esping-Andersen (1990) que historicamente o defende como um constructo do pós Segunda Guerra Mundial⁶ e o subdivide em três modelos base:

-O modelo continental, assente em mecanismos bismarckianos de seguros públicos obrigatórios que inauguraram “a época clássica da protecção social” (Carreira, 1996:42), caracterizado por uma protecção dualista, protegendo fortemente aqueles que têm carreiras profissionais estáveis e discriminando negativamente os que não têm ou possuem fracas carreiras contributivas;

⁶ O autor não deixa de clarificar que já no século XIX poderiam ser encontradas respostas de política social, de que seriam exemplo os sistemas de seguros da Alemanha Imperial ou a produção legislativa de alguns países com programas para assistência aos mais pobres. Aliás, Beck (2000) enuncia, mesmo, que o Estado-Providência deu os seus primeiros passos, mais cedo, no final do século XIX, ligado ao eclodir da sociedade industrial.

-O modelo anglo-saxónico, mais liberal, de matriz beveridgiana, onde se evolui de um financiamento reservado, definido pelos próprios limites do mundo laboral, para um financiamento geral, sustentado segundo Carmo (2001), em princípios de universalidade, ao abranger toda a população; de unicidade, onde uma única cotização cobriria todos os riscos contemplados pelo sistema; de uniformidade, ao defender a igualdade das prestações independentes do contributo anterior do beneficiário; e de centralização, que obrigou à emergência de um único sistema nacional de protecção social;

-O modelo escandinavo, caracterizado por uma protecção social universal, tendencialmente igualitária e pela existência de um conjunto alargado de serviços públicos de apoio às famílias e aos indivíduos.

Identifica no entanto Silva, na esteira de Ferrera (2000), em análise crítica ao constructo apresentado por Esping-Anderson, que os países do sul da Europa⁷ onde se enquadra Portugal, “desenvolveram modelos específicos de Estado Providência, não enquadráveis, à partida e de forma linear, no modelo continental.” (2000:52). Não se considerando pertinente alongar a discussão sobre se as dimensões que o caracterizam configuram um quarto modelo de Estado Providência, mas atentar-se nas suas características particulares: na sua dualidade, onde são fortemente protegidos “certos núcleos da força de trabalho” (Silva, 2000:53); na forte pressão das pensões de reforma no sistema a par da fragilidade de serviços de protecção às famílias e aos indivíduos, contrabalançadas pelo papel das associações de solidariedade social e das redes social e familiar, nomeadamente, na prestação de cuidados aos idosos e às crianças.

Portugal assume ainda maior singularidade nas suas políticas sociais, decorrentes da conjuntura política, económica e social vivida até à década de 70. “Num certo sentido, pode mesmo dizer-se que até 1974 vigorou o sistema de seguros sociais obrigatórios” (Carreira, 1996:79) colmatada unicamente pelas iniciativas assistencialistas de instituições particulares, muitas de cariz religioso, e pelo movimento mutualista, assumindo o Estado um papel sempre supletivo na protecção social dos indivíduos e das famílias. Só depois da revolução de Abril, segundo Carmo (2001), se lançou as bases para a constituição de um Estado Providência, de matriz beveridgiana, consagrando a universalidade de acesso a direitos de cidadania com a criação de um sistema integrado de segurança social, de um serviço nacional de saúde e da responsabilização do Estado pelo sistema educativo. No entanto, a Constituição de 1976 foi, para o autor, fortemente influenciada pelo ideário marxista, nomeadamente nas áreas do controlo da actividade económica, social e política. As sucessivas revisões constitucionais anularam progressivamente esse pendor marxista da concepção do Estado e vieram a afirmar um conjunto de políticas sociais, reforçando a ideia política de um Estado de Direito, ainda que com um cunho intervencionista mas comprometido com a sociedade civil, na assumpção de acções promotoras de estabilidade e de coesão social.

⁷ Para Silva “A Europa do Sul é uma realidade baseada em factores sociopolíticos e não geográficos.” (2002:53), incluindo assim: Espanha, Grécia, Itália e Portugal.

De acordo com Pereirinha (2008) nos modernos Estados Providência podemos frequentemente encontrar um *welfare mix* onde a política social tende a estender-se em alguns sectores para além do Estado, com maior ou menor intervenção deste, a agentes do sector privado com ou sem fins lucrativos. Para o autor, as políticas sociais tendem a equacionar-se de forma sectorial em cinco grandes domínios: emprego, educação, saúde, habitação e protecção social, que correspondem a direitos universais geralmente consagrados constitucionalmente nas sociedades modernas⁸. No entanto, no seio destes domínios podem identificar-se necessidades particulares decorrentes de características específicas de grupos de cidadãos, e para esses poderão ser definidas políticas sociais categoriais que assumem uma natureza transversal, exigindo a coordenação das políticas sociais sectoriais, tendo em conta as especificidades relativas às quais se pretende intervir (por exemplo a reabilitação de pessoas com deficiência). Considera igualmente o autor, que a multidimensionalidade dos problemas sociais actuais tem vindo a originar a necessidade de implementação de políticas sociais globais, não centradas em nenhum grupo específico da população, mas num espaço de actuação, por exemplo, regional ou nacional. Como demonstraremos mais à frente, nesta dissertação, Portugal fez, em alguns momentos da sua história, um esforço de conjugação destas duas abordagens.

Paralelamente, importa reflectir como as alterações na estrutura da economia mundial e a consequente crise do Estado Providência podem ter imposto alterações ao nível das concepções de política social. Em síntese, o modelo de Estado-Providência que vigorou sustentado, segundo Carmo (2001), no pleno emprego, na protecção social escorada em serviços universais ou quase universais num período de expansão económica que justificava um patamar mínimo de condições de vida, viu a sua fiabilidade posta em causa, num quadro de recessão, onde aumentou a procura da protecção do Estado no desemprego e na velhice, conjugada com a expectável diminuição das contribuições que alimentavam o sistema quer pelo próprio desemprego, quer pelo envelhecimento demográfico da população europeia. Caeiro (2008) reforça esta tese ao afirmar que os direitos sociais, políticos e civis, tradicionalmente defendidos no âmbito do Estado Providência, têm vindo a ser contestados por um número significativo de populações, nomeadamente na Europa Ocidental, eclodindo novos esquemas de protecção social, novas medidas de inclusão social e novos métodos de correcção das desigualdades.

O tempo actual, de mudança acelerada e generalização global impõe alterações ao nível das concepções de política social. Caeiro vê em simultâneo neste fenómeno mais e menos valias para o Estado Social, sendo claro que para o autor se assistirá a uma reorientação dos seus objectivos, antevendo que se poderão percepção três mudanças determinantes no modelo de Estado Providência: à primeira designou como universalismo reduzido, decorrente de modelos de produção

⁸ Caeiro (2000) alarga os domínios de intervenção a oito grandes funções sociais: saúde, velhice, sobrevivência, invalidez, desemprego, família, habitação e exclusão social, tendo por base o ESSPROS (Sistema Europeu de Estatísticas integradas de Protecção Social), criado no âmbito da Comissão Europeia que pretende um quadro metodológico para a recolha de estatísticas comparáveis no interesse comunitário, no que respeita à protecção social e no intuito do aprofundamento da Cimeira de Lisboa, de Março de 2000.

sustentados em mão-de-obra barata e com reduzidos direitos sociais; à segunda chamou particularismo social, onde determinados grupos sociais podem pretender estabelecer outros modos de satisfação das suas necessidades sociais; à terceira intitulou de remercadorização dos direitos sociais. Este último conceito, na óptica de Esping-Andersen (1990), poderá adoptar três modalidades: uma financeira que se traduzirá na redução da intensidade protectora ou mesmo no corte de prestação; uma jurídico-social, que significará o endurecimento do acesso a determinadas prestações; e uma última, institucional, onde poderá ocorrer a transferência da gestão de determinadas prestações para o sector privado. Alterar-se-á assim o modelo de gestão do Estado de Bem-Estar, ao afirmar-se a sua descentralização, o que fortalecerá as políticas locais e territorializadas; a afirmação do papel de um terceiro sector, sustentado na economia social que poderá vir a assumir-se cada vez mais como espaço de promoção do emprego e da inclusão social; e a privatização selectiva do bem-estar, o que significa um aumento da intervenção do mercado ao nível das políticas sociais, nomeadamente através da gestão de serviços públicos contratualizados e da criação de uma oferta própria de serviços privados para os grupos sociais de maiores rendimentos.

Santo (2001) alarga a dimensão da observação dos fenómenos intrínsecos às políticas sociais aos reconhecê-las num espaço de globalizações intensas e contraditórias. Afirmando que se no século XX a política social foi uma questão nacional ou mesmo local, actualmente impõe-se a ideia de uma política social global, na medida em que podemos encontrar políticas supranacionais emanadas por agências transnacionais hegemónicas, (como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional ou a Organização Mundial do Comércio) que desenvolvem os seus próprios modelos de bem-estar e o disseminam internacionalmente, de modo mais ou menos imperativo, assumindo genericamente um perfil neoliberal. Mas tal, não implica, segundo Caeiro (2008), que não se venham a verificar alguns ganhos do ponto de vista social e que os direitos sociais não tenham uma evolução no sentido do seu aprofundamento e que, de igual modo, os Governos não iniciem novas políticas para a diminuição da pobreza e combate à exclusão social.

2. As Políticas Sociais de Promoção do Emprego

Hespanha (2001) sustenta que em todos os países industrializados se tem verificado uma profunda crise nos sistemas de emprego, para a qual concorre a globalização, a reestruturação industrial, o envelhecimento demográfico e seus consequentes, cada vez maiores, encargos com os sistemas de protecção social. Os efeitos destes processos têm maior expressão nas economias industrializadas, assumindo formas como a flexibilização dos mercados de trabalho e dos regimes laborais, traduzindo-se em elevadas taxas de desemprego (que tendem a assumir a forma de condição estrutural) e de precarização do emprego. Este nova configuração do emprego, que é cada vez mais precário, intermitente e informal, gera fenómenos de polarização (entre aqueles que possuem um emprego estável e aqueles que só conseguem empregos precários), mesmo em países que viviam em quadros muito próximos do pleno emprego, como aconteceu em Portugal na segunda metade da

década de 90, do séc. XX. Tal facto, segundo o autor, acabou por transformar sociedades até então includentes em sociedade excludentes.

Centeno reforça esta correlação entre o modo de funcionamento dos mercados de trabalho e o aumento das situações de exclusão social, ao confirmar a associação cada vez mais forte entre a ideia de trabalho/emprego e os mecanismos de pertença e coesão social. Porque hoje, afirma, “emprego e desemprego, actividade e inactividade, formação e aplicação de competências, parecem constituir momentos que se alternam nos percursos profissionais de forma inevitável” (2000:57), o que pode constituir um risco acrescido de fractura social.

Para Caeiro (2008), os Estados têm procurado de forma incessante a racionalização dos sistemas de protecção social e a promoção da flexibilidade dos mercados de trabalho. A questão da flexigurança como modelo socioeconómico, pelo qual os mercados de trabalho poderão flexibilizar a sua acção e o seu relacionamento com os trabalhadores, ainda que eventualmente garantindo uma maior segurança no desemprego e em outras matérias sociais, é uma opção que se coloca aos Governos europeus, como forma de redução dos deficits e de controlo da despesa pública, ainda que tenham vindo a merecer forte contestação popular.

Reflicta-se aqui, ainda que brevemente, sobre as características do espaço sobre o qual decorrem as relações de trabalho. Segundo Bilhim “as recentes convergências entre sociólogos e economistas parecem abrir caminho a uma abordagem interdisciplinar ao estudo do mercado de trabalho” (2000:84) que permitiram a construção de abordagens alternativas ao modelo neoclássico do mercado de trabalho⁹. O autor estabelece uma abordagem mais alargada deste espaço, que tem sido denominada de institucional, ao ter em conta outros factores na relação (simplificada) oferta/procura: as práticas sociais; as regras e as convenções laborais; os diversos perfis dos trabalhadores, nomeadamente no que respeita à sua formação profissional e educação; os instrumentos de coordenação do mercado de trabalho, nomeadamente as convenções colectivas de trabalho, que vêm demonstrar a existência de grande complexidade, nestes mercados e a afirmação de múltiplos factores para a determinação dos salários e relações contratuais. Neste sentido, assume forma e consistência a teoria de que existem vários mercados de trabalho, e não um só, face à existência de um sistema complexo de equilíbrios diversos. O conceito de mercado dual de trabalho, que tantas vezes será referido nesta dissertação, sustenta-se no princípio de que o mercado não é um todo homogéneo, mas está repartido em dois sectores, com características muito diversas, mesmo antagónicas: um sector constituído por indivíduos que têm estabilidade de emprego, acesso a carreiras profissionais, a formação profissional e a salários acima da média, e um outro sector, caracterizado pela instabilidade profissional, pelos baixos salários e pela falta de oportunidades de formação e conseqüente progressão profissional. As políticas de emprego genericamente visam

⁹ Segundo Bilhim o modelo neoclássico sustenta-se no “assumir que o mercado de trabalho está tipificado pela concorrência, ou seja, é o lugar onde se confrontam a oferta e a procura de trabalho, permitindo encontrar um ponto de equilíbrio quanto à taxa salarial e ao nível de emprego.” (2000:84).

enfrentar, de modo integrado e coerente com as políticas macroeconómicas e microeconómicas, quer as dificuldades conjunturais dos países em matéria de emprego e desemprego, quer os constrangimentos de natureza estrutural que cerceiam o desenvolvimento do sistema de emprego e, nesse sentido, o posicionamento dos indivíduos nos mercados de trabalho. Sendo que o cerne desta dissertação se desenvolverá em torno daqueles que integram o segmento populacional caracterizado pela instabilidade e falta de oportunidades.

Moura (1997) considera que os responsáveis pelas políticas de emprego terão que enfrentar rapidamente quatro desafios fundamentais, de molde a alcançar a maior eficácia das suas políticas: o primeiro consiste em conseguirem que os responsáveis pelas políticas económicas actuem de forma a influenciar favoravelmente as políticas de emprego no que respeita aos efeitos no aumento das taxas de emprego, reconhecendo o importante papel dos agentes económicos e dos mercados. O segundo desafio prende-se com a melhoria das qualificações e das competências dos recursos humanos, o que exigirá modificar profundamente os sistemas de ensino e formação pois, considera o autor, urge formar para as necessidades do mercado empresarial, actuais e futuras, introduzindo uma óptica dinâmica e articulada nos processos formativos. O terceiro desafio radica-se em recomendações da OCDE no sentido de reforçar a eficácia da política de emprego através da priorização das políticas activas de emprego e concomitantemente do melhoramento do funcionamento dos Serviços Públicos de Emprego. O quarto e último desafio consiste na progressiva identificação de indicadores que permitam de forma fiável e segura avaliar o investimento em capital humano. Acentua o autor que os resultados a obter pelas políticas de emprego, se situam, mais das vezes fora da área de competência directa daqueles que tutelam a pasta do trabalho, que tendencialmente está associada à segurança social, destacando-se os responsáveis pelas políticas económica e da educação. Neste sentido, só uma estreita articulação entre os responsáveis pela sua produção poderá conduzir a resultados positivos.

Os mercados de trabalho têm vindo a assumir novos paradigmas com reflexos inequívocos na forma como as pessoas individualmente têm que encarar os seus percursos profissionais. Nas políticas sociais adoptadas pelos Estados-Providência europeus assiste-se a uma redefinição do próprio papel do Estado, enquanto moderador ou regulador, com a emergência de políticas sociais activas resultantes da progressiva passagem de um paradigma de compensação (onde vigoravam, sobretudo, as medidas redistributivas e a dependência face às transferências sociais) para um paradigma de activação (cujas ênfase reside na responsabilização individual e na minimização dos gastos estatais com a protecção social). Torna-se assim premente uma gestão eficaz por parte dos activos dos diversos períodos de transição com que se deparam ao longo da sua carreira, bem como uma permanente abertura a novas aprendizagens, ou eventualmente ao recurso a padrões atípicos de emprego¹⁰, na medida em que o trabalho continua a ser, segundo Hvid (1999) factor determinante

¹⁰ Entenda-se nesta dissertação “emprego atípico” como Hespanha e Matos (1999) o consideram: enquanto emprego em horários não convencionais, a subcontratação, o trabalho temporário, o trabalho a tempo parcial, a acumulação de vários

de inclusão ou exclusão social e, neste sentido, o modo como o mercado de trabalho se desenvolve e as próprias políticas de emprego se afirmam, serão determinantes para o cumprimento dos percursos individuais. No entanto, e como Moller (2000)¹¹ enuncia, para aqueles que possuem menos recursos – económicos, simbólicos, culturais, familiares, relacionais, entre outros – o caminho pode ser o da exclusão do subsistema onde se inserem.

Freire (2000) afirma que Portugal tem acompanhado as tendências globais de interpenetração e globalização das economias e a desregulamentação das condições de trabalho, com a consequente precarização dos vínculos contratuais do trabalho e os actuais processos de reconversão empresarial. Num quadro de retracção do mercado, também o apoio e a capacitação das empresas para o investimento nos recursos humanos são fundamentais para que se mantenham viáveis e competitivas. Considera igualmente o autor, que enfrentar os problemas conjunturais do mercado de trabalho, em Portugal, implica responder de forma proactiva a três grandes desafios: promover a criação de emprego, prevenir e combater o desemprego; gerir de forma preventiva e precoce, intervindo numa lógica de proximidade, os processos de reestruturação e deslocalização empresarial que têm marcado, e marcam, a Europa e o país nos últimos anos; e promover a flexibilidade com segurança no emprego, assegurando que as desigualdades e dinâmicas de segmentação ou de exclusão do mercado de trabalho dos grupos mais desfavorecidos não se acentuam de modo insustentável.

3. As Políticas Sociais de Promoção da Inserção

Para Hespanha (2001), o agravamento do risco social na contemporaneidade deve equacionar-se com a tensão criada pelo eclodir de novos factores de ambiguidade e imprevisibilidade que reduzem a capacidade de resposta no quadro dos sistemas institucionais. Teorização comum apresenta Domingues (2005) para quem as mudanças demográficas, a globalização, a flexibilização, a desregulação laboral e as modificações organizativas da produção, se constituíram como factores fortemente pressionantes das políticas sociais. Ocorreram assim, alterações aos pressupostos essenciais das políticas sociais considerando Carreira (1996) que o seu maior bloqueio tem como causa principal a crise económica e financeira e os seus efeitos incertos sobre a sustentabilidade dos mecanismos de financiamento do Estado-Providência. Santo (2001), no entanto, declara que apesar das dificuldades e dos desafios com que os Estados-Providência se têm confrontado não ocorreram, na maioria dos países, os expectáveis cenários dramáticos de desmantelamento ou alteração profunda dos seus modelos. O que não implica que não tenham ocorrido reajustamentos,

empregos, o trabalho familiar não pago, e o auto-emprego, que pode revestir-se de algumas das formas anteriores ou ser originado por outras. No entanto os autores, consideram que a principal característica comum de todas estas formas atípicas é que todas elas são frequentemente, um último recurso, uma alternativa ao desemprego, isto é, configuram uma estratégia delineada de sobrevivência.

¹¹ Moller (2000) identifica que uma importante dimensão tanto da inclusão como da exclusão, é que ambas devem ser entendidas enquanto processos dinâmicos. Não existem posições absolutas de inclusão total ou de exclusão total num dado sistema. O autor identifica um processo intermédio, a que denomina de marginalização, em que o indivíduo, em função dos seus recursos, tanto pode ir no sentido da inclusão em direcção à exclusão como o seu contrário.

nomeadamente ao nível da retracção de apoios e benefícios, com eventual maior impacto nos Estados com uma matriz política mais liberal.

Ianni vai mais longe, ao equacionar a questão social à escala mundial e simultaneamente na dimensão exponencial das suas interacções: “desemprego cíclico e estrutural, crescimento de contingentes situados na condição de subclasse, super-exploração da força de trabalho, discriminação racial, sexual, etária, política e religiosa; migrações de indivíduos, famílias, grupos e colectividades em todas as direcções, através de países, regiões, continentes e arquipélagos; ressurgimento de movimentos racistas, nacionalistas, religiosos, separatistas, xenófobos, racistas, fundamentalistas; múltiplas manifestações de pauperização absoluta e relativa, muitas vezes verbalizadas em termos de pobreza, miséria e fome.” (1997:156). Esta reflexão leva-nos à consciencialização de que no equacionar de políticas públicas de promoção da inserção, a par de todas as variáveis elencadas, até ao momento, importará igualmente ter em conta os fenómenos directos de exposição a outros riscos que fazem aumentar as desigualdades, a marginalização e a exclusão.

Capítulo II - A Inserção nos Mercados de Trabalho

1. A Problemática da Inserção nos Mercados de Trabalho

As dificuldades de inserção profissional têm vindo, segundo Neves, a atingir novos grupos uma vez que hoje “o desemprego não se limita a atingir determinadas minorias ou regiões particularmente desfavorecidas, abrangendo pessoas que até há bem pouco tempo tinham um emprego estável.” (2000:7). Na sequência dessa mudança importa equacionar qual o factor ou factores que podem fomentar ou condicionar o acesso dos indivíduos ao mercado de trabalho. Para o autor destacam-se três variáveis explicativas para o maior ou menor sucesso deste processo, ainda que o seu peso factual possa não ser idêntico: as características individuais, onde se pode incluir os percursos educativos e formativos; aos quais se podem acrescentar as competências pessoais de adaptação à mudança; os modos de gestão das empresas, desde as suas políticas de recursos humanos ao seu posicionamento no mercado; e o papel regulador do Estado no sistema produtivo.

Centeno, no entanto, não discordando daquilo que define como a trilogia de sucesso – ensino, empresa, emprego –, que considera, ter determinado uma compulsão social para o ensino, enquanto garante de ascensão social, data-a no tempo e afasta-a das actuais trajectórias profissionais, onde “emprego e desemprego, actividade e inactividade, formação e aplicação de competência, parecem constituir momentos que se alternam de forma inevitável.” (2002: 57). Chama assim este autor à colação a (não) qualidade dos novos empregos que se têm vindo a criar associados a dois fenómenos que designou de “armadilhas da terciarização” e “deflação salarial”. Se, sem dúvida, a terciarização da economia criou a possibilidade de fixação de actividades produtivas, sobretudo em sectores emergentes, como os serviços de proximidade, importa atentar nos riscos da promoção do auto-emprego ou do apoio a iniciativas de cariz mais ocupacional, que dificilmente conseguem sobreviver ao termo dos apoios públicos de que são alvo para a sua instalação. Sustenta esta alegação Bruto da Costa ao apurar que “um terço dos pobres portugueses possui um estatuto de patrão ou trabalhador por conta própria.” (1998:40). O segundo conceito que Centeno destacou prende-se com o facto de face à escassez de emprego, aumentar a competição para lhe aceder, o que leva a que os trabalhadores estejam dispostos a trabalhar mais horas e a aceitar salários mais baixos.

Centeno identifica ainda dois novos fenómenos nos mercados de trabalho que lhe condicionam o acesso, por um lado, fala-nos da individualização dos percursos profissionais, decorrentes da flexibilização dos processos produtivos que apostam nas capacidades de adaptação e criatividade do trabalhador em detrimento de competências profissionais específicas, por outro, reafirma a dualização do mercado de trabalho¹², onde existe por um lado, um pequeno grupo que mantém laços

¹² Ver referência a Bilhim na página 12 desta dissertação.

estáveis com a entidade empregadora, e por outro, um grupo de grande dimensão, onde os percursos são de forte mobilidade e precariedade contratual.

Deste modo, os processos de pobreza, exclusão, inclusão, cidadania, passam substancialmente pela relação que os indivíduos conseguem estabelecer com os mercados de trabalho. O trabalho traz consigo a segurança material, uma teia de relações sociais, sentimentos de pertença e contribui para a satisfação e realização pessoal¹³. Porém, nem todos, em resultados de uma multiplicidade de factores, conseguem aceder ao mercado de trabalho. Se consensualmente se reconhece que os processos de transformação estruturais da sociedade estão a condicionar metamorfoses da composição social da população o que, como Neves (2000) afirma, nos coloca a todos numa posição de risco de vir a ser excluídos do mercado de trabalho, importa reconhecer a existência de grupos mais vulneráveis e susceptíveis do que outros.

2. Os “grupos em desvantagem face aos mercados de trabalho”

As questões da exclusão, da pobreza, do desemprego, da inserção ou reinserção dos indivíduos têm vindo a ganhar peso crescente no espaço mediático, no discurso ideológico e a banalizar-se mesmo, nas conversas dos cidadãos comuns.

Na investigação social nacional destacam-se dois estudos do Observatório do Emprego e Formação Profissional¹⁴, um, concluído em 1998, com a coordenação de Luís Capucha sob o título “ Grupos Desfavorecidos Face ao Emprego – Tipologias e Quadro Básico de Medidas Recomendáveis”, e o segundo, realizado em 2000 pelo CIDEF, da autoria de Luís Centeno, Angus Erskine e Célia Pedrosa, com o título “Percursos Profissionais de Exclusão Social”. Anteriormente, já em 1992, João Ferreira de Almeida *Et al.*, tinham feito publicar na Colecção Sociologias, da Celta Editores, “ Exclusão Social, Factores e Tipos de Pobreza em Portugal” e em 2000, no âmbito da Colecção Cadernos de Emprego (nº 21/22) do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Oliveira das Neves e Susana Graça, coordenaram a obra “Inserção no Mercado de Trabalho de Populações com Especiais Dificuldades”.

Tal produção demonstra que a partir do início da década de 90, começou a olhar-se uma realidade social, que não só despertou o interesse de investigadores das ciências sociais, mas levou Serviços dependentes da Administração Central do Estado e os parceiros sociais a implementar ou encomendar estudos para melhor conhecer este fenómeno e validar a eficácia das respostas até então promovidas.

¹³ Matéria abordada no ponto 3 deste Capítulo sustentada nas teorizações de Atkinson (1998) e Centeno (2000).

¹⁴ Criado pela Portaria nº 180/93, de 16 de Fevereiro.

Para Capucha, o despertar institucional descrito “reflecte a tomada de consciência colectiva dos problemas sociais que preocupam as sociedades contemporâneas, nomeadamente o reconhecimento de que o crescimento económico, mesmo nos países mais desenvolvidos, não implica a erradicação automática da pobreza e favorece processos de afastamento da esfera produtiva de indivíduos e populações menos qualificadas e o concomitante surgimento de novas formas de pobreza e a vulnerabilização de novos grupos sociais.” (1998a:19).

Equacionar as questões dos grupos em desvantagem, nomeadamente da sua empregabilidade, exigirá, como afirma Centeno (2000), identificar o carácter estrutural das situações de pobreza e dos mecanismos que as produzem, bem como, admitir o carácter multidimensional e cumulativo dos processos pelos quais os indivíduos, os grupos ou mesmo certos territórios, são afastados de práticas e direitos de cidadania. Neste sentido, o conceito de grupos em desvantagem pressupõe, não a homogeneidade de um grupo, mas decorre da assumpção de fragilidades e vulnerabilidades diversas que se tornam condição de desigualdade no acesso ao mercado de trabalho. E essas, enquanto factores de risco de exclusão, decorrem, segundo Carmo (1996), dos modos de funcionamento da economia e das estruturas sociais existentes, que se enquadram na ordem cultural dominante e condicionam as opções políticas adoptadas.

Almeida *Et al.* (1994) elenca sete categorias sociais que representam as de maior dimensão e vulnerabilidade à pobreza. Capucha encontra dez grupos sociais desfavorecidos, referenciando a pertinência de identificar fluxos, espaços de intercepção e sobreposição entre eles, afirmando que “aquilo que melhor define cada grupo não é uma essência característica, mas a forma como se integra e relaciona com outros grupos e com o contexto societal mais vasto” (1998a:45), e introduz transversalmente a questão dos territórios sociais desvalorizados que estes grupos tendem a habitar. Não tanto pela desqualificação dos espaços físicos onde vivem (o que não deixa de ser uma realidade) mas pelas cargas simbólicas que lhes estão associadas e que sustentam os processos de exclusão de que tendem a ser alvo no mercado de trabalho. Por seu lado, Neves (2000) descreve sete grupos de populações com maior possibilidade de exclusão do mercado de trabalho e consequente vivência de quadros de pobreza e exclusão social, sendo que reconhece uma mudança substantiva na sua constituição em resultado das mutações nos mercados de trabalho, que fez deslocar a tradicional incidência de pobreza dos mais idosos para camadas mais jovens da população activa.

No Quadro 1, onde se sistematizaram as tipologias dos grupos elencados pelos autores supracitados, podemos encontrar consenso absoluto relativo aos desempregados de longa duração enquanto pessoas em situação de grande desfavorecimento social, e consenso relativo, apontados por três autores, no que respeita, aos jovens com baixas qualificações à procura de primeiro emprego, pessoas com deficiência e incapacidades e grupos étnicos e culturais minoritários. Dois autores incluem ainda nesta tipologia as mulheres, as famílias monoparentais, os detidos e ex-reclusos, as

peçoas com baixas qualificações, os trabalhadores com baixos níveis de remuneração e aqueles que ocupam trabalhos precários e da economia informal.

Quadro 1 – Tipologias de Grupos Sociais Desfavorecidos

| Autores | Almeida Et al. (1994) | Capucha (1998^a) | Neves Et al. (2000) | Centeno (2000) |
|---|------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|-----------------------|
| Jovens em risco | | X | | |
| Jovens de baixas qualificações à procura do primeiro emprego | X | | X | X |
| Mulheres | | | X | X |
| Famílias monoparentais | X | X | | |
| Detidos e ex-reclusos | | X | X | |
| Toxicodependentes | | X | | |
| Sem-abrigo | | X | | |
| Pessoas com deficiências | | X | X | X |
| Grupos étnicos e culturais minoritários | X | X | X | |
| Membros de círculos de pobreza instalada | | X | | |
| Desempregados de longa duração | X | X | X | X |
| Pessoas com baixas qualificações (analfabetos funcionais, trabalhadores com qualificações obsoletas) | | X | | X |
| Assalariados com baixos níveis de remuneração | X | | | X |
| Trabalhadores precários e da economia informal | X | | | X |
| Trabalhadores por conta própria | | | | X |
| Trabalhadores de meia-idade e em fim de carreira | | | | X |
| Agricultores de baixos rendimentos | X | | | |
| Idosos pensionistas | X | | | |

Como já referenciado, em outras partes desta dissertação, a inserção sócio-profissional constitui um pilar essencial nos processos de integração e diferenciação social dos indivíduos, porque do exercício de uma actividade depende não só do acesso ao rendimento, mas também a uma identidade e a um estatuto social. São múltiplas as dificuldades com que os grupos sociais desfavorecidos se deparam, agravadas muitas vezes pelos obstáculos decorrentes dos problemas específicos que os afectam, traduzindo-se na grande maioria, por precariedade económica, associada a dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Para Capucha (1998b) e Centeno (2000) estas pessoas, ainda que fugindo de visões uniformizantes e estereotipadas, apresentam regularidades de percurso e possuem similitudes que as permitem categorizar em função de factores de vulnerabilidade que poderão condicionar eventuais trajectos profissionais de exclusão.

Quadro 2 – Factores de Vulnerabilidade a Quadros de Desfavorecimento

| Autores | Capucha¹⁵ | Centeno |
|---|-----------------------------|----------------|
| Factores de vulnerabilidade | (1998b) | (2000) |
| Pertença a um agregado de origem pobre e excluído | x | x |
| Percurso escolar de insucesso e abandono | x | x |
| Uma vida activa em profissões sem qualificação ou pouco qualificadas | | x |
| Deficiência e incapacidades ou doença crónica | x | |
| Estilos de vida marginais | x | |

No Quadro 2, verificamos como a vivência em situação de pobreza persistente, frequentemente associados a problemas objectivos, de qualidade de vida se não de sobrevivência, e problemas subjectivos, traduzidos com frequência em atitudes de desencorajamento e resignação face à sua condição de exclusão; condição que se cruza, mais das vezes, com um percursos de insucesso e abandono escolar que se repercute em baixas qualificações escolares e/ou profissionais, são constrangimentos identificados comumente por Centeno e Capucha. Centeno acrescenta-lhes ainda, uma vida activa associada a elevada mobilidade profissional, em profissões sem qualificação ou pouco qualificadas e, reforça a crescente evidência teórica e empírica no sentido da

¹⁵ Neves *Et al.* (2000) citam e adoptam os factores de vulnerabilidade elencado por Capucha (1998b).

vulnerabilidade à exclusão se afirmar como um facto que pode assolar transversalmente as sociedades modernas. Capucha, encontra mais duas circunstâncias de vida que vulnerabilizam o acesso das pessoas ao mercado de trabalho: o facto de possuírem deficiências e incapacidades ou doença crónica, na medida em que frequentemente necessitam de intervenções especializadas no âmbito da facilitação dos seus processos de acesso ao mercado de emprego, nomeadamente ao nível da garantia da acessibilidade aos espaços e à informação; e a vivência de estilos de vida marginais, relativos aos padrões socialmente aceites, tornando-os detentores de estatuto fortemente estigmatizado que condiciona a sua inserção ou reinserção profissional.

Almeida *Et al.* (1994), não estruturou no seu trabalho teoria relativa a factores de vulnerabilidade a quadros de desfavorecimento, mas elenca quatro domínios em que é possível posicionar os indivíduos numa escala de vulnerabilidade, a saber: condições de habitação; condições de saúde, níveis de escolaridade e a situação de inserção, ou não, nos mercados de trabalho.

A multiplicidade de variáveis envolvidas na integração profissional destes públicos indiciam como os modelos de intervenção que ambicionam promover a criação de condições de empregabilidade devem pressupor acções simultâneas de desenvolvimento de competências sociais adaptadas às suas necessidades particulares, bem como estratégias que estimulem e apoiem a oferta de emprego direccionada para estes segmentos de população.

3. Da Pobreza à Exclusão Social

Para Pedroso “integrar todos é uma ambição não concretizada da modernidade, que deveria resultar, em primeiro lugar, da concretização da igualdade formal que caracteriza as sociedades a que Tocqueville chamou democráticas. Em segundo lugar, é um problema central para o Estado, que assumiu a responsabilidade de promover a protecção de todos contra a pobreza.” (1998:7).

No entanto, os conceitos de pobreza e de exclusão social, quer na pré-dica teórica, quer na análise das políticas públicas promovidas, são ainda conceitos cujas fronteiras estão mal delimitadas. Porém, o conceito de exclusão social tem ganho espaço relativamente ao de pobreza no que toca aos objectivos da política social dos vários Estados-membros da União Europeia.

Pedroso (1988) considera mesmo que a pobreza pode distinguir-se em velha e nova. Sendo a primeira, caracterizada pela assumpção fatalista de um modo de vida assumido por uma ou mais gerações, suportada pela entajuda familiar ou pela caridade. Sendo a nova pobreza, ou nova exclusão, distinta, pois decorre de alterações ocorridas nas últimas décadas nos modelos económicos, sociais e políticos, nomeadamente como consequência da incapacidade do Estado garantir a todos a integração no emprego e o acesso aos serviços. Mantendo os mesmos conceitos Caleiras (2008) associa a velha pobreza ao passado, a uma pobreza tradicional, muito ligada às baixas prestações sociais e ao mundo rural, resistente aos modelos clássicos de intervenção, onde

se integram os indivíduos pouco qualificados (e as sua famílias), que embora inseridos no mercado de trabalho subsistem com rendimentos muito baixos e elevados níveis de privação. A nova pobreza, colocada pelo autor no presente, é definida como aquela que emerge associada aos processos de modernização da economia e da sociedade, a movimentos migratórios e às concentrações urbanas e suburbanas onde surgem grupos em situação de maior fragilidade social, de que são exemplo as famílias monoparentais, crianças e jovens sem enquadramento familiar, grupos étnicos minoritários, imigrantes, famílias sobreendividadas, entre outros. Silva (1998) apresenta-nos classificação diversa, ao distinguir a pobreza, em absoluta, relativa e subjectiva. Reportando-se a primeira, à noção de mera subsistência, a segunda, não só à escassez de recursos materiais, identificada na primeira, mas igualmente a um conjunto de outros indicadores de privação (de que são exemplo o não acesso à habitação, à saúde, ou à educação), sendo a pobreza subjectiva, aquela que é simbolicamente percebida pelos indivíduos que a vivenciam.

Quaisquer que sejam as leituras teóricas do conceito da pobreza, indubitavelmente se reconhecem elementos fracturantes de ligação social (vívda ou sentida), indiciando claramente fenómenos, de maior ou menor dimensão, de exclusão social. Surgindo a teorização de “uma nova pobreza” directamente associada à exclusão, onde os pobres o são duplamente, por não possuir bens materiais e por não possuir relações sociais estáveis.

Os Relatórios de Desenvolvimento Humano¹⁶, que desde 1990 analisam a pobreza sob o paradigma do desenvolvimento humano, clarificam que este é um processo de ampliação de escolhas pessoais, sendo o rendimento apenas um meio e não um fim em si mesmo. Em cada relatório publicado, é reforçado anualmente que a pobreza humana se sustenta na ausência de escolhas, pela inexistência de capacidades de ser instruído e usufruir de um nível de vida adequado ao seu país; viver uma vida longa, saudável e criativa; possuir dignidade, auto estima e respeito dos outros.

Silva encontra no conceito de exclusão social a riqueza conceptual do cruzamento de processos individuais de exclusão, relativos a características pessoais, com mecanismos globais e portanto, subjacentes à sociedade: “A exclusão social enquanto processo dinâmico e não condição fixa, implica percursos individuais e evoluções particulares.” (1998:38).

Paralelamente, Centeno introduz na discussão epistemológica do conceito de exclusão social a ideia de exclusão visível como ponto de intercessão entre a pobreza e a exclusão social, sendo que este conceito é mais vasto porque decorre “de um processo degenerativo das relações sociais baseadas no trabalho e nas redes de socialização que este permite estabelecer.” (2003:45). Tal remete, segundo o autor, para a pertinência da identificação de factores de vulnerabilidade à exclusão social, que poderão ser tão ou mais importantes que a constatação da evidência da exclusão.

¹⁶ Uma publicação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Atkinson (1998) sublinha a existência de uma relação entre pobreza, desemprego e exclusão social. Embora os conceitos não possam ser iguados, considera-os inter-relacionados entre si. A pobreza, na sua dimensão de falta de recursos não leva impreterivelmente à exclusão social, no entanto, a manutenção de redes sociais envolve custos, nomeadamente nas sociedades onde as actividades sociais são mercantilizadas, e deste modo, a ausência de rendimentos prolongada no tempo tenderá a afastar os indivíduos do contacto social. Também o desemprego não acarreta forçosamente situações de exclusão social ou de pobreza. Se o desemprego for temporário, se forem despoletados os adequados mecanismos de protecção social a pobreza e a exclusão poderão estar afastadas, o que já não acontece em quadros de desemprego de longa e muito longa duração. Há que igualmente ter-se em conta nas questões da conceptualização da exclusão social a maior ou menor consistência da teia de relações familiares do indivíduo que podem claramente obviar fenómenos de exclusão social. Assim, clarifica o autor, não será possível igualar pobreza, exclusão social e desemprego apesar de as três realidades estarem inter-relacionadas e em que uma possa levar às outras.

O autor identifica ainda três características da exclusão social, sustentadas na sua relação com a participação. Clarifica que, em primeiro lugar, a exclusão social é principalmente um conceito relativo, as pessoas são excluídas de um conjunto particular de relações, de um grupo societal, de modos e processo que variam no tempo e no espaço. A segunda constatação é relativa aos processos de exclusão, ela pode ocorrer por iniciativa individual ou pela iniciativa dos outros, sendo que na maioria das situações resulta da interacção destas duas iniciativas. O terceiro elemento a ter em conta é a dinâmica do próprio processo. Raramente a exclusão acontece num momento exacto, é antes um processo cumulativo construído num tempo e num espaço pelo próprio e pelos outros.

Centeno analisa o impacto do desemprego na exclusão social à luz do contexto teórico de Atkinson, afirmando que o desemprego tende a trazer consigo muito mais que a ausência de rendimento, na medida em que esta significa acentuada quebra nos níveis de consumo, cada vez mais ligada às questões da afirmação pessoal. As mudanças dos padrões de consumo associadas à perda de identidade decorrente do desemprego podem resultar em processos de exclusão. Paralelamente, o desemprego tende a restringir as redes sociais, e resultar progressivamente em isolamento social. A duração do desemprego e a sua associação à perda de rendimentos (a protecção social no desemprego têm duração limitada) fará expectavelmente reduzir ainda mais os padrões de consumo e de socialização. Por fim, para o autor, o desemprego pode “levar a uma restrição das possibilidades de actualização ou criatividade.” (2000:23). Restrições nestes atributos serão interpretados socialmente, e pelo próprio, como uma grave debilidade, fortemente condicionadora da motivação para a voltar à participação social.

Neste sentido, Capucha identifica uma multiplicidade de factores que colocam o indivíduo fora do sistema económico e, conseqüentemente, de um vasto conjunto de outros domínios da participação social, remetendo-os à categoria de pessoas excluídas dos mercados de trabalho, ao considerar que ter um emprego é muito mais do que obter um rendimento, ao constituir-se como elemento central na

definição de um projecto de vida, da construção de um estatuto e de uma identidade social, da aquisição de direitos, da participação e alargamento da rede das sociabilidades, bem como do permitir ao indivíduo “sentir-se dono do próprio destino e do da sua família” (1998b:61). Imaginário (1998) vai mais longe ao afirmar que nas sociedades de matriz cultural e civilizacional cristã-ocidental, como a nossa, a própria enunciação das pessoas, quando em termos sumários, é muitas vezes exprimida pelo tipo de trabalho que fazem, havendo uma identificação directa entre o ser e o fazer.

Num quadro de reconhecido desemprego estrutural, indissociável da introdução de tecnologia nos processos produtivos, da crescente liberalização e globalização dos mercados, de maiores exigências ao nível das qualificações profissionais, da fragilidade dos sistemas de protecção social, emergem um número crescente de indivíduos que pelos seus percursos e contextos materiais e subjectivos se afastam cada vez mais do mercado de emprego, aumentando exponencialmente as suas dificuldades de inserção ou reinserção no mercado de emprego.

Os factores enunciados tendem a alargar o número daqueles expostos à exclusão social, o que nos remete de novo para a conceptualização de Atkinson, na medida em que nos afasta de uma visão dos excluídos como um grupo culturalmente diferente e a tal destinado.

Para Centeno (2000) a associação que tem sido efectuada entre exclusão social e pobreza, tem pelo menos duas consequências problemáticas ao nível da formulação de políticas sociais. A primeira é a de que se deixam de fora as situações de vulnerabilidade à exclusão social, desde que os indivíduos vulneráveis possuam meios materiais considerados mínimos. A segunda é a comprovada falácia de que a única forma de combate à pobreza está no desenvolvimento económico. Considera mesmo, o autor, que o modelo de crescimento económico dominante adoptado é antes um factor gerador de exclusão social.

Centeno, reconhece igualmente a pertinência da contextualização teórica de Atkinson no que respeita à acentuação da dimensão dinâmica dos processos de exclusão, pois em si contém a percepção da inevitabilidade da exclusão, ao clarificar que podem ocorrer mudanças nos percursos individuais, como choques e perdas, que levam à exclusão mas que igualmente será possível a adopção de práticas políticas que antecipem esses processo, favorecendo percursos de inclusão ou (re)integração.

Capítulo III – As Políticas Sociais de Inserção em Portugal

1. Os Primórdios das Políticas para a Inserção

1.1 A Intervenção junto das Pessoas com Deficiência e Incapacidades

Podemos considerar que as primeiras respostas de reabilitação em Portugal surgem em 1822 com a criação de um Instituto de Surdos-Mudos e Cegos¹⁷. Esta resposta dirigia-se inicialmente a crianças com deficiências sensoriais, só mais tarde se viriam a alargar os cuidados educativos a crianças e jovens com outras patologias. A evolução foi permanente ao longo dos tempos com a disseminação de respostas, sendo de destacar a década de 60, do século XX, em que é assumida politicamente a preocupação com a habilitação profissional dos trabalhadores com deficiência, nomeadamente com os mutilados da guerra colonial.

A criação de um sistema de Formação e Emprego para as pessoas com deficiência verificou-se em 1966 com a criação de um Serviço de Reabilitação Profissional, no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, e visava designadamente a “resolução do problema premente dos trabalhadores que se encontram incapacitados para o trabalho por diminuição física e carência de meios adequados à sua readaptação profissional” (Dantas, 1996:63), com a instalação e manutenção de Centros Oficiais para grandes incapacitados.

Após a revolução de Abril de 1974, num cenário de mudança da conjuntura sociopolítica, surgiram organizações de pais, professores, técnicos e de pessoas com deficiência, muitas vezes sobre a forma cooperativa, que se constituíram enquanto grupos de pressão que lutaram (e ainda lutam) num esforço concertado para a mobilização de recursos em favor de melhores condições de vida e garantia de acesso a direitos sociais deste grupo de cidadãos.

Nesta conjuntura e através do Despacho Normativo n.º 388/79, de 31 de Dezembro, emitido pelos Ministérios dos Assuntos Sociais, do Trabalho e da Educação, do V Governo Constitucional presidido por Maria de Lourdes Pintasilgo, foi viabilizado o programa da Pré-Profissional como uma resposta conjunta e partilhada pelos referidos Ministérios, com o objectivo de preparar jovens com deficiência para o mercado de trabalho.

A década de 80 constituiu um marco histórico na génese das normas internacionais aplicáveis às pessoas com deficiência e no esforço de organização de um sistema de respostas ao nível nacional¹⁸. Procurou introduzir-se coerência na política de reabilitação profissional e uniformizar a sua

¹⁷ Criado por ordem de D. João VI que mandou recrutar, na Suécia, os serviços de Pier Aron Borg, fundador e director de escola semelhante em Estocolmo.

¹⁸ O Despacho Normativo nº 52/82, de 26 Abril, (publicado no seio do VIII Governo Constitucional), definiu a atribuição de subsídios às pessoas com deficiência para instalação por conta própria, subsídios de compensação às empresas ou outras

metodologia de implementação, bem como promover a igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência. A participação das organizações não governamentais e das pessoas com deficiência no desenho das políticas e na sua concretização foi fundamental e decisiva.

Dando sequência a orientações políticas, o Instituto do Emprego e Formação Profissional foi procurando desenvolver um sistema de Reabilitação Profissional, com base no Decreto-Lei n.º 247/89 de 5 de Agosto, privilegiando a criação de um conjunto integrado de metodologias, instrumentos técnicos e de respostas diferenciadas, através do apoio técnico-financeiro ao desenvolvimento de equipamentos e de recursos humanos ajustados às diferentes necessidades das pessoas com deficiência.

A década de 90 caracterizou-se pela expansão dos referidos apoios, sobretudo suportada por fundos comunitários, às entidades privadas na criação de infra-estruturas da reabilitação e formação profissionais, transferindo-se para elas, em estreita articulação com as pessoas com deficiência, tarefas da área da gestão e da execução dos programas. Privilegiou-se, deste modo, a constituição de uma rede de cobertura nacional de Serviços-resposta.

No primeiro Plano Nacional de Emprego, de 1998¹⁹, firmado no âmbito do XIII Governo Constitucional, como veremos mais adiante, foi criada uma directriz específica relativa às pessoas com deficiência e a outros públicos em situação de desvantagem. No PNE de 1999 encontramos a formalização da metodologia "Integrar pelos Centros de Emprego", coordenada e dinamizada pelo IEFP, assumindo que a intervenção dos seus serviços locais, Centros de Emprego, junto das pessoas com deficiência deveria ser suportada por uma rede de Centros de Reabilitação, reafirmando-se assim a especificidade da intervenção junto deste público. Deste modo, foram credenciados Centros

entidades que admitissem trabalhadores com deficiência, apoio financeiro para a adaptação de postos de trabalho e eliminação de barreiras arquitectónicas, bem como apoios ao emprego no mercado normal de trabalho. O Decreto-Lei nº 40/83, de 25 de Janeiro, com a redacção do Decreto-lei nº 194/85, de 24 Junho, e o Decreto-regulamentar nº 37/85, de 24 Junho, (publicados durante a vigência do IX Governo Constitucional), criaram o Emprego Protegido que visava assegurar a valorização pessoal e profissional das pessoas com deficiência que por condições inerentes ao seu grau e tipo de deficiência não pudessem integrar outras respostas, prevendo, no entanto, que sempre que possível a sua transição para o mercado normal de trabalho. Com a aprovação dos Estatutos do IEFP (Decreto-lei nº 247/85, de 12 de Julho), pelo mesmo Governo, a preparação e execução das políticas de reabilitação, formação profissional e emprego das pessoas com deficiência ficaram claramente definidas como responsabilidade daquele Instituto. Em 1987/88, já sob a tutela do XI Governo Constitucional, foram desencadeados os meios para o desenvolvimento de programas de formação profissional com apoios do IEFP. Com a formação profissional surgiu maior aproximação ao mercado de trabalho, apostando-se no desenvolvimento das competências da pessoa com deficiência de forma a facilitar a sua integração no mercado de trabalho. O Decreto-lei nº 247/89, de 5 de Agosto, também feito publicar pelo XI Governo Constitucional, veio definir o regime de concessão, pelo IEFP, de apoio técnico e financeiro aos promotores dos programas relativos à reabilitação profissional das pessoas com deficiência, sendo considerada pessoa com deficiência "todo o indivíduo que, pelas suas limitações físicas ou mentais, tem dificuldade em obter ou sustentar um emprego adequado à sua idade, habilitações e experiência profissional". Regulamentou ainda, o apoio às pessoas com deficiência e às organizações públicas e privadas que desenvolviam programas no âmbito da preparação pré-profissional, orientação profissional, formação profissional, readaptação ao trabalho, emprego no mercado normal de trabalho, emprego protegido e instalação por conta própria. Com o objectivo de incentivar o emprego de pessoas com deficiência, foi instituído um prémio de integração atribuído às entidades empregadoras que celebrassem contratos de trabalho sem termo com pessoas com deficiência e um prémio de mérito atribuído às entidades que se distinguissem na quantidade e qualidade de celebração de contratos de trabalho.

¹⁹ Este Plano preconizava a implementação de um conjunto de medidas facilitadoras da integração socioprofissional das pessoas com deficiência, designadamente: a criação de um regime de apoio à colocação e de acompanhamento pós-colocação; uma rede comunitária de apoio social; um sistema de apoio ao teletrabalho; uma modalidade de emprego apoiado em mercado normal de trabalho; a majoração sistemática dos apoios a pessoas com deficiência no âmbito dos programas de emprego; o incentivo fiscal para as empresas que promovessem o emprego domiciliário de trabalhadores com deficiência e um programa de apoio à transição para a vida adulta de jovens com necessidades especiais de educação.

de Recursos Locais²⁰ e Centros de Recursos Especializados²¹, enquanto estruturas de suporte ao funcionamento da resposta dos Serviços Públicos de Emprego.

No início do século XXI, o sistema de reabilitação profissional era constituído por um conjunto de respostas estruturadas e organizadas que pretendiam apoiar as pessoas com deficiência no exercício de uma actividade profissional e compreendia um conjunto de intervenções diferenciadas e complementares nos domínios da avaliação e orientação profissional, formação profissional, apoio no acesso e manutenção no emprego, readaptação profissional e progressão na carreira.

O sistema de reabilitação profissional que resultou de todas estas etapas, fruto de diversos entendimentos sociopolíticos que traçaram diferentes itinerários, mas também, a partir de meados da década de 90, da forte influência da Estratégia Europeia para o Emprego, passou a integrar não só um leque de medidas e respostas específicas, como apoios diversos que ambicionaram estimular a integração deste público nas medidas activas de emprego e formação, quer através da introdução de majorações nos programas criados para o público, no geral, quer com incentivos fiscais às empresas ou com a definição de quotas de emprego na administração pública.

1.2 O Alargamento das Respostas de Inserção a outros Grupos Populacionais

As noções de pobreza, desfavorecimento, inserção e sobretudo de exclusão, tornaram-se, desde o início da década de 90, do século XX, temas incontornáveis que extravasaram o espaço do debate científico-sociológico e conheceram uma difusão mediática sem paralelo. Assistiu-se à tomada de consciência colectiva de que o crescimento económico, por si só, não erradicou a pobreza mas criou novos problemas sociais ao afastar da esfera produtiva indivíduos e populações menos qualificadas ou mais vulneráveis, o que veio provocar novas formas de pobreza e de exclusão.

Portugal, ainda na década de 80, iniciou o processo de reconhecimento da especificidade destes públicos e a pertinência do desenvolvimento de medidas de política activas de inserção social pela via da integração socioprofissional. Neste sentido foi cometida ao IEFP²² a missão de garantir a promoção de “informação, orientação de formação e reabilitação profissional e colocação dos

²⁰ Centro de Recurso Local – entidade de reabilitação que intervém na área geográfica do Centro de Emprego e que serviam de suporte técnico de primeira linha para as questões da reabilitação, essencialmente a avaliação/orientação profissional das pessoas com deficiência mental e do apoio à colocação e acompanhamento pós-colocação de todas as pessoas com deficiência abrangidas pelo Centro de Emprego.

²¹ Centro de Recurso Especializado – entidade de reabilitação de âmbito regional ou nacional que prestava uma intervenção supletiva mais especializada em determinadas tipologias de deficiência (deficiências sensoriais e deficiência motora e doença mental) no âmbito da avaliação/orientação profissional, constituindo-se enquanto suporte técnico de segunda linha para as questões da reabilitação de que podem ser exemplo, o apoio às empresas no âmbito do processo de integração/adaptação do posto de trabalho, quando a equipa dos Centros de Recursos Local não possuísse aptidão técnica para propiciar a resposta, ou para um parecer especializado relativo a uma solicitação de uma ajuda técnica.

²² Decreto-lei nº 247/85, de 12 de Julho, na alínea c) do artigo 4º.

trabalhadores, com especial incidência nos jovens saídos do sistema de ensino e outros grupos sociais mais desfavorecidos...”.

Em 1987, na vigência do X Governo Constitucional, foi aprovado²³ um plano integrado de combate à droga, onde se reconheceu a existência de uma realidade que era necessário enfrentar aos níveis de prevenção primária, secundária e terciária. Na sequência deste processo o IEFP assumiu progressivamente mais competências nas áreas da integração social e profissional dos toxicod dependentes em recuperação, o que culminou com a criação do Programa Vida Emprego²⁴, já em 1998, no seio do XIII Governo Constitucional, sob a tutela conjunta do Projecto Vida²⁵ (depois substituído pelo Instituto da Droga e da Toxicod dependência) e do IEFP, com o objectivo de proporcionar o enquadramento laboral ajustado a toxicod dependentes recuperados, ou em recuperação, com maiores dificuldades de inserção socioprofissional.

Na década de 90, foi implementada a flexibilização dos modelos de formação profissional²⁶, genericamente utilizados, adaptando-os às idiossincrasias próprias dos diferentes grupos com especiais necessidades de integração no mercado de trabalho, nomeadamente: desempregados de longa duração, pessoas com deficiências e incapacidades, minorias étnicas, imigrantes, reclusos, ex-reclusos, toxicod dependentes e outras pessoas com problemas de índole comportamental e em geral pessoas que não atingiram o nível correspondente à escolaridade obrigatória ou se debatessem com acentuadas dificuldades de aprendizagem. Reconheceu-se igualmente a necessidade de fomentar iniciativas locais de criação de emprego em articulação com outros serviços, instituições e iniciativas de acção social.

Tendo por referência Convenções, Recomendações e Directivas de organizações internacionais, conjugadas com os conhecimentos e a prática adquiridas com a participação em projectos comunitários que permitiram o desenvolvimento de experiências nacionais e a conseqüente maior visibilidade destes grupos ditos marginais, foi instituído em 1996, no âmbito do XIII Governo Constitucional, o Mercado Social de Emprego²⁷, com o objectivo de se explorarem vias particulares de combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão social que passaram não só por iniciativas que assumiam soluções de compromisso para a integração das pessoas desempregadas e com dificuldades acrescidas face ao mercado de trabalho, como paralelamente ambicionavam promover a satisfação de necessidades sociais a que o mercado não responde habitualmente. É neste espaço que as Empresas de Inserção²⁸ surgem. Criadas em 1998, também no seio do XIII Governo Constitucional, quiseram constituir-se como mais do que uma medida de combate à pobreza e

²³ Resolução do Conselho de Ministros nº 23/87, de 21 de Abril.

²⁴ Resolução do Conselho de Ministros nº 136/98, de 4 de Dezembro.

²⁵ Em 21 de Abril de 1987 o X Governo, através da resolução do Conselho de Ministros nº 23/87, aprovou um plano integrado de combate ao tráfico ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, designado Projecto Vida.

²⁶ Despacho Normativo nº 140/93, de 6 de Julho.

²⁷ Resolução Conselho de Ministros nº 104/96, de 09 de Julho.

²⁸ Portaria nº 348-A/98, de 18 de Julho.

exclusão social, funcionando como um espaço de transição para o mercado de trabalho para aqueles que possuíam extremas dificuldades em se (re)inserirem na vida activa.

Naturalmente o alargamento do espaço de intervenção junto destes públicos veio criar a necessidade de reorganização interna do IEFP para responder de forma mais articulada e especializada às novas medidas de política de emprego. Assim, na vigência do XIII Governo Constitucional, no seio do Departamento de Emprego²⁹, foi criada a Direcção de Serviços de Programas de Inserção,³⁰ que integrava dois Núcleos: o de Reabilitação, orientado para a intervenção junto das pessoas com deficiência e incapacidades e o de Desenvolvimento e Inserção Sócio-Local, com competências para o desenvolvimento e acompanhamento dos programas específicos em favor de outros grupos sujeitos à exclusão social.

Este esforço de articulação de todas as intervenções, nunca esquecendo a primazia dada à inclusão sempre que possível nas respostas genéricas de emprego e formação do IEFP, passou a ser entendido como uma etapa de um processo cuja finalidade era a integração socioprofissional, na ambição de desenvolver capacidades, atitudes e comportamentos, fundamentais à assunção de um papel dinâmico marcado pela autonomia, responsabilidade e realização nas esferas pessoal, social e profissional dos grupos sociais em desvantagem face ao mercado de trabalho.

2. As Políticas Sociais de Promoção de Emprego e Inserção nos Programas dos Governos Constitucionais (do I ao XVI)

Com a análise dos programas dos Governos Constitucionais eleitos por sufrágio directo e universal após 25 de Abril de 1974, pretendemos identificar as principais preocupações manifestadas com as políticas de emprego e formação, assinalar o momento cronológico a partir do qual se faz referência formal à intenção de planeamento de intervenções para os públicos considerados em desvantagem, e identificar o entendimento político de cada Governo relativo às questões a equacionar neste âmbito e àqueles a abranger.

Para a facilitação da leitura deste segmento da dissertação, apresentamos no Quadro 6, Anexo 1, uma breve cronologia dos Governos Constitucionais estudados, tendo sido feita a opção por terminar a análise no XVI Governo, excluindo o XVII Governo, que se encontrava em funções à data do desenvolvimento da maior parte deste trabalho, por necessidade de uma clara definição dos limites temporais desta investigação e, simultaneamente por se considerar que, em termos da questão de investigação e suas proposições, nada se ganharia.

²⁹ Portaria nº 297/97, de 06 de Maio.

³⁰ A Portaria nº 637/2007, de 30 de Maio, extinguiu esta Direcção de Serviços e respectivos Núcleos.

O **I Governo Constitucional** (de Julho de 1976 a Janeiro de 1978) destacou como grandes objectivos da sua política sectorial para o emprego: o combate ao desemprego a fim de atingir a plena utilização dos recursos humanos através da regulação e estabilização das relações de trabalho; a consolidação das estruturas produtivas; a delimitação do sector público, privado e de propriedade social, e a criação de condições que viabilizassem o funcionamento das unidades produtivas dos respectivos sectores.

Do ponto de vista operacional, este Programa de Governo, anuncia a criação da Comissão Permanente de Reabilitação (CPR) na directa dependência da Presidência do Conselho de Ministros, para implementar uma “genuína política de reabilitação e integração social de deficientes”, questão aliás que merece tratamento autónomo no Programa apresentado, ainda que não se apresentem objectivos ou estratégias, remetendo para a CPR a sua formulação e operacionalização.

O **II Governo Constitucional** (de Janeiro a Agosto de 1978) apresentou um Programa semelhante ao anterior, ainda que com alguns aspectos inovadores, como sejam a criação da Secretaria de Estado da População e Emprego. Esta Secretaria de Estado, assumiria, entre outras, a responsabilidade da adaptação à nova política de emprego de critérios para atribuição do subsídio de desemprego em conjugação com outros benefícios sociais, bem como o desenho de uma política de formação profissional para os jovens, que permitisse a adequação da mão-de-obra aos postos de trabalho que pudessem vir a ser criados. No âmbito da política de reabilitação este Governo reconheceu como essencial a criação do Secretariado Nacional de Reabilitação³¹ e do Conselho Nacional de Reabilitação, este último de natureza interdepartamental, no sentido de dotar o país de uma política de reabilitação e integração sócio-laboral dos “deficientes”.

O **III Governo Constitucional** (de Agosto a Novembro de 1978) reconheceu, no seu Programa, a importância de evitar o agravamento do desemprego e procurar a sua diminuição: pelo estímulo à criação de postos de trabalho, sobretudo na construção civil e nos serviços, pela manutenção do volume de emprego no sector primário e pela cuidada e selectiva aplicação das medidas de estabilização económica. Foi igualmente dada relevância à necessidade de maior atenção à situação dos trabalhadores abrangidos por salários mínimos, dos pensionistas, dos reformados e dos beneficiários dos subsídios de desemprego, de modo a não agravar o seu já reduzido poder de compra. Esperava-se igualmente, neste Programa, que uma adequada política de formação profissional pudesse garantir uma melhor ajustamento da mão-de-obra às necessidades da economia. Neste sentido, e em termos operacionais este Governo propunha-se integrar na Lei Orgânica do Ministério do Trabalho uma estrutura designada “Serviços de Emprego e Formação Profissional” para uma correcta concepção e execução da política de emprego.

³¹ Decreto-Lei nº 346/77, de 20 de Agosto.

No âmbito da política de reabilitação, reconhecendo os diagnósticos realizados pelos Governos anteriores e valorizando a definição e implementação de uma política nacional de educação, reabilitação e integração social, o III Governo vem inovar ao identificar a possibilidade de se incentivar o lançamento de “unidades de emprego para trabalhadores deficientes”.

O **IV Governo Constitucional** (de Novembro de 1978 a Julho de 1979) reconhece, no seu Programa, um aumento significativo do número de desempregados³². Neste sentido o objectivo fundamental no domínio da política de emprego, que aqui se assume como “de complexos dinamismos e de impactos diluídos no tempo”, consistiu no melhor aproveitamento e valorização integral da mão-de-obra nacional, apostando-se na formação, reconversão e especialização profissional, bem como na promoção da mobilidade profissional. Foram ainda identificadas as necessidades: de desenvolver novos empreendimentos, que criassem maior número de postos de trabalho; em simultâneo com o acréscimo de produção para exportação; e do lançamento de operações coordenadas de promoção do reemprego dos trabalhadores desempregados, inscritos nos Centros de Emprego, tendo em conta as ofertas disponíveis e a situação conjuntural das empresas e as características socioeconómicas das diferentes regiões do país. Refira-se ainda o enfoque manifestado neste Programa de que as políticas e medidas a adoptar fossem implementadas com base numa actuação concertada com os parceiros sociais que em relação a elas se deveriam afirmar como co-autores e co-responsáveis. Também a ratificação de convenções e recomendações da OIT no âmbito destas matérias se afirma como um objectivo a alcançar.

Neste Programa de Governo surge formalizada como uma acção a implementar no âmbito da política de emprego e formação profissional “conceber e fomentar a aplicação de medidas selectivas que promovam ou facilitem o emprego e a formação profissional de certas categorias mais desfavorecidas da população activa, designadamente, os jovens e os deficientes, em particular através, por um lado, da criação de um estatuto da aprendizagem e, por outro, do desenvolvimento de unidades de emprego protegido”.

No que respeita à Reabilitação o Programa reitera o reconhecimento da incapacidade dos serviços públicos fornecerem uma resposta adequada às necessidades dos “deficientes”, declarando a necessidade de maior eficácia e articulação nas respostas, e propõe-se para melhor cumprir esse objectivo fortalecer o Secretariado Nacional de Reabilitação e o Conselho Nacional de Reabilitação, de forma a assegurar a coordenação das acções de âmbito sectorial. Destaque-se ainda, a referência e autonomização do “combate à droga” como matéria na directa dependência da Presidência do Conselho de Ministros.

³² O INE apurou no primeiro semestre de 1978 uma taxa de desemprego de 7.9%, revelando um agravamento relativo a período análogo do ano anterior onde se tinha registado uma taxa de 7.1%.

O **V Governo Constitucional** (de Julho de 1979 a Janeiro de 1980) apresentou um Programa de Governo que, pela primeira vez, reconhece a Política Social, como “uma política unitária e diversificada”, dependente de “íntimas relações intersectoriais”, com responsabilidades partilhadas pelos poderes Central e Local, estando a cargo do Estado e também de instituições privadas. Ambicionou assim, este Governo, a “racionalização da gestão financeira de todos os esquemas de prestações sociais”; a “procura de critérios de transformação qualitativa em todos os sectores que integram esta área” de forma a proporcionar melhores respostas às necessidades das populações, nomeadamente às camadas mais desfavorecidas. Simultaneamente, preparou o alargamento de medidas legislativas e intervenções específicas em favor dos “grupos sociais carenciados ou sujeitos a desajustes excepcionais – os idosos, os jovens desadaptados, as crianças privadas do ambiente familiar normal, os desalojados, etc. – e no sentido de prevenção da toxicomania, da mendicidade e da prostituição”.

Em matéria de emprego, este Programa defendeu o estímulo aos investimentos que proporcionassem crescente absorção de mão-de-obra e apoio à iniciativa privada e ao sector cooperativo. Sendo alvo de especial atenção as regiões com mais elevadas taxas de desemprego e as acções selectivas que “favoreçam o emprego remunerado dos jovens, das pessoas parcialmente diminuídas e de outras categorias especiais.”.

O Programa do **VI Governo Constitucional** (de Janeiro de 1980 a Janeiro de 1981) definiu como objectivos prioritários: o combate à inflação e a defesa do poder de compra dos cidadãos, sendo que para tal concorrerem o aumento da taxa de expansão da actividade económica, a redução do desemprego e o desenvolvimento regional.

No que respeita à política de trabalho, o VI Governo veio reconhecer e garantir “às associações representativas dos trabalhadores e dos empresários a sua total independência face ao Estado”, afirmando simultaneamente, a necessidade de uma compilação e reorganização das leis do trabalho, apontando a necessidade da sua codificação e aproximação dos seus princípios fundamentais aos dos países da Europa democrática. Neste sentido advogou a proposição à Assembleia da República da aprovação de instrumentos internacionais relativos a estas matérias, nomeadamente as convenções da OIT. No âmbito da política de emprego reconheceu a necessidade de uma visão global e enquadradora que ultrapassasse a intervenção exclusiva do Ministério do Trabalho, exigindo a articulação interdepartamental aos níveis: do desenvolvimento económico, através de investimentos públicos e privados; da melhoria dos Serviços de Emprego e do Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego; de um esforço acrescido na utilização eficiente dos apoios em matéria de emprego e formação profissional disponibilizados pela OIT e pela OCDE. Apontou ainda a necessidade de dar especial relevância ao concurso do FSE para a valorização da mão-de-obra nacional. Propôs, simultaneamente, a implementação de políticas selectivas dirigidas a determinados estratos da população potencialmente activa, como os jovens, as mulheres e os “deficientes”.

O Programa do **VII Governo Constitucional** (de Janeiro a Setembro de 1981) é um Programa de continuidade mas de afirmação de valores de modernização da sociedade portuguesa, centrado na prossecução de padrões europeus em todas as esferas da sociedade, com o fim último da integração europeia, pois logo no início de 1981 seria “assinado entre Portugal e as Comunidades Europeias o acordo relativo aos auxílios pré adesão.”.

No âmbito da política do trabalho este Programa reforçou a necessidade da autonomia dos parceiros sociais e do papel que estes deveriam desempenhar na efectiva defesa dos direitos fundamentais de trabalhadores e empresários. Reafirmando-se a efectiva horizontalidade da política de emprego, assumiu-se que o Ministério do Trabalho maximizaria a sua implementação através da produção de políticas selectivas e mecanismos de intervenção para a redução do desemprego, com a criação do Instituto do Emprego e Formação Profissional. Foram identificados como públicos prioritários deste organismo e das suas políticas: os jovens, as mulheres e os “deficientes”, ainda que se reconhecesse a necessidade de propiciar à generalidade dos trabalhadores adultos o aumento da sua capacidade de emprego através da formação profissional. Acção de formação a desenvolver por redes regionais e sectoriais, com a salvaguarda de que “a formação profissional prestada no Ministério do Trabalho ou com a participação deste, deverá ser entendida como um subsistema no quadro geral do sistema educativo.”.

O **VIII Governo Constitucional** (de Setembro de 1981 a Junho de 1983) no âmbito das reformas sociais, propôs no seu Programa a formulação de políticas sociais em sentido amplo e integrado, onde a política de segurança social assumiria a protecção contra as consequências dos riscos sociais e a cobertura das necessidades das camadas sociais mais desfavorecidas, prossequindo a política de mudança iniciada no VI Governo.

De entre as políticas sociais, a política de emprego adoptaria “uma óptica de globalização e horizontalidade assente na articulação eficaz dos Departamentos que intervêm na definição/execução das políticas económicas e sociais – com particular relevância para a Comissão Interministerial para o Emprego – e no envolvimento participativo dos parceiros sociais e outras entidades, assegurado pelo Conselho Consultivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional”. Foram apontadas neste Programa, como áreas estratégicas de intervenção do Ministério do Trabalho, o reforço das acções de apoio selectivo à criação de postos de trabalho, pelo suporte à preparação de projectos de investimento com o apoio de jovens quadros e a implementação de programas regionais de emprego. Destacou igualmente o papel da formação profissional, quer pela necessidade de aumento da capacidade formativa dos serviços quer pelo “apoio técnico-financeiro a acções levadas a cabo por empresas, cooperativas, unidades de artesanato e parceiros sociais.”. Estas acções deveriam reflectir “a preocupação de inserção no mercado de emprego de determinados estratos da população, nomeadamente jovens, mulheres e deficientes.”.

O **IX Governo Constitucional** (de Junho de 1983 a Novembro de 1985) no que respeita às políticas de trabalho e segurança social, e considerando os graves níveis de desemprego atingidos deu prioridade à política de emprego no seio do Ministério do Trabalho e da Segurança Social. No entanto, face aos constrangimentos financeiros conjunturais, esta política deveria ser financiada exclusivamente pelas verbas do Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego. Nesta matéria, a principal preocupação centrou-se no acesso ao primeiro emprego por parte dos jovens, considerando-se pertinente criar estímulos à sua “primeira ocupação ainda que sem as normais garantias de duração e estabilidade”. Para tal, foram apontadas como principais medidas a “modernização do aparelho de formação”, mas igualmente o reconhecimento da horizontalidade desta política, o que exigiria uma maior intervenção da Comissão Interministerial para o Emprego, nomeadamente no que respeita à formação profissional e à sua articulação com as vias de ensino profissional e profissionalizante do Ministério da Educação. Ainda no âmbito da formação, foi reconhecida a necessidade de definir mecanismos de colaboração entre o Estado, as empresas e os trabalhadores para a introdução do “salário-formação”. Foi paralelamente enunciada a necessidade de incentivar um conjunto de medidas visando a protecção e o aumento do emprego para grupos mais desfavorecidos, como os jovens e os “deficientes”, apoiando iniciativas geradoras de emprego, nomeadamente por parte dos próprios, estimulando e apoiando a criação do próprio emprego pela criação de cooperativas ou apostando nas actividades ligadas ao artesanato. Quanto à protecção social, este Programa propôs indexar as prestações sociais à evolução salarial e preconizou a integração da protecção dos acidentes de trabalho na segurança social.

Especificamente no âmbito da política de reabilitação reforçou a necessidade de que esta fosse globalizada e coerente, coordenando as diversas políticas sectoriais na matéria. Neste sentido, voltou a colocar o Secretariado Nacional de Reabilitação na dependência da Presidência do Conselho de Ministros. O Programa advogava a integração dos “deficientes” nas estruturas regulares de ensino e o acesso ao mercado de trabalho, o apoio no âmbito da celebração de contratos de trabalho, designadamente pelo alargamento do período de experiência, bem como pela definição de condições especiais para o seu ingresso na administração pública, no sector público empresarial e no sector privado, e ainda a aplicação efectiva da legislação em vigor relativamente ao emprego protegido.

O **X Governo Constitucional** (de Novembro de 1985 a Agosto de 1987) apostou, no seu Programa, na iniciativa privada como procedência de desenvolvimento económico e social, reconduzindo o Estado ao seu papel supletivo na economia de mercado. Acreditava-se assim que o esforço de investimento das empresas nacionais permitiria a criação de muitos postos de trabalho e ajudaria a combater o desemprego. Paralelamente, advogava-se a implementação de uma política intensiva de desenvolvimento regional, de forma a diversificar geograficamente as oportunidades de emprego. Reconheceu-se que a inexistência de mão-de-obra qualificada, por defeito histórico do sistema de ensino e aperfeiçoamento profissional, exigiria não só a implementação de uma nova estrutura no Instituto do Emprego e Formação Profissional, como uma reformulação da estrutura do Ministério do

Trabalho e Segurança Social no que respeita ao emprego. Confirmou-se a necessidade de intensificar mecanismos de cooperação com outros Ministérios, de que seriam exemplo: a Educação, a Indústria e do Comércio, a Agricultura e Pescas e o do Plano e Administração do Território, em áreas de interesse comum, nomeadamente no que respeitaria a acções de informação e orientação profissional e aprendizagem. Paralelamente, foi identificada a necessidade de apostar na formação do pessoal afecto à criação de emprego, em particular de formadores, técnicos de orientação profissional, colocadores e agentes de desenvolvimento.

Ainda no âmbito da formação profissional, foi apontada a necessidade de ser prestada especial atenção à formação dos jovens indiferenciados, dos “deficientes” e dos trabalhadores em sectores em reconversão. Para os jovens, deveria ser retomado o programa de Ocupação dos Tempos Livres em articulação com a Secretaria de Estado da Juventude, como forma de estimular a sua aproximação ao mundo do trabalho. Foram igualmente apoiados programas específicos para aproximar os jovens de novas profissões ou profissões ligadas à evolução tecnológica.

Em matéria de criação de emprego e valorização dos recursos humanos, considerou-se essencial a adopção de medidas que permitissem a utilização adequada dos instrumentos financeiros da Comunidade Europeia, designadamente do FSE. Propunham-se igualmente mecanismos de cooperação internacional nos domínios da formação e do emprego, quer no quadro da Europa Comunitária, quer com os países de expressão oficial portuguesa.

O Programa do **XI Governo Constitucional** (de Agosto de 1987 a Outubro de 1991) estabeleceu como prioridade o ajustamento estrutural da economia, como forma de ultrapassar desequilíbrios ao nível das contas externas e do emprego. A política social, no âmbito do emprego, da formação profissional e da segurança social foi “traçada em consonância com o modelo de desenvolvimento económico-social europeu”, introduzindo as necessárias mudanças no respeito pelos princípios da equidade social e da igualdade de oportunidades. Assim, a par do esforço de modernização da legislação laboral, só possível em sede de concertação social, este Governo quis delinear uma política de emprego onde seria dada especial atenção a estratos com maiores dificuldades de aceder ao mundo do trabalho, nomeadamente: jovens; desempregados de longa duração; mulheres; “deficientes” e trabalhadores abrangidos por processos de reconversão e reestruturação. Neste sentido, foram apontados como medidas prioritárias: o apoio às iniciativas locais de emprego e a projectos de investimento com relevante componente de emprego; a criação de condições para a bonificação de contribuições a pagar à Segurança Social por empresas situadas em regiões economicamente desfavorecidas; o estímulo ao auto-emprego, à mobilidade de mão-de-obra e à contratação de jovens e desempregados de longa duração, bem como, à integração de “deficientes” na vida activa. Especificamente, para os jovens deveriam ser apoiadas formas de emprego e/ou ocupação em actividades de interesse colectivo e incentivado o desenvolvimento do seu espírito

empresarial, sobretudo nas áreas da ciência e da tecnologia, propondo-se o estímulo à criação de “ninhos de empresas” para o desenvolvimento do sector quaternário.

No que respeita globalmente à política de formação profissional, considerou este Governo, que esta deveria ser realizada preferencialmente em meio empresarial, e em estreita articulação com o Ministério da Educação, competindo ao Estado, enquadrá-la técnica e financeiramente e promover complementarmente aquela que não pudesse ser realizada nas empresas. No âmbito destas políticas de formação e emprego, o Governo defendeu a proposta de alteração de algumas das regras do FSE de forma a reforçar a política de criação de empregos no país.

O Programa do **XII Governo Constitucional** (de Outubro de 1991 a Outubro de 1995) advogava que as políticas de trabalho e emprego exigiam grandes mudanças no tecido empresarial e na organização social. Sendo necessário criar empregos mais produtivos face às crescentes exigências de competitividade e, simultaneamente, melhorar a qualidade do emprego através do acesso a melhores qualificações profissionais e melhores condições de trabalho. Paralelamente, haveria que estimular a inserção na vida activa dos jovens, dos desempregados de longa duração e de outros grupos sociais específicos, com dificuldades de aceder ao mercado de trabalho. Neste sentido, destacava-se: a priorização dos jovens no acesso à educação e à formação profissional, nomeadamente no modelo de alternância, como forma de propiciar a sua aproximação às empresas; a implementação de políticas de incentivos ao primeiro emprego e à mobilidade geográfica; apoiar a contratação e a promoção do auto-emprego. Neste âmbito deveriam ser especialmente reforçados os apoios à criação de empresas para a instalação na agricultura ou para o desenvolvimento do sector quaternário. As actividades de Ocupação de Tempos Livres seriam encaradas como instrumento de iniciação profissional dos jovens.

Para resposta a públicos que viviam em situações de carência e marginalização seria estimulado o apoio às iniciativas locais de emprego e às associações, como agentes de desenvolvimento, fomentando a estreita articulação entre serviços públicos e instituições locais.

Relativamente à formação profissional, e face à conjuntura de internacionalização da economia, esta deveria ter por objectivo a qualificação dos recursos humanos de forma a alcançar a melhoria da competitividade e progresso social. Assim, propôs este Governo, no seu Programa, implementar a criação de um sistema de certificação profissional que permitiria aos trabalhadores nacionais o pleno aproveitamento da livre circulação comunitária. Em simultâneo, e tendo em conta o seu papel na dignificação social dos trabalhadores, a formação profissional deveria ser encarada como um instrumento de facilitação da inserção no mercado de trabalho dos grupos mais desfavorecidos. Deste modo, advogou a criação de programas de formação e inserção profissional especificamente destinados a adultos, a desempregados de longa duração, com prioridade para trabalhadores sem

qualificações e com maiores dificuldades de aprendizagem e grupos sociais mais desfavorecidos que deveriam simultaneamente estar inseridos em Programas de Luta Contra a Pobreza.

O **XIII Governo Constitucional** (de Outubro de 1995 a Outubro de 1999), assumiu a solidariedade como uma opção prioritária, ao afirmar no seu Programa o empenhamento na sua revalorização como elemento constitutivo da própria sociedade. Neste sentido, reservaria para si o papel de “catalisador do empenhamento dos agentes sociais no desenvolvimento de uma sociedade solidária”, reconhecendo, no entanto, que tal objectivo só seria alcançado com a participação da sociedade civil, nomeadamente das organizações que tinham vindo ao longo dos anos a desempenhar relevante papel nesta área. Para cumprir este desiderato importaria reconhecer-se que a pobreza e a exclusão social não poderiam ser vistas como problemas residuais resolúveis por medidas assistenciais ou políticas compensatórias de crescimento económico. Importava, também, assumir-se previamente a dimensão multidimensional da pobreza, sendo reconhecido como essencial prevenir e combater a sua eclosão, a par de atenuar os seus efeitos.

Consequentemente, em matéria de combate à exclusão e de preservação de direitos de cidadania este Governo afirmou no seu Programa a vontade de propor soluções sociais inovadoras, de que foram exemplo:

- A criação do Rendimento Mínimo Garantido (RMG), destinado a contribuir para que os mais pobres tivessem acesso a recursos que lhes permitisse satisfazer necessidades mínimas vitais e favorecer a sua inserção social e profissional, tendo por referência o valor da Pensão Social e sendo diferenciado segundo a dimensão do agregado familiar. Prestação que obrigaria os seus beneficiários à disponibilidade para o trabalho e para a formação profissional, a menos que tal não fosse possível por comprovados motivos de saúde;
- A organização de Programas de Inserção Social para aqueles que seriam beneficiários do RMG, de forma a promover a não perpetuação na situação de pobreza;
- A promoção de uma efectiva cooperação com instituições da sociedade civil no combate a factores de pobreza e exclusão, nomeadamente junto de grupos específicos que se encontrassem em posição de vulnerabilidade social reconhecida: os idosos; as pessoas dependentes; as famílias em situação de vulnerabilidade; as pessoas com deficiência; os imigrantes; as minorias étnicas e as crianças em risco.

Também a dimensão emprego se afirmou como um objectivo estratégico, assumido este Governo, a sua transversalidade, ao reconhecer que pressupunha uma actuação concertada de políticas macroeconómicas, sectoriais, de desenvolvimento regional e de educação. Nesta área foram adoptados como objectivos: a promoção da qualidade do emprego; a promoção da igualdade de oportunidades face ao emprego e à formação profissional; a integração económica e social de grupos sociais mais desfavorecidos e o combate permanente ao desemprego, nomeadamente ao desemprego de longa duração. Para a concretização destes objectivos, propôs este Programa a

utilização de instrumentos como: a melhoria dos processos de inserção profissional dos jovens e a reconversão de trabalhadores adultos; a promoção dos apoios às PME; o incentivo fiscal à criação de empregos para certas categorias sociais ou profissionais (nomeadamente desempregados de longa duração e jovens à procura do primeiro emprego); o desenvolvimento de um Mercado Social de Emprego, concedendo apoios públicos a actividades direccionadas para necessidades sociais sem solvência económica (protecção do ambiente, protecção à terceira idade, etc.), o que permitiria fomentar a satisfação mais equitativa das necessidades das populações e a promoção simultânea da criação de empregos; o reforço de esquemas de apoio à inserção de jovens, com destaque para a formação profissional em alternância, promoção de estágios, alargamento da rede de UNIVAS e maior acesso à orientação profissional. O cumprimento destes objectivos exigiriam “melhorar o apoio à mobilidade e flexibilidade profissional e ao funcionamento dos mercados locais de emprego, com base na reforma dos serviços de emprego, nas suas funções de informação, colocação e orientação profissional e de acompanhamento e intervenção ao nível local.”.

No âmbito da formação profissional, destacava-se a identificação da necessidade de reconstrução da arquitectura do sistema, com vista a uma maior eficácia, dando prioridade ao ensino tecnológico e profissional para os jovens, e proporcionando oportunidades equiparáveis às europeias para a população adulta, sob a forma de qualificação, reconversão, aperfeiçoamento e reciclagem, clarificando-se que em todas as fases deste processo se deveria discriminar positivamente os grupos sociais mais vulneráveis ao risco de exclusão. A formação profissional e a qualificação integrariam assim parte da estratégia de inclusão social e profissional dos jovens, onde se destacava igualmente a criação de mecanismos que promovessem o seu acesso ao primeiro emprego, o estímulo ao auto-emprego e o desenvolvimento de iniciativas locais de emprego, nomeadamente valorizando a criação de “ninhos de empresas”.

No que respeita especificamente à luta contra a toxicodependência o Governo propôs o desenvolvimento de “programas de reinserção social que impliquem a comunidade (autarquias, associações e clubes, empresas) e programas de formação profissional e de emprego através duma actuação do Instituto do Emprego e Formação Profissional adaptada às especificidades dos toxicodependentes a reinserir.”.

Para a promoção das medidas divulgadas, em particular as centradas no aumento das condições de vida dos cidadãos e das suas potencialidades de acesso ao conhecimento e à iniciativa individual, o Governo afirmou da necessidade de reorientação do Quadro Comunitário de Apoio em vigor, bem como, da preparação da sua renegociação para a segunda fase de execução (1997/2000).

O Programa do **XIV Governo Constitucional** (de Outubro de 1999 a Abril de 2002) reforça o ideário do Programa do anterior Governo, acrescentando-lhe duas novas prioridades: a aposta na plena integração do país na sociedade de informação e do conhecimento e a igualdade de oportunidades

entre homens e mulheres; e um desígnio nacional: ultrapassar no prazo de uma geração o atraso estrutural que ainda nos separava dos países do centro da União Europeia.

Ao nível da concretização da sua “nova geração” de políticas sociais, o Governo reconheceu que nos quatro anos anteriores se tinha alcançado uma descida da taxa de desemprego para valores inferiores a 5% (cerca de metade da média da União Europeia) o que veio reforçar a validade das políticas adoptadas e permitir a concretização de novos objectivos, no âmbito da inserção e coesão social, permitindo lançar as bases de “um novo Estado de bem-estar social, através de uma nova geração de políticas sociais e sendo pioneiros em experiências de inserção socioprofissional, ou seja, procurando um novo modelo de coesão, sustentável e compatível com o nosso nível de riqueza.”.

No âmbito das políticas activas de emprego este Governo explicitou no seu Programa a importância “de desenvolver segmentos novos de actividade, eventualmente menos produtivos, mas sustentáveis, se necessário apoiados ...que gerem oportunidades de emprego para os desempregados e, em particular, para os menos qualificados e em situações mais complexas.”. Neste sentido sairia reforçado o Mercado Social de Emprego, melhoradas as respostas formativas, fortalecido o Programa Vida-Emprego (resposta específica para a inserção socioprofissional de toxicod dependentes recuperados ou em processo de recuperação), e alargada a experiência dos Planos Regionais de Emprego, no respeito pela diferenciação e territorialização das políticas activas de emprego. Paralelamente dever-se-ia implementar uma nova relação entre os serviços de emprego e os seus utentes, na procura de uma ligação que não fosse passiva por parte dos segundos, mas de contratação de obrigações mútuas, comprometendo os primeiros com prazos de respostas na promoção da empregabilidade³³ e os segundos com uma real disponibilidade para o trabalho ou para a qualificação profissional. Assumindo que “não é apenas uma nova relação entre os serviços de emprego e os utentes que se pretende construir, é também uma nova relação entre estes serviços e o conjunto das instituições públicas ou da sociedade civil que podem ser úteis na causa da promoção do emprego.”.

No âmbito das políticas de promoção do desenvolvimento social destaca-se a intenção de aprofundar a experiência do Rendimento Mínimo Garantido, ainda que se proponha a implementação de uma avaliação aprofundada que permita levar eventualmente à adopção de ajustamentos legislativos para melhorar a inserção, o combate à fraude, ao aumento da participação da sociedade civil e ao melhor desempenho dos serviços públicos.

No que respeita à política de reabilitação, este Programa defendeu a adopção de uma quota mínima de 5% para a admissão de cidadãos com deficiência na Administração Pública, a revisão dos regimes

³³ Garantir uma oportunidade de emprego ou formação a todos os jovens até aos 25 anos, antes de completarem 6 meses de desemprego; promover o regresso dos desempregados adultos à vida activa ao fim de 12 meses de inscrição como desempregados, propiciar aos desempregados de longa duração pelo menos uma proposta anual de inserção socioprofissional.

de incentivo à participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, o alargamento dos apoios a formas de valorização profissional e de transição para o emprego, bem como ao aperfeiçoamento dos regimes de emprego protegido e de actividades ocupacionais para aqueles que, em função das suas menores capacidades tenham especiais dificuldades em aceder ao mercado de trabalho.

O **XV Governo Constitucional** (de Abril de 2002 a Julho de 2004) propôs no seu Programa uma nova ambição nacional: “Fazer de Portugal, no espaço de menos de uma geração, um dos países mais desenvolvidos da Europa.”. No âmbito das políticas de trabalho e formação são referidas como decisivas: a melhoria da qualidade do emprego e das condições de protecção do trabalho; a adequação da legislação laboral às necessidades das organizações; o reforço da produtividade, da competitividade e a conciliação do objectivo de um elevado nível de emprego com a necessidade de responder aos desafios da qualidade e da inovação. Considerando ainda, este Governo, que a melhoria da qualidade do emprego exigia a opção estratégica de investir na qualificação dos portugueses através da potenciação das acções de formação, sobretudo de cariz tecnológico, sendo um imperativo a sua progressiva articulação com as políticas de educação. Identifica-se, igualmente, nesta área, a necessidade de uma maior democratização do acesso às tecnologias de informação e comunicação, a fim de combater a infoexclusão da maioria dos cidadãos. Toda esta conjuntura implicaria a reformulação dos processos de formação profissional, incentivando não só a sua dinamização e implementação nas escolas, como nos centros de formação e nas empresas. As empresas deveriam ser estimuladas, não só, à qualificação dos seus trabalhadores mas também, a participar em programas de acesso ao mercado de trabalho de jovens em ligação com as instituições do ensino superior, nomeadamente através de estágios profissionais. Paralelamente, apoiar-se-ia o desenvolvimento de *clusters* empresariais avançados ricos em utilização intensiva de conhecimento e tecnologia, em diversas regiões e em domínios favoráveis ao desenvolvimento da economia. Seriam ainda, implementadas medidas que assegurassem a eficácia social das políticas de emprego, de que poderiam ser exemplo: a adopção de medidas activas para o apoio ao primeiro emprego; ou o apoio à actividade empresarial jovem; o estabelecimento de um programa de incentivos às iniciativas locais de emprego em colaboração com Instituições Privadas de Solidariedade Social e Misericórdias; a criação de uma “rede de oportunidades de emprego” a nível local e regional; programas de estímulo à maior mobilidade dos trabalhadores; e ainda o apoio à promoção do trabalho voluntário.

No âmbito da justiça social e naquilo que releva para a promoção do emprego importa acrescentar os seguintes aspectos mencionados no Programa de Governo:

- Em matéria de reinserção dos toxicodependentes foi identificada a necessidade de um novo programa que redefinisse os objectivos e prioridades a partir dos resultados da avaliação da execução do Programa Vida-Emprego e do Programa Quadro Reinserir.
- No que respeita ao Rendimento Mínimo Garantido, foi proposta a sua revisão sustentada numa nova filosofia e em novos princípios, de onde se destacam: o combate à fraude, através do efectivo

controlo da sua atribuição e acompanhamento; a efectiva assumpção de compromissos de inserção social a assumir pelos beneficiários ao nível profissional e comunitário, como garante da sua eficácia social, nomeadamente estreitando a sua articulação com as políticas activa de emprego e formação e o próprio modelo de aplicação e conteúdo da prestação de modo a “não cristalizar vícios sociais”.

- Relativamente aos “cidadãos portadores de deficiência”, era anunciada a revisão da Lei de Bases da Reabilitação, a concretização de medidas de estímulo ao teletrabalho e ao trabalho domiciliário, e a criação de novas prestações sociais para apoio aqueles que possuíssem deficiência profunda.

O **XVI Governo Constitucional** (de Julho de 2004 a Março de 2005) apresenta um programa que assenta na continuidade das políticas implementadas pelo Governo anterior. Assim, em matéria de política de trabalho, emprego e formação profissional, este Governo propõe-se prosseguir os objectivos apresentados no Programa do XV Governo, acrescentando-lhe o firme propósito do combate ao desemprego, em particular do desemprego jovem, do desemprego qualificado e do desemprego de longa duração.

Tais objectivos só seriam alcançáveis com uma forte aposta na qualificação dos recursos humanos. Deste modo, deveria ser prestada particular atenção à formação profissional inicial e contínua e às situações de desadequação tecnológica. Neste sentido, assumiu este Governo como medidas prioritárias: a aprovação e regulamentação da Lei da Formação Profissional; a criação de um Sistema Nacional de Formação Profissional, e a reestruturação do Sistema Nacional de Certificação Profissional, a par do reforço da articulação entre o Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho e o Ministério da Educação, na definição e execução da política de formação profissional, não olvidando a necessária articulação entre as instituições de ensino superior e as empresas. No âmbito da política de emprego, defendeu-se o alargamento dos incentivos à formação profissional, em particular à formação contínua dos trabalhadores e à formação de técnicos de graus intermédios, assim como ao reforço do papel do serviço público de emprego e formação na qualificação profissional inicial. Este Programa enuncia ainda, como medidas prioritárias: o reforço dos instrumentos ao dispor do serviço público de emprego na promoção de medidas activas de emprego, em particular para os desempregados qualificados; a adopção de uma política activa de apoio ao primeiro emprego, sustentada na qualificação dos jovens e no ajustamento entre a oferta e a procura; a revisão e simplificação das medidas activas de emprego; o aprofundamento da sua dimensão regional e local; a adopção no âmbito do Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho, de mecanismos que facilitem a articulação entre os organismos da área económica e da área do emprego de forma a rentabilizar sinergias e a potenciar as ofertas de emprego; a adopção de medidas que favoreçam e incentivem a mobilidade dos trabalhadores e a introdução de novas modalidades de trabalho como o trabalho a tempo parcial, o trabalho no domicílio e o teletrabalho.

No âmbito da justiça social, neste Programa de Governo, verificamos que a medida Rendimento Mínimo Garantido assume já a designação de Rendimento Social de Inserção (RSI), afirmando ainda

mais veementemente a necessidade de reforçar o efectivo controlo da sua atribuição e acompanhamento e a clarificação da sua ligação com acções de inserção social, profissional e comunitária para o cumprimento dos seus objectivos de eficácia social.

Da análise dos Programas de Governo identificamos que o cuidado com as respostas de integração sócio profissional para os públicos em maior desvantagem face aos mercados de trabalho se focaram inicialmente quase exclusivamente nas necessidades das pessoas com deficiência e incapacidades, de que são exemplo a publicação de normativos para o suporte à sua empregabilidade no âmbito dos V, VI, VII, VIII e IX Governos Constitucionais (como pode verificar-se no Quadro 3). Nos programas dos primeiros Governos Constitucionais são raras as referências a outros públicos, destacando-se o Programa do IV Governo com uma menção aos jovens como integrando também a categoria dos mais desfavorecidos da população activa. O Programa do V Governo Constitucional, o Governo dos 100 dias, liderado por Maria de Lourdes Pintasilgo, trouxe a inovação do reconhecimento das Políticas Sociais, enquanto tal, e a identificação da necessidade da sua implementação para suportar grupos sociais carenciados e sujeitos a “desajustes excepcionais”. Nos Programas dos Governos subsequentes, VI, VII e VIII as mulheres juntam-se aos jovens e às pessoas com deficiência e incapacidade como grupo alvo de medidas prioritárias. Sob a vigência do IX Governo Constitucional, Portugal passou a integrar o movimento Europeu que reconhece a especificidade dos públicos mais desfavorecidos e a pertinência do desenvolvimento de medidas de política activas de formação e emprego para a facilitação da sua inserção social pela via da integração profissional. Nos Programas do X e XI Governos Constitucionais algumas das medidas dirigidas aos grupos em maior desvantagem são alargadas a trabalhadores de sectores em reconversão e a desempregados de longa duração. Com o Programa do XII Governo surge o conceito de “outros grupos sociais” que vivenciam quadros de exclusão e que por tal deveriam ser apoiados em simultâneo pelos Programas de Luta Contra a Pobreza. O Programa do XIII Governo que assume a solidariedade como missão, enuncia claramente os conceitos de pobreza e exclusão social, associando-os àqueles que detêm maior dificuldade em aceder ao mercado de trabalho e, nesse sentido, alarga efectivamente o grupo daqueles que se encontram em desvantagem face ao mercado de trabalho. Nele integra: alcoólicos em processo de recuperação; beneficiários do RMG; ex-reclusos; imigrantes; jovens em risco; membros adultos de famílias monoparentais; pessoas com perturbações psiquiátricas; pessoas sem-abrigo; toxicodependentes em processo de recuperação; vítimas de prostituição e minorias étnicas e culturais. Este grupo parece estabilizado no Programa XIV Governo. Os Programas dos XV e XVI Governos adoptam a maioria dos compromissos assumidos junto deste grupo, profundamente heterogéneo, ainda que afirmando novas estratégias de intervenção, nomeadamente com uma forte aposta em medidas activas de emprego, exigindo portanto maiores compromissos de participação dos beneficiários das medidas, e assumindo igualmente, metas para outros públicos em desvantagem face ao mercado de trabalho, ainda que com um perfil mais diferenciado, de que são exemplo os jovens desempregados com qualificação superior.

3. A Implementação das Políticas Sociais de Promoção de Emprego e Inserção

3.1 Programas e Medidas dos Serviços Públicos de Emprego para os Grupos em Desvantagem face ao Mercado de Trabalho

Se no ponto 2 deste Capítulo analisámos o entendimento político e a intencionalidade administrativa dos I ao XVI Governos Constitucionais, neste ponto pretendemos analisar a tradução dessa vontade através da publicação legislativa enquadradora das práticas de intervenção ainda que, como se possa inferir do Capítulo seguinte, as mesmas possam ter sido condicionadas, em paralelo, por imperativos da europeização.

Como decorre da análise do ponto anterior, verifica-se que as respostas iniciais de integração sócio profissional dos públicos em maior desvantagem face aos mercados de trabalho se focaram quase exclusivamente nas necessidades das pessoas com deficiências e incapacidades. No entanto, a partir de 1985, sob a vigência do IX Governo Constitucional, Portugal ao integrar o movimento Europeu que reconhece a especificidade dos mais desfavorecidos e a pertinência da promoção de medidas de política activas de formação e emprego para a facilitação da sua inserção social pela via da integração socioprofissional alarga visivelmente o perfil das respostas que propicia. Exemplo claro dessa intenção foi o cometer, como já referido no ponto 1.2 deste Capítulo, como atribuição do IEFP a promoção de “informação, orientação de formação e reabilitação profissional e colocação dos trabalhadores, com especial incidência nos jovens saídos do sistema de ensino e outros grupos sociais mais desfavorecidos.”³⁴.

Paralelamente, o Estado Português estimulado por Recomendações e Programas promovidos directamente pela Comissão Europeia, com o aporte financeiro do FSE, bem como pressionado pela multiplicação e amplitude dos fenómenos de pobreza e exclusão social, tem, desde a década de 80, produzido enquadramento legal e reforçado orçamentalmente programas e medidas de política social, muitas delas, políticas activas de emprego, no sentido de acautelar as questões da inserção de públicos em desvantagem face ao mercado de trabalho. Na sua maioria, estas medidas de emprego acabaram por ser enquadradas em respostas mais latas no âmbito das políticas sociais implementadas pelo XIII Governo Constitucional, de que é exemplo a criação do Mercado Social de Emprego³⁵ e da sua Comissão³⁶.

³⁴ Decreto-lei nº 247/85, de 12 de Julho, Artigo 4º, alínea c).

³⁵ Resolução do Conselho de Ministros nº 104/96, de 09 de Julho.

³⁶ Resolução do Conselho de Ministros nº 39/97, de 13 de Março. A Comissão para o Mercado Social de Emprego foi extinta pela Lei Orgânica do MTSS, Decreto-lei nº.211/2006, de 27 de Outubro, no âmbito do XVII Governo Constitucional.

Também no âmbito do XIII Governo Constitucional foi publicada a Lei-Quadro da Política de Emprego³⁷ com o objectivo de a dotar de um enquadramento que lhe emprestasse maior racionalidade e transparência, reduzindo desta forma, a sua complexidade e fragmentariedade, ambicionando melhorar o funcionamento do mercado de trabalho e conferindo-lhe flexibilidade e eficácia acrescida³⁸.

Foram igualmente encetados esforços para assegurar a divulgação dos programas e medidas dirigidos a grupos em especial desvantagem face ao mercado de trabalho, quer a potenciais promotores, como aos destinatários, e garantir a sua visibilidade pública através da formalização de acordos de cooperação com entidades de reconhecido valor e experiência na intervenção junto destes grupos, de que são exemplo os Acordos de Cooperação firmados no âmbito do MSE com a Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Instituições de Solidariedade Social³⁹.

No Quadro 3 estão sistematizadas de forma exaustiva, as respostas ao nível das medidas de política activa de emprego que foram sendo desenhadas para estes grupos sociais, ao longo dos anos em análise, de modo a facilitar a melhor compreensão da sua dinâmica, bem como identificar os momentos políticos de maior investimento na sua inserção profissional.

³⁷ Decreto-lei nº 132/99, 21 de Abril que revogou os Decretos-lei nºs 444/80 e 445/80, ambos de 4 de Outubro.

³⁸ Entendendo-se aqui a política de emprego como instrumento de garantia do direito ao trabalho que tem por objectivos a prevenção e resolução dos problemas de emprego, incluindo a melhoria da qualidade do emprego, a promoção do pleno emprego e o combate ao desemprego, no quadro do desenvolvimento socioeconómico, no sentido de melhorar os níveis de bem-estar da população.

³⁹ No âmbito do MSE foram celebrados Acordos de Cooperação com três entidades nacionais de reconhecido mérito, tendo por objecto fomentar acções no âmbito do Mercado Social de Emprego, enquanto contributo para a solução de problemas de emprego, de formação e de outros problemas sociais, com especial incidência no combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão. Em 26 de Julho de 2000, foi assinado o Acordo de Cooperação entre o IEFP e a Rede Europeia Anti-Pobreza. Em 11 de Outubro de 2000, foi firmado o Acordo de Cooperação entre o IEFP e a União das Misericórdias Portuguesas. Em 31 de Julho de 2001, foi assinado o Acordo de Cooperação entre o IEFP e a União das Instituições Privadas de Solidariedade Social. Estes Protocolos estão actualmente em fase de reformulação.

Quadro 3 - Políticas Activas de Emprego para Inserção de públicos em desvantagem face ao mercado de trabalho

| Programa | Destinatários | Objectivos | Enquadramento Legal | Governo Constitucional | Observações |
|---|---|--|---|--|---|
| Programa Pré-Profissional | Jovens com idade não inferior a 12 anos que frequentem instituições de educação especial, oficiais ou particulares e que não sejam susceptíveis de integração no sistema regular de ensino. | A preparação pré-profissional visava proporcionar aos jovens que não tivessem exercido ainda uma actividade profissional uma iniciação numa variedade de tipos de trabalho. | Despacho Normativo nº 388/79, de 31 de Dezembro, emitido pelos Ministérios dos Assuntos Sociais, do Trabalho e da Educação. | V Governo | Sem execução. |
| Apoios ao emprego de deficientes | Deficientes inscritos nos Centros de Emprego. | Criou um conjunto de medidas incentivadoras do emprego de deficientes, traduzidos na concessão de subsídios para a instalação por conta própria e no apoio à integração em empresas. | Despacho Normativo nº 218/80, de 24 de Julho. | VI Governo | Revogado pelo Despacho Normativo nº 52/82, de 26 Abril. |
| Apoios ao emprego de deficientes | Deficientes inscritos nos Centros de Emprego. | Reformulou o Despacho Normativo nº 218/80, de 24 de Julho, tendo em vista facilitar a integração social e profissional de pessoas deficientes a ser concedidos através do IEFP para: instalação por conta própria, subsídios de compensação às empresas ou outras entidades que admitissem trabalhadores deficientes em regime de adaptação ou readaptação ao trabalho, apoio financeiro para a adaptação de postos de trabalho e eliminação de barreiras arquitectónicas. | Despacho Normativo nº 52/82, de 26 Abril. | VIII Governo | Revogado pelo Decreto-lei nº 247/89, de 5 de Agosto. |
| Emprego Protegido | Pessoas com deficiência, com idade legal para o trabalho, inscritos nos Centros de Emprego e que possuam capacidade média de trabalho inferior a um terço da capacidade média de trabalho de um outro trabalhador para o mesmo posto de trabalho. | O Emprego Protegido constitui-se como toda a actividade útil e remunerada que, integrada no conjunto da actividade económica nacional e beneficiando de medidas especiais de apoio por parte do Estado. Visa assegurar a valorização pessoal e profissional das pessoas com deficiência, facilitando a sua passagem, quando possível, para um emprego não | Decreto-lei nº 40/83, de 25 de Janeiro. | VIII Governo (revisto no âmbito do IX Governo) | O Decreto-lei nº 194/85 de 24 de Junho veio introduzir alterações ao Decreto-lei nº 40/83, de 25 de Janeiro; e o Decreto Regulamentar nº 37/85, de 24 de Junho, veio regulamentar a |

AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INSERÇÃO DE GRUPOS EM DESVANTAGEM FACE AOS MERCADOS DE TRABALHO:
A GÉNESE DA RESPOSTA SISTÉMICA DO ESTADO PORTUGUÊS

Alexandra Palmela de Botelho

| | | | | | |
|---|---|---|--|-------------|--|
| | | protegido. | | | aplicação do Decreto-lei nº 40/83, de 25 de Janeiro. Integra o MSE. Revogado pelo Decreto-lei nº 290/2009, de 12 de Outubro. |
| Apoios ao emprego de pessoas com deficiência | Pessoas com deficiência que pelas suas limitações físicas ou mentais, tem dificuldade em obter ou sustentar um emprego adequado à sua idade, habilitações e experiência profissional. | Definiu o regime de concessão pelo IEFP de apoios técnicos e financeiros aos promotores dos programas relativos à reabilitação profissional das pessoas com deficiência. No âmbito da preparação pré-profissional, orientação profissional, formação profissional, readaptação ao trabalho, emprego no mercado normal de trabalho, emprego protegido e instalação por conta própria. | Decreto-lei nº 247/89, de 5 de Agosto. | IX Governo | Revogado pelo Decreto-lei n.º 290/2009, de 12 de Outubro. |
| UNIVA - Unidade de Inserção na Vida Activa | Jovens candidatos ao primeiro emprego e outros. | Organização ou serviço, sem fins lucrativos, devidamente acreditado pelo IEFP, que prestava apoio a jovens na resolução dos seus problemas de inserção ou reinserção profissional em cooperação com os Centros de Emprego. Desenvolve actividades de acolhimento, informação e orientação profissional e o apoio e acompanhamento dos jovens em experiências no mundo do trabalho e na procura de uma formação ou emprego. Foi estimulada a criação de UNIVA em áreas geográficas mais carenciadas, onde fosse relevante o desemprego juvenil e o abandono escolar precoce, significativo o trabalho infantil e o risco de exclusão social, bem como em regiões com sectores em reestruturação. | Despacho Normativo nº 87/92, de 5 de Junho. Este Despacho foi revogado pelo Despacho normativo nº 27/96, de 3 de Agosto. | XII Governo | Medida prevista no Acordo de Política de Formação Profissional, de 31 de Julho de 1991, celebrado no âmbito do Conselho Permanente de Concertação Social, e que se enquadra no esforço de intensificação da ligação entre os contextos de formação e de trabalho. Revogada pela Portaria nº 127/2009, de 30 de Janeiro. |
| Clubes de Emprego | Desempregados de longa duração. | Visavam o acompanhamento personalizado de cada desempregado, mediante acção de entidades situadas no seu próprio meio e solidárias com o seu percurso de vida, designadamente de formação e emprego. | Portaria nº 295/93, de 13 de Março. | XII Governo | Sem execução. |

AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INSERÇÃO DE GRUPOS EM DESVANTAGEM FACE AOS MERCADOS DE TRABALHO:
A GÉNESE DA RESPOSTA SISTÉMICA DO ESTADO PORTUGUÊS

Alexandra Palmela de Botelho

| | | | | | |
|--|--|---|--|---|--|
| <p>Programa "Prevenção de Fogos Florestais"</p> | <p>Desempregados inscritos nos Centros de Emprego.</p> | <p>Tinha por fim a ocupação de desempregados em trabalhos de limpeza no domínio da prevenção dos fogos florestais. Teve início em 1993 e vigorou até 1998 com enquadramento legal diverso.</p> | <p>DC MAI/MESS (D.R. II Série n.º 87 de 14.04.93); DC MAI/MESS (D.R. II Série n.º 142 de 26.06.94); DC MAI/MESS (D.R. II Série n.º 118 de 22.05.95). Em 1996, foi celebrado um Protocolo de Cooperação entre o IEFP e a CNFE (Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais). Em 1997 foi publicado o DC nº 1-A/MAI/MQE/97, de 08 de Maio. DC nº464 /MAI/MTS/98, de 16 de Julho.</p> | <p>Iniciado no XII Governo com continuidade no XIII Governo</p> | <p>Vigorou até 1998. Integrou o MSE.</p> |
| <p>Formação Especial</p> | <p>São formandos da formação especial: a) Pessoas pertencentes a grupos sociais desfavorecidos, vulneráveis ou marginalizados, nomeadamente desempregados de longa duração, pessoas com deficiência, minorias étnicas, imigrantes, reclusos, ex-reclusos, toxicodependentes e ex-toxicodependentes, outras pessoas com problemas de índole comportamental e, em geral, as pessoas que não atingiram o nível correspondente à escolaridade obrigatória ou se debatem com acentuadas dificuldades de aprendizagem; b) Pessoas que mesmo sem pertencerem a grupos sociais</p> | <p>Flexibiliza os modelos de formação profissional, genericamente adoptados, às necessidades específicas dos seus destinatários, atribuindo-lhe por isso características próprias, que consistem na configuração das fases de adaptação, formação e inserção na actividade profissional e reconhece a indispensabilidade de fomentar iniciativas locais de criação de emprego e a necessidade de articulação com outros serviços, instituições e iniciativas de acção social.</p> | <p>Despacho Normativo nº 140/93, de 06 de Julho.</p> | <p>XII Governo.</p> | <p>No âmbito do Acordo de Política de Formação Profissional, de 31 de Julho de 1991 no âmbito do Conselho Permanente de Concertação Social ficou estabelecido a adopção de medidas específicas destinadas aos mais desfavorecidos. Previu ainda o Acordo que as medidas a adoptar deveriam revestir sobretudo a forma de ajustamento a estes grupos sociais das regras previstas para a generalidade dos formandos. Sem execução.</p> |

AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INSERÇÃO DE GRUPOS EM DESVANTAGEM FACE AOS MERCADOS DE TRABALHO:
A GÉNESE DA RESPOSTA SISTÉMICA DO ESTADO PORTUGUÊS

Alexandra Palmela de Botelho

| | | | | | |
|---|---|--|--|--------------|--|
| | referidos na alínea anterior, se encontram em situações particularmente graves. | | | | |
| Programas Ocupacionais | Trabalhadores subsidiados e trabalhadores desempregados em situação de comprovada carência económica. | Visava proporcionar aos trabalhadores subsidiados e aos trabalhadores em situação de comprovada carência económica uma ocupação socialmente útil, enquanto não lhes surgirem alternativas de trabalho ou de formação profissional, garantindo-lhes um rendimento de subsistência e mantendo-os em contacto com outros trabalhadores e outras actividades, evitando, assim, o seu isolamento e combatendo a tendência para a desmotivação e marginalização. | Portaria nº 192/96, de 30 Maio. | XIII Governo | Este diploma veio integrar as matérias existentes e dispersas em diplomas anteriores respeitantes aos Programas Ocupacionais. Integrou o MSE. Revogados pela Portaria nº 128/2009, de 30 de Janeiro. |
| Protocolo de cooperação entre o IEFP e o Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico (IPPAR) | Desempregados inscritos nos Centros de Emprego. | Visou promover um programa de apoio à formação específica e ao desenvolvimento da actividade ocupacional no domínio da salvaguarda e valorização do património cultural arquitectónico. | Homologado pela Ministra da Qualificação e Emprego em 2 de Julho de 1996. | XIII Governo | Vigora até 1998. Integrou o MSE. |
| Programa "Animadores e Mediadores Culturais na Escola" | Desempregados inscritos nos Centros de Emprego. | Visava promover a rentabilização de membros adultos das comunidades de origem das crianças pertencentes a minorias étnicas e culturais como facilitadores da sua integração social e escolar. | Despachos Conjuntos nºs 132/ME/MQE/96, de 27 de Junho e nº 304/98, de 31 de Março. | XIII Governo | Integrou o MSE. |
| Programa "Actividades de Apoio Social" | Desempregados inscritos nos Centros de Emprego. | Visou promover o apoio à formação específica, ao desenvolvimento da actividade ocupacional e à integração de trabalhadores nas entidades promotoras de serviços de apoio social. O programa contemplava uma formação de 250 h e dois meses de exercício de actividade ocupacional. | Despacho Conjunto entre o Ministério da Qualificação e Emprego e o Ministério da Solidariedade e Segurança Social - D.R. II Série, nº 163, de 16 de Julho de 1996. | XIII Governo | Vigora de 1996 a 1999. Integrou o MSE. |

AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INSERÇÃO DE GRUPOS EM DESVANTAGEM FACE AOS MERCADOS DE TRABALHO:
A GÉNESE DA RESPOSTA SISTÉMICA DO ESTADO PORTUGUÊS

Alexandra Palmela de Botelho

| | | | | | |
|---|---|---|--|---------------------|---|
| <p>Protocolo de Cooperação entre o IEFP e a Direcção-Geral da Saúde (DGS)</p> | <p>Desempregados inscritos nos Centros de Emprego.</p> | <p>Visou promover, no domínio da actividade “Ajudante de Saúde”, um programa de apoio à formação específica e desenvolvimento de actividades ocupacionais na actividade/função de ajudante de saúde para a prestação de cuidados a pessoas idosas que não carecessem de internamento, promovendo uma maior autonomia de vida no seu domicílio.</p> | <p>Protocolo publicado no D.R. II Série, nº 174. de 29/07/96.</p> | <p>XIII Governo</p> | <p>Vigorou até 2000. Integrou o MSE.</p> |
| <p>Escolas-Oficinas</p> | <p>Jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração inscritos nos Centros de Emprego.</p> | <p>Visou proporcionar aos jovens de aos desempregados de longa duração qualificações profissionais adequadas ao exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e de novas profissões relacionadas com a valorização do património natural e urbanístico, contribuindo para o desenvolvimento cultural e regional.</p> | <p>Portaria nº 414/96, de 24 de Agosto.</p> | <p>XIII Governo</p> | <p>Integrou o MSE. Programa sem execução.</p> |
| <p>Protocolo de Cooperação entre o IEFP e a Direcção Regional do Ambiente e Recursos Naturais de Lisboa e Vale do Tejo (DRARN-LVT)</p> | <p>Desempregados inscritos nos Centros de Emprego.</p> | <p>Visou promover um programa de formação para a manutenção e exploração da rede hidrográfica compreendendo 250 horas de formação específica e oito meses de actividade ocupacional.</p> | <p>Foi celebrado em 11 de Novembro de 1996, tendo sido posteriormente publicado o DC nº 612/98 (D.R. nº 201, II Série, de 01.09) que o alargou a todas as regiões.</p> | <p>XIII Governo</p> | <p>O Protocolo assinado em 1996 vigorou até 1998. O DC de 1998 vigorou até 2001. Integrou o MSE.</p> |
| <p>Empresas de Inserção</p> | <p>Desempregados de longa duração (DLD) inscritos nos Centros de Emprego. Sendo equiparados a DLD os desempregos em situação de desfavorecimento face ao mercado de trabalho a saber: alcoólicos em processo de recuperação; beneficiários do RMG; pessoas com deficiência passíveis de ingressar no mercado de trabalho; ex-reclusos e aqueles que cumpram ou tenham cumprido penas ou medidas judiciais não</p> | <p>São pessoas colectivas sem fins lucrativos que tenham por fim promover a aquisição e o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais adequadas ao exercício de uma actividade profissional, de modo a facilitar a integração na vida activa. Em simultâneo visam estimular o desenvolvimento sócio local através da criação de empregos em actividades económicas dirigidas a necessidades sociais por satisfazer.</p> | <p>Portaria nº 348-A/98, de 18 de Julho.</p> | <p>XIII Governo</p> | <p>Integrou o MSE. Em vigor.</p> |

AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INSERÇÃO DE GRUPOS EM DESVANTAGEM FACE AOS MERCADOS DE TRABALHO:
A GÉNESE DA RESPOSTA SISTÉMICA DO ESTADO PORTUGUÊS

Alexandra Palmela de Botelho

| | | | | | |
|--|---|--|--|--------------|-------------------------------------|
| | privativas de liberdade em condições de se reinserirem na vida activa; jovens em risco; membros adultos de famílias monoparentais; pessoas com perturbações psiquiátricas em processo de recuperação; pessoas sem-abrigo; toxicodependentes em processo de recuperação; vítimas de prostituição ou outros comportamentos ofensivos da dignidade humana; e outros grupos sociais a definir por Despacho Ministerial. | | | | |
| Programa "Turismo/Emprego" | Desempregados inscritos nos Centros de Emprego. | Visou promover um programa de apoio à formação específica e ao desenvolvimento da actividade ocupacional nas áreas da animação turística. | Despacho Conjunto nº 449/SEEF/SET/98, de 10 de Julho e Despacho Conjunto nº 349/SEEF/SET/99, de 22 de Abril. | XIII Governo | Integrou o MSE. |
| Programa Vida Emprego | Toxicodependentes que se encontrem ou tenham terminado processos de tratamento, quer em comunidade terapêutica, quer em regime ambulatorio, aqui se incluindo os toxicodependentes em processo de tratamento no quadro do sistema prisional. | As acções a desenvolver no âmbito deste Programa incidem nas vertentes da informação, orientação e formação profissional, bem como da integração socioprofissional, quer através da rentabilização dos programas e medidas activas de emprego e formação gerais, quer da implementação de medidas específicas de apoio à sua integração socioprofissional, que são: a) mediação para a formação e o emprego; b) estágio de integração socioprofissional; c) prémio de integração socioprofissional; d) apoios ao emprego e auto-emprego. | Resolução do Conselho de Ministros nº 136/98, de 4 Dezembro. | XIII Governo | Em vigor. |
| Protocolo de Cooperação entre o IEFP e o Instituto de Reinserção Social | Desempregados inscritos nos Centros de Emprego. | Visava apoiar o desempenho da função de animador social para a ocupação de tempos livres de menores e jovens, com dificuldades específicas, decorrentes de vivências de exclusão associadas a comportamentos desviantes, acolhidos em Colégios de Reeducação. | Protocolo de Cooperação IEFP/IRS firmado em 1998. | XIII Governo | Vigora até 2001. Integrou o MSE. |

AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INSERÇÃO DE GRUPOS EM DESVANTAGEM FACE AOS MERCADOS DE TRABALHO:
A GÉNESE DA RESPOSTA SISTÉMICA DO ESTADO PORTUGUÊS

Alexandra Palmela de Botelho

| | | | | | |
|---|---|--|---|--------------|--|
| PRODESCOOP, Programa de Desenvolvimento Cooperativo | Jovens à procura do primeiro emprego, desempregados de longa duração, beneficiários do RMG e pessoas com deficiência. | Visa estimular a criação de novas cooperativas, incentivar a expansão do seu âmbito de actuação material, permitir a modernização das já existentes e reforçar o potencial concorrencial do sector cooperativo. Promove ainda um prémio de igualdade de oportunidades. | Portaria nº 52-A/99, de 22 de Janeiro e Portaria nº 1160/00 de 7 de Dezembro. | XIII Governo | Em vigor. |
| Despacho Conjunto entre o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade | Desempregados inscritos nos Centros de Emprego. | Quis desencadear um conjunto de acções que, potenciando o aproveitamento das competências pessoais e profissionais de pequenos agricultores, permitiu proporcionar uma melhoria dos respectivos rendimentos e simultaneamente garantir, através do exercício de actividades de interesse social e local, a preservação dos recursos naturais da paisagem. | Despacho Conjunto n.º 98/MADRP/MTS/99, de 25 de Janeiro. | XIII Governo | Vigorou até 2001. Integrou o MSE. |
| Programa "Cultura /Emprego" | Desempregados inscritos nos Centros de Emprego. | Visava promover um conjunto de actividades de interesse social no sector da cultura, nomeadamente nos domínios da valorização do património cultural arquitectónico e arqueológico nacional; valorização do património cultural móvel que integre os museus do Estado; salvaguarda e divulgação do património bibliográfico e arquivístico nacional; animação cultural junto das comunidades locais e dos centros urbanos. | Despacho Conjunto nº 243/MTS/MC/99, de 17 de Março | XIII Governo | Integrou o MSE. |
| Rede Ajuda | Desempregados que tenham concluído acções de formação profissional no âmbito do apoio domiciliário ou pessoas singulares com perfil, experiência e formação adequados ao exercício daquelas funções, devidamente reconhecidos pelos Centros Distritais de Segurança Social do Alentejo. | Visou a implementação de uma rede de prestadores de serviços à colectividade para apoio domiciliário a pessoas idosas ou com deficiência, na região do Alentejo. | Portaria nº 250/99, de 8 de Abril. | XIII Governo | Vigorou até 2001. Integrou o MSE. |

AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INSERÇÃO DE GRUPOS EM DESVANTAGEM FACE AOS MERCADOS DE TRABALHO:
A GÉNESE DA RESPOSTA SISTÉMICA DO ESTADO PORTUGUÊS

Alexandra Palmela de Botelho

| | | | | | |
|---|--|---|---|--|--|
| Alentejo Digital | Jovens desempregados inscritos nos Centros de Emprego. | Teve por objectivo prestar aos cidadãos um conjunto de informações relativas aos vários órgãos da Administração, através de um sistema de Internet Regional com a formação de agentes de informação, ligados à operacionalização dos pontos informativos. | DR nº 139/99, de 17 de Junho. | XIII Governo | Vigorou até 2001. Integrou o MSE. |
| Despacho Conjunto dos Ministérios do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e do Trabalho e da Solidariedade | Jovens desempregados inscritos nos Centros de Emprego. | Visou promover um programa de apoio ao desenvolvimento de actividades de interesse social, no âmbito do projecto "Alentejo Digital", da responsabilidade do ProAlentejo, ao formar agentes para a operação, manutenção e gestão dos pontos informativos do Programa. | Despacho Conjunto nº 482/MEPAT/MTS/99, de 17 de Julho. | XIII Governo | Vigorou até 2001. Integrou o MSE. |
| Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social (PAIPS) | Desempregados inscritos nos Centros de Emprego. | Visou a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços dirigidos à população idosa, designadamente através da promoção da formação de recursos humanos que desenvolviam a sua actividade em lares de idosos e de apoio á criação de postos de trabalho naquelas estruturas. | DR nº 187/99, de 12 de Agosto. | XIII Governo | Vigorou até 2005. Integrou o MSE. |
| Programa Educação /Emprego" | Desempregados inscritos nos Centros de Emprego. | Visava promover o desenvolvimento de actividades de interesse social no sector da educação integradas em planos de acção de nível regional, em estreita articulação com as Direcções Regionais de Educação. | Despacho Conjunto nº 942/ME/MTSS/99, de 3 de Novembro. | XIV Governo | Integrou o MSE. |
| Programa Inserção-Emprego | Titulares da prestação do RMG, com idade igual ou superior a 18 anos, bem como os membros do seu agregado familiar que possuíssem Acordos de Inserção assinados para às áreas do emprego e da formação profissional. | Teve por objectivo promover a inserção social e profissional dos beneficiários RMG mediante o apoio ao desenvolvimento de actividades de interesse social. As acções integravam uma fase de formação específica e uma fase de exercício de actividade de utilidade social. | Portaria nº 1109/99, de 27 de Dezembro. | XIV Governo | Vigorou até 2003. Integrou o MSE. |
| Cursos Educação Formação para Adultos | Candidatos com idade igual ou superior a 18 anos, à data de início da formação; candidatos desempregados, com idade inferior a 25 anos, integrados, preferencialmente, em cursos de dupla | Visam elevar os níveis de habilitação escolar e profissional da população portuguesa adulta, através de uma oferta integrada de educação e formação que potencie as suas condições de empregabilidade e certifique as competências adquiridas ao | Despacho Conjunto nº 650/2001, de 20 de Julho; Despacho nº 26401/2006, de 29 de Dezembro; Portaria nº 817/2007, de 27 de Julho. | XIV Governo. Revisto pelo XVII Governo. | |

AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INSERÇÃO DE GRUPOS EM DESVANTAGEM FACE AOS MERCADOS DE TRABALHO:
A GÉNESE DA RESPOSTA SISTÉMICA DO ESTADO PORTUGUÊS

Alexandra Palmela de Botelho

| | | | | | |
|---|--|--|---|--------------|-----------------|
| | certificação. A título excepcional, podem ser admitidos candidatos com idade inferior a 18 anos, desde que, se encontrem inseridos no mercado de trabalho. | longo da vida. | | | |
| Despacho Conjunto entre o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e o Ministério da Segurança Social e do Trabalho | Trabalhadores subsidiados e trabalhadores desempregados em situação de comprovada carência económica. | Visava a dinamização de programas ocupacionais que tinham por objectivo a prevenção de fogos florestais e a redução das suas causas, nomeadamente através da concretização de acções de silvicultura preventiva e da manutenção e vigilância dos espaços florestais. | Despacho Conjunto. nº 256/MADRP/MSST/04, de 24 de Abril. | XV Governo | Integrou o MSE. |
| Cursos de Educação Formação para Jovens | Jovens, candidatos ao primeiro emprego, ou a novo emprego, com idades compreendidas entre os 15 e os 25 anos, inclusive, em risco de abandono escolar, ou que já abandonaram a via regular de ensino e detentores de habilitações escolares que variam entre o 6.º ano de escolaridade, ou inferior e o Ensino Secundário. | Visam a recuperação dos défices de qualificação, escolar e profissional, de jovens em situação de abandono escolar e em transição para a vida activa, através da aquisição de competências escolares, técnicas, sociais e relacionais, que lhes permitam ingressar num mercado de trabalho cada vez mais exigente e competitivo. | Despacho Conjunto nº 453/2004, de 27 de Julho; Rectificação nº 1673/2004, de 7 de Setembro. | XVI Governo | |
| Programa "Prevenção de Fogos Florestais" - Despacho Conjunto entre o Ministério da Administração Interna e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade | Trabalhadores subsidiados e trabalhadores desempregados em situação de comprovada carência económica. | Visou a dinamização de programas ocupacionais que tinham por objectivo a prevenção de fogos florestais e a redução das suas causas, nomeadamente através da concretização de acções de limpeza de matas. | Despacho Conjunto. nº 456/MAI/MTSS/06, de 08 de Junho. | XVII Governo | Integrou o MSE. |

A par das respostas específicas, elencadas anteriormente, o encaminhamento para programas e medidas de política activa de emprego de âmbito geral, organizadas no Quadro 7, no Anexo 2, têm sido desde sempre apontadas como uma prioridade para a garantia da paridade de direitos no acesso às diversas respostas, ainda que possam ser desencadeados mecanismos de suporte ou facilitação ao seu acesso e manutenção nos respectivos programas⁴⁰, nomeadamente através de majorações ou inclusão de requisitos específicos.

Mas a intervenção junto dos grupos em desvantagem face ao mercado de trabalho foi, por parte do Serviços Públicos de Emprego, não só enquadrada por programas e medidas, mas também por instrumentos e uma metodologia específica de intervenção, a adoptar pelos Centros de Emprego, que a partir de 1998 enformam a prática da relação com os utentes⁴¹ e desempregados⁴², visando cumprir as metas estabelecidas ao nível da directrizes um e dois da Estratégia Europeia para o Emprego, consubstanciadas nos Planos Nacionais de Emprego, respectivamente com as Iniciativas

⁴⁰ No âmbito de programas e medidas de política activa de emprego destinadas à população em geral, foram estabelecidas majorações ou requisitos específicos para facilitar o acesso de alguns grupos de cidadãos considerados em desvantagem face ao mercado de trabalho:

- A Portaria nº 567/2000, de 7 de Agosto, que instituiu o **Programa de Estágios Profissionais** para jovens portugueses e luso-descendentes residentes no estrangeiro, prevê que o limite máximo de idade dos destinatários para acesso à medida não é aplicável às pessoas com deficiência.

- A Portaria nº 196-A/2001, de 10 de Março, com as alterações introduzidas pelas Portarias nº 255/2002, de 12 de Março e nº 183/2007, de 9 de Fevereiro, que regulamenta as modalidades específicas de intervenção do **Programa de Estímulo à Oferta de Emprego (PEOE)**, na sua componente de criação de emprego, estabelece majorações (embora diversas e sempre mais favoráveis para as pessoas com deficiência) no âmbito dos apoios à contratação e à conversão de contratos de trabalho a termo e estende a possibilidade de atribuição dos mesmos, desde que os postos de trabalho sejam preenchidos por pessoas com deficiência, beneficiários do RMG e desempregados de longa duração com mais de 45 anos. No âmbito dos projectos de iniciativas locais de emprego e dos projectos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego estabelece a majoração do apoio à criação de postos de trabalho, quando o posto de trabalho for preenchido por trabalhadores pertencentes a um dos grupos elencados. Consagra ainda um prémio de igualdade de oportunidades quando haja lugar à criação de postos de trabalho, quer em função do género quer em função da deficiência.

- As Portarias nº 286/2002, de 15 de Março, e nº 282/2005, de 21 de Março, procederam à alteração do diploma que regulamenta o **Programa de Estágios Profissionais** (Portaria n.º 268/97, de 18 de Abril, anteriormente alterada pelas Portarias nº 814/98, de 24 de Setembro, e nº 1271/97, de 26 de Dezembro). Entre as alterações efectuadas, foi estabelecida a prioridade no acesso à medida por parte das pessoas com deficiência, bem como a majoração da comparticipação nas respectivas bolsas de estágio e na compensação financeira ao orientador de estágio.

- A Portaria nº 1191/2003, de 10 de Outubro, regulamenta a **concessão de apoios a projectos que dêem lugar à criação de novas entidades que originem criação líquida de postos de trabalho no âmbito de serviços de apoio à família**, mediante a realização de investimentos de pequena dimensão.

Este programa prevê uma majoração do apoio financeiro concedido (embora diversas e sempre mais favoráveis para as pessoas com deficiência), quando os postos de trabalho forem preenchidos por pessoas com deficiência, desempregados de longa duração com idade superior a 45 anos ou beneficiários do RMG. Institui ainda um prémio de igualdade de oportunidades quando haja lugar à criação de postos de trabalho, quer em função do género, quer em função da deficiência.

- O Decreto-lei nº 84/2003, de 24 de Abril, instituiu o **Programa de Emprego e Protecção Social (PEPS)**, que foi regulamentado no que respeita às medidas temporárias de emprego e formação profissional pelo Decreto-lei nº 168/2003, de 29 de Julho. Estas medidas têm como objectivos fundamentais, nomeadamente, reforçar os incentivos à criação de novos postos de trabalho e à mobilidade; reforçar os mecanismos de incentivo à formação profissional; aumentar a empregabilidade, privilegiando o apoio a empresas que contratem e formem desempregados; consagrar mecanismos de incentivo à conversão de contratos a termo em contratos sem termo. Este diploma dispensa a exigência de involuntariedade do desemprego, desempregados de longa duração, beneficiários do rendimento social de inserção e para as pessoas com deficiência para efeitos dos apoios à contratação previstos na Portaria nº 196-A/01, de 10 de Março.

No âmbito dos incentivos à mobilidade geográfica, o montante do subsídio de fixação e do subsídio de residência concedidos ao trabalhador são majorados, quando o mesmo ou algum elemento do seu agregado familiar seja portador de deficiência. Estes apoios cessaram a sua vigência em 31-07-2006.

- Os diversos **Planos Regionais de Emprego**, que vigoraram entre 2001 e 2006, previram majorações diversas em favor das pessoas com deficiência.

⁴¹ De acordo com o IEFP e o INE, utente é todo o utilizador, singular ou colectivo, de qualquer das prestações disponíveis no Centro de Emprego.

⁴² De acordo com o IEFP e o INE, considera-se desempregado o candidato inscrito no Centro de Emprego, que não tem trabalho, procura um emprego como trabalhador por conta de outrem, está imediatamente disponível e tem capacidade para o trabalho.

Inserjovem⁴³ e Reage⁴⁴. Esta metodologia procurou combater a espera passiva pela oferta e colmatar falhas ao nível da necessidade de trabalhar de forma integrada para a empregabilidade, ao garantir o envolvimento activos dos Centros de Emprego e dos candidatos na procura das respostas necessárias a uma inserção socioprofissional sustentada, bem como, colmatar défices de acompanhamento e alcançar o conhecimento permanente e actualizado dos desempregados em ficheiro, através da definição de prazos máximos de resposta a desempregados inscritos.

A construção de perfis tipificados de inserção⁴⁵, sistematizados no Quadro 8, Anexo 3, sustenta-se no Plano Pessoal de Emprego (PPE),⁴⁶ que se constitui como um instrumento comum para apoio à intervenção com os desempregados, para facilitar a definição dos itinerários de inserção e a identificação das estratégias de intervenção congruentes com as características e situações pessoais e profissionais dos desempregados.

O objectivo da elaboração do PPE é, fundamentalmente, a formalização de compromissos de ambas as partes envolvidas, Serviço Público de Emprego (SPE) e desempregado, promovendo o envolvimento activo da pessoa no seu projecto de reinserção profissional, no respeito pelos seus valores, cultura e interesses, e a monitorização da efectivação das intervenções necessárias à sua integração profissional de acordo com os períodos de temporalização definidos. O PPE configura o itinerário de inserção do candidato, o qual poderá ser objecto de reajustamento em qualquer momento do processo. As etapas de intervenção desta metodologia têm naturalmente como objectivo final a colocação dos candidatos, quer por conta de outrem, quer por conta própria.

⁴³ A iniciativa INSERJOVEM, teve por objectivo proporcionar uma nova possibilidade a todos os jovens desempregados, (de acordo com o IEFP e o INE desempregado jovem é o candidato desempregado com menos de 25 anos) ou à procura do primeiro emprego inscritos nos Centros de Emprego, antes de completarem seis meses de desemprego, sob a forma de formação, reconversão, experiência profissional, de emprego ou de qualquer outra medida adequada para favorecer a sua integração profissional. Sempre com acompanhamento individual no seu processo de transição para a vida activa, e com o reforço do diagnóstico e da construção de perfis tipificados de inserção.

⁴⁴ A Iniciativa REAGE, visou oferecer uma nova oportunidade a todos os adultos desempregados (de acordo com o IEFP e o INE desempregado adulto é o candidato desempregado com 25 anos ou mais) inscritos nos Centros de Emprego antes de completarem 12 meses de desemprego, sob a forma de formação, reconversão experiência profissional, de emprego ou de qualquer outra medida adequada para favorecer a sua integração profissional. Sempre com acompanhamento individual no seu processo de transição para a vida activa e com o reforço do diagnóstico e da construção de perfis tipificados de inserção de forma a evitar o risco de se tornarem DLD.

⁴⁵ O Perfil Tipificado define-se como o conjunto de características e situações pessoais e profissionais pré definidas, que condicionam a inserção sócio profissional e permitem a organização de grupos tipo de inserção. Os perfis tipificados focalizados nas necessidades dos candidatos exigem um conjunto de instrumentos e estratégias de intervenção para que a inserção profissional dos mesmos se opere efectivamente.

⁴⁶ O Plano Pessoal de Emprego define-se como um projecto de inserção sócio-profissional que integra os seguintes elementos: itinerário previsível que referenciará as diferentes etapas que o constituem, designadamente a última que é a inserção; objectivos de cada uma das etapas; intervenientes no processo e respectiva responsabilidade na sua execução; calendarização das intervenções e acções de acompanhamento da execução do Plano.

3.2 O Mercado Social de Emprego

O Mercado Social de Emprego (MSE) faz parte integrante de um conjunto de medidas e estratégias definidas no âmbito do Programa do XIII Governo Constitucional, com o objectivo de promover o emprego junto dos grupos que se encontravam em situações de maior vulnerabilidade à exclusão social. Neste sentido, assumiu grande relevância quer a rentabilização de medidas activas pré-existentes ou daquelas então especificamente criadas, para que de forma articulada e sustentada fossem capazes de quebrar os ciclos de pobreza a que estes indivíduos estavam expostos, fomentando a sua (re)integração no mercado de trabalho, nomeadamente ao proporcionar o desenvolvimento e aquisição de competências sociais e profissionais, indispensáveis para que esse processo ocorresse de forma ajustada.

O MSE foi instituído em 1996⁴⁷, no sentido de disponibilizar um conjunto de programas e medidas capazes de reforçar a eficácia no combate à pobreza e exclusão social e profissional, e simultaneamente de prover respostas a necessidades sociais, relativamente às quais o funcionamento normal do mercado tendia a não oferecer respostas satisfatórias, ainda que a sua sustentabilidade económica não fosse completa, carecendo para a sua implementação de apoios públicos. Desta forma, o MSE contribuía duplamente para reforçar a coesão social, na medida em que estava concebido para retirar pessoas desempregadas de situações de pobreza, proporcionando-lhes o acesso a um rendimento estável, e permitir que muitas outras pessoas, com menores disponibilidades financeiras, pudessem ver aumentada a sua independência e qualidade de vida, facultando-lhes o acesso a um conjunto de serviços e de apoios, aos quais de outro modo não poderiam aceder, de que são exemplo: a guarda de crianças, a ocupação de tempos livres, cuidados de saúde, apoio a idosos, entre outros.

Neste contexto, ao mesmo tempo que se institucionalizou o MSE o Governo criou uma Comissão⁴⁸ para o Mercado Social de Emprego – CMSE, que possuía competências ligadas à dinamização e promoção das suas iniciativas, bem como de avaliação dos resultados da sua implementação, reunindo representantes dos Ministérios particularmente envolvidos no seu desenvolvimento (Trabalho e Solidariedade, Educação, Justiça, Saúde, Cultura, Agricultura e Pescas, Planeamento e Negócios Estrangeiros), mas também dos Municípios, Freguesias, Confederações Sindicais e Patronais com assento na Comissão de Concertação Social e Uniões: das IPSS, das Misericórdias, das Mutualidades e das Cooperativas. Para Paulo Pedroso, então Secretário de Estado do Trabalho e Formação, o MSE “constituiu um imperativo de solidariedade que se estende a toda a sociedade e que só faz sentido desse modo, implicando os diversos actores sociais na sua construção.” (2000:136).

⁴⁷ Resolução do Conselho de Ministros nº104/96, de 9 de Julho.

⁴⁸ Resoluções do Conselho de Ministros nº104/96, de 9 de Julho e nº 39/97, de 13 de Março.

Pretendeu-se assim garantir, com esta Comissão a incorporação dos contributos de todos aqueles que poderiam intervir na criação de respostas ajustadas ao quadro multidimensional da pobreza e da exclusão, para que as intervenções propostas pudessem ser mais do que um mero intervalo na situação de desfavorecimento.

Como afirmou a primeira Presidente da CMSE, Gertrudes Jorge "...o Mercado Social de Emprego veio tornar mais visível algo que já constituía em certa medida uma prática e uma necessidade, sendo a partir desse momento que em Portugal se assume, ao mais alto nível, a determinação em investir numa estratégia concertada e integrada de promoção de iniciativas inseridas neste quadro de referência, garantindo uma real conjugação de esforços e chamando os parceiros sociais e a sociedade civil à participação na definição dos planos concretos de intervenção." (2000:9). Afirmavam-se assim, no seio da Comissão os quatro princípios de base que norteariam toda a sua actividade durante o período em que subsistiu⁴⁹: periorizar acções que pudessem resultar de movimentos de dinamização sócio-local; incentivar a participação e o envolvimento das populações; partilhar os recursos disponíveis; fomentar as modalidades de cooperação e o estabelecimento de parcerias entre as entidades envolvidas.

Estes princípios serviriam para cumprir o ideário da ambição nacional do MSE: um meio para possibilitar o acesso ao emprego ou reforçar competências sociais e profissionais de pessoas desempregadas, em particular daqueles que já tinham um longo período de afastamento do mercado de trabalho, e que necessitavam de uma resposta em sede de política de emprego, reconhecendo-se todavia que o seu perfil de acesso aos seus programas e medidas era caracterizado por grande heterogeneidade e fragilidade e, simultaneamente, um modo para assegurar o crescimento de actividades que contribuíssem para a melhoria da qualidade de vida das populações. O Estado assumiria o papel de mediação entre a economia e a sociedade nas áreas complementares de fomento à coesão social. Neste âmbito, Paulo Pedroso considerou mesmo que "o Estado tem que capitalizar este espaço para apoiar dinâmicas de quase-mercado que sustentem a satisfação das necessidades sociais que ficaram de fora face ao mercado em sentido estrito. Trata-se, no fundo, de uma intervenção do Estado não contra o mercado, ou à sua revelia, mas numa óptica construtiva de estímulo, apoiando o desenvolvimento de áreas e modalidades institucionais que têm profundas preocupações de ordem social." (2000:138).

Os programas e medidas do MSE integraram, por um lado, os PNE e, por outro, os Planos Nacionais para a Inclusão (PNAI), como instrumentos de uma intervenção concertada, sempre com o objectivo de combater a pobreza e prevenir os riscos da exclusão social e, conseqüentemente, contribuir para a construção de uma sociedade cada vez mais integradora e inclusiva. Os programas e medidas em execução visavam permitir aos abrangidos o contacto com o mundo do trabalho, o exercício de uma

⁴⁹ A CMSE foi extinta no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), com a publicação da Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, Decreto-lei nº 211/2006, de 27 de Outubro.

actividade profissional socialmente útil, a situação de treino/formação profissional ou mesmo uma situação de emprego. Há data, os programas em vigor eram: os Programas Ocupacionais⁵⁰, os Despachos Conjuntos e Protocolos⁵¹, o Programa Escolas-Oficinas⁵², as Empresas de Inserção⁵³, o Emprego Protegido⁵⁴ e o Programa Inserção Emprego⁵⁵. Foram ainda incorporados no MSE, ao longo do tempo, alguns programas/medidas de expressão regional ou de menor expressão física, como pode verificar-se no Quadro 3.

⁵⁰ Criados pela Portaria nº 129/96, de 30 de Maio, estes Programas tiveram por principal objectivo assegurar aos trabalhadores desempregados subsidiados ou em situação de grande carência económica, social e relacional, uma ocupação socialmente útil, enquanto não tivessem alternativas de trabalho ou de formação profissional, garantindo-lhes um rendimento de subsistência. O programa tinha a duração máxima de 12 meses consecutivos e excepcionalmente poderia ser prorrogado por mais 12 meses. O regime de apoio às actividades ocupacionais foi revisto pela Portaria nº 128/2009, de 30 de Janeiro, que regulamenta as medidas «Contrato emprego -inserção» e «Contrato emprego-inserção+»

⁵¹ A formalização, entre 1996 e 1999, de Despachos Conjuntos, celebrados entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade e outros Ministérios (Ministério da Cultura, Ministério da Educação, Ministério da Administração Interna, Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Turismo) assim como, Protocolos celebrados entre o Instituto do Emprego e Formação Profissional e outros Serviços (Instituto Português do Património Arquitectónico; Comissão Nacional Especializada em Fogos Florestais, Direcção-Geral da Saúde de Lisboa e Vale do Tejo e Instituto de Reinserção Social), permitiram fomentar o espírito do trabalho em parceria e de partilha de responsabilidades e simultaneamente aumentar a empregabilidade dos desempregados abrangidos, na medida em que as acções desenvolvidas ao abrigo destas acções de cooperação possibilitaram complementar experiências profissionais, formativas, sociais e pessoais. Igualmente aproveitaram os cidadãos e as comunidades locais em que os projectos ocupacionais se desenvolveram, reconhecendo-se assim socialmente o trabalho daqueles que à partida se encontravam numa situação de exclusão do mercado de trabalho. Refira-se que a duração destas acções era variável em função das acções acordadas e dos planos apresentados por cada um dos serviços promotores.

⁵² A Portaria nº 414/96, de 24 de Agosto, criou este Programa que teve uma dupla vertente de formação/emprego, apostando nos ofícios tradicionais, em novas actividades ligadas ao meio ambiente e à valorização do património natural e urbanístico. Procurou recuperar e valorizar estas actividades, sempre na perspectiva de aumentar a empregabilidade dos formandos. Teve como destinatários jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração, aos quais foi facultada uma formação teórica e prática com a duração de 12 meses, sendo expectável que após esse período os formandos transitassem para o mercado de trabalho, prevendo-se para tal modalidades de apoio como: apoio à contratação ou à criação do próprio emprego ou de empresas

⁵³ A Portaria nº 348-A/98, de 18 de Julho, criou as empresas de inserção. Estas visam promover a aquisição e o desenvolvimento de competências pessoais, profissionais e sociais adequadas ao exercício de uma actividade profissional, de modo a facilitar a integração de pessoas em processo de inserção na vida activa. Paralelamente, pretendem estimular o desenvolvimento sócio local pela criação de emprego, satisfação de necessidades sociais e fixação das populações em regiões em risco de desertificação. A medida abrange desempregados de longa duração e outros desempregados em situação de desfavorecimento face ao mercado de trabalho. Supõe uma fase de formação, com a duração máxima de 6 meses e um período de profissionalização não inferior a seis meses nem superior a 24 meses. As empresas de inserção organizam-se e funcionam segundo modelos de gestão empresarial, com as adaptações exigidas pelos fins que prosseguem e devem possuir equipas de enquadramento que acompanhem os trabalhadores que se encontrem em processo de inserção. A sua inovação é o pressuposto da rotatividade dos trabalhadores, pois concluído um ciclo de inserção (fase de formação mais fase de profissionalização) deverá iniciar-se um novo ciclo com outros trabalhadores. Esta medida ainda se encontra em vigor.

⁵⁴ Esta é uma resposta específica criada em 1983 pelo Decreto-lei nº 40/83, de 25 de Janeiro; Decreto-lei nº 195/85, de 24 de Junho e Decreto Regulamentar nº 37/85, de 24 de Junho. Programa dirigido às pessoas com deficiência, no sentido de proporcionar o acesso a realização de uma actividade útil e remunerada, integrada no conjunto das actividades económicas e beneficiando de medidas especiais de apoio por parte do Estado. Esta medida, podia desenvolver-se em Centros de Emprego Protegido, que são unidades de produção que possuem de personalidade jurídica, autonomia financeira e funcionam em moldes empresariais normais embora subvencionadas pelo Estado, no que se refere a participações salariais e apoios ao investimento, ou em Enclaves, onde grupos de pessoas com deficiência desenvolvem a sua actividade profissional sob condições especiais em estruturas produtivas comuns, sendo igualmente os seus postos de trabalho apoiados pelo Estado. O objectivo último do Emprego Protegido é que os seus trabalhadores possam passar progressivamente a integrar respostas no mercado competitivo de trabalho. O Decreto-lei nº 290/2009, de 12 de Outubro, veio introduzir alterações nos regimes de apoio e na estrutura do Emprego Protegido.

⁵⁵ A Portaria nº 1109/99, de 27 de Dezembro, veio criar este Programa específico e temporário, definindo desde logo, como data limite de aprovação de projectos o final do ano de 2003. O Programa visou apoiar o desenvolvimento de actividades de interesse social por beneficiários do RMG com acordos de inserção assinados nas áreas do emprego e/ou formação profissional. Foi promovido, no âmbito do MSE, pelo IEFP e pelo Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS). Este Programa concretizava-se através de projectos de actividades promovidas em áreas como serviços de apoio social e de proximidade, reabilitação do património ambiental, arquitectónico e cultural, animação turística e dos tempos livres, melhoria das infra-estruturas e dos serviços de saneamento básico, desenvolvimento rural e multifuncionalidade na agricultura. Pressupunha, na sua dinâmica, uma formação específica, com a duração mínima de 250 horas, destinada à aquisição das competências adequadas ao exercício da actividade de interesse social, e o exercício efectivo dessa actividade por um período de 12 meses, podendo ser prorrogado por mais 6 meses, mediante justificação fundamentada e autorização do IEFP.

De facto, o conjunto de programas que o MSE agregou permitiu que um largo conjunto de indivíduos há muito afastados do mercado de trabalho e socialmente desfavorecidos, nomeadamente: desempregados de longa duração, pessoas em processo de recuperação de comportamentos aditivos de álcool ou drogas, beneficiários do RMG/RSI, pessoas com deficiência e incapacidades, ex-reclusos, jovens em risco, membros adultos de famílias monoparentais, pessoas com perturbações psiquiátricas em processo de recuperação, pessoas sem-abrigo, mulheres vítimas de prostituição, pudessem, ainda que temporariamente, reconstruir laços de participação social e prover a seu auto-conceito pelo reconhecimento da sua capacidade de produzir e de na sua sequência auferir um rendimento.

Na sequência do balanço realizado pela Comissão do Mercado Social de Emprego, no décimo aniversário da sua implementação, podemos verificar, no Gráfico 1, que estiveram envolvidas nas suas respostas, durante esses 10 anos, cerca de 590 mil pessoas desempregadas, com uma despesa total próxima dos 740 milhões de euros. Os anos de 1999 a 2003 afirmaram-se como os anos de maior execução das medidas, tendo atingido no ano 2000 o seu ponto de execução máxima, com 65 385 pessoas envolvidas e um investimento financeiro de 94,1 milhões de Euros.

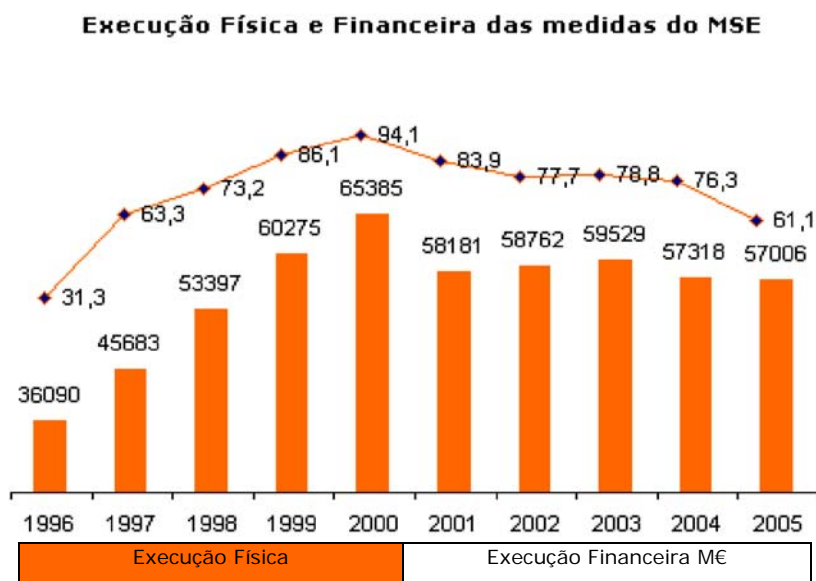


Gráfico 1 – Evolução da Execução Física e Financeira das Medidas do Mercado Social de Emprego (1996 a 2006)

Fonte: IEFP, Departamento de Planeamento Estratégico

Note-se que quando o MSE foi institucionalizado em 1996, existiam apenas quatro programas/medidas que englobavam cerca de 36 mil pessoas. Em 2005, existiam mais seis programas/medidas do que no início, abrangendo, nessa data, cerca de 57 mil pessoas, o que representou um aumento de 58% em relação a 1996.

De modo global, e como pode verificar-se no Gráfico 2, os Programas Ocupacionais (para Subsidiados e Carenciados) constituíram-se indiscutivelmente como a resposta mais abrangente, com 78% do total dos envolvidos. Esta foi uma medida que devido à legislação enquadradora, era de fácil acesso aos desempregados, constituindo-se muitas vezes como uma primeira resposta de contacto, ou regresso, ao mundo do trabalho, proporcionando experiência, rendimento e valorização pessoal e profissional. No extremo oposto, encontramos a medida Emprego Protegido, com apenas 1% de abrangência, o que pode justificar-se pela especificidade do seu público destinatário⁵⁶ e pelo tipo de investimento exigido aos seus promotores. A resposta especificamente criada para os beneficiários RMG/RSI, o Programa Inserção-Emprego, respondeu a 4% da população envolvida.

Distribuição dos abrangidos pelas medidas do MSE

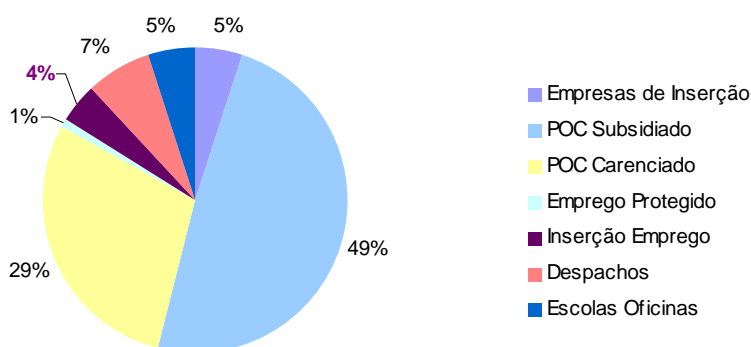


Gráfico 2 – Abrangidos por Medida do Mercado Social de Emprego (Balanço dos 10 anos do MSE – 1996-2005)

Fonte: IEFP, Departamento de Planeamento Estratégico

Numa análise mais fina, por Programa/Medida ao longo desses 10 anos, como explanado na Tabela 1, pode verificar-se que:

O número total de abrangidos, em cada ano, pelos Programas Ocupacionais, não apresenta no total uma variação muito acentuada. No entanto, ao fazermos uma análise por modalidade, pode confirmar-se que os POC Subsidiados, ao contrário dos POC Carenciados apresentaram um crescimento anual constante, relativo ao número de abrangidos. Assim, se até 1998 os POC Carenciados atingiram mais pessoas que os Subsidiados, essa situação foi claramente invertida a partir do ano 1999, altura em que o Programa para Carenciados começou a decrescer acentuadamente.

⁵⁶ Pessoas com deficiência com capacidade de trabalho inferior a um terço da capacidade média de trabalho de um outro trabalhador para o mesmo posto de trabalho.

O programa Empresas de Inserção viu aumentar progressivamente, desde o ano da sua criação, 1998, o número de destinatários envolvidos, tal tem de ligar-se necessariamente à dinâmica de estímulo à criação de Empresas de Inserção, que alcançou o seu pico máximo em 2003, e tem vindo a descer ligeiramente a partir desse momento, com a estabilização da rede.

A medida Inserção Emprego, exclusivamente criada para responder às necessidades de empregabilidade dos beneficiários do RMG/RSI, teve execução crescente desde a sua criação em 2000 até à sua extinção em 2003. A partir dessa data, o número de abrangidos vieram a diminuir tornando-se a execução residual porque relativa apenas a projectos aprovados até Dezembro de 2003.

No Quadro 4, podemos encontrar tanto para as Empresas de Inserção, como para o Programa Inserção-Emprego a indicação dos “Prémios de Integração” e dos “Prémios de Inserção” respectivamente, com valores muito baixos, se comparados com o número dos seus beneficiários. Tal demonstra a baixa capacidade destes Programas garantirem a manutenção dos seus destinatários no mercado de trabalho pela via da contratação sem termo no promotor.

O Programa Escolas-Oficinas teve uma boa e progressiva adesão até ao ano 2000, eventualmente justificada pelo facto das artes e ofícios artesanais ainda estarem bastante enraizados em algumas regiões do país. A partir desse ano, começa a verificar-se um decréscimo significativo do número de pessoas envolvidas, sendo a sua execução em 2005 já meramente residual.

Os Despachos Conjuntos e Protocolos com vários Ministérios ou com outras Instituições Sociais, apresentam uma dinâmica crescente até ao ano 2000, ano a partir do qual se assiste a uma quebra acentuada no número de pessoas que abrangem, verificando-se desde então uma diminuição progressiva do número de envolvidos.

Refira-se, no entanto, que a análise da execução destes Programas não pode ser realizada exclusivamente pela leitura simplificada do número daqueles que deles beneficiam. O seu maior ou menor impacto é fortemente condicionada por orientações políticas, para se investir mais nuns em detrimento de outros, e sobretudo da maior ou menor disponibilização orçamental anual.

Quadro 4 – Abrangidos por Medida do Mercado Social de Emprego

(Balanço dos 10 anos do MSE – 1996-2006)

| Programas/ Medidas | Nº de Pessoas Abrangidas nas Medidas/ Programas do MSE (1996-2006) | | | | | | | | | | |
|--|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2005 | 2005 | 2006* |
| Escolas-Oficinas | 638 | 1176 | 3376 | 4057 | 5288 | 4887 | 3735 | 2256 | 738 | 89 | |
| Empresas de Inserção | | | 555 | 2421 | 3109 | 4236 | 4693 | 4603 | 4443 | 4265 | 3268 |
| Empresas de Inserção - Prémio de Integração | | | | | | | | 115 | 219 | 184 | 34 |
| Inserção- Emprego | | | | | 3185 | 5791 | 6262 | 5393 | 2675 | 635 | |
| Inserção- Emprego - Prémio de Inserção | | | | | | | | 16 | 29 | 46 | |
| Programas Ocupacionais - Carenciados | 20100 | 25932 | 25924 | 20914 | 15434 | 9504 | 9043 | 9354 | 11026 | 11880 | 4768 |
| Programas Ocupacionais - Subsidiados | 14669 | 14973 | 19485 | 24586 | 26655 | 29191 | 32093 | 34977 | 35291 | 37096 | 28685 |
| Despachos Conjuntos e Protocolos | | 2397 | 3410 | 7574 | 10994 | 3902 | 2154 | 2074 | 2171 | 2094 | 986 |
| Programa de Apoio à Iniciativa Privada (PAIPS) | | | | | 8 | 24 | 102 | 57 | 36 | 10 | 3 |
| Emprego Protegido | 683 | 605 | 647 | 723 | 712 | 646 | 680 | 684 | 690 | 707 | 714 |
| Total | 36090 | 45083 | 53397 | 60275 | 65385 | 58181 | 58762 | 59529 | 57318 | 57006 | 38458 |

*reportado a Junho de 2006

Fonte: IEFP, Departamento de Planeamento Estratégico

Tal como Gertrudes Jorge afirmou "...o Mercado Social de Emprego é hoje uma referência incontornável no quadro das políticas de desenvolvimento económico e social." (2000:16). De facto, importa reconhecer que os efeitos que resultaram da aplicação destes programas e medidas não podem limitar-se a uma leitura directa no número de pessoas por elas abrangidos enquanto garante de um rendimento e de uma ocupação por um período de tempo. Importa não esquecer a componente formativa que muitos deles promoveram ou fomentaram, eventualmente aumentando as oportunidades de inserção a pessoas desempregadas e em situação de desfavorecimento do ponto de vista cultural, social e profissional. Simultaneamente, a prestação de serviços de apoio, como é o caso dos cuidados ao domicílio, a guarda de crianças, a ocupação dos seus tempos livres, entre outros, beneficiaram não só os desempregados integrados e as suas famílias mas também as comunidades locais que usufruíram da prestação dos seus serviços.

3.3 Rendimento Mínimo Garantido / Rendimento Social de Inserção

O Rendimento Mínimo Garantido (RMG) foi implementado no país pelo XIII Governo Constitucional⁵⁷, em 1996⁵⁸, inicialmente a nível experimental e posteriormente generalizado a todo o território nacional a partir de Julho de 2007⁵⁹. Este instrumento de combate à pobreza e exclusão, ao acautelar condições mínimas de dignidade humana, foi gizado a partir de um modelo já testado noutros países da Europa cuja implementação foi fortemente recomendada pela Comissão Europeia⁶⁰, cujas directrizes se baseavam no “direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana” e para fazer face aos crescentes problemas de desemprego persistente ou precário, de pobreza e exclusão social.

Esta prestação social do regime não contributivo da Segurança Social, visava assim, cobrir as necessidades essenciais dos indivíduos e das suas famílias em situação de extrema carência, constituindo-se, como “uma última rede de segurança contra a miséria e a destituição.” (Hespanha, 2001:44). Desta forma, o RMG garantia o direito à subsistência daqueles que não tinham recursos, independentemente do motivo ou de terem alguma vez contribuído para o sistema de Segurança Social, assumindo o Estado um papel protector ao assegurar um mínimo de sobrevivência. Era uma prestação de natureza pecuniária, de montante variável, em função da dimensão do agregado e de carácter temporário. Associado à prestação social, previa-se a realização de Acordos de Inserção com os seus beneficiários, no sentido de promover a sua inserção social e/ou profissional. O Programa de Inserção consistia no conjunto de acções, cujos princípios eram definidos pelos Ministérios da Solidariedade e Segurança Social e para a Qualificação e o Emprego e assumido localmente por acordo entre as Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) e os titulares do direito à prestação, com vista à criação das condições para a sua progressiva inserção social e dos membros do seu agregado familiar. O RMG assumiu assim a forma de medida territorializada, no sentido em que as decisões eram tomadas a nível local, através de estruturas de parceria alargadas, para que se encontrassem recursos de inserção e se alargasse a responsabilidade colectiva na busca de recursos face à exclusão social.

⁵⁷ A introdução do RMG já tinha sido discutida na legislatura anterior, por proposta de projecto de Lei apresentadas pelo PCP e pelo Partido Socialista, ambas rejeitadas na AR pelos votos contra do Partido Social Democrata e do Partido Popular. Em Maio de 1996 o Partido Comunista Português e o Governo voltaram a propor a medida, tendo sido aprovada a proposta pelo Governo.

⁵⁸ Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho e Decreto-lei nº 196/97, de 31 de Julho.

⁵⁹ De acordo com Ferro Rodrigues, então Ministro da Solidariedade e Segurança Social, a Lei do RMG tinha três objectivos fundamentais: “Em primeiro lugar, cria um instrumento coerente no contexto de protecção social, reconhecendo a cada cidadão residente em Portugal o direito a um nível mínimo de subsistência, desde que se encontre numa situação de exclusão e esteja activamente disponível para seguir um caminho de inserção social. Em segundo lugar, a nova medida é criada sob a forma de contrato social que compromete o Estado, os parceiros sociais, as instituições de solidariedade social, as autoridades municipais e os cidadãos, sendo que o primeiro se compromete a conceder uma prestação financeira e, em conjunto com o segundo a apostar na criação de oportunidades para a inserção social e, por sua vez, os últimos se comprometem a seguir as trajectórias de inserção que foi possível criar. Em terceiro lugar, este novo instrumento é criado no contexto de um sistema de protecção social, sendo equiparado com a pensão social porque se entende que deve representar um nível mínimo de protecção social universal.”.

⁶⁰ Recomendação nº 92/441/CEE.

O RMG é tido como a primeira medida existente em Portugal com carácter transversal e acessível a todos os cidadãos, cujo objectivo central se prendia com o combate à pobreza e exclusão social e, particularmente, à diminuição da sua severidade. Mas, para além de garantir a todos o direito de acesso a mínimos sociais, tinha subjacente a progressiva inserção social e/ou profissional dos seus beneficiários. Foi com este objectivo que foi desenvolvido o Programa Inserção Emprego, destinado ao desenvolvimento pessoal e inserção social e profissional dos beneficiários do RMG.

A avaliação do impacto do RMG nos primeiros anos da sua implementação em Portugal, levada a cabo pelo Instituto para o Desenvolvimento Social, entretanto extinto, e pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social, em 2002, permitiu verificar que a primeira imagem do RMG, para os beneficiários e para a população em geral, era a de uma prestação pecuniária, de carácter regular e indispensável à sobrevivência diária e satisfação das necessidades básicas, sem qualquer tipo de alusão ao Plano de Inserção. Existia um grau de elevada passividade e dependência em relação à medida por parte de um número significativo dos seus beneficiários, para quem o RMG representava a única prestação de carácter regular que alguma vez tinham recebido. De notar que a maioria dos beneficiários apresentava uma história marcada por níveis de pobreza extrema, reproduzindo os padrões de vida da sua família de origem. Para além da pobreza persistente, verificou-se, também, tratar-se de uma população marcadamente jovem, situando-se, a maior parte, entre os 25 e os 44 anos, com baixas qualificações e inserções profissionais precárias, e onde coexistiam, não raras vezes, problemas de saúde (doença crónica, física e mental) e dependências (alcoolismo e toxicodependência).

Os destinatários do RMG foram agrupados, na sua grande maioria, em determinados perfis, tais como: famílias com problemas de saúde, famílias monoparentais femininas, minorias étnicas, pessoas isoladas e jovens em situação de marginalidade. Em todos os perfis analisados, um número significativo de casos conhecia a designada pobreza herdada, entendida por múltiplas e cumulativas formas de carência, tais como fome ou deficiente dieta alimentar, más condições de habitabilidade, trabalho árduo dos pais, experiência pessoal de trabalho infantil e abandono precoce da escola.

Segundo dados do IEFP, estavam inscritos nos seus Centros de Emprego, no ano de 2002, o último ano de execução da medida RMG, um total de 67 357 beneficiários da medida. Dos inscritos, 40% pertencia à área geográfica de abrangência da Delegação Regional do Norte e 28% à da Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo, que era assim a segunda Delegação com maior número de beneficiários da medida inscritos.

Utentes RMG inscritos no IEFP (2001/2002)

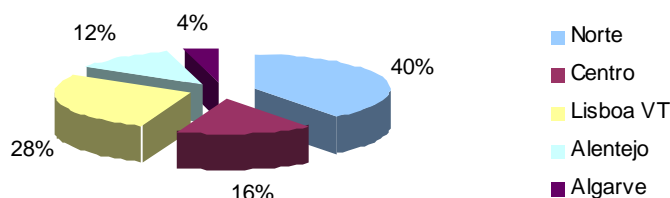


Gráfico 3 – Beneficiários do RMG inscritos nos Centros de Emprego (2001/2002)

Fonte: IEFP

De salientar que se tratava de uma população maioritariamente jovem (a maior parte situava-se no escalão etário entre os 25 e os 44 anos), feminina (67%) e com níveis de qualificação escolar reduzidos (42% dos utentes inscritos possuía nível de escolarização inferior ou igual ao 1º ciclo).

Em função destas características, onde emerge um défice ao nível das competências básicas que lhes tolhe a capacidade de accionar esforços para a integração e manutenção no mercado de trabalho, do total de beneficiários de RMG inscritos nos Centros de Emprego no ano de 2002, 61,4% não reunia as condições necessárias para integração imediata no mercado de trabalho, tornando imprescindível a sua capacitação, nomeadamente através do reforço de competências base, por meio do recurso à formação profissional.

Utentes RMG com resposta em 2002, por Delegação Regional

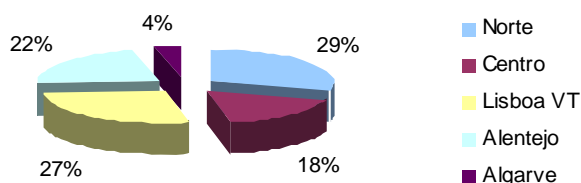


Gráfico 4 – Beneficiários do RMG com resposta em 2002 por Delegação Regional

Fonte: IEFP

Do total de beneficiários de RMG inscritos no IEFP em 2002 (67 357), 15.492 foram abrangidos com resposta de integração em medidas de emprego e/ou formação, tendo, a maioria destes, idades inferiores a 45 anos e, cerca de 18%, idade inferior a 24 anos.

As mulheres foram aquelas com maiores oportunidades no que respeita à integração no mercado de trabalho, pelo que, apesar de o número de utentes abrangidos pelo RMG pertencer maioritariamente ao sexo feminino (67%), a abrangência da medida suplantou o peso que estas tinham no total de abrangidos.

Quadro 5 - Execução dos Programas e Medidas em 2002

| Programas e Medidas | DR Norte | DR Centro | DR Lisboa VT | DR Alentejo | DR Algarve | Total | | Grau Exec |
|--|-------------|-------------|--------------|-------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| | Exec | Exec | Exec | Exec | Exec | Meta | Exec | |
| Orientação Profissional | 722 | 112 | 428 | 185 | 61 | 2000 | 1508 | 75,4% |
| Formação Profissional | 133 | 95 | 286 | 324 | 28 | 2500 | 866 | 34,6% |
| Aprendizagem | 6 | 2 | 17 | 2 | 1 | 100 | 28 | 28,0% |
| Form. Socioprofissional/ Educação-Form. | 20 | 27 | 19 | 31 | 1 | 200 | 98 | 49,0% |
| Qualificação Profissional | 15 | 11 | 18 | 58 | 10 | 200 | 112 | 56,0% |
| FP para Desempregados | 58 | 20 | 114 | 175 | 13 | 1000 | 380 | 38,0% |
| Cursos EFA | 12 | 16 | 60 | 50 | 3 | 1000 | 141 | 14,1% |
| Outros | 22 | 19 | 58 | 8 | 0 | - | 107 | - |
| Emprego | 3100 | 2009 | 2897 | 2659 | 254 | 12600 | 10919 | 86,7% |
| Escolas Oficina | 60 | 22 | 56 | 23 | 3 | 400 | 164 | 41,0% |
| Empresas de Inserção | 32 | 74 | 100 | 36 | 2 | 350 | 244 | 69,7% |
| Estágios Profissionais | 8 | 8 | 11 | 11 | 3 | 75 | 41 | 54,7% |
| Criação de Emprego | 1 | 4 | 4 | 3 | 1 | 50 | 13 | 26,0% |
| POC's | 788 | 800 | 1011 | 1452 | 127 | 5000 | 4178 | 83,6% |
| Inserção Emprego | 2209 | 1097 | 1706 | 1132 | 118 | 6625 | 6262 | 94,5% |
| Outros | 2 | 4 | 9 | 2 | 0 | 100 | 17 | 17,0% |
| Colocações | 535 | 548 | 599 | 225 | 229 | 3000 | 2136 | 71,2% |
| Total | 4490 | 2764 | 4210 | 3393 | 572 | 20100 | 15429 | 76,8% |

Fonte: IEFP

Das medidas e programas do Mercado Social de Emprego, o Programa Inserção/Emprego foi, em 2002, aquele em que foram integrados um maior número de beneficiários de RMG. Do total de abrangidos por uma medida de emprego e formação (15 429), 6262 foram integrados neste programa, o que propiciou a mais alta taxa de execução relativamente à meta estabelecida e consequentemente proporcionou, juntamente com os POC, que o número de respostas no âmbito dos programas de emprego alcançasse uma execução total de 86,7% relativamente à meta definida.

Em 2002, como pode verificar-se no Quadro 5, o processo de encaminhamento para a formação profissional não era uma prioridade, tendo a meta considerada sido de 2500 beneficiários abrangidos e a execução real de apenas 866, com uma taxa de execução de apenas 34.6%.

No total, e tendo em conta todos os programas e medidas do IEFP disponibilizados para os beneficiários do RMG e as metas estabelecidas, para o ano de 2002, foi alcançada uma taxa de execução de 76,8%. Na distribuição regional, destacam-se as execuções alcançadas nas regiões Norte e Lisboa e Vale do Tejo, seguidas do Alentejo, que apresentou uma muito boa dinâmica regional, seguida das regiões Centro e Algarve.

Em 2003, no âmbito do XV Governo Constitucional, surge o Rendimento Social de Inserção (RSI)⁶¹, em substituição do RMG, com a ambição de aprofundar o carácter social da prestação, pretendendo conferir-lhe maior eficácia, maior transparência e maior exigência e rigor na atribuição e fiscalização. À semelhança do RMG, trata-se de uma prestação mensal de natureza pecuniária e de carácter transitório, com montante variável, de acordo com a situação de cada beneficiário, e prevê igualmente a existência de um Programa de Inserção⁶² que integra um conjunto de acções destinadas à gradual integração social dos titulares da medida, bem como dos membros do seu agregado familiar. Esta medida destina-se, entre outros, a grupos que vivem quadros de especiais desvantagens, como pessoas com deficiência, ex-reclusos, pessoas com problemas de dependências tóxicas, elementos de grupos étnico-culturais minoritários, no sentido de gerar factores de integração que permitam o acesso ao emprego de pessoas que tendem a ser marginalizadas ou sobre as quais recai um estigma social que não lhes permite ter as mesmas taxas de actividade que a restante população.

O RSI realça o seu carácter transitório, penalizando de forma mais grave que o RMG o incumprimento dos compromissos assumidos pelos titulares e beneficiários, bem como quaisquer comportamentos considerados abusivos e fraudulentos, introduzindo condições mais restritas de acesso e manutenção do direito à prestação.

⁶¹ Lei nº 13/2003, de 21 de Maio, que o define como uma “prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção, de modo a conferir às pessoas e ao seu agregado familiar apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e que favoreçam a progressiva inserção laboral, social e comunitária.”.

⁶² O Programa de Inserção tem subjacente um relatório social e dele devem constar os apoios a conceder, assim como as obrigações assumidas pelo titular do RSI e, se for o caso, pelos restantes membros do agregado familiar. Estas acções devem consubstanciar-se em aceitação de trabalho ou de formação profissional, frequência do sistema educativo ou de aprendizagem, participação em programas de ocupação ou outros de carácter temporário que favoreçam a inserção no mercado de trabalho ou satisfaçam necessidades sociais e comunitárias.

A Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção é o órgão que trata do acompanhamento da actividade desenvolvida e da avaliação da execução da legislação do RSI e da sua eficácia.

A implementação do Programa no terreno cabe aos Núcleos Locais de Inserção (NLI), que analisam cada processo familiar individualmente, sendo esta considerada uma das maiores potencialidades da medida, por permitir uma actuação local e personalizada. No que respeita às áreas de inserção, estão previstas acções no âmbito do emprego, da formação profissional, da educação, da saúde, da acção social e da habitação.

Capítulo IV - A Influência da Adesão à União Europeia nas Políticas Sociais Nacionais

1. A Europeização

O fenómeno da integração europeia constitui uma das mais evidentes mutações nos processos políticos na Europa do pós-guerra, com impactos de relevo nos países que progressivamente a foram incorporando. Considerando, mesmo, Nugent e Paterson que “a criação de um sistema político a nível europeu foi o aspecto mais proeminente da governação e política da Europa Ocidental na era moderna.” (2003:92).

Mas se o impacto da integração europeia assume a forma de evidência, a sua natureza está longe de ser constante. A análise da relação entre a UE e as políticas domésticas dos Estados-membros é complexa do ponto de vista das suas repercussões e não é isenta de dificuldades, se assumirmos que este é ainda um processo recente, de constante construção e reconstrução, condicionado pelos seus sucessivos momentos de alargamento, o que levou Olsen a afirmar que a UE é uma entidade “fluida, ambígua e híbrida.” (1997:165).

No âmbito das dificuldades de caracterização do fenómeno da europeização, desde logo sobressai o facto de, por vezes, se tornar extremamente difícil isolar o chamado “efeito UE” de outros fenómenos de nível global, supra-nacional ou nacionais susceptíveis de provocar efeitos idênticos. Jalali reafirma esta cogitação, ao referir que “a existência de mudanças que são contemporâneas aos processos de integração europeia por si só não garante a existência de um processo de europeização” (2007:6) . O estabelecimento de relações de causa/efeito assume enormes dificuldades neste domínio, sobretudo se pensarmos que a complexidade aumenta quando as políticas nacionais de alguns Estados, são elas próprias, um dos factores de influência sobre a UE.

Tal remete-nos para a complexidade do conceito de Europeização. Conceito que nos surge ainda suficientemente aberto, pela controvérsia que tem gerado, eventualmente pelos diversos impactos suscitados em diferentes domínios das respectivas políticas nacionais, bem como, pela intensidade e ritmo com que se impõe nos seus diversos Estados-membros. Radaelli formula um conceito em que entende este fenómeno como um “processo de construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, políticas, estilos, modos de actuação, interesses e normas partilhadas que são em primeiro lugar definidos e consolidados ao nível das estruturas da UE e depois incorporados na lógica dos discursos doméstico (...) nas estruturas políticas e nas políticas públicas dos Estados-membros.” (2003:30). O que permite, segundo Jalali, encontrar no padrão europeu o *benchmark* para o desenvolvimento e adopção de práticas nacionais. Featherstone segue a mesma lógica de aproximação ao conceito, ao considerar a europeização como a “adaptação dos contextos institucionais num sentido lato, (de regras, procedimentos, normas e práticas) em diferentes

níveis políticos como resultado das dinâmicas de integração” (2003:19). Destacam-se destas duas formulações do conceito, duas ideias-chave: a de incorporação, que nos surge mediada pelos decisores políticos e também pelo passado histórico e cultural e social de cada nação e a de adaptação, mais centrada nos modos de transposição/adopção, pelos sistema de governação multi-nível⁶³, das políticas comunitárias nos diversos sectores.

Uma das dimensões mais relevantes da europeização consiste em compreender o seu impacto sobre os poderes executivos nacionais. A partilha de responsabilidades e/ou autoridade governativa com o nível supra-nacional tem levado alguns autores, como Jessop (1994) a identificarem um progressivo padrão de esvaziamento dos Estados centrais nacionais por oposição a uma UE que detém (conjuntamente com as suas Agências), em algumas áreas de política, a autoridade de aplicar as suas regulações sobre os Estados-membros. Outros autores, como Müller (2003) consideram que os Governos nacionais permanecem actores privilegiados nos processos de decisão europeus, não só na dimensão de escolha e influência dos processos de decisão europeus, mas também na adopção de estratégias inovadoras para ultrapassar bloqueios que possam vir a ser criados pela UE. Se essa dimensão pode ser verdade para alguns Estados-membros, Jalali afirma que, no caso português, estes pressupostos não são válidos, dada a sua adesão tardia à EU e à sua posição periférica, quer em termos políticos como económicos, no seio da União. Considera o autor que as regras provindas do nível europeu são claramente autónomas das preferências nacionais, analisando a europeização nacional numa perspectiva de cima para baixo, de isomorfismo político, como o exprime Radaelli (2003)⁶⁴.

Radaelli define quatro tipos de adaptação às pressões europeias por parte dos estados nacionais: inércia, absorção, transformação, e redução. Esta tipologia espelha a extensão e direcção do processo de europeização, que pode inclusivamente ser negativa. Nessa situação, de redução, a reacção dos agentes nacionais, condicionada por múltiplos pontos de veto contrários às orientações emanadas por Bruxelas, pode levar o Estado a acentuar o seu desalinhamento com o nível europeu. Em quadros de inércia, verifica-se uma ausência de mudança, uma apatia que assume, muitas vezes, a forma de prorrogação na transposição de directivas ou a criação de obstáculos a mudanças compelidas pela UE. A absorção, por sua vez, espelha uma adaptação das estruturas nacionais ao contexto europeu, sem todavia passarem por grandes transformações. Como destaca Heritier (2001) citado por Radaelli (2003), esta origina uma acomodação aos requisitos das políticas públicas europeias, sem contudo originar uma efectiva transformação na estrutura essencial e nos modelos de comportamento do sistema político. A transformação, por seu lado, implica efectivamente uma mudança de paradigma, a adopção dos novos modelos e a consequente alteração basilar do comportamento político nacional. A tipologia de Radaelli estabelece critérios de análise, mas importa

⁶³ A governação multi-nível para Peters e Pierre (2001:131) citados em Jalali (2007:3) define-se como sendo caracterizada por “trocas negociadas e não-hierárquicas entre instituições a nível transnacional, nacional, regional e local.”

⁶⁴ Segundo Wong (2005:78), podem identificar-se 5 escolas de pensamento sobre europeização, apresentadas infograficamente no Quadro 9 - Anexo 4.

reter que os resultados obtidos são influenciados não apenas pelo grau de pressão provindo da UE, mas também do nível de desalinhamento entre os níveis europeu e nacional. Ao mesmo tempo, vale a pena notar que para Jalali (2007) esta tipologia não é capaz de responder inteiramente à questão de “correlação vs. causalidade” na análise do impacto da europeização.

Com base na tipologia de Radaelli, Giuliani (2003:138) apresenta, no Gráfico 5, os níveis de transposições e a respectiva proporção de infracções nas várias etapas do processo de adesão pelos vários países que integravam a EU, entre 1986 e 2000. O padrão de adaptação de Portugal tende ser de “absorção”, mas uma absorção que surge enquanto mescla de padrões de “transformação” e “inércia”:

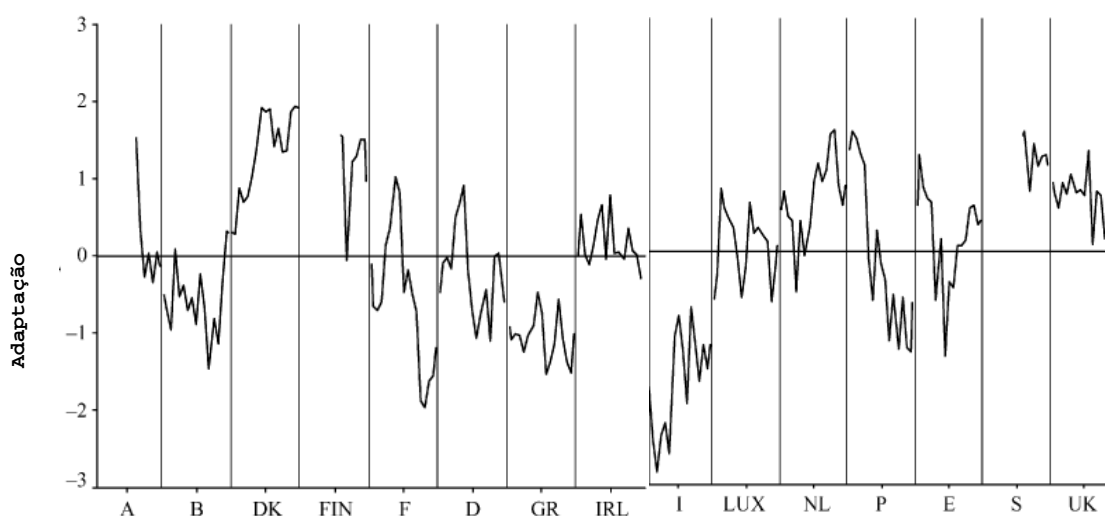


Gráfico 5 – Grau de Adaptação Nacional à UE (1986-2000)

Fonte: Giuliani (2003:138)

Numa outra perspectiva, a europeização pode ser entendida como um espaço de possibilidade para a afirmação interna dos governos nacionais. Jalali (2007), considera que a introdução de um patamar europeu gerou uma nova estrutura de oportunidades de poder, que os agentes nacionais, sobretudo os Governos, podem explorar em seu favor. Este patamar europeu tem constituído um importante recurso para o poder executivo na construção de apoio para algumas das suas políticas públicas. Featherstone (2003) trabalhou o conceito de “vinculação externa”, numa análise que reconhece um determinado grau de manobra dos Governos nacionais no sentido de assumir determinados compromissos europeus. Deste modo, a dimensão europeia serviria como uma forma de vincular o sistema político nacional a determinadas políticas públicas permitindo a *blame-avoidance*, com os Governos a poderem usar a dimensão europeia como um pretexto para implementar medidas que consideram desejáveis, mas receiam serem impopulares. No que respeita a esta dinâmica Jalali afirma que “em contextos como o português, caracterizados por uma fraca articulação directa por parte da sociedade civil e dos grupos de pressão dos seus interesses em Bruxelas, os executivos beneficiam ainda mais desproporcionalmente deste “trunfo europeu”. O monopólio de representação

de interesses nacionais na UE dos executivos facilita assim este processo de vinculação externa.” (2007:11). Ou seja, o Governo, como interlocutor quase exclusivo com a UE, pode gerir a seu favor, enfatizando ou desvalorizando, as decisões e as pressões europeias para a sua adopção.

Knill e Lehmkuhl (1999) estreitam esta possibilidade de “manipulação” pelos governos nacionais ao distinguirem três modos europeus de fazer política, que condicionam diferentes formas de impacto nacional. À primeira designaram de integração positiva, à segunda chamaram integração negativa e à terceira denominaram “esboço” de integração (no original *“framing” integration*). Na primeira a UE explícita e positivamente determina exigências institucionais que os Estados-membros devem cumprir, obrigando se necessário, a novos arranjos domésticos. Neste tipo de política os Governos nacionais têm limitado poder institucional. Na segunda, de forma implícita, a legislação europeia pode afectar os arranjos nacionais, alterando algumas regras, reconfigurando as relações de força, estimulando as oportunidades internas e o seu sucesso potencial. Estas políticas não prescrevem qualquer modelo institucional mas apontam caminhos. Na terceira, os autores, identificam a política europeia que não determina concretas exigências institucionais, nem induz a modificação dos seus contextos, apenas afecta indirectamente os arranjos domésticos nomeadamente pela alteração das crenças e expectativas dos actores nacionais. Neste modelo, o impacto interno das políticas europeias é principalmente baseado em alterações cognitivas que podem vir a condicionar correspondentes adaptações institucionais.

Se os autores consideram que em quase todas as políticas europeias podem ser identificados elementos dos três diferentes mecanismos de europeização, tendem contudo a associá-los a diversos tipos de políticas e, em última análise, a diferentes conceitos de integração europeia. Consideram que o exemplo mais paradigmático das políticas positivas, são as novas políticas de regulamentação do mercado, de regulamentação ambiental, de segurança e as políticas sociais. Às políticas de integração negativa associam as velhas políticas de regulação, muito liberais, criadas para garantir o funcionamento do mercado comum. As políticas de *“framing” integration* sustentam-se no “mercado de decisão”; têm, mais das vezes, por objectivo preparar para a implementação posterior de políticas positivas ou negativas. Este modelo de europeização é geralmente adoptado quando existem conflitos subjacentes de interesses entre os Estados-membros. Nesta situação, a UE tende a emanar recomendações simbólicas destinadas a estimular e fortalecer o apoio às reformas que pretende introduzir. Esta abordagem à europeização, nomeadamente no que se refere às políticas de *“framing” integration*, faz-nos regressar a Jalali e à sua reflexão sobre as atitudes dos cidadãos para com a UE, ao considerar que quanto maiores forem os níveis de confiança nas instituições europeias mais fácil será adoptar directivas comunitárias. O autor afirma mesmo “que as atitudes favoráveis dos portugueses para com a UE tendem a gerar uma maior eficácia da vinculação externa europeia.” (2007:12).

2. A Estratégia Europeia para o Emprego

O pleno emprego sempre foi um dos objectivos da Comunidade Europeia, o tema foi, desde logo, aflorado no Tratado de Roma em 1957. Paralelamente, os financiamentos do Fundo Social Europeu (FSE), criado em 1958, constituíram, desde o início, um instrumento de promoção do emprego e da mobilidade da mão-de-obra, suportando muitos dos objectivos de política que vieram a ser introduzidos nas directrizes para a promoção do emprego.

No entanto, a cooperação entre os Estados-membros traduzia-se sobretudo na colaboração tradicional entre Governos e estabelecia-se no âmbito de organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), plataformas multilaterais europeia e internacional para a cooperação, designadamente, no domínio dos mercados de trabalho.

Os problemas estruturais e as dificuldades macroeconómicas dos anos 90 fizeram emergir a necessidade de uma resposta coordenada a nível europeu. O chamado “Livro Branco de Delors”, sobre Crescimento, Competitividade e Emprego⁶⁵, em 1993, lançou a discussão do emprego à escala da União Europeia. Com base neste documento, o Conselho Europeu de Essen, um ano mais tarde, identificou cinco objectivos fundamentais que os Estados-membros se comprometeram a prosseguir: desenvolvimento dos recursos humanos através da formação profissional; apoio aos investimentos produtivos por meio de políticas salariais moderadas; melhoria da eficácia das instituições do mercado de trabalho; identificação de novas fontes de emprego por via das iniciativas locais e promoção do acesso ao mercado de trabalho de certos grupos como os jovens, os desempregados de longa duração e as mulheres. Estes objectivos consubstanciados na “Estratégia de Essen” não eram, porém, realizáveis sem um empenhamento firme por parte dos Estados-membros. Os sucessivos Conselhos Europeus, de Madrid em 1995 e de Dublin em 1996, avaliaram os progressos conseguidos pela “Estratégia de Essen”, aditando sucessivamente novas prioridades. Ao longo deste período, o Fundo Social Europeu apoiou a acção política dos Estados-membros por via do co-financiamento de programas de desenvolvimento das competências e da empregabilidade dos seus cidadãos.

Na sequência da inclusão do novo título “Emprego” no Tratado de Amesterdão, em 1997, os chefes de Estado e de Governo lançaram, aquando da Cimeira Europeia do Luxemburgo dedicada ao emprego, a Estratégia Europeia de Emprego com o objectivo de coordenar as políticas nacionais em matéria de emprego. Com efeito, o emprego passava a ser reconhecido enquanto questão de interesse comum para a Europa o que pressupôs o reconhecimento que a coordenação das políticas

⁶⁵ CE (1993), *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*. Bruxelas: Boletim CCE (Suplemento 6/93)

nacionais de emprego se tornava uma prioridade política da UE. O Tratado lança igualmente a base jurídica para a instituição de um Comité de Emprego e introduz a votação por maioria qualificada nas áreas relativas ao emprego, o que facilita a tomada de decisões na matéria. Foi justamente com base nessas novas disposições se afirmou a EEE. O objectivo desta estratégia seria o de reduzir o desemprego, de forma significativa, na Europa, num horizonte temporal de cinco anos. A Estratégia instituiu, um quadro de supervisão multilateral que compreende, nomeadamente, uma planificação anual, acompanhamento, análise e adaptação das políticas de emprego empreendidas pelos Estados-membros para coordenar os respectivos instrumentos de combate ao desemprego. Sustenta-se assim em: orientações para o emprego emanadas pela Comissão; planos de acção nacionais para o emprego, que em Portugal assumiram a forma de Plano Nacional de Emprego (PNE), que concretizam à escala nacional as orientações comuns; um relatório conjunto anual sobre o emprego que permite o acompanhamento das acções e a identificação das orientações a emanar para os anos subsequentes; bem como, recomendações do Conselho (deliberadas por maioria qualificada) aos diferentes Estados-membros.

A coordenação das políticas nacionais em matéria de emprego visou, essencialmente, vincular os Estados-membros a um conjunto de objectivos e de metas comuns, centrado em torno de quatro pilares: empregabilidade, espírito empresarial, adaptabilidade e igualdade de oportunidades.

A Estratégia Europeia de Emprego introduz um novo método de trabalho, o "método aberto de coordenação – MAC". Este método cria um equilíbrio entre a responsabilidade da Comunidade e dos Estados-membros (princípio da "subsidiariedade"), estabelece metas quantificadas comuns a atingir ao nível comunitário e uma vigilância ao nível europeu fomentada pelo intercâmbio de experiências. O MAC faculta o debate político a diferentes níveis e pressupõe uma abordagem integrada, onde as acções tomadas no domínio do emprego devem ser coerentes com as áreas próximas, de que são exemplo: as políticas de promoção social, de educação, de regime fiscal, de estímulo ao desenvolvimento empresarial e de desenvolvimento regional.

No entanto, num quadro de progressivo atraso da UE em termos de crescimento económico, emprego e taxas de produtividade e face aos desafios da globalização e da emergência de novas políticas económicas, à afirmação de uma nova economia do conhecimento, ao envelhecimento da população europeia e ao do alargamento da UE impôs-se uma maior necessidade de coordenação de acções e clarificação de metas.

Assim, os Chefes de Estado e de Governo reuniram-se extraordinariamente em Lisboa, em Março de 2000, para debater o futuro económico e social da Europa. Nesta Cimeira, estabeleceram um novo objectivo estratégico para o crescimento e emprego – em dez anos a Europa construir uma economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de um crescimento económico sustentável com mais e melhor emprego e maior coesão social – e uma estratégia global

para alcançar esse objectivo. Na estratégia global o emprego assume máxima relevância, pois esta supunha aumentar a taxa de emprego global da UE para 70% e a taxa de emprego das mulheres para mais de 60%, até 2010. O Conselho Europeu de Estocolmo, de Março de 2001, acrescentou dois objectivos intermédios e um objectivo geral complementar: a taxa de emprego global e a taxa de emprego das mulheres deveriam atingir, respectivamente, 67% e 57% em 2005, e a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos deveria atingir 50% até 2010. Adicionalmente, o Conselho Europeu de Gotemburgo, em Junho de 2001, veio completar o compromisso político de renovação económica e social, ao adicionar à formulação inicial uma dimensão ambiental, de crescimento sustentável – que suprisse as necessidades da geração presente sem comprometer as das gerações futuras –. O Conselho Europeu de Barcelona, em Março de 2002, instou ainda ao reforço da EEE enquanto instrumento da Estratégia de Lisboa numa Europa alargada.

Deste modo, em 2004, o Conselho Europeu e a Comissão Europeia decidiram preparar uma revisão do processo de Lisboa a ser apresentada durante o Conselho Europeu da Primavera, em Março de 2005. Assim, sob a coordenação do então Primeiro-Ministro da Holanda, Wim Kok, foi criado um grupo de peritos para avaliar a implementação da Agenda de Lisboa. O relatório de avaliação concluído em Novembro, desse mesmo ano, demonstrou que embora os resultados tivessem sido muito desiguais entre os diversos Estados-membros no geral, os objectivos não estavam a ser alcançados. Foram identificadas como principais causas: o facto da Estratégia de Lisboa ter demasiados objectivos, sem uma priorização adequada; a existência de uma conjuntura económica desfavorável; e uma clara ausência de orientação, coordenação e acção, aliada a uma inexistente divisão de responsabilidades entre a UE e os Estados-membros. Pode mesmo, ler-se no Relatório: “... o problema é que a Estratégia de Lisboa se tornou demasiado ampla para ser entendida como uma narrativa interligada. Lisboa trata de tudo e, portanto, de nada. Todos são responsáveis e, portanto ninguém o é.”⁶⁶ Em suma, a grande recomendação deste relatório foi a refocalização da Estratégia nos objectivos de crescimento e emprego, o que passaria por uma real apropriação da agenda de reforma pelos Estados-membros via implementação a nível nacional. Com fundamento neste relatório, os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros, reunidos no Conselho Europeu de Primavera de 2005, decidiram relançar a Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego que passou a ter três metas principais:

- Maior focalização com rigorosa priorização a alcançar através duma parceria para o crescimento e o emprego, suportada por um plano de acção de âmbito comunitário, o Programa Comunitário de Lisboa, e vários planos de acção de âmbito nacional – os Programas Nacionais de Reformas dos Estados-membros.
- Maior mobilização para as reformas, através duma mais forte apropriação pelos Governos dos Estados-membros, parceiros sociais e a sociedade civil das suas iniciativas, visando a inclusão da

⁶⁶ CE (2003), *Relatório Kok. Employment, employment, employment*. Bruxelas.

Estratégia de Lisboa no debate político nacional, bem como, da indicação de um Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa a nível governamental.

- Simplificação e clarificação dos processos de avaliação e monitorização que passou a incluir um relatório anual único sobre a Estratégia de Lisboa a nível europeu e um a nível nacional.

Hespanha (2001) reflecte sobre o modo como a globalização económica, que gera idênticos problemas de ajustamento estrutural, influenciou uma aparente convergência destas políticas de emprego nacionais, considerando que a UE se assume como caso paradigmático, ao delinear as suas estratégias e criar instrumentos próprios de intervenção. No entanto, para o autor, em matéria de emprego estes países com diferentes graus de desenvolvimento social, económico e político, para se protegerem das consequências negativas dos processos de flexibilização dos mercados de trabalho e emprego, não foram tão longe como em outras matérias, de que é exemplo a Política Agrícola Comum (PAC), e ficaram-se pela assumpção de compromissos, sem grande poder vinculativo ao adoptar o método de coordenação aberta consolidado na Cimeira de Lisboa. Deixando que o seu sucesso ficasse dependente da capacidade de cada Governo combinar coerência, com respeito pela diversidade e eficácia, com legitimidade democrática.

3. A Estratégia Europeia para a Inclusão Social

O primeiro esboço de política social de âmbito europeu foi emanado por uma decisão do Conselho da Europa, de 21 de Junho de 1974, que criava o Programa Comunitário de Acção Social. Este programa, teve não só a mais valia de reconhecer que não era possível desenvolver uma política social isolada em cada um dos Estados-membros, como o de incorporar efectivos conteúdos de luta contra a pobreza ainda que muito centrados nas questões do trabalho. Em 1975 foi lançado o Primeiro Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1975-1979) que financiou um conjunto de pequenos projectos-piloto experimentais pelos países que a integravam. Após um hiato de 5 anos, surge o Segundo Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1985-1989) que reconhecia já o carácter estrutural dos processos de empobrecimento e se desenvolveu em torno de grupos-alvo (desempregados de longa duração; populações e grupos marginalizados), numa perspectiva de investigação-acção, com implementação de acções transnacionais. No Terceiro Programa (1989-1994), foi dado grande ênfase aos projectos territoriais sustentados nos princípios da integralidade, do partenariado e da participação.

A Resolução do Conselho de Ministros dos Assuntos Sociais, de 29 de Setembro de 1989⁶⁷, introduz oficialmente o conceito de exclusão social e assume, segundo Estivill, “a perspectiva de uma pobreza estrutural, pluridimensional e acumulativa face à qual se defende uma coordenação de diferentes políticas sociais e económicas, uma coordenação das políticas sectoriais (emprego, educação, habitação, saúde, serviços sociais...) e a aplicação do princípio da integralidade das acções

⁶⁷ Resolução do Conselho de Ministros dos Assuntos Sociais sobre a luta contra a exclusão social (J.O.C.E. nº 277 de 31.10.1989).

territoriais.” (2008:19). Ainda em 1989, na Cimeira de Estrasburgo, foi aprovada a Carta Europeia dos Direitos Sociais, que ambicionou afirmar um conjunto de direitos que se constituiriam como uma garantia de qualidade de vida para os cidadãos do espaço europeu, bem como um Programa de Acção para a sua implementação. Mas a garantia dos direitos mais básicos, só foi objecto de uma Resolução do Parlamento Europeu, de 1990, a que se seguiu uma Recomendação do Conselho de Ministros, de 1992⁶⁸, sobre a introdução de rendimentos mínimos ao nível nacional⁶⁹. Para Estivill a “recomendação de 1992 vai para a além dos esquemas de rendimento mínimo e estabelece o direito individual e sem limite temporal a recursos e prestações suficientes para viver de acordo com a dignidade humana.” (2008:27).

Como reacção social e política ao quadro de pobreza, exclusão e desfavorecimento decorrentes de factores conjunturais, mas também de factores contextuais como o alargamento da Comunidade a novos países com regiões menos desenvolvidas, em Dezembro de 1991 (com duração prevista até 1994), a Comissão das Comunidades Europeias aprovou um conjunto de Iniciativas Comunitárias na área dos recursos humanos, onde se enquadraram duas iniciativas: a *Iniciativa Emprego* (com os programas: *Now*, destinado às mulheres, *Horizon*, para as pessoas com deficiência, *Youthstart*, para os jovens, e *Integra*, para grupos sociais desfavorecidos em geral); e a *Iniciativa Adapt* para promover a adaptação de mão-de-obra às mudanças empresarias. Estas iniciativas, que financiavam projectos sustentados na transnacionalidade vieram afirmar o conceito de (re)inserção social entendido como um movimento que, por um lado, levava as pessoas, as famílias e os grupos em situações de desfavorecimento e de pobreza a iniciarem processos que lhes permitissem o acesso aos direitos de cidadania e, por outro lado, supunha que os Serviços Públicos e as Organizações Não Governamentais em articulação e parceria pudessem oferecer a essas pessoas, famílias e grupos, reais oportunidades de iniciar esses processos, disponibilizando-lhes os meios e apoios para os sustentarem até atingirem quadros de autonomia.

No Tratado de Amesterdão, de 1997, estão explícitas várias enunciações, novas e inter-relacionadas, que comprometem a Comissão e os Estados-membros a empenharem-se mais claramente na promoção do bem-estar social e no emprego dos cidadãos europeus. Este Tratado marca um novo estádio no processo de construção da Europa para todos, com um renovado compromisso de progresso social e na ponderação do emprego como uma questão de interesse comum. O princípio da solidariedade é também enfatizado, como o demonstram os novos objectivos de alcançar o progresso económico e social equilibrado e sustentado, em particular através do reforço da coesão económica e social.

⁶⁸ CE Recommendation: Common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection. Bruxelles, 24 June 1992.

⁶⁹ O rendimento mínimo já existia em países como a Áustria, a Alemanha, a Holanda, a Irlanda, a Dinamarca, o Reino Unido, a Suécia e a Finlândia, desde a década de 70. No final dos anos 80 outros países adoptaram esquemas de rendimento mínimo como o Luxemburgo, em 1986, a França, em 1988, e as Comunidades Autónomas de Espanha, entre 1989 e 1992. Portugal só adopta o modelo em 1996 e generaliza-o a todo o país em 1997.

Em 1999 a CE fez publicar um relatório sobre protecção social onde perspectivou as potencialidades dos sistemas de protecção social para se constituírem como factores produtivos, contribuindo para a estabilidade económica e política e para uma maior eficiência das economias europeias. Deste modo, as políticas sociais nacionais dos Estados-membros, de acordo com o método de coordenação aberta onde se reconhece a diversidade de modelos de Estado-Providência adoptados por cada País e no respeito pelo princípio da subsidiariedade, adoptaram recomendações e metas sobre convergência de objectivos de protecção social⁷⁰, contribuíram para a produção de relatórios periódicos sobre a Protecção Social na Europa, e comprometeram-se a acatar propostas da Comissão relativas à modernização da protecção social, como veremos mais adiante.

A Cimeira de Lisboa, em 2000, representou um marco importante na interrelação entre as políticas económicas e de emprego, favorecendo as políticas de inclusão social ao tornar clara a necessidade de renovar o Modelo Social Europeu. A União Europeia retoma assim, os temas da pobreza e exclusão como preocupação central e prioritária da construção europeia, atribuindo à coesão social um papel fundamental e relevante a par do crescimento económico. Ressalta desta Cimeira, o objectivo estratégico de, num período de 10 anos, atingir um crescimento económico sustentado, com mais e melhores empregos aliados a uma maior coesão social, ao qual está subjacente a vontade política de construir uma União Europeia inclusiva. Na estratégia para o Crescimento e o Emprego, então produzida, os dirigentes da UE comprometeram-se a tomar medidas decisivas para erradicar a pobreza até 2010. Em Santos (2001), encontramos expresso como, nesta fase, o Modelo Social Europeu tenta harmonizar todas estas vertentes e asseverar ser possível a conciliação de altos níveis de crescimento económico com coesão social.

No Conselho de Nice, em Dezembro de 2000, foi dado o primeiro passo no combate à pobreza e exclusão social, através da definição de quatro objectivos comuns para a inclusão social, que prevêem: a promoção da participação no emprego; a prevenção dos riscos de exclusão; uma actuação mais direccionada para os grupos de maior vulnerabilidade e a mobilização de um conjunto de intervenientes capazes de colocar em prática as estratégias e medidas necessárias para a sua prossecução. Tendo como pano de fundo o combate à pobreza e exclusão social, operacionalizado nos objectivos supracitados, os Estados-membros desenvolveram Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI), a rever de dois em dois anos. Como resultado desta Cimeira surge publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 7 de Dezembro de 2001, um Programa Comunitário de Acção para a Inclusão.

Este Programa visava apoiar a cooperação entre os Estados-membros e a sua articulação com a Comissão, de forma a promover a crescente eficácia e eficiência das políticas nacionais de combate à exclusão social. Para tal, privilegiaram-se o recurso a indicadores comparáveis, que permitissem uma melhor compreensão dos fenómenos em causa e a partilha de experiências acerca das medidas

⁷⁰ Veja-se a Recomendação nº 92/441/CEE do Conselho de Ministros dos Assuntos Sociais para a Europa, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social, ou a Recomendação do Conselho nº 92/442/CEE, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social (JO 245/49 de 26 de Agosto de 1992).

adoptadas no âmbito dos diversos PNAI, no sentido de proporcionar o desenvolvimento das capacidades dos actores envolvidos, melhorando a eficácia da sua intervenção face à pobreza e exclusão social e, simultaneamente, proporcionando o desenvolvimento de abordagens mais adequadas e pertinentes.

Os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão⁷¹ concretizados pelos Estados-membros a partir de Junho de 2001, com base no compromisso assumido nos Conselhos Europeus de Lisboa, de Nice, e de Estocolmo são a expressão da nova estratégia de cooperação na promoção de políticas inclusivas e de combate à pobreza e exclusão social.

4. A Articulação das Estratégias de Emprego e Inclusão Social

Como pode verificar-se nos pontos anteriores deste Capítulo, nas primeiras décadas da sua fundação as questões das políticas sociais não entravam na Agenda Europeia, quanto muito eram evidenciadas as políticas de emprego que eram directamente apoiadas pelo Fundo Social Europeu. Vingava, ainda, o pressuposto de que o edifício europeu assentaria na união económica, que sustentaria o entendimento político, e tudo o resto aconteceria paulatinamente como sua consequência.

O cenário surgia idílico em resultado do desenvolvimento económico, que até então se verificou, com o crescimento da população e da sua esperança média de vida, com o alargamento da escolaridade obrigatória, com a entrada progressiva das mulheres no mercado de trabalho, com baixas taxas de desemprego, com a implementação de mecanismos de protecção social, em alguns países, e uma pobreza relativamente marginal, da qual se ocupava a beneficência pública e privada, viveram-se na Europa, com algumas excepções entre as quais Portugal, “os 30 gloriosos” anos de Jean Fourastié (1979) entre o pós-guerra até ao início dos anos 80. Mas o choque petrolífero, de finais da década de 70, veio por em causa os fundamentos da tranquilidade socioeconómica europeia e fazer emergir uma nova realidade: a da exclusão social.

Os Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza, afirmaram-se como primeiro instrumento de organização de respostas ao nível europeu e da assumpção de um conceito de pobreza relativo às “pessoas, grupos e famílias, cujos recursos materiais, sociais e culturais são tão escassos que se vêem excluídas das formas de vida minimamente aceitáveis no Estado-membro em que vivem.”⁷². No entanto, estes Programas sustentaram-se na ideia de que a pobreza está relacionada com a perda ou não acesso a actividades económicas, sendo um factor coadjuvante as tendências progressivamente restritivas das medidas de protecção social.

⁷¹ Como apresentado no ponto 5.2 desta dissertação.

⁷² Definição adoptada pelo Conselho da Europa em Dezembro de 1984.

Estivill (2008), que teorizou as questões da articulação entre as estratégias de emprego e inclusão social, que surge sistematizada no Quadro 10, no Anexo 5, considera que a assinatura do Acto Único Europeu em 1986, e a sua entrada em vigor em 1987, constitui factor determinante para a aceleração da articulação entre as estratégias de emprego e inserção social, reforçada pela reforma dos fundos estruturais⁷³ em 1988. A discussão que entretanto ocorreu no seio da Comunidade Europeia, sobre a dimensão social do mercado interno, pois alguns países fundadores temiam que a livre concorrência desse origem a uma diminuição dos dispositivos sociais, levou à aprovação, pelo Conselho Europeu, na Cimeira de Estrasburgo, de Dezembro de 1989, da Carta Europeia dos Direitos Sociais, onde se definiu uma base comum de direitos mínimos (livre circulação, emprego com justa remuneração, melhoria das condições de vida e de trabalho, igualdade de remuneração entre homens e mulheres, liberdade de associação e de negociação colectiva, de informação, consulta e participação) para os cidadãos europeus. À Carta foi associado um programa de acção⁷⁴ com 49 medidas e 47 directivas.

Em 1992 a Comissão produziu uma Comunicação⁷⁵, onde enunciava que a degradação dos mercados de trabalho se constituía como uma das primeiras causas da exclusão e nesse sentido apelava ao desenvolvimento das medidas de integração sustentadas: em respostas locais, no diálogo entre todos os actores do processo incluindo a economia social, na convergência da protecção social, na afirmação dos direitos dos cidadãos, na contribuição dos fundos estruturais para o desenvolvimento de programas-resposta e promoção social dos mais desfavorecidos e na necessidade de uma maior articulação das políticas económicas e sociais.

Em 1993 o, já referido, “Livro Branco de Delors”⁷⁶, veio enunciar a necessidade de reforçar a interrelação entre as estratégias de emprego e de inclusão social, ao demonstrar que a economia europeia estava a crescer mas a criar poucos empregos (em 1993, o desemprego afectava mais de 10% da população activa, o que correspondia a mais de 17 milhões de cidadãos dos quais 20.1% jovens). Para Delors era importante, para fazer face à situação, apostar fortemente na educação ao longo da vida, na descentralização das iniciativas, na renovação das políticas de emprego, no aumento da flexibilidade interna e externa e na procura de respostas às novas necessidades das populações, naquilo que ficou conhecido por apostar nas novas “jazidas de emprego”. Ou seja, investir no emprego em serviços da vida quotidiana; serviços para proporcionar melhor qualidade de vida; serviços de ócio e serviços de preservação do ambiente. Em síntese, estas actividades que configuravam mercado incompletos e emergentes, não só satisfariam necessidades sociais das populações como seriam actividades de mão-de-obra intensiva. Abriu-se assim um espaço para responder às necessidades dos mais vulneráveis e simultaneamente poder proporcionar-lhes

⁷³ FEOGA para a agricultura, FEDER para o desenvolvimento regional e FSE, para o emprego.

⁷⁴ Communication de la Commission sur un Programme d'action relative à la mise en oeuvre de la chartre des droits fondamentaux des travailleurs – COM (89) 56, (Novembre 1989).

⁷⁵ Communication de la Commission (1992). Intensifier la lutte contre l'exclusion sociale, promouvoir l'intégration. Bruxelles.

⁷⁶ CE (1993), *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*. Bruxelas. Boletim CCE (Suplemento 6/93)

emprego. Conceito que veio a ser implementado em Portugal, pelo XIII Governo Constitucional, com a criação do Mercado Social de Emprego em 1996.⁷⁷

Em 1997 três acontecimentos vieram reafirmar a correlação entre as estratégias de emprego e inclusão social: a assinatura do Tratado de Amesterdão, a Cimeira do Luxemburgo, onde foi delineada a Estratégia Europeia para o Emprego, e a criação do Programa Comunitário “Terceiro Sistema de Emprego” (1997- 1999). Estivill afirma relativamente a esta matéria, que “ com este novo Tratado fica claro que em relação às estratégias de emprego e de inclusão social as instâncias europeias, e especialmente a Comissão, têm um papel de impulsionadores, de coordenação e de promoção de intercâmbio e que as instâncias nacionais conservam todas as suas competências de aplicação. As estratégias de emprego vão receber um importante apoio na Cimeira do Luxemburgo em 1997, enquanto que as de inclusão terão que esperar pela Cimeira de Lisboa, em 2000.” (2008: 33). O Programa Comunitário “Terceiro Sistema de Emprego” criado por iniciativa do Parlamento Europeu, teve por principal missão testar a capacidade de implantação no terreno, de autonomia e de resultados do chamado Terceiro Sector. O seu relatório final⁷⁸ demonstrou interessantes resultados em termos da participação dos diversos *stakeholders* bem como, afirmou a sua capacidade de inovação societal e económica e de se constituir como factor de mobilização das capacidades individuais e colectivas.

As Cimeiras de Lisboa e de Nice, vieram confirmar a profunda ligação entre crescimento económico, emprego e coesão social, consagrando o triângulo de esforço colectivo para melhores resultados económicos através da criação de mais e melhores empregos e na luta contra a pobreza e a exclusão. Estas novas orientações, a concretizar através do método aberto de coordenação já validado pela EEE, acabariam por ser incorporadas nos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão.

Como consequência destas Cimeiras a Comissão elaborou a sua agenda de política social para 2000-2006⁷⁹. Segundo Estivill, nesta agenda “afirma-se o vínculo essencial entre o vigor económico da Europa e o seu modelo social e o factor de produção que constituem as políticas sociais. A maior parte dos gastos com saúde e educação representam um investimento em recursos humanos que se repercute no aumento da produtividade, ao mesmo tempo que as transferências sociais permitem uma melhor qualidade de emprego e equilibram e redistribuem os rendimentos ao longo da vida.” (*Ibid.*). A Comissão definiu igualmente, um Programa de Acção Comunitária⁸⁰ para apoiar a coordenação entre os Estados e promover a eficiência das políticas de inserção social.

⁷⁷ Consultar ponto 3.2 do Capítulo III.

⁷⁸ European Commission, (2001), *Final report*. Brussels.

⁷⁹ CE (2000), Comunicación. *Agenda de Política social*. Bruselas. COM (2000) 379 final.

⁸⁰ CE (2000), Establecimiento de um programa de Acción Comunitária en favor de fomentar la cooperación entre los estados miembros para luchar contra la exclusión social. Bruselas. COM.2000.368.

Condicionada por factores exógenos (de onde se destaca a globalização) e endógenos (de onde se destaca ao alargamento da UE a mais 10 países, em 2004) a Estratégia de Lisboa começa a ser duramente criticada e mesmo acusada de demasiado optimista e ambiciosa. Deste modo, no início de 2005 a Comissão apresenta um relatório síntese⁸¹, onde o enfoque é colocado ao nível das políticas macroeconómicas orientadas para a estabilidade e contenção orçamental e os objectivos relacionados com o emprego e inclusão social deixam de ser prioritários, sendo mesmo relegados para segundo plano. A EEE renovada centrada em planos macroeconómicos, nas reformas estruturais, nas políticas de emprego e suas dimensões microeconómicas, afastou paulatinamente as questões da inclusão social do triângulo de Lisboa.

5. A Adaptação Nacional das Estratégias Europeias

5.1 Os Planos Nacionais de Emprego

Na sequência da Estratégia Europeia para o Emprego, e depois de um esforço incipiente realizado pelos Serviços Públicos de Emprego relativos ao segundo semestre de 1997, o Conselho de Ministros passou a aprovar anualmente, de 1998 a 2004, os seus Planos Nacionais de Emprego, sendo que a partir de 2005, na sequência da Estratégia de Lisboa Revista, estes passaram a ser parte integrante dos Programas Nacionais de Acção para o Crescimento e Emprego. Para a sua elaboração o Governo criou⁸² uma Comissão de Acompanhamento do Plano Nacional de Emprego, que envolveu não só várias áreas de governação, como assegurou a articulação com a Comissão Permanente de Concertação Social.

O **Plano Nacional de Emprego para 1998**⁸³, aprovado pelo XIII Governo Constitucional, enquadrava os objectivos plurianuais, a cinco anos, consistentes com as prioridades assumidas no Conselho Europeu Extraordinário do Luxemburgo.

Este PNE, estruturou-se em torno dos quatro pilares da EEE: empregabilidade; promoção do espírito empresarial; reforço da adaptabilidade; igualdade de oportunidades. A sua implementação exigia que a política de emprego fosse global e transversal, favorecesse o desenvolvimento de políticas macroeconómicas que estimulassem a criação de emprego; promovesse a articulação entre a educação, a formação e o emprego (nomeadamente através do reconhecimento dos processos de aprendizagem não formais); e a valorização de abordagens sectoriais, regionais e locais. Também a promoção do diálogo social, a articulação com as políticas de protecção social; a promoção de acções para corrigir desigualdades entre homens e mulheres; a centração das actividades dos

⁸¹ Comunicação ao Conselho: *Trabalhando juntos para o crescimento e emprego: Relançamento da Estratégia de Lisboa*. 2005.

⁸² Resolução do Conselho de Ministros nº 20/98, de 6 de Fevereiro.

⁸³ Resolução do Conselho de Ministros nº 59/98, de 6 de Maio.

serviços públicos de emprego no acompanhamento individual e personalizado e na dinamização de redes de parcerias alargadas, nomeadamente envolvendo organizações de desenvolvimento local; e ainda, a necessidade de implementação de programas e projectos-piloto para públicos considerados prioritários, foram consideradas estratégias a adoptar.

Estas linhas de estratégia cumpririam os objectivos de: promover uma transição adequada dos jovens para a vida activa; promover a inserção socioprofissional e combater o desemprego de longa duração e a exclusão; melhorar a qualificação de base e profissional da população activa, numa perspectiva de formação ao longo da vida, nomeadamente como forma de prevenção dos fenómenos do desemprego; e gerir de forma preventiva e acompanhar os processos de reestruturação sectorial.

As questões do emprego dos jovens que abandonaram precocemente o seu percurso escolar, dos adultos desempregados, nomeadamente de longa duração, e das mulheres foi especialmente trabalhado em algumas das directrizes do pilar um – melhorar a empregabilidade –. Destacam-se a implementação de metodologias específicas por parte dos SPE no reforço do acompanhamento individual; com a definição de tempos de resposta para lhes proporcionar uma nova oportunidade (directrizes um e dois); o esforço para aumentar o número daqueles que beneficiariam de medidas activas de emprego e formação (directriz três). No âmbito do segundo pilar — desenvolver o espírito empresarial – evidencia-se a directriz 10, que especificava a importância da criação de emprego à escala local, na economia social e em actividades ainda não satisfeitas pelo mercado, reforçando a ideia do Mercado Social de Emprego. Distinguiu-se ainda, no âmbito do pilar quatro, o fortalecimento das políticas de igualdade de oportunidades, nomeadamente na directriz 19, onde clara e objectivamente se indicava sob o título “facilitar a inserção da pessoa com deficiência” a necessidade de prestação de “especial atenção às dificuldades com que poderão defrontar-se as pessoas com deficiência na sua inserção na vida activa.”.

O **Plano Nacional de Emprego para 1999**⁸⁴ integrou já os resultados do balanço efectuado da EEE, na Cimeira de Viena, em Dezembro de 1998, onde se procederam a alterações em algumas das linhas directrizes para a política de emprego dos Estados-membros.

Embora neste Plano se tivessem mantido os quatro pilares, os mesmos objectivos gerais, as mesmas linhas de estratégia e os mesmos objectivos específicos, ao nível das directrizes foram introduzidas alterações substantivas e aumentado o seu número. Entre as principais transformações pode destacar-se a maior concentração nas respostas preventivas ao desemprego e nas respostas reparadoras junto dos desempregados de longa duração⁸⁵, assim como realizado um maior enfoque nas respostas que envolviam a exploração de oportunidades criadas pelas tecnologias de informação e comunicação, quer do ponto de vista da formação inicial (directriz oito) ou ao longo da vida (directriz

⁸⁴ Resolução do Conselho de Ministros nº 69/99, de 8 de Julho.

⁸⁵ De acordo com o IEFP e o INE, são candidatos inscritos nos Centros de Emprego há mais de 12 meses.

seis), quer para criação de emprego a distância (directrizes nove e 17) quer para a criação de emprego na área dos serviços (directriz 13). Sobressai, igualmente, a transição para o pilar um das questões da empregabilidade das pessoas com deficiência, bem como o facto da nova directriz, directriz nove, alargar o seu âmbito a outros grupos de pessoas em situação de desvantagem, sob o título “promover um mercado de trabalho aberto a todos” onde se clarificou que “cada Estado-membro dará especial atenção às necessidades das pessoas com deficiência, das minorias étnicas e de outros grupos de pessoas que se possam encontrar numa situação de desvantagem e desenvolverá formas adequadas de políticas preventivas e activas que fomentem a sua inserção no mercado de trabalho.”.

De assinalar, ainda a criação de novos instrumentos como: o Programa Vida-Emprego, para a integração social e profissional de pessoas com problemas de toxicodependência, recuperados ou em recuperação; o estabelecimento de uma cota de 5% reservada para o recrutamento de pessoas com deficiência na Administração Pública; o estímulo ao emprego, no quadro do Mercado Social de Emprego, de mediadores culturais recrutados no seio das minorias étnicas; ou a criação da modalidade de emprego apoiado em mercado de trabalho para as pessoas com deficiência, o que não chegou a concretizar-se.

No âmbito do segundo pilar – desenvolver o espírito empresarial – destacou-se a directriz 12, que sob o título “explorar as oportunidades de criação de novos empregos” definiu que se deveria “promover meios de explorar cabalmente as possibilidades oferecidas pela criação de emprego à escala local, na economia social, na área das tecnologias ambientais e nas novas actividades ligadas às necessidades ainda não satisfeitas pelo mercado” o que veio reforçar a implementação das redes regionais de emprego e os programas que integravam o Mercado Social de Emprego. Destacou-se ainda, no quarto pilar – igualdade de oportunidades –, o reforço atribuído às políticas de igualdade entre homens e mulheres e a directriz 22, onde se declarava a importância de “facilitar a reintegração na vida activa” ao afirmar que: “Os Estados-membros prestarão especial atenção ao caso das mulheres e dos homens que pretendem reintegrar a vida activa remunerada após um período de ausência” o que indicava a necessidade de facilitar e estimular a reentrada no mercado de trabalho daqueles que conjunturalmente se afastaram do mercado, mas também cobrir consistentemente a intervenção juntos dos desempregados de muito longa duração.⁸⁶

O XIV Governo Constitucional, fez aprovar o **Plano Nacional de Emprego para 2000**⁸⁷, na sequência das alterações às linhas directrizes para a política de emprego introduzidas no seguimento do balanço e revisão da EEE, realizado na Cimeira de Helsínquia, em Dezembro de 1999, das observações da Comissão e das recomendações a Portugal constantes no relatório conjunto relativas à execução do PNE 1998, bem como, dos efeitos da transição de QCA.

⁸⁶ De acordo com o IEFP e o INE, são candidatos inscritos nos Centros de Emprego há mais de 24 meses.

⁸⁷ Resolução do Conselho de Ministros nº 81/2000, de 10 de Junho.

Tal como nos Planos anteriores, a generalidade dos seus objectivos específicos articulavam-se intimamente com o pilar da empregabilidade. Desta actualização do Plano sobressai uma maior ênfase no envolvimento dos parceiros sociais e dos actores locais (directriz 12) e um maior relevo dado à sociedade de informação. Não descurando, a centralidade entretanto alcançada pela construção de percursos tipificados de inserção, nomeadamente com a elaboração de planos pessoais de emprego, combinada com o enfoque dado às medidas de reinserção de desempregados de longa duração (directriz dois) e ainda com o intenso reforço da formação contínua e educação ao longo da vida. (directriz seis). No âmbito da directriz nove, que mantém a redacção do PNE de 1999, sobressai a referência a uma medida do POEFDS direccionada ao “potenciar da empregabilidade e incentivar a inserção económica e social dos grupos sociais mais desfavorecidos e com particulares dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, através de um conjunto diversificado de acções que reflectem uma abordagem multidimensional dos problemas da exclusão.”. Igualmente, e no âmbito dos instrumentos programados para o ano 2000 destacaram-se as respostas para os beneficiários do RMG através da intervenção dos SPE e do Programa Inserção-Emprego.

O **Plano Nacional de Emprego para 2001**⁸⁸ reflectiu as conclusões do Conselho Europeu de Nice, de Dezembro de 2000, as observações feitas ao país pela Comissão e as recomendações a Portugal constantes do relatório conjunto relativo à EEE, bem como a estrutura e medidas incluídas no novo QCA que, por garantir grande parte do suporte financeiro do PNE, influenciou fortemente o leque de instrumentos disponíveis para a sua execução.

No âmbito deste PNE, continuaram a afirmar-se como prioritários: o fortalecimento do apoio à formação contínua; o prosseguimento da melhoria do sistema educativo; a dinamização da criação de emprego no sector de serviços; o encorajamento da abordagem em parceria das questões relacionadas com a modernização da organização do trabalho; o reforço ao combate às várias formas de trabalho ilegal e a promoção da empregabilidade dos desempregados, numa nova relação entre benefícios sociais no desemprego e na pobreza e as obrigações dos cidadãos. Ainda, e na sequência dos Conselhos Europeus de Lisboa e da Feira, foram integrados no PNE 2001, cinco objectivos horizontais para a política de emprego, com o propósito de assegurar a sua coerência com a nova meta estratégica para a Europa: alcançar o pleno emprego na EU em 2010; desenvolver estratégias globais de aprendizagem ao longo da vida; intensificar o papel dos parceiros sociais no processo do Luxemburgo; equilibrar a estratégia entre os quatro pilares e consolidar o processo de elaboração de indicadores comuns.

Para além dos novos objectivos, a EEE introduziu novos temas, nomeadamente: o combate aos estrangulamentos no mercado de trabalho (directrizes seis e 10); a qualidade do emprego (directrizes quatro, 13,14 e 17); e a responsabilização dos beneficiários de apoios sociais para aproveitarem

⁸⁸ Resolução do Conselho de Ministros nº 27/2001, de 21 de Junho de 2001.

oportunidades de inserção. Destacou-se ainda, o recentramento das políticas activas na promoção da empregabilidade, afim de combater os desajustamentos no mercado de trabalho, em complementaridade com as políticas de protecção social e de luta contra a pobreza. Simultaneamente, embora o número de directrizes se tivesse mantido, o número de objectivos quantificados foi substancialmente aumentado, nomeadamente com a definição de metas nacionais para a integração de grupos desfavorecidos.

As questões relativas ao combate à discriminação e à promoção da inclusão social⁸⁹ através do acesso ao emprego, plasmadas na directriz sete, clarificava que os “Estados-membros ...combaterão todas as formas de discriminação no acesso ao mercado de trabalho e a acções de educação e formação; desenvolverão percursos compostos por eficazes medidas políticas preventivas e activas destinadas a promover a inserção no mercado de trabalho de grupos e indivíduos em desvantagem; afim de evitar a marginalização, a emergência de «trabalhadores pobres» e o deslize para a exclusão; implementarão medidas adequadas para satisfazer as necessidades das pessoas com deficiência, das minorias étnicas e dos trabalhadores migrantes no que respeita à sua integração no mercado de trabalho.”.

O XV Governo Constitucional⁹⁰, aprovou a revisão anual do **Plano Nacional de Emprego para 2002**⁹¹. Sendo 2002 o último ano da primeira fase da EEE (1998-2002) a estrutura de directrizes decidida a nível europeu seguiu de muito perto a do ano anterior, apenas tendo sido introduzidas as metas intermédias decididas na Cimeira de Estocolmo, relativas aos objectivos da Cimeira de Lisboa e um novo objectivo horizontal, referente à qualidade do emprego.

Este PNE centrou a sua atenção na qualificação dos recursos humanos; na promoção do ensino tecnológico e do ensino profissional; apelou a um forte investimento na formação contínua de professores; na dinamização do espírito empreendedor, sobretudo de base tecnológica; na criação de mecanismos que permitissem o desenvolvimento efectivo de uma rede de prevenção de riscos profissionais; no lançamento de um programa integrado de combate a acidentes de trabalho; na sistematização e simplificação da legislação laboral então em vigor; na promoção da adaptabilidade e da flexibilidade da organização do trabalho e na criação de condições que permitissem assegurar a eficácia social das políticas de emprego, ao facilitar a entrada de jovens na vida activa e contribuir para uma maior mobilidade dos trabalhadores. As questões relativas ao combate à discriminação e à promoção da inclusão social através do acesso ao emprego mantiveram-se na directriz sete, com formulação idêntica à do Plano para 2001.

⁸⁹ Como veremos no ponto seguinte, também em 2001 foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) enquanto instrumento nacional de construção de uma estratégia europeia de luta contra a pobreza e a exclusão social. As sinergias a estabelecer entre as intervenções do PNE e do PNAI ambicionavam ser determinantes para a consecução dos objectivos prosseguidos pelas políticas de emprego e de inserção social.

⁹⁰ Embora este PNE tenha sido publicado na vigência do XV Governo Constitucional, não reflectiu integralmente os princípios e medidas do seu Programa de Governo, pois foi preparado antes da sua tomada de posse, de molde a permitir o processo de consulta prévia e cumprir os prazos de apresentação em sede comunitária.

⁹¹ Resolução do Conselho de Ministros nº 137/2002, de 30 de Novembro.

O **Plano Nacional de Emprego para 2003**⁹² obedecendo à lógica plurianual da EEE inaugura a segunda fase da sua implementação (2003-2006), passando a integrar na estratégia nacional os Planos Regionais de Emprego para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

O PNE 2003 consistiu na resposta nacional aos desafios colocados pelo contexto económico de recessão; pelo quadro de défice excessivo; pelo comportamento desfavorável do mercado de emprego; pelas novas orientações decorrentes do Conselho Europeu de Junho de 2003 e pelas recomendações dirigidas a Portugal, em 2002, procurando garantir simultaneamente a coordenação entre as políticas de emprego, as políticas macroeconómicas e sectoriais.

Para esta segunda fase a EEE deliberou abraçar três grandes objectivos, fortemente inter-relacionados: alcançar o pleno emprego; fomentar o emprego de qualidade e a produtividade no trabalho e fomentar a coesão e inclusão sociais. O seu cumprimento exigia políticas macroeconómicas favoráveis ao emprego e à qualificação, complementadas com reformas estruturais que estimulasse os ganhos de produtividade e aumentasse a iniciativa empresarial. Tal, exigiria nacionalmente a articulação e coordenação das múltiplas políticas sectoriais e um maior empenhamento dos parceiros sociais.

Este PNE, abandonou a organização em torno dos quatro pilares, e estruturou-se apenas em dez directrizes, sustentou-se no PPCE⁹³, naquilo que respeitava ao fomento do espírito empresarial, na dinamização da inovação e da sociedade de informação e no estímulo ao investimento produtivo (directriz dois) e no PEPS⁹⁴, para o reforço da prevenção do desemprego de longa duração e sua activação, através da focalização nos públicos com maiores dificuldades de inserção e de uma maior racionalização e eficácia das medidas activas, bem como, de um mais assertivo combate ao desemprego, nomeadamente dos jovens (directrizes um e sete). Em simultâneo, distinguiu a estratégia para a aprendizagem ao longo da vida através do reforço das intervenções junto dos adultos pouco qualificados e das acções para a validação e certificação de competências adquiridas pela experiência de vida (directriz quatro). Também a promoção do envelhecimento activo e da maior participação das mulheres no mercado de trabalho (directrizes cinco, seis e oito) foram tidas em

⁹² Resolução do Conselho de Ministros nº 185/2003, de 3 de Dezembro.

⁹³ O Programa para a Produtividade e Crescimento da Economia foi aprovado no Conselho de Ministros de 17 de Junho de 2002, através da Resolução de Conselho de Ministros nº 103/2002, de 26 de Julho, I Série-B. O Programa visou assegurar a melhoria dos factores dinâmicos de competitividade das empresas portuguesas e a dinamização do investimento nacional e estrangeiro, através de uma profunda mudança das condições em que estas operam. O Programa assenta em sete grandes linhas de orientação: Fomento do investimento produtivo; Reforço da concorrência saudável; Promoção de empresas e produtos portugueses e do turismo; Desburocratização e desregulamentação; Consolidação e revitalização do tecido empresarial; Inovação; investigação e desenvolvimento e privatizações.

⁹⁴ O Programa Emprego e Protecção Social integrou medidas temporárias, de natureza especial, de emprego e protecção social para os trabalhadores em situação de desemprego e que, nos domínios do emprego e da formação profissional, visou reforçar aos incentivos à criação de novos postos de trabalho e à mobilidade, aumentar a empregabilidade, reforçar os mecanismos de incentivo à formação profissional, consagrou mecanismos de incentivo à conversão de contratos a termo em contratos sem termo, combateu as desigualdades existentes na contratação de certas categorias de trabalhadores e simplificou os procedimentos em vigor de forma a permitir um melhor e mais fácil acesso às medidas de política de emprego e de formação profissional.

conta, face à necessidade de aumentar as taxas de participação na actividade económica. No domínio da coesão social este Plano focalizou-se na implementação de medidas para aumentar a empregabilidade dos públicos que apresentavam maiores dificuldades de inserção, (directriz sete – “Promover a inserção no mercado de trabalho de pessoas desfavorecidas e combater a discriminação de que são alvo”) para os quais se continuaram a advogar a implementação do PPE, acções de prevenção junto dos que embora empregados poderiam vir a constituir-se como potenciais públicos de risco, de que foi exemplo a gestão antecipada e positiva das reestruturações (directrizes um e três). Conjuntamente, foi equacionado o fortalecimento da articulação e complementaridade com a estratégia e acções previstas no PNAI, quer a montante quer a jusante do PNE.

No âmbito do XVI Governo Constitucional foi aprovado o **Plano Nacional de Emprego para 2004**⁹⁵. Este Plano apresentou objectivos, prioridades e intervenções a implementar para atingir os objectivos de curto e médio prazo inscritos na segunda fase da EEE, acolheu as mensagens políticas do Grupo de Missão de Wim Kok e foi estruturado tendo por base o Programa do VXI Governo Constitucional e as Grandes Opções do Plano para 2005.

O Plano, para além dos três objectivos já enunciado no PNE de 2003 (promoção do pleno emprego; melhoria da qualidade e produtividade do trabalho e fortalecimento da inclusão e coesão social), assumiu como objectivo central o combate ao desemprego, em particular ao desemprego jovem, ao desemprego qualificado e ao desemprego de longa duração (directrizes um e quatro), apostando no aprofundamento da dimensão regional e local das medidas activas de emprego, em colaboração e parceria com entidades locais (directriz 10) afim de garantir a sustentabilidade do emprego obtido. A articulação das políticas de educação e formação profissional inicial e contínua permaneceram enquanto prioridade, como facilitadores dos processo de integração e permanência no mercado de trabalho, assim como a promoção dos níveis de qualificação dos activos menos qualificados e da participação em processos de formação ao longo da vida (directrizes quatro e sete). No âmbito da directriz sete, sob o título “promover a inserção no mercado de trabalho das pessoas desfavorecidas e combater a discriminação de que são alvo” foram equacionadas estratégias de intervenção para os grupos identificados como mais vulneráveis: desempregados de longa duração, beneficiários do RSI, imigrantes e pessoas com deficiência. Na prossecução dos objectivos estabelecidos para esta directriz importa sublinhar, de novo, a articulação entre o PNE e o PNAI, na medida em que se procurou garantir intervenções globais e coerentes. Este PNE estabeleceu ainda correlação, no cumprimento de metas comuns com o PNAPAE⁹⁶, o PETI⁹⁷ e o PIEF⁹⁸ no âmbito do combate ao insucesso escolar, reforço das medidas preventivas de abandono escolar para ingresso precoce no mercado de trabalho e favorecimento do cumprimento da escolaridade obrigatória.

⁹⁵ Resolução do Conselho de Ministros nº 12/2005, de 18 de Janeiro.

⁹⁶ Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar, aprovado pelo Conselho Nacional de Educação com o Parecer nº 7/2004, de 25 de Agosto, II Série.

⁹⁷ Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil, aprovado pela Resolução Conselho de Ministros nº 37/2004, de 20 Março.

⁹⁸ Programa Integrado de Educação e Formação, reformulado pelo Despacho Conjunto nº 948/2003, de 26 de Setembro.

No que respeita à reabilitação profissional destacou-se a intenção de consolidação da rede de Centros de Recursos Locais e Especializados, enquanto estruturas de suporte à intervenção dos Centros de Emprego, bem como o fomento do recurso ao auto-emprego, ao trabalho a tempo parcial, no domicílio ou em regime de teletrabalho, a par da adopção de medidas para assegurar o acesso à educação e ao ensino, preferencialmente, inclusivo.

5.2 Os Planos Nacionais para a Inclusão

O **Modelo Social Europeu** e os compromissos pelos quais se norteia, determinou na Cimeira de Lisboa, a adopção de uma nova estratégia de cooperação na promoção de políticas inclusivas e de combate à pobreza e exclusão social, exigindo a implementação de planos nacionais de acção, com metas adequadas e medidas de impacto decisivo, claramente alinhadas com as iniciativas da Comissão no domínio da erradicação da pobreza.

No âmbito do XIV Governo Constitucional, foi elaborado o primeiro **Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2001-2003**⁹⁹, como os objectivos de promover a participação no emprego, prevenir os riscos de exclusão, actuar em prol dos mais vulneráveis e mobilizar o conjunto dos intervenientes.

“Para Portugal, o PNAI constitui simultaneamente uma oportunidade e um desafio. Oportunidade para a consolidação das políticas de reforço da coesão, oportunidade para a reflexão e definição de estratégias dos percursos de desenvolvimento, mas acima de tudo desafio de modernidade e de aposta firme e determinada na capacidade colectiva de construção de uma sociedade mais justa, mais solidária e mais coesa.”¹⁰⁰. Assim, sustentando-se em princípios como: a consagração do conceito de cidadania social, a todos os legalmente residentes no país; responsabilização e mobilização, com especial enfoque na contratualização das respostas de protecção social; convergência das medidas económicas, sociais e ambientais com vista à promoção das comunidades locais; territorialização e focalização das respostas; igualdade de oportunidade entre homens e mulheres e consideração da perspectiva de género, foram definidas como principais prioridades: a promoção do desenvolvimento socioeconómico, dando particular atenção ao combate às formas de pobreza tradicional ainda existentes; actuação de prevenção dos riscos que enfrentam os grupos e categorias sociais mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social; e actuação com vista à inclusão dos grupos e categorias sociais em situação de exclusão social.

A inclusão assumiu-se, deste modo, como um processo dinâmico, no qual a empregabilidade surge como um instrumento crucial, mas somente eficaz no combate à exclusão social se aliado a factores fundamentais como um sistema de protecção social, que proporcione aos cidadãos os benefícios sociais necessários para prevenir a pobreza e assegurar rendimentos mínimos, pelo tempo

⁹⁹ Resolução do Conselho de Ministros nº 91/2001, de 6 de Agosto.

¹⁰⁰ PNAI, Portugal 2001-2003, Introdução.

considerado necessário. Paralelamente, deveria ser garantida aos cidadãos a activação de políticas de emprego que o tornem uma opção efectivamente acessível a todos.

Em Portugal, persistiam alguns problemas estruturais no mercado de trabalho, caracterizados por um número significativo de desempregados de longa duração, por taxas de desemprego feminino superiores às do desemprego masculino, existência de um número significativo de situações de precariedade e por um défice de qualificações na população activa, sobretudo pela contínua entrada precoce de muitos jovens, pouco ou nada qualificados, no mercado de trabalho.

No sentido de responder a estes problemas, o desenvolvimento do PNAI permitiria articular as políticas concernentes e os actores responsáveis na concretização de um conjunto de orientações estratégicas:

- As políticas nacionais para o emprego e qualificação assumiam, neste contexto, pertinência acrescida pela necessidade de capacitar e activar as pessoas que se encontravam excluídas dos mercados de trabalho e deste modo conseguir-se amplificar a sua empregabilidade, devendo em paralelo ser garantida a formação dos activos como estratégia de prevenção para eventuais quadros de desemprego.
- A economia social afirmava-se como um instrumento decisivo para prover a integração social e profissional de grupos desfavorecidos e em simultâneo garantir serviços de suporte social aos mais carenciados.
- A implementação da estratégia de aprendizagem ao longo da vida, assumia pertinência específica como forma de prevenir os riscos de exclusão decorrentes da nova economia do conhecimento e da sociedade de informação, para promover a cidadania junto de todas as gerações e para fomentar a reinserção dos grupos socialmente excluídos.
- Os sistemas de protecção social seriam o garante do cumprimento inicial de objectivos de coesão e igualdade social, ao assegurarem mecanismos de redistribuição de recursos e atestar condições de vida dignas a todos os cidadãos. Ainda neste âmbito, urgia pugnar pelo desenvolvimento de equipamentos e serviços sociais, com qualidade e equidade na sua distribuição territorial.
- A adequação de serviços, como a segurança, a justiça, a saúde, deveria ser iniciativa prioritária no âmbito da reforma da administração, no sentido de permitir a sua utilização e apropriação pelos cidadãos, em especial por aqueles que se encontram em situação de desfavorecimento e por isso têm menores competências para a participação na vida institucional.
- Por fim, afirmou-se como prioritário o desenvolvimento de iniciativas para o desenvolvimento integrado de territórios de exclusão, fazendo convergir para estes espaços o conjunto de instrumentos existentes e a desenvolver no âmbito do PNAI.

Na sequência do compromisso assumido, em Nice, com vista à redução da pobreza e exclusão social e com base na análise da situação e das principais tendências nacionais, o **Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005**¹⁰¹ deu continuidade à estratégia global de inclusão social, identificando os principais eixos estratégicos de intervenção e as medidas políticas em curso e a implementar.

O entendimento de que a pobreza e a exclusão social assumem formas complexas e multidimensionais levou a que este Plano tivesse reforçado a multidisciplinaridade de acção em vários domínios e a diferentes níveis. O seu carácter integrado e integrador, ambicionava possibilitar a interacção múltipla com outros processos nacionais e europeus em curso para a coordenação de políticas, assegurando a articulação, complementaridade e coerência, nomeadamente com o Plano Nacional de Emprego (PNE), a Estratégia Nacional sobre o futuro do Sistema de Pensões, o Programa Integrado de Apoio à Inovação (PROINOV) ou o Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (PIENDS).

Este PNAI teve a ambição de se constituir como um instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas de inclusão social ao sustentar-se na capacidade colectiva da sociedade portuguesa, criando a oportunidade para o desenvolvimento de um referencial comum.

Em 2005 a revisão da Estratégia de Lisboa veio enfatizar a necessidade de políticas que estimulassem o crescimento e o emprego, de modo a permitir que a protecção social fosse encarada como um factor produtivo. É neste novo contexto que em Setembro de 2006, cada Estado Membro apresentou o seu terceiro Plano de Acção para a Inclusão¹⁰².

¹⁰¹ Resolução do Conselho de Ministros nº 192/2003, de 23 de Dezembro.

¹⁰² A Resolução do Conselho de Ministros nº 166/2006, de 15 de Dezembro divulgou o Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008.

Conclusões

O tema orientador deste estudo foi a constatação de uma realidade: a partir de um determinado momento na produção e implementação das políticas de emprego (e de inserção social) nacionais, começam a surgir respostas sistémicas para a intervenção junto de determinados grupos de populações que apresentam como característica comum a maior dificuldade de aceder e manter um emprego. Identificar esse momento, quais as condições explicativas para a sua eclosão e verificar a influência das estratégias europeias na sua adopção foram as proposições abraçadas. Chegado o momento final importa renovar este compromisso de partida e confirmar ou infirmar os pressupostos iniciais.

Se, como afirma Caleiras, “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.” (2008: 87), importa ter em conta as conjunturas societárias de partida quer nacionais, quer internacionais, antes que nos debrucemos sobre elas, embora os seus percursos se cruzem de modo intrincado e recorrente com os complexos processos da globalização económica e social.

A evolução registada no contexto socioeconómico nacional possui indubitavelmente, como pano de fundo, profundas transformações económicas e sociais à escala global. Os sistemas de emprego dos países industrializados enfrentaram e enfrentam uma conjuntura de crise acentuada, em que os impactos da globalização se relacionam com a transformação dos sectores de actividade económica (desindustrialização, terciarização, deslocalização da produção), responsáveis pelo incremento acentuado nos encargos globais da protecção social, o qual não encontra atenuação pela via do financiamento, tanto mais que se mantém em paralelo uma tendência forte de envelhecimento demográfico com relevantes impactos na estrutura e composição da população activa (Hespanha, 2002). A diminuição do emprego em alguns dos sectores da actividade económica é acompanhada por um crescente processo de flexibilização do emprego a todos os níveis (em particular no que respeita aos vínculos contratuais e às condições objectivas do trabalho), pela generalização da precarização e pelo aumento do desemprego, com particular incidência no desemprego de longa duração.

Porque os mercados de trabalho não se constituem como uma realidade imune às distinções sociais, reflectem e produzem as desigualdades mais diversas (Pedroso, 2005) não só ao nível das categorias sociais que apresentam um significativo desfavorecimento face ao mercado de trabalho mas também junto de trabalhadores qualificados, que perdem empregos permanentes e bem remunerados, sem que consigam posteriormente obter um novo emprego nas mesmas condições (Hespanha, 2002). Assim, a precariedade do trabalho, associada às desigualdades e às clivagens que lhes estão na base, constitui uma tendência de relevo nos mercados de trabalho. E à precariedade laboral associa-se “a precariedade social como sub-universo da ocorrência de

problemas de acesso ao mercado de trabalho, que resulta numa amputação de parte (ou da quase totalidade) do estatuto social associado ao trabalho.” (Pedroso, 2005: 2). A insegurança relativamente ao estatuto, a incerteza quanto ao futuro e a desprotecção de si próprio e do património compõem um sentimento geral de precariedade que afecta os cidadãos (Id.:) e que induz profundas transformações nas próprias dinâmicas subjacentes à estrutura social, sendo mesmo possível antevermos a generalização de consequências gravosas para a coesão social.

A fragmentação da relação de trabalho tradicional põe em causa o seu poder socialmente integrador (Castel, 1995; Sennett, 1998, em Pedroso, 2005: 26) e contribui para o aumento dos contingentes da população activa que, de forma intermitente ou contínua, se posicionam na esfera da ausência do papel laboral (e correspondente perda do estatuto social)¹⁰³. “A integração no e pelo trabalho é assim multifacetada, na medida em que se torna «incerta», porque a insegurança deriva da duração do trabalho, «desqualificada», pela ausência de potencial de progressão profissional e «falível», enquanto principal meio de inclusão dos indivíduos na estrutura social.” (Paugam, 2000 em Pedroso, 2005: 27). Neste âmbito não podemos deixar de referenciar quadros crescentes de trabalho ilegal¹⁰⁴, informal, ou mesmo, o fenómeno dos *working poor*¹⁰⁵, muito associados àqueles que integram grupos em desvantagem face ao mercado de trabalho.

1. As Circunstâncias Nacionais

Na história nacional recente importa identificar dois momentos políticos, económicos, sociais e culturais que trouxeram consigo as sementes para a alteração nas concepções das políticas públicas (também em matérias de emprego e protecção social): a Revolução de 25 de Abril de 1974 e a adesão à Comunidade Económica Europeia em 1986¹⁰⁶.

A primeira permitiu o alargamento e a consagração constitucional de direitos sociais e um maior dinamismo da sociedade civil relativamente aos grupos sociais mais desfavorecidos; a segunda facilitou a sua implementação, por força dos apoios financeiros que trouxe consigo, mas também dos

¹⁰³ O qual, segundo Pedroso (2005), por vezes é parcial e temporalmente substituído por diferentes estatutos alternativos enquanto beneficiários das políticas activas de emprego, na medida em acedem a um estatuto de trabalhador em processo de inserção, para muitos preferível ao de desempregado.

¹⁰⁴ Para Pedroso (2005), situações que se apresentam como especialmente preocupantes, dada a questão da privação do acesso aos direitos no trabalho, que condicionam fortemente o direito à cidadania. A participação no mercado de trabalho desempenhando trabalho informal em empresas formais (trabalho não declarado ou trabalho ilegal) ou trabalho no sector informal da economia, retira ao trabalhador todo e qualquer tipo de protecção social, na medida em que esta deriva de existência de uma relação jurídica adequada entre as partes.

¹⁰⁵ Trabalhadores que auferem salários inferiores ao limiar de pobreza e que desenvolvem um trabalho que não lhes garantem os meios adequados de subsistência.

¹⁰⁶ Portugal em cerimónia pública no Mosteiro dos Jerónimos, de 12 de Junho de 1985, foi admitido como membro de pleno direito da Comunidade Económica Europeia (CEE), com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1986. A entrada na CEE verificou-se numa conjuntura de grandes mudanças estruturais dentro da própria organização europeia facto que várias vezes conduziu a um atraso das negociações da adesão. De facto, o pedido de adesão havia sido formalmente aceite a 28 de Março de 1977, tendo apenas sido aprovado a 29 de Março de 1985, depois de muita pressão do IX Governo Constitucional. O tempo de apreciação foi de oito anos e um dia, período durante o qual a CEE se foi certificando da credibilidade e solidez do nosso sistema político, concedendo ao mesmo tempo algumas ajudas monetárias ao abrigo de acordos anteriores.

normativos e objectivos que foi progressivamente impondo, alavancados pela sua evolução conceptual para uma Europa maior, mais forte e mais coesa.

No entanto, até meados da década de 90, a produção legislativa na implementação de respostas para os públicos mais vulneráveis foi escassa (como pode verificar-se no Quadro 3) e a entretanto produzida centrou-se maioritariamente nas respostas às necessidades de integração social e profissional das pessoas com deficiência. A partir de 1992, com a criação das UNIVA e dos Clubes de Emprego, Portugal inicia um novo ciclo de produção normativa e discursos políticos sustentados, no então recente, conceito de activação¹⁰⁷, por oposição aos instrumentos tradicionais de compensação passivos. Caleiras considera assim, que “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.” (2008:93).

As políticas activas determinaram rupturas e impuseram novos princípios de acção e novas abordagens políticas, na medida em que supõem abordagens holísticas e nesse sentido sustentam-se na resposta integrada de várias políticas sectoriais, o que exigiu uma efectiva coordenação entre Serviços (até então pouco praticada) e uma maior cooperação ao nível local, mais pragmática e territorializada, assumindo os agentes locais uma visibilidade que até então não tinha ocorrido. Mas, como afirma Hespanha (2002), nestas políticas, a relação do Estado, e da sua prática interventiva, para com os indivíduos também se alterou, ao serem introduzidos os princípios da materialização de acordos e da contrapartida (com maior ou menor compulsividade) dos apoios prestados.

Estas políticas, pressupõem uma reciprocidade expectável entre o direito de receber uma protecção social do Estado e o dever, do cidadão, de retribuir, desempenhando tarefas socialmente úteis ou demonstrando vontade efectiva de participação e conseqüente abandono, ainda que a médio prazo, de quadros de dependência de políticas assistencialistas (Hespanha e Matos 1999). Mas as políticas de activação podem ir mais longe ao introduzir uma vertente de coerção, em que a não participação em medidas sociais activas pode perigar o acesso ou manutenção das prestações (Rodrigues, 2008). Encontram-se assim, nesta medida duas dimensões possíveis que podem surgir ou não justapostas: a da emancipação, que se sustenta na promoção da independência, do estímulo à autonomia, ao aumento da auto-estima e ao aumento da participação social; e a da regulação, que tem como princípio orientador a noção de dever social e um pendor sancionatório face ao incumprimento de determinadas obrigações, de que são exemplo as legislações de prestações sociais, como o rendimento social de inserção e o subsídio de desemprego.

Exemplos paradigmáticos da implementação do princípio da emancipação na prática nacional foram a implementação do Mercado Social de Emprego e do Rendimento Mínimo Garantido, em 1996.

¹⁰⁷ À semelhança de Caleiras o conceito aqui utilizado é-o 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.” (2008:93).

Aliás, os anos de 1995 a 1999, que coincidem *grosso modo* com o XIII Governo Constitucional¹⁰⁸, foram os mais fecundos em produção legislativa no âmbito das medidas activas de emprego especialmente dirigidas a públicos em desvantagem face aos mercados de trabalho. Pode verificar-se no Quadro 3, que dos 33 programas e medidas publicadas entre 1979 e 2006, 18 foram-no no âmbito do XIII Governo Constitucional, destacando-se de entre elas programas emblemáticos pela dimensão e impacto social que assumiram, como: os Programas Ocupacionais; os Despachos Conjuntos e Protocolos, as Empresas de Inserção ou o Programa Vida-Emprego.

Surgiram assim, no seio do XIII Governo, um conjunto de políticas sociais que quiseram complementarmente e de forma articulada responder às necessidades de inclusão e consequente coesão nacional da sociedade portuguesa. A estas políticas, alguns autores¹⁰⁹ referem-se como a “nova geração” de políticas sociais, pois significaram um novo conceito de acção social baseado na ideia da promoção para a independência dos cidadãos.

Para Hespanha o cerne da compreensão do sentido desta “nova geração” de políticas sociais sustenta-se no conceito de inserção, entendido enquanto momento de transição e de construção de novas realidades pessoais. Para o autor, a inserção pressupõe reconhecer ao titular do direito indemnizatório um papel positivo na sociedade, sustentado numa filosofia de cidadania por oposição à relação paternalista anterior mantida pelo Estado. Para Castel (1995), não se tratava apenas de um direito a (sobre)viver mas também a viver em sociedade. Mas, estas políticas sociais envolveram maior responsabilidade, quer no que respeita à sociedade, que teve de assumir os direitos de indivíduos, grupos ou populações até então marginalizados, mas também do beneficiário que passou a ser entendido enquanto actor do seu próprio futuro, na medida em que o processo de inserção social assumiu frequentemente um carácter de contratualização individualizada de compromissos mútuos. Tal, abriu um espaço de experimentação, onde a inserção pôde assumir formas diversas, ainda que na maioria das vezes visasse uma futura integração profissional.

Caleiras, considera mesmo a criação do RMG, em 1996, como um marco no desenvolvimento da nova geração de políticas sociais, enquanto exemplo paradigmático de uma política pública que estabelece uma correlação entre inserção profissional e profissional. Embora a sua adopção tenha corrido “tardamente, através dele (RMG) 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 EU.” (2008:110). Batista reafirma esta correlação ao declarar que “a introdução em Portugal, no final da década de 90, do regime de rendimento mínimo poder ser considerada como a primeira tentativa concreta de estabelecer uma relação clara entre a inserção social e a integração ocupacional. Embora a dimensão laboral tenha sempre existido desde o início da aplicação em Portugal do regime

¹⁰⁸ Vigente de 28 de Outubro de 1995 a 25 de Outubro de 1999.

¹⁰⁹ Pedro Hespanha (2002; 2008) e Isabel Batista (2009).

de rendimento mínimo, a componente de integração ocupacional foi claramente reforçada após 2003” (2009:4), com a implementação do Rendimento Social de Inserção.

No entanto, Estivill clarifica que nem todas as políticas sociais conduzem à inclusão, nomeadamente as políticas de emprego. Mas reconhece que, nas nossas sociedades, uma grande parte dos casos de inclusão passam pelo emprego, pelas relações que este permite, pelo estatuto social que facultam e, não menos importante pela contrapartida financeira que daí resulta. No entanto, o autor vai mais longe ao afirmar que “importa reconhecer que é o conjunto da sociedade e da economia que podem ser mais ou menos inclusivos. O sistema de educação, de saúde, habitação, lazer e cultura são outras áreas que promovem ou dificultam a concretização da inclusão social.” (2008:10.).

Ora a “nova geração” de políticas sociais envolveu também uma dimensão colectiva que teve por objectivo actuar sobre os contextos que abrangem as populações mais marginalizadas, quer seja num bairro, ou mesmo uma região, obrigando à reformulação de práticas e modelos organizacionais, que se antes eram verticais, hierarquizados e burocratizados, por força da implementação de respostas locais passaram a ser sustentados na cooperação e na horizontalidade. De tal, foram exemplo as Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) do RMG, mais tarde os Núcleos Locais de Inserção (NLI) do RSI, ou as Redes Regionais de Emprego¹¹⁰ e os Pactos Territoriais para o Emprego, lançadas também no âmbito do XIII Governo Constitucional.

O Mercado Social de Emprego, instituído em 1996, também no âmbito do XIII Governo Constitucional, foi outro instrumento determinante, para uma resposta sistémica e integrada no combate aos fenómenos do desemprego, da pobreza e da exclusão, ao na sua essência advogar a resposta local às necessidades sociais não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado, sustentando-se sobretudo na prestação de serviços de proximidade, favorecendo e estimulando respostas de inserção a grupos em desvantagem face aos mercados de trabalho. Em síntese, “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.” (Caleiras, 2008:112).

Se para Caleiras, a pobreza não pode ser deixada de olhar a partir da perspectiva “das políticas públicas de enfrentamento, ou seja, a partir da análise das respostas accionadas e dos seus efeitos” (2008:88) reconhecendo, no entanto, que muitos dos problemas a ela associados persistem apesar das medidas adoptadas. Rodrigues encontra explicitação no perfil socioeconómico da sociedade portuguesa, que segundo o autor, possui “um modelo económico profundamente desigual, assente na coexistência de baixos salários e de profundas assimetrias nos salários mais elevados, um acentuar

¹¹⁰ A estratégia de implementação, utilizada pelo IEF, baseou-se numa lógica de potenciação de recursos locais, privilegiando o envolvimento e monitorização da intervenção dos Centros de Emprego em Redes e Pactos para o Emprego. A rede ficou concluída em 2000, integrando três Pactos e 38 Redes Regionais para o Emprego. O Quadro 11, no Anexo 6; apresenta o Plano de Implementação de Pactos Territoriais e Redes Regionais de Emprego.

do fosso que separa as áreas rurais das urbanas como consequência do declínio da actividade agrícola e da concentração das grandes cidades, constituem elementos potenciadores do aumento das desigualdades e do acentuar dos factores de pobreza. O progressivo envelhecimento da população, associado a um crescente desligar da actividade produtiva de largos sectores da população e à insuficiência dos esquemas de protecção social existentes, constitui uma outra causa do agravamento e da exclusão social.” (2007:315).

Parece-nos após a argumentação apresentada que se pode considerar confirmada a preposição de que foi no âmbito do XIII Governo Constitucional que eclodiu uma acção politicamente consciente de que o exercício para a inserção teria que ser sistémico, multisectorial e integrado sobre os diferentes factores que a condicionam: do preconceito e estigmatização, à inexistência de qualificações escolares, de emprego e de possibilidades, implicando, ainda, uma atitude de promoção de oportunidades na comunidade e de adaptação progressiva dos envolvidos nessas mesmas oportunidades.

2. A Europeização das Políticas Nacionais de Emprego e Inclusão

A política da UE relativa à pobreza e exclusão social assenta em três pressupostos fundamentais: integração no mercado de trabalho (através de políticas activas de emprego e formação profissional); sistemas de protecção social adequados, ao nível do garante de rendimentos mínimos (que permitam aos seus beneficiários uma vida digna); e a disponibilização de um conjunto de serviços sociais acessíveis e de qualidade (com o objectivo de possibilitar a inserção dos indivíduos ao nível do mercado de trabalho).

A inclusão social e a participação no mercado laboral assumem assim um carácter indissociável, no sentido em que a inserção no mercado de trabalho, de uma forma sustentável, pressupõe não só a existência de condições pessoais para aceder ao mercado de trabalho (qualificação, competências sociais, entre outras), como de serviços sociais adequados que promovam os processos de integração e garantam a possibilidade de manutenção dos postos de trabalho, nomadamente, ao propiciar a conciliação da actividade profissional com a vida familiar. Só deste modo será possível aumentar individualmente a respectiva capacidade de auferir um rendimento e reduzir a dependência de prestações, bem como diminuir o risco de transmissão intergeracional de pobreza.

Aos Governos nacionais é atribuída responsabilidade fundamental na concepção, financiamento e administração de políticas que assegurem a integração de pessoas mais afastadas do mercado de trabalho. Também aos prestadores de serviços (privados, públicos ou mistos) é atribuído um papel crucial na implementação destas políticas a nível local. Paralelamente, para melhorar a eficácia das políticas públicas, é considerado imperativo que as próprias pessoas desfavorecidas sejam envolvidas, consultadas e capacitadas no seu próprio processo de promoção social.

No nosso país a crescente europeização das políticas sociais tornou-se uma realidade que se tem vindo progressivamente a afirmar. As acções de promoção do emprego e de inclusão social, desenhadas a partir de 1986, desenvolvidas à escala nacional (continental) regional e local sustentaram-se em grande medida em recursos disponibilizados por fundos comunitários e foram implementadas por muitos recursos humanos formados ao abrigo de programas comunitários e desenvolvidas com base em boas práticas disseminadas por acções de transnacionalidade.

Politicamente, assistiu-se a um forte alinhamento com o discurso do Modelo Social Europeu, de que são exemplo as afirmações do Ministro do Trabalho e da Solidariedade do XIII Governo Constitucional, Ferro Rodrigues (2000)¹¹¹: “O Governo Português, como demonstra o processo que culminou nos compromissos da Cimeira Extraordinária de Lisboa, está comprometido com a acção, com a mudança e, fundamentalmente, com a superação dos problemas que os cidadãos europeus enfrentam”, sendo claro que “nunca, em nenhum momento algum da história, em região alguma do globo, se avançou tanto e se foi tão longe na garantia da cidadania, como na Europa de hoje e através do conjunto de direitos consignados por essa realidade complexa a que chamamos de modelo social europeu (...) que é um mecanismo de regulação suficientemente dinâmico e moderno para, encontrar no seu seio novas e necessárias respostas, concretizar o objectivo estratégico de construir a Europa, ao mesmo tempo, extremamente competitiva e internamente coesa.” .

Ferrara *Et.al.* destacam a eficácia dos instrumentos de controlo da EU “que parece fomentar um clima de aprendizagem alargada a toda a Europa, encorajando novas parcerias nas áreas das políticas de emprego. O sucesso da aprendizagem via monitorização, decorrendo dos Planos Nacionais de Emprego pode, com toda a probabilidade a já num futuro próximo, criar o mesmo tipo de instrumentos na área da protecção social.” (2000: Prólogo). De facto, desde 1997, em razão da Estratégia Europeia para o Emprego, as medidas de política de emprego ganharam visibilidade e protagonismo crescente, passando a estar parametrizadas, como elencámos atrás, nos sucessivos PNE e sujeitas ao MAC. Esta centração permitiu a produção, ou actualização, no sentido da activação, de um conjunto de medidas de políticas de promoção da inserção. Paralelamente, a Estratégia Europeia para a Inclusão Social passou a estar vertidas, a partir de 2001, em consecutivos PNAI, segundo o mesmo modelo de gestão, num percurso que se quis idealmente comum, mas que Estivill e Caleiras (2008) demonstram sujeito a afastamentos frequentes¹¹².

Parece-nos assim, passível de confirmação a segunda preposição enunciada nesta dissertação, a de que a adopção das políticas de emprego e inserção, dirigidas aos grupos sociais em desvantagem face ao mercado de trabalho, decorre concomitantemente da europeização das políticas sociais nacionais.

¹¹¹ No Prefácio de FERRARA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin (2000), *O Futuro da Europa Social: Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*; Oeiras: Celta Editora.

¹¹² Consultar ponto 4 do Capítulo IV desta dissertação.

Para Hespanha, a política de emprego marcada pela europeização trouxe consigo uma mudança de paradigma na sua abordagem, sendo que esta introduz, “um problema novo portador de particulares conotações éticas e políticas” (2002:4) ao admitir a obrigação de retribuir as prestações recebidas do Estado, geralmente sobre a forma de trabalho, com uma multiplicidade de objectivos, “nem todos eles compatíveis entre si: desde promover uma cidadania social mais inclusiva e mais activa, até reduzir a despesa pública com a assistência, passando por disciplinar e regular a pobreza.” (2004:5). Mas, onde Hespanha identifica discordâncias, Caleiras (2008) encontra regularidades, agrupando as políticas activas em três conjuntos: um primeiro grupo de cariz compulsivo, *tipo workfare*, de onde destaca a aceitação obrigatória de emprego em função de prestações sociais; um segundo grupo mais centrado na personalização dos percursos, suportado em trajectórias de formação e qualificação; e por fim, o grupo das de *make-work-pay* ou *in-work benefits* de onde se destacam os incentivos fiscais à contratação de alguns grupos, ou o fomento do empreendedorismo. Considera ainda o autor, que os dois últimos grupos de medidas assumiram importância relevante no contexto nacional, pois directa ou indirectamente sustentam-se na ideia de que não chega (re)aceder ao mercado de trabalho para romper ciclos de pobreza e exclusão.

Deste modo, ao reconhecer-se como redutor equacionar a intervenção junto dos públicos em desvantagem face aos mercados de trabalho centrada apenas nas questão do emprego, afigura-se indispensável equacionar intervenções ao nível dos processo de desqualificação social¹¹³ daqueles que vivem “na ponte” entre desemprego e emprego. Se o trabalho, por si só, como se verificou ao longo desta tese, não constitui garantia de integração, então torna-se legítimo deixarmos para investigação posterior a questão: *Que intervenções, que modelos, que políticas sociais podem efectivamente produzir processos de promoção da inserção destes grupos em desvantagem face ao mercado de trabalho, num contexto globalizado de profundas transformações económicas e sociais?*

¹¹³ Ao qual não é alheia a necessidade de considerar a exploração decorrente da degradação crescente da qualidade do emprego (Van Parijs, 1999, em Pedroso 2005: 32).

Bibliografia

- ABREU, Marisa (2006), "A europeização das políticas externas nacionais". In *Janus 2006: Anuário de Relações Exteriores*. www.janusonline.pt
- AMARO, Rogério Roque (2000), "A inserção económica de populações desfavorecidas, factor de cidadania". In *Sociedade e Trabalho nº8/9*. MTSS, 33-40.
- ALMEIDA, João Ferreira; *Et al.* (1994), *Exclusão Social, Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*. 2ª ed. Oeiras: Celta Editores.
- ATKINSON, A.B. (1998), "Social Exclusion, Poverty and Unemployment". In Atkinson, A and Hills, J (eds.). London: STICERD, *Exclusion, Employment and Opportunity, London School of Economics Discussion Papers Series CASE / 4*.
- AZEVEDO, Joaquim (1999), "Emprego e integração no mercado de trabalho. Perspectivas de política". In *Sociedade e Trabalho nº7*. MTSS, 81-184.
- BAPTISTA, Isabel; CABRITA, Jorge (2009), "Regimes de Rendimento Mínimo, Um Estudo das Políticas Nacionais - Portugal". In *Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion: Peer Review*.
- BECK, Ulrich (2000), *Modernização Reflexiva*. Oeiras: Celta Editores.
- BILHIM, João (2000), "Investimento em Educação e Desenvolvimento de Recursos Humanos", In AAVV. *Estudos em Memória do Prof. Doutor Luís Sá*. Lisboa: Universidade Aberta, 75-109.
- BILHIM, João (2008), *Ciência da Administração*. 2º ed. Lisboa: Universidade Aberta.
- CAEIRO, Joaquim Croca (2008), *Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- CALEIRAS, Jorge (2004), "Globalização, Trabalho e Desemprego, Trajectórias de Exclusão e Estratégias de Enfrentamento". In *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra, 16-18 de Setembro 2004.
- CAPUCHA, Luís, coord. (1998a), *Grupos Desfavorecidos face ao Emprego: Tipologias e Quadros Básicos de Médias Recomendáveis*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.
- CAPUCHA, Luís (1998b), "Exclusão Social e acesso ao emprego: paralelas que podem convergir". In *Sociedade e Trabalho nº 3*. MTSS, 60-69.
- CARDIM, José Casqueiro (2005), *Formação Profissional: Problemas e Políticas*. Lisboa: UTL, ISCSP.
- CARMO, Hermano, coord. (1996), *Exclusão Social, Rotas de Intervenção*. Lisboa: UTL, ISCSP.
- CARMO, Hermano, coord. (2001), *Problemas Sociais Contemporâneos*. Lisboa: Universidade Aberta
- CARMO, Hermano; FERREIRA, Manuela (2008), *Metodologia da investigação: Guia para a auto-aprendizagem*. 2ª ed. Lisboa: Universidade Aberta.
- CARREIRA, Henrique Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva
- CASTEL, Robert (1995), *Les metamorphoses de la question sociale: Une chronique du salariat*. Paris: Fayard.

- CATARINO, Acácio (1998), "Mercado Social de Emprego: Esboço de Introdução Conceptual". In, *Sociedade e Trabalho* nº2. MTSS, 06-13.
- CENTENO, Luís; ERSKINE, Angus; PEDROSA, Célia (2000), *Percursos Profissionais de Exclusão Social*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.
- CENTENO, Luís Gomes (2001), "Exclusão Social e Desenvolvimento: como um novo mercado de trabalho pode ser gerador de exclusão". In *Sociedade e Trabalho* nº 14/15. MTSS, 33-46.
- CLAVEL, Gilbert (2004), *A Sociedade da Exclusão: Compreendê-la para dela sair*. Porto: Porto Editora.
- CE (1993), *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*. Bruxelas: Boletim CCE.
- CE (2000), *Social Protection in Europe*. Bruxelas. (policopiado).
- CE (2003), *Relatório Kok. Employment, employment, employment*. Bruxelas.(policopiado)
- CE (2005), *Working together, working better. A new framework for the open method of social protection and inclusion policies in the European Union*. Brussels.(policopiado)
- CONIM, Custódio (2001), "Índice de Exclusão ou Privação Humana 1999/2000". In *Sociedade e Trabalho* nº14/15. MTSS, 07-31.
- CORKILL, David (1999), *The Development of the Portuguese Economy: A case of Europeanization*. London and New York: Routledge.
- COSTA, Alfredo Bruto da (1998), *Exclusões Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- DANTAS, Dália; CONCEIÇÃO, Leonardo (1996), *Reabilitação, Sistema Complexo*. Lisboa: IEFP.
- DESCY, Pascaline; TESSARING, Manfred (2007), "Combater a exclusão do mercado de trabalho: é a formação eficaz?". In *Revista Europeia de Formação Profissional* nº 41. CEDEFOP, 72-99.
- DELANTY, Gerald; RUMFORD, Chris (2005), *Rethinking Europe: social theory and the implications of Europeanization*. London and New York: Routledge.
- DIAS, Mário Caldeira (1997a), *Avaliação das Políticas de Emprego e Formação*. Lisboa: IEFP.
- DIAS, Mário Caldeira (1997b), "Os Serviços Públicos de Emprego, Actualidade e Perspectivas". In *Sociedade e Trabalho* nº 1. MTSS, 12-19.
- DOMINGUES, Leonel Henriques (2005), *Políticas Sociais em Mudança: O Estado, as Empresas e a Intervenção Social*. Lisboa: UTL, ISCSP.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990), *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- ESTIVILL, Jordi; CALEIRAS, Jorge (2008), *Bridges for Inclusion: A articulação das Estratégias de Emprego e Inclusão Social*. Porto: REAPN.
- FEATHERSTONE, Kevin; RADAELLI, Cláudio (2003), *The Politics of Europeanization*. Oxford: University Press.
- FERRERA, Maurizio; HEMERIJCK, Anton; RHODES, Martin (2000), *O Futuro da Europa Social: Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*. Oeiras: Celta Editora.
- FREIRE, João; *Et al.* (2000), *Atitudes face ao Emprego, Trabalho e Tempo Livre: Os processos de motivação para o trabalho, a formação e a iniciativa*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.

- FOURASTIÉ, Jean (1979), *Les Trente Glorieuses*. Paris: Fayard.
- GIL, António Carlos (1994), *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas.
- GIULIANI, Marco (2003), "Europeanization in Comparative Perspective: Institutional Fit and National Adaptation". In *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 134-155.
- GODINHO, Rui (2007), "O Estado da Arte das Políticas Públicas em Portugal: Oportunidades e Desafios para as Pessoas com Deficiência". In, *Cadernos Sociedade e Trabalho nº VII*. MTSS, DGEEP, 131-154.
- HESPANHA, Pedro; MATOS, Ana (1999), *From passive to active Policies. The softness of Workfare in Portugal*. Coimbra: Oficina do CÊS, Centro de Estudos Sociais.
- HESPANHA, Pedro; CARAPINHEIRO, Graça, orgs. (2001), *Risco Social e Incerteza: Pode o Estado Social Recuar Mais?*. Porto: Edições Afrontamento.
- HESPANHA, Pedro (2002), "Algumas questões de fundo para uma avaliação da nova geração de políticas sociais". In *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, 8 a 11 de Outubro 2002.
- HESPANHA, Pedro, coord.(2007), *É o (Des)Emprego fonte de Pobreza?: O impacto do desemprego e do mau emprego na pobreza e exclusão social do Distrito de Coimbra*. Porto: REAPN.
- HESPANHA, Pedro (2008), "Políticas Sociais: Novas Abordagens, Novos Desafios". In *Revista de Ciências Sociais nº39*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 5-15.
- HVID, Helge (1999), "Development of work and social (ex)inclusion". In *Inclusion and Exclusion: Unemployment and Non-Standard Employment in Europe*. Aldershot: Ashgate, 57-89.
- IANNI, Octávio (1997), *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- IMAGINÁRIO, Luís (1998), "Problemas de inserção profissional dos adultos pouco escolarizados". In *Sociedade e Trabalho nº 2*. MTSS, 22-31.
- JALALI, Carlos (2007), "Governar em Lisboa ou Governar em Bruxelas?: Os modelos e tendências de europeização do governo nacional". In *Revista de Imprensa Internacional Working Paper 17*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais, 1-18. www.ipri.pt/publicacoes
- JORGE, Gertrudes (2000), "O Mercado Social de Emprego em Portugal: caminhos percorridos na promoção do emprego e no reforço da cidadania". In *Sociedade e Trabalho nº 11*. MTSS, 7-18.
- JESSOP, Bob (1994), "The Transition to Post-Fordism and Schumpeterian Workfare State ?". In *Towards a Post-Fordist Welfare*. Londres: Routledge, 13-37.
- KNILL, Christoph; LEHMKUHL Dirk (1999), "How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization". In *European Integration online Papers, Vol. 3, nº 7*. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>
- MISHRA, Ramesh (1995), *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista*. Coimbra: Coimbra Editores.
- MTSS (2006), *Livro Verde sobre as Relações Laborais*. Lisboa: MTSS
- MOLLER, Iver (2000), *Understanding Integration and Differentiation – Inclusion, Marginalization and Exclusion*. Coimbra: Oficina do Centro de Estudos Sociais.

- MOURA, João (1997), "Problemas da Política de Emprego". In *Sociedade e Trabalho* nº 1. MTSS, 20-25.
- MOREIRA, Adriano (1997), *Ciência Política*. Coimbra: Almedina.
- MOREIRA, Amílcar (2008), *The Activation Dilemma: Reconciling the fairness and effectiveness of minimum incomes schemes in Europe*. Bristol: Policy Press.
- MOREIRA, Carlos Diogo (1994), *Planeamento e estratégias da investigação social*. Lisboa: UTL, ISCSP.
- MÜLLER, Wolfgang (2003), "The Changing European State". In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 369-379.
- MSST/DEPP (2003), *Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal: Políticas activas para a empregabilidade*. MSST/DEPP, Colecção Cogitum nº 2.
- MSST/DEPP (2003), *Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal: Organização do Mercado de Trabalho*. MSST/DEPP, Colecção Cogitum nº 4.
- MSST/DEPP (2003), *Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal: Síntese dos Estudos de Avaliação*. MSST/DEPP, Colecção Cogitum nº 6.
- NEVES, António Oliveira das; *Et al* (1999), "Da Semana do Emprego em Bruxelas à Cimeira do Emprego em Lisboa". In *Sociedade e Trabalho* nº 7. MTSS, 4-18.
- NEVES, A. Oliveira das; GRAÇA, Susana, coord. (2000), *Inserção no Mercado de Trabalho de Populações com Especiais Dificuldades*. MTS, DGEFP, Colecção Cadernos de Emprego nº 21/22.
- NUGENT, Neil; PATERSON, William (2003), *The Political System of the European Union: Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- OCDE (1998), *O Serviço Público de Emprego: Grécia, Irlanda, Portugal*. Portugal: OCDE.
- OCDE (2000), *Prespectives de l'Emploi de l'OCDE*. Paris: OCDE.
- OLSEN, Johan (1997), *European Challenges on the Nation State*. Amesterdão: Kluwer Academic Publishers.
- PEDROSO, Paulo (1998), "Direitos e Solidariedade: Perspectivas para a promoção da integração de todos". In *Sociedade e Trabalho* nº 3. MTSS, 06-17.
- PEDROSO, Paulo (2000), "O desafio político e social do Mercado Social de Emprego em Portugal". In *Sociedade e Trabalho* nº 10. MTSS, 136-141.
- PEDROSO, Paulo, coord. (2005), *Acesso ao Emprego e Mercado de Trabalho. Formulação de Políticas Públicas no Horizonte de 2013*. Coimbra: FEUC.
- PENEDA, José A. Silva (2008), *Modelo Social Europeu: Que Futuro?*. Porto: Porto Editora.
- PEREIRINHA, José António (2008), *Política Social: Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*. Lisboa: Universidade Aberta.
- PNUD (2007), *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008. Combater as alterações Climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido*. Coimbra: Edições Almedina, SA
- RAMOS, Maria da Conceição (2003), *Acção Social na Área do Emprego e da Formação Profissional*. Lisboa: Universidade Aberta.

- REIS, Ana Luzia (1998), "Modelos espaciais de desenvolvimento e «risco de exclusão social»: algumas reflexões com ilustração empírica". In *Sociedade e Trabalho* nº 3. MTSS, 50-59.
- RODRIGUES, Andreia (2008), "Auto-Emprego, Participação e Inclusão Social: Um Estudo sobre Medidas Activas de Emprego". In *Sociedade e Trabalho* n.º36. MTSS, 35-48.
- RODRIGUES, Carlos Farinha (2007), *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza. Portugal nos Anos 90*. Coimbra: Almedina.
- RODRIGUES, Maria João (1988), *O Sistema de Emprego em Portugal: Crises e Mutações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- RODRIGUES, Maria João, coord (2000), *Para Uma Europa da Inovação e do Conhecimento: Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*. Oeiras: Celta Editores
- ROSANVALLON, Pierre (1998), *A Nova Questão Social: repensando o Estado-Providência*. Brasília: Instituto Teotónio Vilela.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1990), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, org. (2001), *Globalização, Fatalidade ou Utopia?*. Porto: Edições Afrontamento.
- SILVA, Natália. (2008), "Factores de Pobreza e Exclusão Social, Categorias Sociais Vulneráveis". In *Pretextos* nº 29. ISS,IP, 05-08.
- SILVA, Pedro Adão e (1998), "O Rendimento Mínimo Garantido e a Nova Questão Social". In *Sociedade e Trabalho* nº 3. MTSS, 34-49.
- SILVA, Pedro Adão e (2000), "O Estado Providência Português num Contexto Europeu: Elementos para uma reflexão". In *Sociedade e Trabalho* nº8/9. MTSS, 49-62.
- SILVA, Pedro Adão e (2002), "O modelo de Welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito". In *Sociologia, Problemas e Práticas* nº 38. ISCTE/ CIES, 25-59.
- WONG, Reuben (2005), *The Europeanization of Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- VAZ, Isabel (2000), "As novas formas de trabalho e a flexibilidade do mercado de trabalho". In *Actas do IV Congresso da Associação Portuguesa de Sociologia*. Coimbra.
- XIBERRAS, Martine (1993), *As Teorias da Exclusão: Para Uma Construção do Imaginário do Desvio*. Lisboa: Instituto Piaget.

Consultas Internet

<http://www.dgert.mtss.gov.pt> (consulta em 24.05.09)

<http://www.dges.mctes.pt> (consultas várias desde 20.09.09)

<http://www.dre.pt/> (múltiplas consultas desde 03.01.2009)

<http://www.dre.pt/comum/html/legis/tratados.html> (consultas diversas desde 25.07.2009)

www.janusonline.pt (consulta em 25.02.2010)

<http://eur-lex.europa> (consultas várias desde 21.07.2009)

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_en.htm (consulta em 15.09.09)

<http://www.europa.eu/legislation-summaries> (consulta em 18.07.09)

<http://www.estrategiadelisboa.pt> (consulta em 18.07 e 15.09.09)

<http://eiop.or.at/eiop/texte/> (consulta em 17.01.10)

<http://www.idt.pt> (consulta em 01.09.09)

<http://www.iefp.pt> (múltiplas consultas desde 03.03.09)

www.ipri.pt/publicacoes (consulta em 20.02.10)

<http://www.iscsp.pt> (múltiplas consultas desde 20.10.08)

<http://www.gep.mtss.gov.pt> (múltiplas consultas desde 02.04.2009)

<http://www.mj.gov.pt> (consulta em 19.08.09)

<http://www.mtss.gov.pt> (múltiplas consultas desde 05.03.09)

http://www.mne.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais (múltiplas consultas em Agosto 09)

<http://www.oecd.org> (consulta em 24.08.09)

<http://www.consilium.europa.eu> (consulta em 10.11.09)

<http://www.reapn.org> (múltiplas consultas desde 18.05.09)

Legislação e outra Documentação Consultada (ver Anexo 7)

Anexos

Anexo 1

Quadro 6 - Cronologia dos Governos Constitucionais do I até ao XVI

| Governos Constitucionais | Vigência | Constituição Política | Primeiro-Ministro |
|-----------------------------|---|--|-----------------------------|
| I | De 23 de Julho de 1976 a 23 de Janeiro de 1978. | Partido Socialista. | Mário Soares |
| II | De 23 de Janeiro a 29 de Agosto de 1978. | Coligação entre o Partido Socialista e o Centro Democrático Social. | Mário Soares |
| III | De 29 de Agosto a 22 de Novembro de 1978. | De iniciativa Presidencial. | Alfredo Nobre da Costa |
| IV | De 22 de Novembro de 1978 a 7 de Julho de 1979. | De iniciativa Presidencial. | Carlos Eduardo Mota Pinto |
| V | De 7 de Julho de 1979 a 3 de Janeiro de 1980. | De iniciativa Presidencial. | Maria de Lourdes Pintasilgo |
| VI | De 3 de Janeiro de 1980 a 9 de Janeiro de 1981. | Coligação eleitoral Aliança Democrática, formada pelo Partido Social-Democrata, o Centro Democrático Social e o Partido Popular Monárquico. | Francisco Sá Carneiro |
| VII | De 9 de Janeiro a 4 de Setembro de 1981. | Coligação eleitoral Aliança Democrática, formada pelo Partido Social Democrata, o Centro Democrático Social e o Partido Popular Monárquico. | Francisco Pinto Balsemão |
| VIII | De 4 de Setembro de 1981 a 9 de Junho de 1983. | Coligação eleitoral, Aliança Democrática, formada pelo Partido Social Democrata, o Centro Democrático Social e o Partido Popular Monárquico. | Francisco Pinto Balsemão |
| IX | De 9 de Junho de 1983 a 6 de Novembro de 1985. | Coligação pós-eleitoral entre o Partido Socialista e o Partido Social Democrata. | Mário Soares |
| X | De 6 de Novembro de 1985 a 17 | Partido Social Democrata. | Aníbal Cavaco Silva |

| | | | |
|-------------|---|--|---------------------------|
| | de Agosto de 1987. | | |
| XI | De 17 de Agosto de 1987 a 31 de Outubro de 1991. | Partido Social Democrata. | Aníbal Cavaco Silva |
| XII | De 31 de Outubro de 1991 a 28 de Outubro de 1995. | Partido Social Democrata. | Aníbal Cavaco Silva |
| XIII | De 28 de Outubro de 1995 a 25 de Outubro de 1999. | Partido Socialista. | António Guterres |
| XIV | De 25 de Outubro de 1999 a 6 de Abril de 2002. | Partido Socialista. | António Guterres |
| XV | De 6 de Abril de 2002 a 17 de Julho de 2004. | Partido Social Democrata e Partido Popular. | José Manuel Durão Barroso |
| VXI | De 17 de Julho de 2004 a 12 de Março de 2005. | Partido Social Democrata e pelo Partido Popular. | Pedro Santana Lopes |

Fonte: http://www.mne.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais

Anexo 2

Quadro 7 - Medidas Activas de Emprego, por principais domínios

| Criação de Empregos e Empresas | Formação/Emprego | Formação Profissional |
|--|--|---|
| -Incentivos à Contratação-PEOE | -Programa de Formação/Emprego | -Sistema de Aprendizagem |
| -Iniciativas Locais de Emprego (ILE's)-PEOE | - Bolsas de Formação por Iniciativa do Trabalhador | -Formação Profissional Inicial |
| -Criação do Próprio Emprego por beneficiários do subsídio de desemprego (CPE)-PEOE | -Rotação | -Cursos de Educação-Formação para jovens |
| -ILE's de Apoio à Família | -Emprego/Formação | -Cursos de Educação-Formação para adultos |
| -PEPS | -Estágios Profissionais | -Formação Sócio-Profissional |
| -Planos Regionais de Emprego | -PEPS | -Formação Profissional Contínua |
| | -Planos Regionais de Emprego | |

Fonte: IEFP, (2001), *Portugal Iniciativas Inserjovem e Reage – Avaliação 2000*. Documento de trabalho

Anexo 3

Quadro 8 - Perfis Tipificados de Inserção

| Grupos Tipificados | Estratégias de Intervenção | Respostas |
|--|--|---|
| <p>-Jovens e adultos sem qualificação ou com qualificação desadequada e sem escolaridade obrigatória e/ou em risco de exclusão social</p> <p>-Jovens e adultos com escolaridade mas sem qualificação profissional ou com necessidade de melhorar a sua qualificação ou carecendo de reconversão profissional</p> | <p>-Ajustamento entre a oferta e a procura de emprego</p> <p>-Orientação de 1º nível¹¹⁴</p> <p>-Orientação de 2º nível¹¹⁵</p> <p>Orientação de 3º nível¹¹⁶</p> <p>-Apoios transversais¹¹⁷</p> <p>-Avaliação psicológica</p> <p>-Orientação para a criação de emprego por conta própria (Ser Empresário...Um Caminho)</p> | <p>-Colocação por conta de outrem</p> <p>-Colocação por conta própria</p> <p>-Balanço de Competências Pessoais e Profissionais</p> <p>-Desenvolvimento de Competências Pessoais e Sociais</p> <p>-Promoção da Auto-Estima</p> <p>-Técnicas de Procura de Emprego</p> <p>-Formação Profissional</p> <p>-Formação em Gestão</p> <p>-Programas de Emprego</p> <p>-Outras respostas de entidades externas ao IEFP</p> |
| <p>Jovens e adultos que revelem défices de auto-estima e de desvalorização pessoal e/ou evidenciem dificuldades pessoais designadamente no âmbito das Competências Pessoais e Sociais</p> | <p>-Inserção profissional/ajustamento entre a oferta de emprego e o perfil profissional do candidato</p> <p>-Orientação de 1º nível</p> <p>-Orientação de 3º nível</p> | <p>-Colocação por conta de outrem</p> <p>-Colocação por conta própria</p> <p>-Desenvolvimento Pessoal e Social</p> <p>-Promoção da Auto-Estima</p> |
| <p>Jovens e adultos com formação e/ou experiência profissional adequada para a inserção por conta de outrem ou por conta própria</p> | <p>-Ajustamento entre a oferta e a procura de emprego</p> <p>-Orientação de 1º nível</p> <p>-Orientação para a criação de emprego por conta própria (Ser Empresário...Um Caminho)</p> | <p>-Colocação por conta de outrem</p> <p>-Colocação por conta própria</p> <p>-Técnicas de Procura de Emprego</p> <p>-Portfólio de Competências</p> <p>-Estágios Profissionais</p> <p>-Formação em Gestão</p> |

Fonte: IEFP (1998), *Metodologia de Intervenção dos Centros de Emprego*. Documento de trabalho

¹¹⁴ Este tipo de intervenção tem como objectivo principal o estabelecimento de um clima de confiança que permita a explicitação e reflexão sobre a situação actual dos participantes e o desbloquear de aspectos que possam ser inibidores da reorganização dos projectos individuais. Constitui-se enquanto intervenção estruturante e essencial para todo o desenvolvimento do processo no âmbito do Plano Pessoal de Emprego, já que deve iniciar o desenvolvimento de estratégias de exploração integradoras de mudança, que ajudam os indivíduos a questionar-se, criando condições propícias para novos investimentos pessoais aos níveis da formação e do trabalho. De acordo com as características individuais de cada candidato esta intervenção pode ser desenvolvida em duas modalidades: colectiva ou individual.

¹¹⁵ Esta intervenção dirige-se aos candidatos cuja concretização do PPE exija um processo de orientação aprofundado. As estratégias de intervenção a desenvolver devem ser definidas em função da situação pessoal dos candidatos e dos objectivos visados, podendo recorrer a uma ou mais das seguintes intervenções: Balanço de Competências Pessoais e Profissionais; Sessões Colectivas de Orientação; Psicodiagnóstico.

¹¹⁶ Esta intervenção ocorre quando se verifique a necessidade dum reforço de estruturas internas do candidato potenciadoras de empregabilidade, deverá ser-lhe proporcionadas acções de: Promoção da Auto-Estima e/ou de Desenvolvimento de Competências Pessoais e Sociais.

¹¹⁷ Sempre que se verifique a necessidade de aquisição de competências no âmbito das Técnicas de Procura Activa de Emprego, serão promovidas intervenções com vista à elaboração de planos de acção neste domínio. Esta intervenção dever-se-á desenvolver numa lógica de relação e de facilitação da inserção profissional. Paralelamente, quando se verifique a necessidade de reconstituir e valorizar as experiências e aprendizagens desenvolvidas ao longo da vida, serão realizadas acções tendo em vista a criação de um Portfólio de Competências de modo a rentabilizar um banco de recursos pessoais e profissionais.

Anexo 4

Quadro 9 - Cinco Escolas de Pensamento sobre Europeização

| Escolas | Orientação da Mudança/Processos Relacionados | Autores |
|----------------------------|--|---|
| Adaptação Nacional | De cima para baixo / Globalização, convergência política. | Laddrech (1994); Kassim (2000, 2003); Cole e Drake (2000); Lequesne (1994); Goetz e Hix (2001). |
| Projeção Nacional | De baixo para cima / Projeção Política, transferência política. | Blumer e Burch (1999); Moravcsik (1993, 1998); Guyomarch e tal. (1998); Laffan e Stubb (2003). |
| Reconstrução da Identidade | De cima para baixo / Socialização de elites. | Smith (2000); Hill e Wallace (1996); Nutall (1999; 2000). |
| Modernização | De cima para baixo / Democratização, desenvolvimento económico, "ocidentalização". | Àgh (1998,1999); Corkill (1999); Featherstone (1998). |
| Isomorfismo Político | De cima para baixo e horizontalmente / Aprendizagem política. | Radaelli (1997, 2000); Lodge (2000). |

Fonte: WONG, Reuben (2005:78). Traduzido e Adaptado por ABREU, Marisa (2006). "A europeização das políticas externas nacionais" *Janus* 2006: *Anuário de Relações Exteriores*. www.janusonline.pt

Anexo 5

Quadro 10 - Quadro Cronológico “A Articulação das Estratégias de Emprego e Inclusão: um casamento virtual ou virtuoso?” de Jordi Estivill

| Período | Contexto | Políticas/Programas Europeus | | Resultados e “pontes” (encontros /desencontros) |
|-----------|--|--|---|--|
| | | Emprego | Inserção | |
| 1958-1974 | Pleno Emprego. Pobreza Marginal. Crescimento Económico. | Fundo Social Europeu (F.S.E.) | Ausência deste parceiro | Nenhuma “ponte” ou resultado relevante. |
| 1975-1989 | Consequências do Choque Petrolífero. Desemprego e pobreza estrutural. | F.S.E. | Primeiro Programa Europeu de Combate à Pobreza (1975-1979) Segundo Programa Europeu de Combate à Pobreza | Definições de Pobreza. Ligação (ao nível teórico) do crescimento da pobreza com a degradação do mercado de trabalho. Desemprego de longa duração. Identificação e acção sobre grupos-alvo específicos. Reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza. Necessidade de coordenação das políticas sectoriais. |
| 1989-1994 | Acto Único. Novos impulsos europeístas. Melhorias económicas. Orientações políticas favoráveis. | F.S.E. (Reforma) Programas Horizon; Adapt, Now, Integra Carta Comunitária sobre os Direitos Sociais | Terceiro Programa Europeu de Combate à Pobreza (1989-1994) Recomendação da Comissão sobre os esquemas de Rendimento Mínimo (1989-1992) | Conceitos de Exclusão Social e Pobreza estrutural. A introdução dos conceitos de “integralidade”, “território”, “partenariado”, “inserção sócio-laboral”, “desenvolvimento local” e “empresas sociais”. Aumento dos direitos dos trabalhadores e das diferenças entre estes e os que têm trabalho. “Ponte” entre a falta de recursos, o acesso ao mercado de trabalho e a protecção social. Prestações passivas e activas. Direitos Sociais. |
| | | Resolução sobre a convergência da Protecção Social | | |
| 1994-1997 | “Ofensiva” contra a Comissão Europeia. | Livro Branco Delors e Conselho Europeu de Essen (1994) | “Travessia do Deserto” | Relação entre Crescimento e Emprego. |
| | | “Novas” Jazidas de Emprego”, Artº 10 FEDER, 6.º FSE | | Necessidades emergentes, “nichos” de emprego, desenvolvimento socioeconómico local, capital social. |

| | | | | |
|--------------------------------|---|-------------------------------------|--|---|
| 1997-2000 | "Ascensão" do Terceiro Sistema e da Economia Social. | Tratado de Amesterdão | | Possibilidade legal de formulação de Estratégias Europeias de Emprego e Inclusão. Quatro Pilares, Método Aberto de Coordenação, Planos Nacionais de Emprego. "Peer Reviews" (Revisão de Pares). Reconhecimento dúbio. Algum Diálogo Civil. Empresas Sociais aparecem como instrumentos geradores de emprego, de luta contra a pobreza, de "poupança" em termos de protecção social e de contribuição para o desenvolvimento territorial (sobretudo ao nível local). |
| | | Emprego, agenda comum | Medidas de estímulo, promoção e intercâmbios sobre inclusão social | |
| Conselho Europeu do Luxemburgo | | | | |
| Estratégia Europeia de Emprego | | | | |
| | | Programa Terceiro Sistema e Emprego | | |
| 2000-2003 | Começa a terminar o ciclo económico favorável. | Cimeiras de Lisboa e Nice | | Triângulo crescimento, emprego, inclusão. Duas Estratégias paralelas com o mesmo método? Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (quatro objectivos comuns); Programa Comunitário 2000-2007 e Relatórios Conjuntos. Trabalhadores pobres, trabalho informal, inserção socioprofissional de imigrantes e outros grupos. Boa Governação; Coesão Social. |
| | | Estratégia Europeia de Emprego | Estratégia Europeia de Inclusão | |
| | | Nova Ronda do FSE (2000-2007) | | |
| | | Programa Equal | | |
| 2003-2007 | Alargamento da EU a 10 novos países (aumento da competitividade). A EU "descobre" um novo problema: o impacto do envelhecimento e a conseqüente crise dos modelos de bem-estar. | Revisão da Estratégia de Lisboa | | Estratégia "Make work pay", Flexisegurança, aumento da idade de reforma. Estratégia "Streamlining": Planos Nacionais de Protecção Social e Inclusão Social. Inclusão Activa. |
| | | Estratégia de Crescimento e Emprego | Invisibilidade crescente da "Inclusão" | |
| | | Nova Ronda do F.S.E. (2000-2007) | | |
| Para o futuro ... | Ciclo económico de grande instabilidade e ameaças de uma crise financeira internacional. Novo Tratado Constitucional. | Nova regulamentação do F.S.E. | Programa PROGRESS | Desenvolvimento Local. Inclusão activa (Rendimentos Mínimos, inserção sócio-laboral). Empresas Sociais. Coordenação horizontal e vertical. |

Fonte: ESTIVILL, Jordi; CALEIRAS, Jorge (2008), *Bridges for Inclusion: A articulação das Estratégias de Emprego e Inclusão Social*. Porto: REAPN.

Anexo 6

Quadro 11 - Plano de Implementação por Pactos Territoriais e Redes Regionais de Emprego

| Regiões | Pactos e Redes | | |
|------------------------------|---|--|--|
| | 1998 | 1999 | 2000 |
| Norte | RRE's do Alto Tâmega, do Vale do Lima. PT do Vale do Sousa. | RRE's da Área Metropolitana do Porto, do Douro Superior e Terras Quentes. | RRE's Douro/Eixo Corgo e Varosa, do Vale do Ave, do Cávado, do Vale do Minho; das Terras Frias, entre Douro e Vouga, do Baixo Tâmega e do Basto. |
| Centro | RRE's do Maciço Central e do Baixo Mondego. PT da Marinha Grande. | RRE's da Raia Norte, da Raia Sul, do Pinhal Interior Norte e do Pinhal Interior Sul. | RRE's do Baixo Vouga, do Pinhal Litoral, do Dão e do Caramulo/Montemuro. |
| Lisboa e Vale do Tejo | RRE's da Região Oeste e da Península de Setúbal. | RRE's do Médio Tejo e da Lezíria do Tejo. | RRE da Grande Lisboa. |
| Alentejo | RRE's das Margens do Guadiana, do Litoral Alentejano, da Arte e da Pedra, do Baixo Alentejo Interior. PT do Norte Alentejano. | | |
| Algarve | RRE do Guadiana Algarvio. | RE do Arade e da Costa Vicentina. | RRE da Ria Formosa e Algibre. |

Legenda: RRE: Redes Regionais de Emprego
PT: Pactos Territoriais para o Emprego

Fonte: IEFEP (2001), *Portugal Iniciativas Inserjovem e Reage – Avaliação 2000*. Documento de trabalho

Anexo 7

Outros Documentos de Trabalho

Como anexo à bibliografia consultada discrimina-se neste anexo outros documentos de trabalho, amplamente utilizados nesta tese: legislação nacional, normativos comunitários, estudos e avaliações de organismos públicos, bem como, os Programas de Governo.

Programas de Governo

Programa do I Governo Constitucional.
Programa do II Governo Constitucional.
Programa do III Governo Constitucional.
Programa do IV Governo Constitucional.
Programa do V Governo Constitucional.
Programa do VI Governo Constitucional.
Programa do VII Governo Constitucional.
Programa do VIII Governo Constitucional.
Programa do IX Governo Constitucional.
Programa do X Governo Constitucional.
Programa do XI Governo Constitucional.
Programa do XII Governo Constitucional.
Programa do XIII Governo Constitucional.
Programa do XIV Governo Constitucional.
Programa do XV Governo Constitucional.
Programa do XVI Governo Constitucional.

Legislação Nacional (organizada cronologicamente)

- Despacho Normativo nº 388/79, de 31 de Dezembro, cria o Programa Pré-Profissional.
- Despacho Normativo nº 218/80, de 24 de Julho, cria um conjunto de medidas de apoio ao emprego de deficientes.
- Despacho Normativo nº 52/82, de 26 de Abril, redefine as medidas incentivadoras ao emprego de deficientes.
- Decreto-lei nº 40/83, de 25 de Janeiro, cria o Emprego Protegido.
- Decreto-lei nº 194/85, de 24 de Junho, altera o regime de Emprego Protegido.
- Decreto Regulamentar nº 37/85, de 24 de Junho, regulamenta o Programa de Emprego Protegido.
- Decreto-lei nº 247/85, de 12 de Julho, aprova os Estatutos de IEFP.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 23/87, de 21 de Abril, cria um plano integrado de combate à droga.
- Decreto-lei nº 247/89, de 05 de Agosto, define o regime de apoio técnico e financeiro por parte do IEFP aos promotores dos programas de reabilitação profissional.

- Despacho Normativo nº 87/92, de 05 de Junho, cria as Unidades de Inserção na Vida Activa (UNIVA).
- Portaria nº 180/93, de 16 de Fevereiro, cria o Observatório do Emprego e Formação Profissional (OEFP).
- Portaria nº 295/93, de 13 de Março, cria os Clubes de Emprego.
- Despacho Normativo nº 140/93, de 06 de Julho, cria a Formação Profissional Especial.
- Portaria nº 129/96, de 30 de Maio, cria os Programas Ocupacionais.
- Despacho Conjunto nº 132/ME/MQE/96, de 27 de Junho, cria o Programa "Animadores e Mediadores Culturais na Escola".
- Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho, cria o Rendimento Mínimo Garantido.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 104/96, de 09 de Julho, cria o Mercado Social de Emprego e a sua Comissão.
- Despacho Normativo nº 27/96, de 03 de Agosto, redefine as Unidades de Inserção na Vida Activa.
- Portaria nº 414/96, de 24 de Agosto, cria o Programa Escolas-Oficinas.
- Resolução nº 39/97, de 13 de Março, altera a constituição da Comissão para o Mercado Social de Emprego.
- Portaria nº 268/97, de 18 de Abril, cria o Programa de Estágios Profissionais.
- Portaria nº 297/97, de 06 de Maio, cria no seio do Departamento de Emprego do IEFP a Direcção de Serviços de Programas de Inserção.
- Despacho Conjunto nº 1-A/MAI/MQE/97, de 08 de Maio, aprova o Programa "Prevenção de Fogos Florestais" para 1997.
- Decreto-lei nº 196/97, de 31 de Julho, que regulamenta a Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho, que criou o Rendimento Mínimo Garantido.
- Despacho Conjunto nº 304/98, de 31 de Março, aprova o Programa "Animadores e Mediadores Culturais na Escola" para 1998.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 59/98, de 06 de Maio, divulga o Plano Nacional de Emprego para 1998.
- Despacho Conjunto nº 449/SEEF/SET/98, de 10 de Julho, cria o Programa "Turismo/Emprego".
- Despacho Conjunto nº 464 /MAI/MTS/98, de 16 de Julho, aprova o Programa "Prevenção de Fogos Florestais" para 1998.
- Portaria nº 348-A/98, de 18 de Julho, cria as Empresas de Inserção.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 136/98, de 04 de Dezembro, cria o Programa Vida-Emprego.
- Portaria nº 52-A/99, de 22 de Janeiro, cria o Programa de Desenvolvimento Cooperativo.
- Despacho Conjunto nº 98/MADRP/MTS/99, de 25 de Janeiro, Despacho Conjunto entre o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- Despacho Conjunto nº 243/MTS/MC/99, de 17 de Março, cria o Programa "Cultura /Emprego".
- Portaria nº 250/99, de 08 de Abril, cria o Programa Rede Ajuda.
- Decreto-lei nº 119/99, de 14 de Abril, revê o regime jurídico da protecção no desemprego.
- Decreto-lei nº 132/99, de 21 de Abril, publica a Lei-Quadro da Política de Emprego.

- Despacho Conjunto nº 349/SEEF/SET/99, de 22 de Abril, aprova o Programa "Turismo/Emprego" para 1999.
- Decreto-lei nº 186/B/99, de 30 de Maio, regulamenta a revisão do regime jurídico da protecção no desemprego.
- Decreto Regulamentar nº 139/99, de 17 de Junho, cria o Programa Alentejo Digital.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 68/99, de 08 de Julho, divulga o Plano Nacional de Emprego para 1999.
- Despacho Conjunto nº 482/MEPAT/MTS/99, de 17 de Julho, Despacho Conjunto dos Ministérios do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e do Trabalho e da Solidariedade.
- Decreto Regulamentar nº 187/99, de 12 de Agosto, cria o Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social.
- Despacho Conjunto nº942/ME/MTSS/99, de 03 de Novembro, cria o Programa "Educação/Emprego".
- Portaria nº 1109/99, de 27 de Dezembro, cria o Programa Inserção-Emprego.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 81/2000, de 10 de Julho, divulga o Plano Nacional de Emprego para 2000.
- Portaria nº 567/2000, de 07 de Agosto, institui o Programa de Estágios Profissionais.
- Portaria nº 1160/2000, de 07 de Dezembro, reformula o Programa de Desenvolvimento Cooperativo.
- Portaria nº 196-A/2001, de 10 de Março, regulamenta o PEOE.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 72/2001, de 21 de Junho, divulga o Plano Nacional de Emprego para 2001.
- Despacho Conjunto nº 650/2001, de 20 de Julho, cria os Cursos Educação Formação para Adultos.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 91/2001, de 06 de Agosto, aprova o Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2001-2003.
- Portaria nº 255/2002, de 12 de Março, altera a regulamentação das modalidades específicas de intervenção do PEOE.
- Portaria nº 286/2002, de 15 de Março, introduziu alterações no diploma que regulamenta o Programa de Estágios Profissionais.
- Resolução de Conselho de Ministros nº 103/2002, de 26 de Julho, aprova o Programa para a Produtividade e Crescimento da Economia - PPCE.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 137/2002, de 30 de Novembro, divulga o Plano Nacional de Emprego para 2002.
- Decreto-lei nº 84/2003, de 24 de Abril, instituiu o Programa de Emprego e Protecção Social - PEPS.
- Lei nº 13/2003, de 21 de Maio, cria o Rendimento Mínimo Garantido.
- Decreto-lei nº 168/2003, de 29 de Julho, regulamenta as medidas temporárias de emprego e formação profissional do PEPS.
- Despacho Conjunto nº 948/2003, de 26 de Setembro, reformula o Programa Integrado de Educação e Formação.
- Portaria nº 1191/2003, de 10 de Outubro, regulamenta a concessão de apoios a projectos que dêem lugar à criação de novas entidades que originem a criação líquida de postos de trabalho e contribuam para a dinamização das economias locais no âmbito se serviços de apoio à família mediante a realização de investimentos de pequena dimensão.

- Resolução do Conselho de Ministros nº 185/2003, de 03 Dezembro, divulga o Plano Nacional de Emprego para 2003.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 192/2003, de 23 de Dezembro, divulga o Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2003-2005.
- Resolução Conselho de Ministros nº 37/2004, de 20 Março, cria o Programa de Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil.
- Despacho Conjunto nº 256/MADRP/MSST/04, de 24 de Abril, Despacho Conjunto entre o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e o Ministério da Segurança Social e do Trabalho.
- Despacho Conjunto nº 453/2004, de 27 de Julho, cria os Cursos de Educação Formação para Jovens.
- Parecer nº 7/2004 do Conselho Nacional de Educação, de 25 de Agosto, cria o Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 12/2005, de 18 de Janeiro, divulga o Plano Nacional de Emprego para 2004.
- Lei nº 38/2004, de 18 de Agosto, define as bases gerais do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência.
- Portaria nº 282/2005, de 21 de Março, introduz alterações ao diploma que regulamenta o Programa de Estágios Profissionais.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 183/2005, de 28 Novembro, divulga o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE) 2005-2008 que integra o Plano Nacional de Emprego.
- Despacho Conjunto nº 456/MAI/MTSS/2006, de 08 de Junho, cria o Programa "Prevenção de Fogos Florestais".
- Decreto-lei nº 211/2006, de 27 de Outubro, divulga a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, onde se extingue a Comissão para o Mercado Social de Emprego.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 166/2006, de 15 de Dezembro, divulga o Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008.
- Despacho nº 26401/2006, de 29 de Dezembro, introduz alterações nos Cursos Educação Formação para Adultos.
- Portaria nº 183/2007, de 09 de Fevereiro, altera a regulamentação das modalidades específicas de intervenção do Programa de Estímulo à Oferta de Emprego.
- Portaria nº 637/2007, de 30 de Maio, extingue no seio do Departamento de Emprego do IEFP a Direcção de Serviços de Programas de Inserção.
- Portaria nº 817/2007, de 27 de Julho, regulamenta os Cursos de Educação Formação para Adultos.
- Portaria nº 127/2009, de 30 de Janeiro, revoga as UNIVA e regulamenta o funcionamento dos Gabinetes de Inserção Profissional.
- Portaria nº 128/2009, de 30 de Janeiro, revoga os Programas Ocupacionais e cria os Contratos Emprego Inserção.
- Decreto-lei nº 290/2009, de 12 de Outubro, aprova o regime jurídico de concessão de apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento das políticas de emprego e de apoio à qualificação das pessoas

com deficiência e incapacidades e o regime de concessão de apoio técnico e financeiro aos centros de reabilitação profissional de gestão participada, às entidades de reabilitação, bem como a credenciação de centros de recursos do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, e a criação do Fórum para a Integração Profissional.

Normativos Comunitários (por ordem cronológica)

CE (1989), Resolução do Conselho de Ministros dos Assuntos Sociais sobre a luta contra a exclusão social. J.O.C.E. nº 277, 31.10.89. Bruxelas.

CE (1989), Résolution: La dimension sociale du marché intérieur. 15.03.89. Bruxelles.

CE (1992), Recomendação nº 92/441/CEE do Conselho de Ministros dos Assuntos Sociais para a Europa, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de protecção social. 27.07.92. Bruxelas.

CE (1992), Recomendação do Conselho nº. 92/442/CEE, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social. 27.07.92. Bruxelas.

CE (2002), Regulamento nº 2204/2002 da Comissão de 12 de Dezembro de 2002 relativo à aplicação dos artigos 87º, e 88º do Tratado CE aos auxílios estatais ao emprego.

Outros documentos de Trabalho

-CE (1988), *Um space social européen á l'horizon 1992*. Bruxelles: Parlement Européen.

-CE (1989), *Communication de la Commission sur un Programme d'Action relative á la mise en oeuvre de la charter des droits fondamentaux des travailleurs*. COM 56, 08.11.89.

-CE (1992), *Common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection*. Bruxelas, 24.07.92.

-CE (1992), *Intensifier la lutte contre l'exclusion sociale, promouvoir l'integration*. Bruxelles.

-CE (1993), *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*. Bruxelas: Boletim CCE.

-CE (1994), *La política social europea. Um paso adelante para la Unión*. Bruselas: COM 333.

-CE (1995), *Una estratégia europea de estímulo a las iniciativas de desarrollo y empleo*. Diário Oficial de las Comunidades Europeas, 12.10.1995.

-CE (de 1998 a 2004), *Joint Employment Report*. Bruxelas.

-CE (1999), *Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias: Uma Estratégia Concertada de Modernização e Protecção Social*. (policopiado)

-CE (2000), *Comunicación: Agenda de Política Social*. Bruselas: COM 379.

-CE (2000), *Establecimiento de un programa de Acción Comunitária en favor de fomentar la cooperación entre los estados miembros para luchar contra la exclusión social*. Bruselas: COM.368.

-CE (2001), *The On-going Experience of the Open Method of Coordination*. Presidency Note, 13.06.01.

-CE (2002), *Comunicação de 17 de Julho de 2002. Balanço de cinco anos de aplicação da Estratégia Europeia para o Emprego*. Bruxelas: COM 416.

- CE (2003), *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. Melhoria da qualidade do trabalho. Um exame dos últimos progressos realizados*. Bruxelas: COM 728.
- CE (2004), *Informe Conjunto de Inclusión Social*. Bruselas.
- CE (2005), *Comunicação ao Conselho. Trabalhando juntos para o crescimento e emprego. Relançamento da Estratégia de Lisboa*. Bruxelas.
- CE (2005), *Acções comuns para o crescimento e o emprego: o programa comunitário da Estratégia de Lisboa*. Bruxelas: COM 330.
- IEFP (1998), *Metodologia de Intervenção dos Centros de Emprego*. (documento de trabalho).
- IEFP (2001), *Portugal Iniciativas Inerjovem e Reage – Avaliação 2000*. (documento de trabalho).
- IEFP, (2002), *Manual de Normas da Colocação*. (documento de trabalho).
- IEFP, I.P (2005), *Mercado de Trabalho Inclusivo: Programa de Intervenção para a Inserção Sócio-Profissional de Pessoas em Especial Desvantagem Face ao Mercado de Trabalho*. (documento de trabalho).
- ISS, I.P (2005), *Tipificação das Situações de Exclusão em Portugal Continental*. Documento de Trabalho promovido pela Área de Investigação e Conhecimento e da Rede Social, ISS, I.P. com a colaboração da Geoideia para o tratamento estatístico (policopiado).
- MISEP (1990), *2.º Relatório de Informação de Base sobre Portugal*. IEFP. (policopiado)
- MISEP (1995), *Relatório de Informação de Base sobre Portugal*. Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional. (policopiado)
- MISEP (1997), *Rapport d'Information de Base Portugal, Emploi & Affaires Sociales*. Commission Européenne. (policopiado)
- MISEP (2003), *Relatório de Informação de Base sobre Portugal*. Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho, Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho. (policopiado)