

# EMPREGABILIDADE NA ECONOMIA SOCIAL

O papel das políticas  
ativas de emprego



Júlio Paiva  
Liliana Pinto  
Alcides Monteiro  
Nuno Augusto

# EMPREGABILIDADE NA ECONOMIA SOCIAL

O PAPEL DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO

Júlio Paiva  
Liliana Pinto  
Alcides Monteiro  
Nuno Augusto

Ficha Técnica

Título	Empregabilidade na Economia Social. O Papel das Políticas Ativas de Emprego
Edição	Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal Rua de Costa Cabral, 2368 4200-218 Porto Telf. 225 420 800   fax. 225 403 250 E.mail: geral@eapn.pt   www.eapn.pt
Autores	Júlio Paiva Liliana Pinto Alcides Monteiro Nuno Augusto
Design gráfico e produção	makeup_design - agosto pires
Tiragem	100 exemplares
Data de edição	2015
Depósito legal	????????????????
ISBN	978-989-8304-38-4

<b>ÍNDICE DE TABELAS</b> .....	4
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b> .....	5
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	9
<b>PREFÁCIO</b> .....	11
<b>0. ABORDAR A EMPREGABILIDADE NA ECONOMIA SOCIAL – PORQUÊ E COMO ...</b>	15
<b>I MATRIZ CONCEPTUAL</b> .....	21
1. O Emprego no contexto da União Europeia .....	21
2. O mercado de trabalho em Portugal: a evolução recente do emprego e desemprego .....	35
3. Do trabalho à empregabilidade – evolução de conceitos e de realidades .....	46
4. Inclusão e exclusão social e a sua relação com o emprego .....	59
5. O papel do estado na empregabilidade: as políticas ativas de emprego .....	65
6. A economia social – contexto empregador e promotor de empregabilidade .....	88
<b>II MATRIZ METODOLÓGICA</b> .....	97
II.1 O inquérito por questionário e os seus objetivos .....	100
II.2. As entrevistas e os seus objetivos. A identificação dos interlocutores .....	106
<b>III A MULTIDIMENSIONALIDADE DA EMPREGABILIDADE NAS OES</b> .....	111
<b>III A.1. CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA SOCIAL ENQUANTO</b>	
<b>AGENTE EMPREGADOR</b> .....	111
A.1.1. Vínculos contratuais e apostas formativas .....	120
A.1.2. Condições e ambiente de trabalho .....	132
A.1.3. Outras dimensões plurais da empregabilidade das OES .....	136
<b>III A.2. O PAPEL DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO NAS OES</b> .....	145
A.2.1. Recurso às PAE e sua caracterização .....	145
A.2.2. Perfil e desempenho dos colaboradores em PAE .....	154
A.2.3. Objetivo do recurso a PAE pelas OES .....	158
<b>III A.3. OBSTÁCULOS E DESAFIOS À ECONOMIA SOCIAL ENQUANTO</b>	
<b>AGENTE EMPREGADOR</b> .....	162
<b>III B. CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA SOCIAL ENQUANTO</b>	
<b>AGENTE PROMOTOR DE EMPREGABILIDADE</b> .....	168
B.1.1. Tipo de atividades na área do emprego/formação .....	172
B.1.2. Públicos-alvo das respostas .....	184
B.3. Redes de parcerias no domínio da promoção da empregabilidade .....	187
B.4. Resultados no domínio da promoção da empregabilidade .....	193
B.5. Obstáculos no domínio da promoção da empregabilidade .....	196
B.6. Inovação no domínio da promoção da empregabilidade .....	201
<b>III C. PAE COMO INSTRUMENTO PROMOTOR DE EMPREGABILIDADE</b> .....	206
C.1. Abrangência das Políticas Ativas de Emprego .....	207
C.2. Acesso às Políticas Ativas de Emprego.....	213
C.3. Mecanismos de integração após período de Políticas Ativas de Emprego .....	219
C.4. Vantagens e Desvantagens das Políticas Ativas de Emprego .....	226
<b>IV CONCLUSÕES</b> .....	241
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	253
<b>GLOSSÁRIO</b> .....	261
<b>ANEXOS</b> .....	263

## Índice de Tabelas

- Tabela 1 - Despesa Pública em medidas de Política de Emprego (% PIB)
- Tabela 2 - Percentagens do investimento em políticas de emprego por tipo de política
- Tabela 3 - Repartição indicativa dos FEEI<sup>1</sup> por objetivo temático do Acordo Portugal 2020
- Tabela 4 - Principais tipos de medidas ativas de emprego
- Tabela 5 - Grupos-Alvo e Respostas Sociais
- Tabela 6 - Vínculos contratuais por grupos profissionais
- Tabela 7 - O peso do voluntariado face à dimensão das organizações
- Tabela 8 - Áreas de desenvolvimento de voluntariado
- Tabela 9 - Grupos Profissionais dos colaboradores em PAE
- Tabela 10 - Distribuição territorial da taxa de desemprego
- Tabela 11 - Principais respostas de empregabilidade das OES
- Tabela 12 - Públicos-Alvo de atividades de formação e emprego
- Tabela 13 - Entidades parceiras de promoção da empregabilidade

## ANEXOS

- Tabela 1 - Recodificação das respostas sociais
- Tabela 2 - Recodificação das profissões em grupos profissionais
- Tabela 3 - Frequência de PAE por Grupos Profissionais
- Tabela 4 - Vantagens das PAE
- Tabela 5 - Desvantagens das PAE
- Tabela 6 - Valorização de aspetos de funcionamento interno
- Tabela 7 - Atividades de emprego e formação por tipologia da Economia Social
- Tabela 8 - Atividades de emprego e formação por dimensão das OES

<sup>1</sup> Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

## Índice de Gráficos

- Gráfico nº 1 - Tipologia da Economia Social
- Gráfico nº 2 - Tipologia de Associações e outras OES
- Gráfico nº 3 - Ano de início de atividade
- Gráfico nº 4 - Número total de utentes
- Gráfico nº 5 - Dimensão das organizações por nº. de colaboradores
- Gráfico nº 6 - Colaboradores por sexo
- Gráfico nº 7 - Colaboradores por idades
- Gráfico nº 8 - Colaboradores por escolaridade
- Gráfico nº 9 - Distribuição dos colaboradores por tipo de vínculo laboral
- Gráfico nº 10- Distribuição dos colaboradores por grupos profissionais
- Gráfico nº 11- Frequência de ações de formação (desde Jan 2012)
- Gráfico nº 12- Colaboradores abrangidos em ações de formação
- Gráfico nº 13- Número de voluntários
- Gráfico nº 14- Correlação entre o nº de voluntários e a percentagem de recurso a PAE
- Gráfico nº 15- Valorização dos aspetos de funcionamento interno
- Gráfico nº 16- Colaboradores em PAE
- Gráfico nº 17- Percentagem de colaboradores em PAE face à dimensão das OES
- Gráfico nº 18- Média de recurso a PAE por dimensão das OES
- Gráfico nº 19- Percentagem média de colaboradores em PAE por NUTS II
- Gráfico nº 20- Percentagem média de colaboradores em PAE por NUTS III
- Gráfico nº 21- Satisfação e grau de importância das PAE
- Gráfico nº 22- Motivos para recrutar colaboradores através de PAE
- Gráfico nº 23- Desenvolvimento de atividades de emprego e formação por tipologia da Economia Social
- Gráfico nº 24- Desenvolvimento de atividades de emprego e formação por dimensão das OES
- Gráfico nº 25- Atividades na área da formação e do emprego
- Gráfico nº 26- Prioridades na área da formação e do emprego
- Gráfico nº 27- Atividades de emprego e formação baseadas em PAE
- Gráfico nº 28- Atividades de emprego e formação para públicos desfavorecidos
- Gráfico nº 29- Investimentos e receitas na área da formação e do emprego
- Gráfico nº 30- Novo vínculo laboral de colaboradores através de PAE (desde Jan 2012)



## **A Economia Social como agente empregador e o seu recurso às PAE**

*“...muitas das pessoas inseridas nas políticas ativas de emprego são pessoas sem ocupação, nalguns casos sem percurso laboral apesar de estarem em idade ativa e bastante sozinhas. Pelo que me tenho vindo a aperceber as pessoas adaptam-se muito facilmente, quer homens, quer mulheres, sejam beneficiários do RSI ou não, mesmo muito bem. Estas pessoas trabalham na lavoura, são domésticas, são solitárias, são pessoas muito sozinhas e é uma forma de terem um horário para trabalhar, estarem ocupadas e muitas delas nunca o tiveram e estamos a falar de pessoas em idade ativa, dentro dos 35 anos” (OES2).*

*“(referindo-se às PAE) porque permitem que sejam integradas no mercado de trabalho pessoas que apesar de serem competentes não estavam empregadas, além disso, temos integrado mais de um terço dos estagiários na organização nos últimos três anos. Para nós, são claramente facilitadoras de chegarem até nós pessoas que estavam claramente perdidas e que não se encontravam em atividade e que depois se revelam muito boas” (OES12).*

## **A Economia Social como ponte para a empregabilidade**

*“Pela natureza das atividades, muitas vezes até de caráter experimental e pela natureza de outras atividades que até aqui estavam reservadas ao setor público, mas que estão em migração para outros setores, pode acontecer, de facto, que beneficiar, por exemplo, de um estágio ou de uma contratação subsidiada no setor da economia social, possa dar uma empregabilidade diferente, até fora da economia social.” (Inv2).*

## **PAE um novo “fôlego”?**

*“Vantagens, eu chamar-lhe-ia um balão de oxigénio, ponto de passagem. Qualquer coisa do género, não é no meu caso a medida que me vai proporcionar o que quer que seja no futuro. Se eu quero um futuro, sou eu que vou ter que esgravatar, criar. Portanto, foi bom enquanto durou, portanto é um balão de oxigénio para nos reorganizarmos e procurarmos o que é melhor para nós.” (e3,GDBen\_int).”*



Foram muitas as pessoas e as entidades que colaboraram neste trabalho. Procuramos sobretudo que ele tivesse a abrangência que nos permitisse abordar o maior número de organizações de economia social, que trabalham direta ou indiretamente as questões da empregabilidade, de forma a podermos chegar aos objetivos que nos propusemos.

Ainda antes dos primeiros passos para a elaboração deste trabalho, gostaríamos de agradecer às entidades que diretamente o tornaram possível e que estiveram desde o primeiro momento na sua conceção: o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), que nos proporcionou através do Acordo de Cooperação com a EAPN Portugal retomar este eixo de investigação, à Direção da EAPN que nos apoiou desde o primeiro momento e à Universidade da Beira Interior (UBI), através de todo o suporte académico que nos proporcionou.

No âmbito da recolha de dados, o primeiro reconhecimento vai para o apoio prestado pelos colegas dos Núcleos Distritais da EAPN Portugal, pelo seu trabalho de sinalização e mediação junto das OES inquiridas e entrevistadas.

Os nossos agradecimentos estendem-se assim para todas as entidades, num total de 315, que responderam ao nosso questionário, porque nos permitiram alcançar uma amostra significativa no universo das OES em Portugal.

Às doze organizações que entrevistamos (de Norte a Sul do país) e que prontamente responderam às nossas questões, dúvidas e pedidos de esclarecimento, bem como ao tempo disponibilizado pelos seus colaboradores e dirigentes, as quais identificamos em anexo ao presente estudo.

A todas as entidades que nos proporcionaram a visão institucional e nos forneceram preciosas informações, acerca dos nossos objetivos, particularmente às pessoas responsáveis pelos departamentos do IIEFP que abordamos: Serviços de Promoção de Emprego do Departamento de Emprego, Centro de Emprego de Leiria e de Guimarães. À Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES), pela sua visão global do setor.

Aos investigadores que entrevistamos, que nos concederam o seu testemunho e nos deixaram a sua experiência e contributos científicos.

Aos participantes nos grupos de discussão organizados no Porto e em Águeda, que nos testemunharam a sua experiência, enquanto beneficiários de Políticas Ativas de Emprego.

Na tarefa detalhada e estratégica de transcrição e análise das entrevistas, agradecemos a Rosário Relva e Tiago Caio.

Aos nossos colegas Hélder Ferreira e Armandina Heleno. O primeiro pelos importantes contributos iniciais na problematização e conceptualização do estudo e a segunda pela revisão final da publicação.

À Sandra Araújo, diretora técnica da EAPN Portugal, pelo acompanhamento que foi assumindo ao longo da investigação e pela sua aposta institucional e pessoal em conhecer melhor para agir melhor.

Sem estes contributos este trabalho não teria sido possível.

Nas últimas décadas o mundo do trabalho sofreu profundas mudanças estruturais, tecnológicas e organizativas. Entre as transformações estão a globalização económica e financeira e as políticas neoliberais que muito contribuíram para uma crescente desordem económica e social, resultando na precarização do mercado de trabalho e no aumento do desemprego. O acesso a postos de trabalho é hoje um enorme desafio quer para os jovens, um dos grupos mais afetados pelo desemprego à escala europeia, quer para os indivíduos em idade economicamente ativa que por força da crise económica e financeira, da falência ou da reestruturação das empresas perderam o seu emprego e são demasiado “velhos” para o trabalho e demasiado novos para a reforma, quer ainda para os trabalhadores menos qualificados.

Em Portugal a crise de emprego manifestou-se de modo mais significativo a partir de 2008. De acordo com um relatório da OIT, o país perdeu um em cada sete postos de trabalho e não registou nenhuma melhoria durante o programa de assistência técnica e financeira, muito pelo contrário - a taxa de desemprego atingiu um máximo histórico de 17%.

Este livro procura abordar este tema apresentando o resultado de um trabalho de investigação conduzido pela EAPN Portugal em parceria com a Universidade da Beira Interior e com o Instituto de Emprego e Formação Profissional enquanto parceiro financiador. O objetivo deste estudo consistiu em melhor compreender o papel das políticas ativas de emprego no perfil de emprego das OES.

No quadro da sua Missão, Visão e Valores, a EAPN Portugal tem vindo a assumir um papel cada vez mais ativo na área da investigação e do conhecimento, não só

das problemáticas associadas aos fenómenos de pobreza e exclusão social, mas também sobre as características e a especificidade das organizações do setor da Economia Social e o seu importante papel no domínio do apoio às famílias e melhoria das condições de bem-estar, na animação socioeducativa, recreativa e cultural e na melhoria das condições económicas, da qualificação e da autonomia dos seus públicos.

De facto, este é um setor que tem vindo a ganhar expressão e a afirmar-se na solução objetiva dos problemas sociais. Ao longo das últimas décadas, este setor tem conformado uma notável expansão, nacional e mundial, muito por força da incapacidade dos governos em responder aos novos e múltiplos desafios sociais. O impacto da globalização, as migrações, a urbanização e a necessidade da criação de sociedades mais inclusivas, o envelhecimento demográfico e a redução da pobreza e da exclusão social, representam alguns desses desafios. A relevância do setor social é hoje amplamente reconhecida quer por investigadores internacionais, que se têm dedicado ao estudo desta temática, quer pelas autoridades públicas, legislativas e institucionais, ainda mais, num contexto de profundas mudanças económicas e sociais. A profunda crise, inicialmente financeira e económica e posteriormente social, que afetou uma parte substancial da economia global a partir de 2008, com reflexos profundos em Portugal após 2010, traduziu-se numa clara inversão do ciclo de diminuição da pobreza que se registava desde a década de 90. As políticas de austeridade implementadas a partir desse ano, e em particular após a assinatura de um Memorando de Entendimento com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia (vulgarmente designados como Troika) em 2011, traduziram-se num inequívoco agravamento das condições de vida da população e num processo de empobrecimento dos cidadãos. O forte agravamento do desemprego, a contenção e os cortes efetuados nos rendimentos do trabalho e nas pensões, o retrocesso generalizado das transferências sociais e a contenção e tributação dos rendimentos salariais e pensões refletiram-se num acentuar das situações de pobreza pré-existentes, mas também na criação de novas bolsas de pobreza ao afetarem setores da população até então relativamente imunes ao fenómeno.

Este sector que pela sua natureza tende a procurar resposta para as necessidades reais de bens e serviços tem, no contexto referido, vindo a ganhar relevância em domínios como a produção de bens e serviços em inúmeras áreas de atividade económica como por exemplo, os serviços sociais, saúde, ambiente, cultura, educação, desporto e a inserção social e profissional de públicos vulneráveis, enquadrados num caminho de combate ao desemprego, de criação de emprego, de luta contra a exclusão social e de desenvolvimento local.

Por outro lado, as designadas políticas ativas de emprego têm vindo a ganhar um papel crescente no quadro das políticas da promoção do crescimento e do emprego, assumindo cada vez maior importância no quadro dos instrumentos da política que procuram atenuar as disfunções no mercado de trabalho e promover um encontro mais eficiente entre a oferta e a procura no mercado laboral.

De resto, sabemos o quão importante tem sido a sua intervenção no domínio dos apoios à integração económica e social de grupos de risco e desfavorecidos, quer por via da aquisição de competências pessoais, relacionais e socioprofissionais, visando melhorar a sua empregabilidade ou a criação do próprio emprego, quer por via de apoios técnicos e/ou financeiros.

É neste contexto que se insere a elaboração deste estudo pela EAPN Portugal, na sequência de um desafio lançado pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, parceiro institucional com o qual a EAPN mantém um acordo de cooperação há mais de dez anos.

Pretendeu-se realizar um diagnóstico conciso e atualizado sobre a intervenção direta das OES na implementação de medidas ativas de emprego. Interessou-nos conhecer em que medida as OES recorrem às PAE, enquanto setor empregador e qual o papel destas medidas no quadro dos instrumentos usados pelas OES para a promoção da empregabilidade de públicos vulneráveis.

Suponho que este trabalho e as conclusões que dele podemos retirar constituem um contributo valioso para as OES que encontrarão aqui matéria importante de reflexão sobre as suas práticas e para quem tem responsabilidades no desenho e monitorização das políticas públicas, em particular das PAE.

Pe. Agostinho Jardim Moreira  
Presidente da Direção da EAPN Portugal



## **O ABORDAR A EMPREGABILIDADE NA ECONOMIA SOCIAL – PORQUÊ E COMO**

A realização de um estudo sobre as práticas de empregabilidade nas organizações da Economia Social em Portugal é uma consequência lógica do trabalho desenvolvido ao longo de doze anos de existência de um Protocolo de colaboração entre a EAPN Portugal – Rede Europeia Anti-Pobreza e o Instituto de Emprego e Formação Profissional.

Assinado em 2001, este documento, visava sobretudo a promoção/disseminação das políticas ativas de emprego no âmbito do Mercado Social de Emprego. Durante mais de uma década este trabalho foi-nos permitindo uma análise de muitas destas políticas, mas sobretudo proporcionou-nos uma visão sobre duas áreas absolutamente fundamentais para a economia no nosso país: por um lado, a importância crescente da área da Economia Social (inclusive ao nível do discurso político), a sua reconfiguração em diferentes contextos e o seu papel na intervenção social. Por outro lado, as potencialidades do setor enquanto empregador e executor das chamadas “*políticas ativas de emprego*”, ou seja, as políticas que visam evitar o avolumar do desemprego e a consequente sobrecarga do sistema de segurança social. A eficácia das políticas ativas decorre precisamente da sua capacidade de atender às diferenças dos seus beneficiários e de dar respostas adaptadas a cada caso.

Neste sentido, a fundamentação para o presente estudo prende-se, em primeiro lugar, com este reconhecimento das organizações da Economia Social enquanto agentes empregadores de relevância. É muito vasta a bibliografia sobre esta temática, assim como o seu reconhecimento estratégico ao nível político europeu. A própria Estratégia 2020 sinaliza as potencialidades do setor da economia social

como uma realidade em expansão, o setor oferece emprego pago a cerca de 14,5 milhões de pessoas, ou seja, aproximadamente 6,5% da população ativa da UE-27, e caracteriza-se pela heterogeneidade e diversidade de atores, acolhendo cerca de 2 milhões de PME's presentes em praticamente todos os setores da economia, segundo o Centro de informação Europeia Jacques Delors<sup>1</sup>.

Na abordagem introdutória do Capítulo III sistematizamos um conjunto relevante de informações sobre a importância do setor da Economia Social como entidade empregadora.

Numa segunda ordem de fatores de fundamentação do presente estudo, importamos esta valorização do domínio da empregabilidade por parte das OES, a qual se articula, necessariamente, com o reconhecimento político e estratégico deste domínio ao nível dos financiamentos disponíveis, nomeadamente através dos diversos quadros comunitários. De destacar que no Acordo de Parceria apresentado pelo Governo Português, onde se encontram definidas as prioridades de financiamento para o novo quadro comunitário 2014-2020, há uma clara aposta em que *“as políticas públicas, nomeadamente as cofinanciadas pelos fundos comunitários, deverão promover o crescimento e o emprego, visando a redução da pobreza e a correção do desequilíbrio macroeconómico ainda existente”*<sup>2</sup>. Esta aposta revê-se, por sua vez, nos quatro domínios temáticos que organizam a programação e implementação do Portugal 2020 - competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no uso de recursos. Destacando os domínios da inclusão social e emprego e do capital humano, estes serão trabalhados por objetivos temáticos dos quais se destacam: promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral (OT8); promover a inclusão social e combater a pobreza (OT9) e investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida (OT10).

A nível europeu, nos últimos anos, o Comité Económico e Social, promoveu uma proposta de fomento da economia social através do apoio prestado aos seus agentes e instituições para *“assistência técnica”*, reforçando o papel de entidades que *“podem gerar emprego”*. É igualmente neste período, que vimos uma significativa quantidade de documentação europeia ligando o setor ao emprego, ao empreendedorismo, à inovação social, à responsabilidade social das empresas, e ao crescente interesse na economia social como uma das *“soluções para a crise económica e financeira”*, tendo como principal motivo o seu potencial de promoção de emprego.

<sup>1</sup> EUROCID (2013), Economia Social na União Europeia. Disponível em: [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=7655](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=7655). [Acedido em Junho de 2014].

<sup>2</sup> GOV PT (Governo de Portugal) (2014), Portugal 2020 Acordo de Parceria 2014-2020. Julho 2014.

Perante este cenário de potencial crescimento, passamos a uma terceira fundamentação para o presente estudo. Sabemos de antemão que as organizações da Economia Social em Portugal apresentam um défice de trabalhadores face ao volume de trabalho, possuindo assim recursos considerados escassos. Por outro lado, como já afirmámos, o seu objetivo é trabalhar a empregabilidade dos seus públicos, os quais se caracterizam por vários fatores de vulnerabilidade, resultantes em dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Face a este contexto, a abordagem às políticas ativas de emprego revela-se estratégica em dois âmbitos: enquanto instrumento de apoio às organizações da Economia Social na sua qualidade de agentes empregadores e como instrumento de desenvolvimento das mesmas enquanto entidades promotoras da empregabilidade dos seus públicos. No primeiro âmbito, avançamos a hipótese de que o recurso à contratação de trabalhadores através de políticas ativas de emprego resulta, em grande parte, dos constrangimentos financeiros, inibindo, por sua vez, uma intervenção autónoma das OES na busca (e oferta) de alternativas menos precárias para a empregabilidade de públicos vulneráveis.

Estes constrangimentos surgem num duplo cenário de crescimento dos serviços prestados e de crise social e económica, a que não escapam as entidades da economia social, vendo inibidas as suas lógicas de contratação. No segundo âmbito, face a um mercado de trabalho em recessão, a promoção da empregabilidade de públicos vulneráveis revela-se um desafio crescente e que necessita de recorrer a estratégias enquadrantes plurais.

Sistematizando, existe um contexto de fundamentação do presente estudo que passa por três grandes vetores:

1. A relevância crescente das OES enquanto entidades empregadoras e o seu potencial de crescimento face às mudanças demográficas em Portugal e na Europa;
2. A intervenção crescente das OES enquanto entidades promotoras da empregabilidade, decorrente, nomeadamente da prioridade da intervenção neste domínio, reconhecida política e estrategicamente, particularmente na orientação dos financiamentos em torno da inclusão social e do emprego;
3. O papel das políticas ativas de emprego como instrumentos de apoio às OES enquanto entidades empregadoras e enquanto instrumento de desenvolvimento da sua vertente de agentes de empregabilidade. Relativamente às políticas ativas de emprego e à sua aplicação no seio da Economia Social em Portugal, pretendemos focar-nos basicamente em três medidas de políticas ativas, a que por norma as organizações do

setor mais recorrem atualmente, sendo elas: os Estágios Profissionais, os Contratos Emprego Inserção (CEI e CEI+) e a medida Estímulo, sem prejuízo de outras medidas que eventualmente possam ter sido usadas na contratação e no recrutamento de recursos humanos nas OES.

Perante o que apresentamos, o estudo divide-se na seguinte estrutura de seis capítulos.

Neste ponto prévio, fundamentamos a escolha da empregabilidade na economia social como tema de fundo deste estudo e o modo como irá ser desenvolvido, apresentando a empregabilidade na Economia Social e a forma como irá fazê-lo, apresentando, nomeadamente, a estruturação de capítulos que o organiza.

Assim, o primeiro capítulo é o da Matriz Conceptual a qual se centra em três principais conceitos: organizações da economia social, empregabilidade e políticas ativas de emprego. Pela sua relevância para a construção e compreensão das hipóteses de trabalho, a elaboração desta matriz conceptual constituirá uma primeira parte estruturante do presente estudo, através de um enquadramento realizado com explicitação dos referidos conceitos e acompanhamento da sua evolução histórica e da sua situação na atualidade. Neste sentido, o enquadramento que apresentamos divide-se na seguinte lógica de estruturação em 6 subcapítulos: um primeiro relativo à situação atual em matéria de emprego no contexto da UE; um segundo com maior incidência nesta abordagem do emprego e do desemprego em Portugal; um terceiro que nos demonstra a evolução do conceito de trabalho ao de empregabilidade, passando pelo conceito de emprego; um quarto de abordagem às noções de inclusão/exclusão social e a relação destas com o domínio do emprego, nomeadamente no que respeita à identificação de grupos vulneráveis e ao fenómeno de *“desqualificação social”*; um quinto relativo à ação do Estado na sua articulação com a Economia Social e no que respeita à sua intervenção ao nível do emprego, com claro destaque para a abordagem das políticas ativas de emprego, instrumento de destaque da intervenção estatal na empregabilidade. Por último, um sexto referente à Economia Social, analisando o seu crescente papel enquanto entidade empregadora e enquanto entidade promotora de empregabilidade.

O percurso para responder ao objetivo do presente estudo trilha-se através de caminhos múltiplos e complementares que são apresentados num segundo capítulo – Matriz Metodológica - como uma primeira abordagem contextual e dois subcapítulos relativos às abordagens quantitativa e qualitativa. A primeira fase metodológica do estudo arranca assim com a caracterização das lógicas de empregabilidade nas OES através de uma abordagem quantitativa, com recurso ao inquérito por questionário, no sentido de analisar o universo de trabalho nas

entidades da economia social. Esta abordagem procura aferir que importâncias detêm neste o recurso a políticas ativas de emprego e que papéis desenvolvem estas enquanto atores de promoção da empregabilidade dos públicos que a elas recorrem. Num segundo momento, esta análise será complementada com uma abordagem qualitativa de aprofundamento através do recurso a duas técnicas – entrevistas semi-diretivas e grupos de discussão. Segue-se um terceiro capítulo dedicado à multidimensionalidade da empregabilidade nas OES, no qual, respondendo novamente às três áreas estratégicas do presente estudo já identificadas<sup>3</sup>, sistematizamos os resultados obtidos para uma destas áreas, tanto de natureza quantitativa como qualitativa, devidamente enquadrados em fontes secundárias relevantes. O subcapítulo da caracterização da Economia Social enquanto agente empregador subdivide-se no papel das políticas ativas de emprego no perfil empregador da Economia Social e nos obstáculos e desafios à Economia Social enquanto agente empregador. Relativamente ao subcapítulo da caracterização da Economia Social enquanto agente promotor de empregabilidade, nele realizamos uma divisão que foca vários domínios: tipo de atividades nas áreas de emprego/formação; públicos–alvo das respostas; redes de parcerias; resultados obtidos; obstáculos e inovação, tendo como cenário o domínio da promoção da empregabilidade. Por último, o subcapítulo das PAE como instrumento promotor de empregabilidade divide-se nas seguintes questões: abrangência, acesso e mecanismos de integração após o período de políticas ativas de emprego.

O capítulo IV sistematiza as conclusões do presente estudo e a ele acresce ainda a Bibliografia (V), o Glossário (VI) e os Anexos (VII), este último reunindo importantes informações principalmente dos instrumentos metodológicos implementados.

---

<sup>3</sup> OES como agentes empregadores; OES como agentes promotores de empregabilidade e PAE como instrumento promotor de empregabilidade.



# I MATRIZ CONCEPTUAL

## 1. O emprego no contexto da União Europeia

A crise económica e financeira emergente a partir de 2008 tem sido uma preocupação constante em todos os relatórios dos principais organismos internacionais. Desde a UE à ONU, passando pela OCDE, as previsões económicas orientam-se no sentido de descrever e prospetivar os efeitos da crise entre os países membros.

No início de 2014, o relatório da ONU sobre a Situação Económica e Perspetivas para 2014<sup>4</sup>, prevê que *“O fim da recessão económica na Europa Ocidental vai trazer um crescimento na atividade económica da região em 2014, embora seja lento e acompanhado por uma persistência do desemprego”*. Esta lenta recuperação da economia - a partir do segundo semestre de 2013 - deve-se sobretudo à *“sua rede de exportações e em menor escala ao aumento do consumo público e privado”*, no entanto, e segundo o mesmo organismo, esta retoma do ciclo económico não impede que o investimento permaneça fraco e o desemprego alto. Este cenário macroeconómico deve-se a um conjunto de fatores, sobre os quais o referido relatório se debruça detalhadamente: aplicação de programas de austeridade, procura interna baixa, condições de acesso ao crédito limitadas às famílias e às PME em paralelo com a recuperação não uniforme em todos os países e zonas do planeta. No que respeita ao espaço europeu, esta desigualdade é particularmente visível em países como a Alemanha ou o Reino Unido, que apresentam indicadores económicos positivos, enquanto os países considerados *“em crise”*, continuam em condições que apontam para a *“permanência da recessão em 2014”*.

<sup>4</sup> UNRIC (Centro Regional de Informação das Nações Unidas) (2014), Relatório da ONU sobre economia mundial e Perspetivas 2014: Recorde Histórico de desemprego persistirá na Europa durante os próximos dois anos. Disponível em: [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=7655](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=7655). [Acedido em Junho de 2014].

A subida implacável do desemprego – após o início da crise em 2008 – sentida na maioria dos países, atingiu um recorde de 12,2% na zona euro, variando entre os 5% na Alemanha e taxas que rondam os 27 % na Espanha e na Grécia, com o desemprego jovem a apresentar mais do dobro desse valor. Relativamente a este tema, o relatório da ONU prevê que a taxa de desemprego estabilize nos 12,1% na zona euro, em 2014, e que comece a recuar para 11,8% em 2015.

Sobre este tema da (ligeira) recuperação económica, o último relatório da Comissão Europeia sobre a situação social e emprego na Europa, publicado em janeiro de 2014<sup>5</sup>, assinala igualmente alguns sinais de recuperação na UE, salientando contudo, que o clima que se vive na União é “... *desafiador para os mercados de trabalho e apresenta condições divergentes, nomeadamente o crescimento desequilibrado na zona euro, padrões de alguma desvalorização em alguns estados membros, e sobretudo disparidades económicas e sociais, persistentes na área do euro, que ameaçam os objetivos fundamentais na UE*”. Este documento, fazendo referência às tendências nos gastos públicos da UE nos últimos anos, relembra que elas “*diferem em relação a outros países da OCDE e mesmo em relação a recessões anteriores no espaço geográfico da UE*”, chamando a atenção para a eficácia e eficiência dos gastos sociais, que em contexto de crise ganharam importância, considerando contudo que a sua atribuição nem sempre foi a mais adequada. Subsistem pois, apesar das verbas aplicadas, as disparidades e os desafios estruturais no mercado de trabalho no que respeita ao género, no acesso dos jovens, no retorno de desempregados de longa duração a um emprego, no acesso a formação em período de desemprego e na persistência de taxas elevadas de trabalho não declarado.

No que respeita ao mercado de trabalho, os programas e políticas de apoio – particularmente aqueles que se destinam a combater a pobreza – são, no entendimento da CE, eficazes apenas em metade dos casos, subsistindo como um grave problema o número elevado de trabalhadores pobres no seio da UE. Neste sentido, as perspetivas de tendências de recuperação que se começam a desenhar não podem deixar de parte a consideração da prevalência de fenómenos como o desemprego estrutural, os trabalhadores pobres, o desemprego juvenil, o subemprego e o emprego precário. No entender da CE, estas tendências exigem respostas políticas adequadas que abordem a ausência de qualificações e a crescente polarização do mercado de trabalho. A CE<sup>6</sup> reconhece que o papel da articulação entre políticas urge para que sejam tomadas medidas adequadas, que sejam orientadas para “*o progresso social, no sentido da Europa conseguir uma recuperação sustentada e apostas em áreas-chave relativas às políticas de emprego*”, face ao que considera ser uma “*recuperação demorada e frágil*”.

<sup>5</sup> COMISSÃO EUROPEIA (2014), Employment and social development in Europe 2013. Bruxelas: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

<sup>6</sup> Ibidem nota 4.

Este tipo de cenário macroeconómico tem sido alvo de uma preocupação central de organizações como a EAPN Europa, uma vez que considera que as políticas de emprego quer a nível europeu, quer a nível nacional têm sido (e continuarão a ser) um desafio constante à coesão social e à estabilidade económica. Na declaração final da Assembleia-geral de 2012<sup>7</sup>, os delegados, acordaram em lançar um desafio aos líderes europeus de assinatura de um *Pacto de Investimento Social no sentido de “Investirem num pacote de estímulo progressivo que apoia pessoas e aumenta os níveis de rendimento através do investimento na criação de empregos de qualidade, serviços acessíveis e de um elevado nível de proteção social, incluindo os esquemas de rendimento mínimo adequado, garantindo simultaneamente o acesso dos grupos desfavorecidos através de abordagens integradas de Inclusão Ativa”*.

E esta posição advém sobretudo porque a EAPN considera que, a ligeira recuperação económica tem sido principalmente realizada através de políticas de consolidação orçamental, que priorizam as medidas de crescimento, particularmente através do incentivo às exportações, que efetivamente tiveram algum resultado ao nível da recuperação nos números do desemprego globais na Europa (tal como já foi referido nos relatórios supracitados). Todavia, em países onde as taxas registaram valores mais elevados na recuperação do desemprego, revela-se improvável que esta, tal como o afirma a própria C.E. *“seja sustentável a menos que seja socialmente inclusiva, numa altura em que o mercado de trabalho e as condições sociais permanecem extremamente desafiantes para o crescimento económico”*<sup>8</sup>.

É, pois, numa conjuntura de agravamento das desigualdades entre países que a Europa (e a UE em particular) se encontra, nomeadamente entre os países do Norte e do Sul. Nestes últimos, a UE e os governos nacionais lutam desesperadamente contra uma alta taxa de desemprego e o aumento sequencial da pobreza e da exclusão social, associada em muitos casos à segmentação do mercado de trabalho, à quebra no rendimento das famílias (em parte consequência do desemprego) e ao crescimento de formas de emprego precário e de subemprego. A consequência é o ressentimento por parte da economia europeia no seu todo: o aumento das taxas de desemprego e de emprego precário tem como consequência direta ao nível dos mercados, a redução da procura interna e externa, e, vai sobretudo corroendo o capital humano e degradando a competitividade no seio da UE, minando a confiança dos mercados e afetando os circuitos comerciais. Este cenário macroeconómico atinge não apenas a própria UE mas também outros países fora do espaço europeu, enfraquecendo as economias mundiais, como um todo, aumentando os números da pobreza, do desemprego e a precarização dos vínculos laborais, estes últimos pressionados pelos mercados e pelos programas de austeridade.

<sup>7</sup> Realizada em Oslo nos dias 7 a 9 de Junho de 2014.

<sup>8</sup> Ibidem nota 5.

Num documento recente<sup>9</sup> da EAPN e trabalhando com os dados de 2011, pode verificar-se que 24% da população da UE, cerca de 120 milhões de pessoas, estão em risco de pobreza. No entanto, existe uma grande diferença entre Estados Membros: países do Norte da Europa com 15% a 17% de população em risco de pobreza, tais como a Holanda, a Alemanha, a Suécia e a Áustria e outros no Sul e Leste Europeu, com taxas significativamente mais elevadas como a Espanha (27 %), a Grécia (31%) a Roménia e a Letónia (40 %) e a Bulgária (49%). No caso português verificamos que eles se situam entre os 25,3 % em 2010 e os 24,4% em 2011, sendo o terceiro país da zona euro com maior percentagem de pobres e de população em risco de pobreza. Não sendo o desemprego, por si só, o único fator de pobreza ou de risco de pobreza, ele representa uma parte considerável no aumento destes números: retomando o supracitado documento publicado pela EAPN<sup>10</sup>, em 2011 cerca de 46% da população desempregada da UE corria risco de pobreza, comparando com 9% da população que estava empregada; 14% reformada e 14% sem emprego. O emprego pode ser uma garantia essencial para escapar à pobreza. No entanto, isto não significa que todos os empregos são suficientemente remunerados para manterem os trabalhadores fora da “*condição de pobres*”. Em 2011, 8,9% dos trabalhadores na UE encontrava-se em risco de pobreza.

Muitos são os autores que analisam a evolução do mercado de trabalho nos últimos anos, e cuja obra chama a atenção para o facto que, de uma forma geral, parecer haver alguma contradição entre as propostas da CE na insistência na “*competitividade*”, como palavra-chave para a criação de emprego e para a redução dos números da pobreza e o combate às desigualdades sociais. Esta argumentação, vem sobretudo realçar que o mercado de trabalho é cada vez mais caracterizado por combinações entre o crescimento do emprego precário e outras formas de vulnerabilização dos vínculos laborais, através do surgimento de várias formas de subemprego, contratos de trabalho temporários e outras variantes, que têm modificado o padrão dos vínculos contratuais nas últimas décadas e contribuído para a destruição líquida do emprego na Europa. Outro fenómeno que assinalam com uma evolução acentuada é a questão da evolução do desemprego juvenil e a alteração da estrutura do emprego jovem. Este crescimento deu origem ao chamado fenómeno NEET (os que não estão empregados e que não frequentam qualquer tipo de formação), e que na linguagem da CE constitui uma “*ameaça ao futuro de muitos jovens*”, face a uma taxa média de desemprego jovem na UE, de 23%, atingindo, por exemplo, os 59,5% na Grécia no primeiro trimestre de 2013. O não abrandamento destes números em alguns países como a Grécia, mas também a Espanha e Portugal, apesar de alguns esforços dos responsáveis

<sup>9</sup> EAPN Portugal (2014), Pobreza e Desigualdade na UE: Explicativo nº1. Porto: EAPN Portugal e IIEFP.

<sup>10</sup> Ibidem nota anterior.

políticos (mais ao nível do discurso e menos nas políticas de emprego), faz com que o fenómeno adquira um carácter estrutural. Citando o exemplo português e segundo o Boletim do INE de junho de 2014, a taxa de desemprego jovem fixava-se em cerca de 40%, ocupando a terceira maior taxa na zona euro.

Este aumento do desemprego e a sua persistência resultam diretamente na perda de rendimentos por parte das famílias, números que têm vindo a aumentar desde 2010, refletindo as condições económicas e de mercado. Este aumento coincide com o declínio das transferências sociais a partir de 2010<sup>11</sup>, agravando ainda mais a situação destas.

Mas se cerca de um quarto da população (25,1%) da UE se encontra em risco de pobreza ou exclusão social, o facto mais preocupante é que o crescimento desta taxa acontece entre aqueles que estão em idade ativa e em condições de trabalhar. Nos últimos anos, alguns governos nacionais, implementaram mesmo uma prestação destinada aos agregados familiares em que todos os membros em idade ativa se encontram desempregados, o que demonstra que estas famílias deixaram de ser fenómenos meramente residuais para constar nas estatísticas oficiais. Sendo o trabalho um fator fundamental como fonte de rendimento para os agregados familiares, a sua ausência ou a sua precarização tem um impacto na situação de pobreza e exclusão social da população, evidenciando a relação entre emprego e risco de pobreza. Neste âmbito importa ter em conta o indicador Intensidade de Trabalho<sup>12</sup>, definido pela UE. De acordo com dados de dezembro de 2013<sup>13</sup>, reportando a 2012, 10,4% da população da UE28 foi considerada como vivendo em agregados com baixa intensidade de trabalho. Estes indicadores fornecem-nos sobretudo a noção da alteração do mercado de trabalho e a segmentação do emprego, mas igualmente o aumento do trabalho precário e o facto de muitos destes dados se referirem àqueles que estando a trabalhar o fazem por menos horas e muitas vezes por salários mais baixos.

O impacto desigual da crise no interior de cada país, bem como entre os países, tem contribuído para a crescente desigualdade, com os efeitos a serem mais sentidos pelos grupos de países com rendimentos mais baixos. Por outro lado, nos países mais afetados pela crise, as despesas sociais - que tinham servido para compensar os efeitos da recessão na sua primeira fase - foram reduzidas, com os consequentes efeitos adversos nas taxas de pobreza.

---

<sup>11</sup> Ibidem nota 5.

<sup>12</sup> Mede o quanto os adultos em idade ativa, num agregado, trabalharam em relação ao seu potencial de trabalho num ano.

<sup>13</sup> EUROSTAT (2013), Eurostat Newsrelease 184/2013. Disponível em: [http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/Press%20releases/EUROSTAT%20press%20releases/20131213-110749\\_2013\\_184pdF.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/Press%20releases/EUROSTAT%20press%20releases/20131213-110749_2013_184pdF.pdf). [Acedido em Junho de 2014].

Contudo, a emergência da crise social e económica a partir de 2008, não explica toda a situação. O panorama do emprego no seio da UE, na última década do século XX e nos primeiros anos do século XXI, marcado pela interação de vários fatores, tais como a intensificação da globalização económica, o progresso tecnológico acelerado e a evolução demográfica, ajudam-nos a perceber o cenário atual e algumas destas situações em termos de mercado de trabalho.

A interação destes fatores no seu conjunto, com algumas variantes entre países, teve um impacto significativo sobre a dinâmica do mercado de trabalho na UE e obrigou mesmo a um esforço de adaptação por parte de entidades empregadoras e de empregados, através do surgimento de novas ideias e novas formas contratuais, numa tentativa de fazer face à mudança estrutural. Numa visão futura a UE vê essas mudanças estruturais, como algo que não é necessariamente negativo, e aposta que poderão inclusivamente apresentar algumas vantagens, através do *“reforço destas componentes e as oportunidades de explorar estas vantagens nos mercados mundiais, especializando-se em atividades, como a alta tecnologia e perfis de conhecimento intensivo”*. A profunda transformação do mercado de trabalho implicará, que até 2020 os novos postos de trabalho criados surgirão em setores como o das energias renováveis, enquanto, paralelamente, serão amplamente extintos ou radicalmente transformados postos de trabalho em setores como a extração mineira do carvão.

Para além da criação em novos setores e na quase extinção noutros, assistir-se-á a uma profunda transformação em alguns, como por exemplo o setor da construção, onde se calcula que a evolução seja no sentido da aposta no mercado da eficiência energética dos edifícios. Outros cenários apresentam-se prováveis: a criação de ambientes de trabalho virtuais e o uso mais intensivo do teletrabalho (economia “verde”, que limitará substancialmente o recurso a viagens). Este processo contínuo irá transformar as formas de produção de bens e serviços, enquanto a combinação, cada vez mais acentuada, entre a globalização e a alta tecnologia vai induzir mudanças, não apenas na Europa mas igualmente nas regiões do mundo onde as fases específicas de processos de produção ocorrem (como por exemplo, a produção de determinados componentes eletrónicos). Na visão da CE esta mudança estrutural poderá ser uma oportunidade, considerando que: *“Para realizar esse potencial de trabalho em toda a sua extensão, as condições adequadas têm de ser implementadas nomeadamente ao nível económico e financeiro. Na verdade, a maioria das oportunidades e desafios que a UE enfrenta são conduzidos, em grande medida, pelas forças do mercado. O desafio para os decisores políticos e os parceiros sociais será o de garantir que essas mudanças são moldadas de acordo com um caminho que pressuponha um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”*.

A partir destes cenários traçados da realidade do mundo do trabalho, decorrem algumas questões fundamentais: Como evoluirá o emprego? Que impactos e repercussões, estas transformações trarão para o mundo do trabalho? Mais uma vez, o modelo a seguir tem como mote o crescimento económico, que tem sido o apanágio da UE como o *“motor do emprego”*, reconhecendo que as mudanças estruturais são inevitáveis e que podem por isso criar *“alguma insegurança”*. Criam-se para tal novas adaptações ao mercado de trabalho, como a *“flexissegurança”* que consiste *“na procura do justo equilíbrio entre a flexibilidade das modalidades de trabalho e a segurança das transições entre empregos de modo a proporcionar uma maior variedade e quantidade de postos de trabalho e de melhor qualidade”*, sendo este o caminho encontrado com os diversos parceiros sociais.

A *“polarização”* do trabalho apresenta-se como o cenário futuro. Por um lado, a procura – por exigência do mercado de trabalho - de trabalhadores altamente qualificados, que (também por efeitos de mercados) obterão um rendimento acima da média. Por outro lado, os trabalhadores com competências e habilitações consideradas inferiores poderão ver os seus rendimentos diminuídos e, numa situação de desemprego, encontrar-se-ão sem grandes perspectivas de inserção num mercado de trabalho, o qual se baseia essencialmente no crescimento económico, não apostando no desenvolvimento das condições de trabalho. A própria experiência do passado diz-nos que estas evidências são especialmente visíveis ao nível de certas atividades de fabricação, onde o trabalho de rotina é realizado por trabalhadores de baixa e média qualificação e cujo processo de produção foi claramente afetado pelo progresso tecnológico (em combinação com o processo de globalização dos mercados).

Esta combinação de inovação tecnológica e produção globalizada poderá vir a acentuar uma organização mais generalizada de processos de produção mais flexíveis, tanto do ponto de vista do empregador (via por exemplo *outsourcing* e *offshoring*) bem como dos empregados (via, por exemplo, mais horas de trabalho flexíveis em contexto doméstico). Esta flexibilidade oferece a possibilidade de adaptação de postos de trabalho e das condições de trabalho às necessidades individuais e domésticas, incluindo as de grupos específicos, como trabalhadores com deficiência ou idosos, reconhecendo que a qualidade do trabalho é uma determinação importante da participação no mercado de trabalho de pessoas com necessidades específicas de emprego. Por outro lado, na medida em que um ambiente de trabalho mais flexível leva ao emprego menos seguro, o trabalho pode ser afetado de uma forma que pode ter um impacto negativo sobre a qualidade do trabalho e da vida de muitos trabalhadores, particularmente os mais vulneráveis. Outros cenários se posicionam, segundo as previsões para o emprego da UE, os quais apontam que *“formas intensivas de conhecimento tecnológico*

*e investimento em capital humano não estar no centro de desenvolvimento e ações que podem potenciar o emprego. Na verdade, eles são uma condição necessária para assegurar a aplicação do crescimento e da produtividade económica mais forte, fatores necessários para compensar os efeitos da diminuição da população ativa. Um investimento maciço na formação e educação de competências é fundamental para futuros ganhos de produtividade, em linha com o aumento das taxas de investimento e aumento do rendimento*<sup>14</sup>. Estas tendências afetam sobretudo alguns grupos de trabalhadores, tendo implicações sobre as questões do género e no surgimento de novas formas de economia informal e de crescimento do trabalho não declarado, sobretudo em países do Sul da Europa. Estas mudanças estruturais e a emergência da crise económica resultaram em graves dificuldades para muitos trabalhadores, levando ao aumento significativo das taxas de pobreza entre os que se encontram em idade de trabalhar. A história recente do trabalho mostra-nos que o aumento das taxas de emprego e de políticas de combate ao desemprego são importantes para reduzir a pobreza, mas não são suficientes, por si mesmas, para ter um impacto significativo na redução das taxas de pobreza ao nível mais global, mesmo entre aqueles que trabalham.

Neste sentido, se ter um trabalho não significa estar “*fora do circuito*” da pobreza, importa questionar a eficácia dos sistemas de proteção social. Em alguns Estados Membros os sistemas de segurança social e de proteção social não se têm revelado eficazes no que respeita à cobertura do desemprego e do subemprego. Muitas são as situações de desemprego que não são cobertas por sistemas adequados de proteção social. Tendo como exemplo o caso português, de acordo com a página da Segurança Social (dados divulgados em junho de 2014) o Estado português atribuiu cerca de 341 mil prestações de desemprego em maio, deixando sem estes apoios cerca de 412 mil desempregados. Os últimos dados divulgados pelo Eurostat contabilizavam, em abril de 2014, um total de 753 mil desempregados, com a taxa de desemprego a situar-se nos 14,6%. Os números da Segurança Social incluem o subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego inicial, subsídio social de desemprego subsequente e prolongamento do subsídio social de desemprego, prestações que atingiram em maio, o valor médio de 464,55 euros, face aos 510,22 euros observados um ano antes. Num cenário prospetivo, o relatório sobre as tendências globais do emprego da OIT<sup>15</sup> destaca a desaceleração do crescimento ao nível global, contrariando a perspetiva “*mais otimista*” da CE que prevê um crescimento ligeiro a médio/curto prazo. Para a OIT, esse crescimento ligeiro acontecerá, no entanto, as previsões respeitantes ao desemprego apontam para “*um novo aumento do número de desempregados ao nível mundial*”, em grande parte resultante do impacto da crise e em especial no aumento de situações de incompatibilidade no mercado de trabalho. A destruição

<sup>14</sup> Ibidem nota 4.

<sup>15</sup> OIT (2013), Global Employment Trends 2013: Recovering from a second job dip. Genebra: OIT.

de alguns empregos e o conseqüente desemprego gerado leva a que haja um aumento na procura de emprego em novos setores e ocupações. No entanto, muitos dos desempregados não possuem as competências necessárias para essas novas ocupações. Se em muitos casos a requalificação numa outra área pode significar apenas uma mera mudança de emprego e atividade, para outros, esta mudança pode significar a obtenção de um novo emprego de baixa qualificação e baixa remuneração. O que atualmente se assiste, em termos de mercado de trabalho – segundo a OIT – é ao aumento da incompatibilidade entre a oferta de competências e a sua procura. Num cenário onde existe uma vasta bolsa de desempregados, esta situação irá contribuir para que este reaja de modo mais lento a qualquer mudança a médio prazo. Para a OIT, esta situação do mercado de trabalho a nível mundial – e especialmente europeu – *“faz pressão nas taxas de desemprego e exige uma aposta em políticas de requalificação e ativação dirigidas às pessoas que procuram emprego”*<sup>16</sup>.

No que respeita ao emprego/desemprego no contexto europeu, não poderíamos deixar este capítulo sem uma breve referência à Estratégia Europeia de Inclusão Ativa, porque ela constitui um marco de referência no que respeita à preocupação no seio da UE sobre estas temáticas, contendo vertentes de integração social de grupos mais vulneráveis e afastados do mercado de trabalho. Este documento, teve inclusivamente uma participação por parte da EAPN, através da sua componente de *lobby* junto das instâncias europeias e assume essa relevância ao enfatizar as questões das políticas sociais ativas, ao apresentar uma visão integrada dos problemas do emprego e desemprego e da sua ligação aos serviços sociais e às questões do rendimento digno. Na sua apresentação<sup>17</sup> esta estratégia foi elaborada para ajudar as pessoas socialmente excluídas a viverem com dignidade, a obterem um emprego decente e a participarem de forma ativa na comunidade, mais concretamente *“facilitar a integração das pessoas aptas para o trabalho em empregos sustentáveis e de qualidade e providenciar às que não podem trabalhar recursos suficientes para viverem condignamente, bem como apoios à participação social”*.

Sendo uma estratégia integrada, assenta em três vertentes, interligadas mas independentes: um rendimento adequado; acesso a serviços de qualidade e a empregos de qualidade, através de mercados de trabalho inclusivos. Já em 2000, o Conselho Europeu de Lisboa, havia assumido o compromisso de tomar medidas que produzissem: *“um impacto decisivo na erradicação da pobreza”*. Não houve, no entanto, um impacto significativo: tendo em conta, pelo menos, o facto de que as taxas de pobreza em 2008 apresentarem valores semelhantes aos de 2000.

<sup>16</sup> Ibidem anterior.

<sup>17</sup> COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2006), Comunicação relativa a uma consulta sobre acções a empreender à escala da UE para promover a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho [COM(2006)44 final] . Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.

Após a revisão do Tratado de Lisboa em 2005, a UE tem colocado a ênfase da resolução destes problemas nos domínios do “*crescimento e emprego*”, com base no pressuposto que o aumento destes conduziria automaticamente à redução das taxas de pobreza e de exclusão social. A Estratégia 2020 (lançada em 2010) tinha como objetivo fomentar o crescimento “*inteligente, ecológico e inclusivo*” onde se propunha (entre outras coisas) a redução de (pelo menos) 20 milhões de pessoas em situação de pobreza até 2020, com base em três indicadores: pessoas em risco de pobreza, privação material e agregados familiares sem emprego ou com uma baixa intensidade de trabalho. Além destes objetivos, a Estratégia pretendia ir “*mais longe*”, promovendo o respeito pela dignidade humana, como valor fundamental da UE, que se reflete no objetivo fundamental da promoção do emprego, o combate à exclusão e o direito à proteção social. Com a implementação da Estratégia de Inclusão Ativa parte-se do pressuposto de que a maioria das pessoas desempregadas, que vive em situação de pobreza, quer trabalhar, encontrar um emprego decente com um salário digno. Um emprego decente e com condições pode constituir uma via importante para sair da pobreza, complementado com o acesso a serviços de qualidade (por exemplo: habitação condigna, acesso a serviços de saúde, infantários e outros). A implementação da Inclusão Ativa tem sido alvo de monitorização por parte da CE através de observatórios europeus (*Local Authority Observatories Active Inclusion*), promovendo a aprendizagem mútua e a análise da ligação entre políticas locais, nacionais e europeias no que se refere à Estratégia. Foram igualmente desenvolvidos processos de revisão de pares (*peer review*) que envolvem a partilha e a aprendizagem mútua através do Método Aberto de Coordenação (MAC) social europeu.

Atendemos agora – para finalizarmos este ponto – para alguma evolução histórica do mercado de trabalho nas últimas décadas verificámos que a partir da crise petrolífera dos anos 70 do século XX, com a erosão das formas tradicionais do trabalho, crescimento do desemprego e surgimento de novas formas de emprego precário, muitos autores (nomeadamente Habermas e Offe) questionaram a capacidade da categoria “trabalho” em continuar a influenciar a organização social. Gorz questiona mesmo o “fim do trabalho” e da passagem de um modelo de produção fordista para um modelo “*pós-fordista de acumulação flexível*” (Offe, 1991; Kumar, 1997; Harvey, 2008). Este modelo “*apontava para a reconversão de forças no desenvolvimento de atividades consideradas pós-industriais, como o setor de serviços, por exemplo. Constatava-se, dessa maneira, o esgotamento de um modelo tradicional de trabalho, e de sociedade, e o surgimento de novas formas de trabalho e de sociabilidade*” (RICOT, 2011). Por contraponto, para autores como Castel (1998), o trabalho não tinha acabado, mas sim sofrido alterações profundas no âmbito da acumulação capitalista, mudando as suas formas de organização e continuando a sua influência sobre a estratificação social a ser um elemento central na organização social de uma

sociedade capitalista em plena reestruturação.

Apesar da centralidade do trabalho continuar a ser uma questão fundamental na sociedade em que vivemos, as mutações no próprio sistema capitalista a partir do terceiro quartel do século XX fizeram surgir novas formas de trabalho, algumas delas bastante precarizadas e marcadas pela flexibilidade. Os debates em torno desta centralidade<sup>18</sup> referem-se a três formas essenciais de precarização: subcontratação, terciarização e informalidade, todas elas contrapostas ao sistema fordista de produção de bens. Foram estes “novos formatos” que fizeram surgir a ideia da capacidade do trabalho se manter como elemento estruturador da organização social uma vez que estes elementos: *“apontavam para a perda da qualidade subjetiva de integração social e do fim da influência do trabalho na constituição identitária dos indivíduos”*<sup>19</sup>. As mudanças verificadas implicam, acima de tudo, uma reconfiguração da centralidade do trabalho, elas *“não reduzem a importância do trabalho nas sociedades contemporâneas, mas, ao contrário, o trabalho mantém o seu papel central, fazendo com que o surgimento dessas novas formas implique a construção de uma agenda renovada para as investigações a respeito deste fenómeno”* (Sorj, 2000). Este questionamento da centralidade do trabalho, implica, em última análise, uma reflexão em torno da ordem social que se altera - *“a multiplicação e flexibilização dos estatutos associados ao trabalho, legitimam a interrogação sobre se a meta do pleno emprego continua a fazer sentido num quadro de um contrato social que toma esse emprego como principal denominador da integração social e o Estado como garante da coesão social, ou, ao invés caminhamos a passos largos para uma sociedade pós-providencialista e pós-salarial.”* (Monteiro, 2004: p.85).

Alguns autores consideram inclusivamente que longe de enfraquecerem o status do trabalho, as novas formas de organização – muitas delas altamente precarizadas – continuam a influenciar a estratificação social. Estas novas formas desregulamentadas afirmam-se em contextos políticos e económicos onde prevalecem – como forma de reconfiguração capitalista – o desemprego de massas, o decréscimo da proteção social e sindical, a perda de regalias (férias, horas extraordinárias pagas, etc.), o que nitidamente enfraqueceu a classe trabalhadora e os sindicatos. A “ordem do dia” passou a ser a flexibilização, a desregulamentação e as práticas informais de contratação. Contudo é necessário fazer aqui a ressalva do que pode ser considerado legal ou ilegal. *“As práticas de trabalho flexíveis, compreendidas como atividades remuneradas que se desenvolvem à margem do estatuto do trabalho formal, isto é, assalariado e protegido por leis trabalhistas, sempre estiveram presentes no capitalismo, mesmo durante o período de expansão do regime fordista de produção. Antes do sistema capitalista era bastante comum que os trabalhadores oferecessem os seus serviços em troca de pagamento,*

<sup>18</sup> De que é exemplo Santos, Breno; Melo, Marina (2011), Debates sobre a centralidade do trabalho e a participação na informalidade, International Journal on Working Conditions (RICOT Journal), No. 1, Porto: IS-FLUP, pp. 25-44.

<sup>19</sup> Ibidem anterior.

*fosse ou não em dinheiro. Este tipo de prática não tinha nenhum caráter de ilegalidade e nem era tido como prejudicial ao sistema produtivo. Somente a partir do funcionamento do regime fordista de produção, quando os trabalhadores e os seus sindicatos, patrões e o Estado, através de disputas e de negociações coletivas pactuaram em torno do trabalho considerado “produtivo”, isto é, assalariado, formalmente contratado e socialmente protegido, as práticas informais passaram a ser consideradas ilegais”.* (Santos e Melo, 2011: p.30).

As mudanças que temos vindo a denotar provocam não apenas a reconfiguração da classe trabalhadora mas igualmente do ciclo de vida dos trabalhadores. Neste sentido, no campo das mudanças quanto à função do trabalho não se pode ignorar as alterações neste ciclo: *“A sociedade institucionalizou progressivamente o que poderia ser designado por “um ciclo de vida de três etapas” nítidas e autónomas: a formação, o trabalho e a reforma. Estas etapas sucediam-se de forma linear no tempo e correspondiam a distintas idades na vida de uma pessoa, ou seja a juventude para a formação, a idade adulta enquanto período economicamente ativo e, por fim, a reforma e a inatividade. O prolongamento e multiplicação dos períodos de formação, as dificuldades relacionadas com a obtenção do primeiro emprego, os esquemas de reforma antecipada, são alguns dos novos dados que têm vindo a transformar a vida”.* (Monteiro, 2004: p.85).

Nas sociedades modernas a centralidade do trabalho assenta numa forte relação entre a integração socioeconómica e a integração social, uma vez que o acesso à proteção social formal se realiza através do emprego. No entanto, as recentes tendências do mercado laboral (deslocalização da produção, segmentação do mercado e diferenciação dos estatutos associados ao trabalhador) contribuem para que os processos de exclusão se apresentem crescentemente ancorados no próprio sistema de produção. (Estivill, 2006: p.118). Altera-se assim o paradigma do trabalho<sup>20</sup> - *“O novo trabalhador pretendido pelas empresas flexíveis deve agora ser polivalente e autónomo, ter capacidade de trabalhar em equipa, de aceitar novos riscos, deve saber lidar com a fragmentação do tempo e viver sob a égide dos “laços fracos”* (Sennett, 2001: p.29). Rifkin (1995) fala-nos já não do fim do trabalho mas sim do “fim dos empregos”, decorrente do declínio inevitável dos níveis de emprego e da redução global da força de trabalho. Este autor considera que as sociedades contemporâneas enfrentam o desafio de redefinir oportunidades e responsabilidades para milhões de pessoas numa sociedade sem o emprego de massa formal, sendo esta a questão social mais premente que apontava para o nosso presente século, e sendo efetivamente ela que a realidade nos vem demonstrar como premente. Rifkin refere-se ao papel dos governos, neste cenário de cada vez menor importância da mão-de-obra humana no processo de produção, deixando por demais evidente o papel assumido pelas grandes empresas, o seu domínio da economia global e o reflexo desta evolução do sistema capitalista presente: *“Ao mesmo tempo que*

<sup>20</sup> Como constata um conjunto plural de autores: Wallerstein, 1991; Korten, 1995; Strange, 1996; Gray, 1998; Schnapper, 1998; Sennett, 2001 cit in Hespánha, 2007.

*a necessidade pela mão-de-obra humana está a desaparecer, o papel do governo está a passar por uma diminuição semelhante. Hoje, as empresas globais passaram a ofuscar e subordinar o poder das nações. Cada vez mais, as empresas multinacionais têm usurpado o papel tradicional do estado e exercem agora um controle sem paralelo sobre os recursos globais, a mão-de-obra e os mercados. As maiores corporações globais têm ativos que superam o PIB de muitos países.”* (Rifkin, 1995: p.260).

A título de conclusão, parece-nos de toda a importância realçar a existência de dois pontos de vista que marcam o cenário do desenvolvimento do mercado de emprego nos próximos anos. Por um lado, uma visão mais otimista que baseia o seu discurso no fator crescimento, na aposta em novos nichos de mercado e em sistemas de produção que abram portas a áreas inovadoras, como a economia verde, o desenvolvimento de setores destinados aos serviços de apoio às populações e à flexibilidade das formas de trabalho, combinadas com períodos de formação e (re)adaptação a novos empregos. Por outro lado, uma outra perspetiva mais pessimista que prevê a segmentação e a polarização do trabalho, a formação de vastas camadas da população em idade ativa que ficarão de fora do mercado de trabalho (ou quanto muito, terá um emprego precário ou temporário, mas sempre mal pago) e que poderão ser usadas como “*mão-de-obra de reserva*” para períodos de produção mais intensos. Dentro deste último grupo incluir-se-ão muitos jovens qualificados e trabalhadores oriundos de setores em decadência.

Os próximos anos esclarecerão algumas destas questões, no sentido em que será definido o papel das orientações de política económica e das políticas de emprego (particularmente políticas ativas de emprego). Entre estes dois eixos, qual dos dois prevalecerá? Por um lado uma visão mais liberal do mercado de trabalho ou uma autonomia por parte das políticas de emprego com uma centralidade social?

Durante as duas últimas décadas os grandes eixos orientadores das políticas de emprego na Europa (a Estratégia Europeia de Emprego e a Estratégia de Inclusão Ativa) constituíram elementos fundamentais na definição das políticas ativas de emprego e assumiram um papel relevante e autónomo, inclusivamente enquanto precursores de instrumentos de integração e coesão social. A grande questão que se coloca é se manterão esta autonomia ou, por outro lado, se se transformarão em instrumentos do mercado de trabalho sujeitos a uma visão liberal do mesmo, deixando à livre vontade dos Estados Membros e menos à coordenação das políticas de emprego a nível europeu. Qual o papel que estes instrumentos nos deixam, numa visão da Europa mais marcada pelos mercados de capitais e menos pela da proteção social e do emprego? O modelo que enforma estes instrumentos (coordenação europeia, relatórios de progresso, indicadores iguais) perdurará para além desta conjuntura pós-crise? Sendo este trabalho destinado a ajudar a clarificar o trabalho (e o emprego) na

área da economia social, será pertinente alguma reflexão ao nível da problemática que a situação macroeconómica na Europa nos levanta, particularmente ao futuro do emprego. Desde logo, este enquadramento dirige-nos para três tipos de reflexões, que irão doravante orientar o curso deste trabalho.

A primeira reflexão reporta-se o carácter específico da economia social e das suas características de posicionamento no que chamamos de “*mercado laboral*”. Tal como nos fomos referindo ao longo do presente texto, a “*polarização do trabalho*” colocará uma barreira entre aqueles que podem usufruir de formação académica e profissional e possuem as competências para uma integração no mercado de trabalho e todos os restantes que, com habilitações e competências insuficientes, se encontrarão numa posição vulnerável face ao emprego. A questão é: Qual a intervenção desejável e possível da economia social ao nível da promoção da empregabilidade, em particular dos grupos mais vulneráveis? Que respostas está ela à altura de proporcionar, entre a criação direta de postos de trabalho e a facilitação da inserção laboral noutros setores da economia, nomeadamente através do recurso às políticas ativas de emprego?

As transformações demográficas em curso na Europa terão repercussões no papel a desempenhar na economia social. O aumento considerável de determinadas respostas sociais, nomeadamente daquelas que dizem respeito ao envelhecimento da população e a necessidades decorrentes de novas problemáticas, lançarão desafios ao nível de grupos e contextos específicos. Terá o setor capacidade para crescer e dotar-se dos recursos necessários (nomeadamente humanos) que lhe permitam responder em quantidade e qualidade à evolução das demandas sociais? Será o setor capaz de, por essa via, contribuir para a emergência de um modelo alternativo em termos económicos e sociais? Por último, a reflexão final diz respeito às novas formas de trabalho emergentes: teletrabalho, trabalho parcial, flexisegurança, entre outras. Será a economia social capaz de inovar nestes campos da flexibilização laboral, mantendo a dignidade dos trabalhadores e não se desviando da sua escala de valores?

Estas reflexões são sobretudo desafios para os tempos que se avizinham de transformação social, que não deixarão de ter repercussões ao nível do setor. Ao longo deste estudo procuraremos dar alguns contributos para esclarecer algumas destas perguntas.

## **2. O mercado de trabalho em Portugal: a evolução recente do emprego e desemprego**

Perante o contexto e tendências europeias apresentadas, importa analisar agora, com maior detalhe, o mercado de trabalho em Portugal. No segundo trimestre de 2014, a taxa de desemprego em Portugal era de 13,9% e a taxa de desemprego jovem era de 40%<sup>21</sup>. Se analisarmos os números e a sua evolução desde 2008 no que respeita à taxa de desemprego, poderemos verificar que esta praticamente duplicou. Segundo os registos da PORDATA, era de 7,6%, nos finais de 2008, e cerca de cinco anos depois, nos finais de 2013 os números alcançaram os 16,3%.

Entre 2002 e 2012 a taxa de desemprego em Portugal apresenta uma evolução crescente de uma forma mais ou menos sistemática, com curtos períodos de recuperação, como no caso dos anos 2007 e 2008. Esta variação ultrapassou números de outras épocas onde as taxas foram igualmente elevadas, como os máximos registados em meados da década de 1980, dando conta de que não se trata de um fenómeno meramente conjuntural mas mais profundo e estrutural. No último trimestre de 2012, Portugal registou a maior taxa de desemprego nos últimos 40 anos, associado a este crescimento, registou-se uma forte destruição de postos de trabalho, particularmente em alguns setores de atividade.

Após um longo período de crescimento da taxa de desemprego (com algumas recuperações nos anos já citados) em 2013 assistiu-se a uma ligeira diminuição, situando-se nos 15,3%, colocando fim a um longo período de crescimento de cinco anos consecutivos. Relativamente ao desemprego jovem, regista-se igualmente uma ligeira redução, se tomarmos em conta o período entre o último

---

<sup>21</sup> INE (2014) Destaque Estatísticas do Emprego 2º trimestre de 2014. Lisboa: INE.

semestre de 2012 (40%) e o primeiro de 2014 (35,7%). Segundo os dados do INE<sup>22</sup>, em fevereiro de 2014, 525 mil pessoas, que representam cerca de 63% dos desempregados, estavam sem trabalho há mais de um ano, sendo que destas, apenas 30 mil voltaram a trabalhar, pressupondo-se que os restantes estariam associados a outra qualquer situação em relação ao trabalho, ou seja: ou optaram pela emigração, ou passaram a situações de reforma ou pré-reforma ou, em última análise, encontram-se numa situação em que não procuram ativamente emprego, ou continuam a procurá-lo sem o encontrar.

Procurando indagar sobre as razões mais imediatas e as mais longínquas da evolução da relação, criação de emprego versus evolução da taxa de desemprego em Portugal, retomamos a questão “*a montante da crise*”, uma vez que nos permite uma leitura mais estrutural e profunda sobre as razões de algum desemprego estrutural no nosso país e principalmente a sua evolução no pós 25 abril de 1974, permitindo-nos perceber algumas das características do mercado de trabalho em Portugal.

Comentando os números mais recentes e tendo em conta essa natureza mais estrutural, de que falávamos acima, os economistas João Cerejeira da Universidade do Minho e o ex-ministro do Trabalho e Solidariedade Social, Bagão Félix, numa entrevista ao Jornal Público, concordam que a diminuição dos números do desemprego podem associar-se à diminuição da população ativa, sendo que apenas uma pequena parte (cerca de um terço) se deve à criação líquida de emprego. Este processo, iniciado em 2008, marcou um longo período de recuo do emprego, só registando inversão a partir do início de 2014, e está associado a três fatores: a emigração, a diminuição da população ativa e as desistências na procura ativa de emprego.

Associado a estas taxas de desemprego, a proteção social face ao desemprego tem vindo a diminuir, deixando algumas preocupações relativamente ao futuro. O INE regista 342 mil desempregados há mais de dois anos e, de acordo com os dados mais recentes da Segurança Social, entre 2012 e 2013, o número de beneficiários de subsídios de desemprego teve um recuo de 23.700, tendo o valor médio da prestação reduzido quase 22€, valendo nos finais de 2013, 478€.

Um pormenor interessante é que os dados do INE registam que a população que regressa ao mercado de trabalho é sobretudo feminina (cerca de 87% dos novos postos de trabalho criados) sendo o setor dos serviços o que mais cresceu e foi mais significativo para os trabalhadores com o ensino secundário completo ou ensino superior e com mais de 35 anos. Dentro destes dados mais específicos

<sup>22</sup> INE (2014b) Boletim Mensal de Estatística, Fevereiro de 2014. Lisboa: INE.

seria igualmente interessante verificar se o peso do setor da economia social teve alguma intervenção direta nestes números, por duas razões essenciais: o facto de ser o setor dos serviços o qual cria mais emprego e a mão-de-obra feminina quem mais retorna ao mercado de trabalho. Duas características típicas do setor da Economia Social em Portugal.

Relativamente ao fator emigração, Francisco Madelino, refere que existe alguma analogia com os anos 60 do século XX, na época de emigração para a Europa e África. Em entrevista ao jornal Público<sup>23</sup> em fevereiro de 2014, refere: “os homens emigram e as mulheres ficam para trabalhar”, acrescentando que o “recuo” na população ativa é sobretudo ao nível dos homens. Existe, segundo este especialista, este ligeiro decréscimo nas taxas de desemprego, sobretudo pela alteração na estrutura da população ativa, por via da emigração.

Em Portugal, nas últimas décadas, registaram-se movimentos migratórios importantes que contribuem significativamente para a alteração do tecido produtivo e consequentemente a relação emprego/desemprego. A partir dos finais do século XX verificou-se um aumento de população estrangeira a residir (e a trabalhar) em território nacional, fenómeno que se revelou gradual, no início nos anos 80. Segundo dados sistematizados pela PORDATA, em 1981 havia 0,6% de população estrangeira por cada 100 portugueses a residir em território nacional, em 2001 este valor situa-se nos 3,4%. Os Censos de 2011 assinalam um crescimento da população residente de cerca de 200.000 pessoas, tendo o INE no relatório preliminar dos Censos 2011 assinalado que cerca de 91% do crescimento da população se deve ao fluxo de imigrantes. No entanto, a partir de 2008, a situação altera-se substancialmente e começa a verificar-se uma tendência para a emigração, face ao aumento gradual do desemprego verificado, ganhando também, maior heterogeneidade na sua composição. Esta heterogeneidade deve--se sobretudo à tendência emergente nos anos mais recentes, segundo a qual *“a proporcionalidade dos emigrantes portugueses com maior nível de instrução vai aumentando, ou seja, os jovens portugueses universitários e recém-licenciados procuram nos países desenvolvidos, dentro e fora da Europa, alternativas mais atrativas para as suas carreiras académicas e profissionais. Por outro lado, no campo das entradas, a atração pela União Europeia, onde Portugal se encontra inserido, continua em alta no que se refere à pressão imigratória.”* (Moreira, 2005). Assim, fruto da crise económica, estima-se que em 2010 tenham saído de Portugal cerca de 23760 indivíduos, mais do dobro do valor registado em 2001, cerca de 9800, cujos destinos mais procurados são a Espanha, a Suíça, Angola e o Brasil. Focando um dos dados mais relevantes para a (re)estruturação da população ativa em Portugal, verifica-se que este fluxo

<sup>23</sup> MARTINS, Raquel e ANIBAL, Sérgio (2014) Mais emprego não esconde emigração e aumento dos desencorajados. Jornal Público (6 de Fevereiro de 2014).

emigratório é sobretudo em indivíduos em idade ativa jovem (cerca de 58,8% têm entre 15 e 29 anos) e mais masculino do que feminino<sup>24</sup>.

A (re)composição da estrutura produtiva em Portugal, através dos movimentos migratórios, faz-se igualmente através do fator imigração e da entrada de indivíduos de nacionalidade portuguesa provenientes da emigração registada em décadas anteriores, que contribuiu também para esta alteração, embora com algumas variações. Se verificarmos a evolução da imigração em Portugal denotamos, ao longo das décadas, fortes oscilações: desde um número puramente residual nos anos 60 e no início dos anos 70, passa-se para uma fase imediatamente a seguir ao 25 de Abril de 1974 e em consequência do processo de descolonização, onde ocorre um aumento explosivo de pessoas oriundas dos PALOP. Nos anos 80 verifica-se um abrandamento da imigração, mas diversificam-se as suas origens; consolida-se a imigração proveniente de Cabo Verde que se alarga aos restantes PALOP, assim como uma vaga de imigrantes provenientes do Brasil. Nos anos 90, assiste-se a uma fase de aumento explosivo da imigração motivado por diversos fatores: o mercado de trabalho no setor das obras públicas, a ausência, durante a década de 80, de mecanismos de controlo da imigração e a formação de redes que não só apoiam como estimulam novas correntes migratórias. Para além dos grupos provenientes do continente africano (que se reforçam e diversificam), dispara a população de origem no Magrebe e inicia-se a vaga de imigrantes provenientes da Europa de Leste. Segundo o INE, em 2001 no total de estrangeiros residentes em Portugal, cerca de 44% eram oriundos de Países de Língua Portuguesa, sobretudo de Angola (16%), de Cabo-Verde (15%) e Brasil (14%), 22% provinham de países da União Europeia, em particular da França (7%), Reino Unido e Alemanha, enquanto, que 9% eram de países da Europa de Leste, com destaque para a Ucrânia (5%). Nos últimos anos as origens modificaram-se ligeiramente, sendo que em 2009 os estrangeiros residentes em Portugal eram maioritariamente do Brasil (25,5%), Ucrânia (11,5%) e Cabo Verde (10,8%).

Varejão e Dias consideram: *“Portugal passou a ser uma placa giratória de movimentos migratórios: saem cidadãos nacionais para os habituais países de destino da emigração portuguesa e entram os cidadãos estrangeiros originários maioritariamente dos países africanos de língua portuguesa, do Brasil e dos países de leste e do extremo oriente.”* (Moreira, 2005).

Considerando uma lógica de *“longo prazo”* o Banco de Portugal, numa análise ao emprego e desemprego em Portugal nas últimas décadas, realizada pelo Departamento de Estudos Económicos<sup>25</sup>, refere que relativamente ao mercado

<sup>24</sup> INE (2006) Estatísticas dos Movimentos Migratórios. (Março de 2006). Lisboa: INE.

<sup>25</sup> DEE – BdP (Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal) (2009) A Economia portuguesa no contexto da integração económica, financeira e monetária. Lisboa: Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal, pág. 254-256

de trabalho no nosso país: *“A economia portuguesa é caracterizada por uma taxa de emprego elevada que coexistiu, durante um longo período de tempo, com uma taxa natural de desemprego baixa, a qual subiu recentemente para níveis nunca atingidos anteriormente”* (BdP, 2009: 254). Na opinião do BdP, as dificuldades do tecido empresarial português em lidar com esta situação, foram sempre uma característica presente na economia portuguesa nas últimas décadas. De facto, o BdP considera que a taxa de desemprego é um resultado das profundas modificações na economia portuguesa nas últimas décadas e, portanto, um problema anterior à crise iniciada em 2008: *“O regresso dos desempregados ao emprego é um desafio para qualquer economia, mas é particularmente se estes tiverem baixas qualificações e baixo nível de escolaridade, como é o caso dos desempregados de longa duração em Portugal”* (BdP, 2009: 254). Para o BdP, Portugal é um dos países mais afetados pelo rápido crescimento das taxas de desemprego na Europa nos últimos anos, integra-se num grupo de países com taxas ainda mais acentuadas (de desemprego em geral e de desemprego jovem, em particular) como a Grécia ou a Espanha.

De acordo com José Varejão e Mónica Dias, do lado da oferta de trabalho o mercado português apresenta três alterações fundamentais: o envelhecimento da população, um surto imigratório importante e um aumento muito significativo do nível de escolaridade média da população ativa (Varejão e Dias, 2012: 25).

A primeira grande alteração na estrutura produtiva em Portugal relaciona-se com o envelhecimento da população em geral e também da população ativa. Este problema tem uma implicação direta com a sustentabilidade da proteção social: uma das consequências económicas mais visíveis no que respeita ao envelhecimento da população – fenómeno generalizado a toda a Europa, mas bastante nítido em Portugal – é, inquestionavelmente, a pressão exercida em torno da sustentabilidade do sistema de pensões e mesmo do conjunto do sistema de apoio social em geral. A reforçar esta ideia, verificamos que nos últimos 20 anos as alterações à legislação existente sobre os sistemas de pensões corroboram a mudança na estrutura da população ativa no país. Estas alterações acontecem em três momentos, entre os anos de 1993 e 1997. A primeira destas alterações, em 1993, equiparou a idade legal de reforma de homens e mulheres, situando-se ambas, a partir de então, em 65 anos (anteriormente, 62 anos no caso das mulheres e 65 no caso dos homens). *“Para além das consequências sobre a produtividade do trabalho, o envelhecimento da população pode ter uma segunda consequência sobre o mercado de trabalho se, como tem acontecido em vários casos, for acompanhado por reformas do sistema de pensões que incluam uma componente de adiamento da idade legal de reforma: a diminuição do número de recrutamentos, com a consequente redução das oportunidades de emprego dos trabalhadores jovens (que, por sua vez, retroage desfavoravelmente sobre a situação financeira do sistema de pensões)”* (Varejão e Dias, 2012: 28).

Outra mudança estrutural na estrutura produtiva foi o aumento da escolaridade média em Portugal, que conheceu uma alteração significativa nos últimos 20 anos, fenómeno resultante de duas razões fundamentais: a aposta em políticas públicas de escolarização da população, como a qualificação do sistema de ensino, em equipamentos e recursos humanos e o aumento da escolaridade obrigatória.

À alteração da estrutura da população ativa, através dos fatores já acima referidos, foram acrescentados outros, de natureza diferente e mais relacionados com o próprio funcionamento do mercado e diretamente relacionados com a incerteza da evolução económica e do funcionamento dos mercados: acentua-se a utilização dos contratos a termo, como instrumento de rotação e de menor custo da força de trabalho bem como a precarização dos vínculos laborais, que deram origem a situações de segmentação do mercado de trabalho (Centeno e Novo, 2012). Os contratos a termo são, efetivamente, o instrumento que assegura (a par das entradas e saídas de empresas, em cenários extremos) a flexibilidade do emprego no mercado de trabalho em Portugal. Assim, não é surpreendente que na atual situação da economia portuguesa este tipo de contratos tenham vindo a ganhar um peso muito significativo, tendo inclusivamente interferido com as taxas de desemprego e do emprego precário. A flexibilização do mercado de trabalho é refletida através das sucessivas alterações das leis laborais e particularmente do Código do Trabalho. Sem a exaustividade que esta matéria requer, referimo-nos aqui à Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro, apelidada como o “novo” Código de Trabalho que reuniu num só diploma o que constava no anterior código e as respetivas alterações. Reportamos aqui as mais significativas:

- ▶ a) Foi criado o contrato de trabalho de muito curta duração para fazer face a necessidades de contratação de trabalhadores por períodos de tempo muito curtos;
- ▶ b) Foi criado o contrato intermitente adequado a empresas com oscilações de volume de trabalho;
- ▶ c) O trabalhador passa a dispor de apenas 60 dias (em vez de um ano) para impugnar o despedimento bastando, para o efeito, apresentar um formulário junto do Tribunal de Trabalho;
- ▶ d) Foi criada a figura do banco de horas: o período normal de trabalho (PNT) pode ser aumentado até 4 horas diárias e pode atingir 60 horas semanais, tendo o acréscimo por limite 200 horas por ano;

Por seu turno, o decreto-lei 220/2006 de 3 de novembro (que substituiu o diploma referido anteriormente) prevê mecanismos de ativação dos beneficiários e procura reforçar o papel dos serviços públicos de emprego para que estes possam oferecer uma intervenção personalizada e, por essa via, assim se espera,

potenciar as oportunidades de qualificação e a empregabilidade dos beneficiários de prestações de desemprego.

Estas alterações, quer na estrutura do tecido produtivo quer na legislação laboral, revelam profundas repercussões ao nível do mercado laboral no nosso país. O próprio Governo português, na apresentação do Acordo de Parceria relativamente às prioridades de financiamento com fundos estruturais para o período de 2014-2020, em 31 de janeiro em Bruxelas, caracteriza-o da seguinte forma: *“o mercado de trabalho em Portugal apresenta especificidades próprias que importa ponderar no desenho das políticas públicas nesta área, destacando-se: i) um capital humano pouco qualificado, apesar dos progressos registados; ii) a forte presença de mão-de-obra em setores não transacionáveis; iii) a elevada presença feminina a tempo completo; iv) a forte segmentação laboral, em que se opõem trabalhadores com um vínculo laboral estável a outros cujo vínculo precário ou com uma presença intermitente no mercado de trabalho, o que lhes limita o acesso a condições remuneratórias, de formação e de progressão na carreira adequadas à sua qualificação, experiência ou antiguidade”*. Relativamente à segmentação do mercado laboral o mesmo documento reconhece: *“o crescente número de famílias com baixa intensidade de trabalho, tipicamente associados a níveis de escolaridade muito reduzidos e que se refletem em desigualdades salariais acentuadas, traduzindo-se em novas situações de pobreza monetária”*. Note-se que é precisamente neste indicador - que constitui um dos três a partir do qual se apura o número de pessoas em risco de pobreza e/ou exclusão social - que Portugal regista uma evolução desfavorável entre 2008 e 2011, refletindo as dificuldades acrescidas no acesso ao mercado de trabalho, com um crescimento nesse período de 149 mil pessoas a viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho (os outros dois indicadores considerados para este efeito – pessoas em risco de pobreza monetária relativa e em privação material severa – registam ambos uma redução).

No caso português, o relatório já anteriormente citado do Banco de Portugal<sup>26</sup> é perfeitamente esclarecedor no que respeita ao que a Comissão Europeia designa como *“disparidades e desafios estruturais no mercado de trabalho”*, ao referir que *“mais recentemente, o enquadramento institucional, em interação com os choques de oferta e os choques globais que afetaram a procura, conduziram à segmentação e polarização do mercado de trabalho português. Na realidade, os sinais de significativa e crescente segmentação são evidentes na incidência de contratos a termo e no autoemprego em grupos específicos, na prevalência do desemprego de longa duração e na natureza regressiva e cobertura insuficiente do subsídio de desemprego. A polarização da procura de trabalho, caracterizada por um crescimento do emprego concentrado nas ocupações de menor e maiores qualificações, afetará de forma negativa as ocupações de qualificações médias nos próximos anos. Nenhum destes desenvolvimentos ajudará a aliviar a pressão na taxa natural de desemprego.”*

<sup>26</sup> Ibidem nota 28

Sobre a questão da proteção social no desemprego o acordo de parceria do Governo português apresentado a Bruxelas, refere que *“Não estando a evolução da situação em matéria de risco de pobreza e/ou exclusão social exclusivamente dependente das dinâmicas do mercado de trabalho e, em particular, do desemprego, não deixa de ser reconhecida a importância chave que as mesmas detêm para esse efeito”*. O mesmo documento reconhece também os efeitos do contexto económico na evolução do desemprego, particularmente através da destruição líquida do emprego e aborda igualmente o afastamento da meta no Plano Nacional de Reforma para 2020 em relação à taxa de emprego prevista, no sentido da sua diminuição em relação à média da UE27, acentuando ainda uma preocupação com o desemprego de longa duração e com a estrutura do tecido produtivo português. Com efeito, a crise económica, iniciada em 2008, vem contribuir para uma crescente taxa de desemprego que já antes possuía um sentido ascendente, agravando estas condições através dos sucessivos ajustamentos do mercado de trabalho, visíveis nas modificações ao Código de Trabalho que fragilizam setores produtivos essenciais para a economia nacional e flexibilizam o trabalho, colocando um número significativo de portugueses numa situação de desemprego e de difícil regresso ao emprego.

Ao abordarmos a estrutura do emprego e do desemprego em Portugal, não podemos deixar de abordar neste ponto o problema dos *“working poor”*, ou seja aqueles que estando empregados, se encontram incluídos no conjunto dos que são considerados pobres ou que vivem com um salário situado abaixo do limiar da pobreza. Para além da já referida taxa de desemprego estrutural e do desemprego jovem, subsiste – no nosso país - uma elevada taxa de trabalhadores pobres a que acresce (nos últimos anos) a segmentação do mercado de trabalho, sobre a forma de contratos a termo, subemprego e de trabalho temporário e outras formas precárias de vínculos. Assim, mais do que a precaridade contratual e o desemprego, o problema dos baixos (e baixíssimos) salários, pode ser encontrado entre aqueles que trabalham.

Mais uma vez a situação em Portugal, antecede a própria crise – tal como já foi referido na questão do desemprego estrutural – *“O problema reside, além do mais, na repartição primária do rendimento, da propriedade e do poder. Quando se realça o papel da repartição primária do rendimento, quer-se dizer que, antes de ser problema de políticas sociais, a pobreza é um problema de política económica (...) a via das políticas sociais é claramente insuficiente, urge então pensar-se em políticas económicas que, em paralelo com as políticas redistributivas, possam quebrar o ciclo persistente da vulnerabilidade e da exclusão social.”* (Costa *et al*, 2008: 197).

Um recente trabalho do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa<sup>27</sup> sobre os trabalhadores pobres em Portugal, refere que no essencial falamos de dois problemas: “*baixos rendimentos e precariedade da inserção em mercado laboral*”. Esta massa significativa de trabalhadores em Portugal “*constituem o reduto de mão-de-obra disponível para um horizonte de ocupações situado nas periferias da estrutura produtiva, às quais correspondem os níveis mais baixos de rendimentos e as formas mais precárias de entrada no mercado de trabalho*” (Castro, 2012, p. 29-30). Os trabalhadores mais pobres em Portugal em 1995 ganhavam em média 364€; em 2005 o valor médio do salário dos 20% dos trabalhadores com menos rendimentos era de 471€ e em 2009 de 427€. No entanto, estes dados referem-se apenas aos trabalhadores assalariados e com vínculo ao sistema de segurança social, deixando “*de fora*” destes números uma parte significativa de pessoas que apesar de se encontrarem no mercado de trabalho se encontram “*fora do sistema*”, trabalhando na economia informal. Bruto da Costa retrata esta situação da seguinte forma: “*De facto, é até um pouco surpreendente quando se verifica uma elevada percentagem de pobres que trabalham por conta de outrem (representado quase um 1/3 dos pobres), mas mais surpreendente ainda é o dado que nos indica que mais de metade dos agregados pobres tem como principal fonte o rendimento o trabalho. Por seu turno, cerca de 71% dos representantes dos agregados pobres (entre 1995 e 2000) eram trabalhadores por conta de outrem e tinham (sublinhe-se) contrato permanente. Muitos destes trabalhadores pobres começaram a trabalhar bastante cedo, facto que se reflete num generalizado baixo nível de escolarização, ao qual não será alheio o precoce abandono da trajetória escolar*”. (Costa et al, 2008:131)

A natureza da pobreza na idade ativa tem necessariamente relação direta com as políticas de emprego e com as políticas sociais que constituem respostas a este tipo de problemas. A obtenção de um posto de trabalho melhor pago é a forma mais frequente para os trabalhadores pobres saírem do ciclo de pobreza. Mas nem todas as transições do mercado de trabalho são ascendentes (tempo parcial para tempo inteiro ou temporário para contrato permanente e para salários mais elevados) e nem todas as (re)entradas no mercado de trabalho podem ser associadas com “saídas” dos números da pobreza. Finalmente, sobre o mesmo tema, o estudo “*Pobreza e Exclusão Social em Portugal*”<sup>28</sup> parte da definição da “*linha de pobreza*” como sendo “*60% do rendimento mediano equivalente*” e teve como base uma amostra de 900 indivíduos e 300 agregados, em que a principal fonte de rendimento em 68% dos casos era o trabalho (*sendo que 35.7% diz respeito ao trabalho por conta própria, surgindo depois as pensões (18.3%) e com valores menos expressivos outras transferências sociais (7.3%), onde se incluem, entre outros, o rendimento social de inserção e o subsídio de desemprego*) e registava igualmente 6.3% dos respondentes

<sup>27</sup> CASTRO, Alexandra (Coord) et al. (2012) A Cidade Incerta – Barómetro do Observatório de Luta Contra a pobreza na Cidade de Lisboa, Cadernos EAPN nº 17.

<sup>28</sup> COSTA, Alfredo Bruto et al. (2008b) “Apresentação do Estudo Pobreza e Exclusão Social em Portugal” in, APS, VI Congresso Português de Sociologia, Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. 25 a 28 de Junho de 2008.

sem qualquer fonte de rendimento. Dos resultados obtidos neste estudo é sobretudo interessante indicar que cerca de 85% dos respondentes afirmaram estar a trabalhar a tempo inteiro, sendo que cerca de 10% destes referiram a intermitência do seu trabalho. Segundo os autores: *“Este dado permite, desde logo, colocar fortes ressalvas à associação muitas vezes imediata entre o trabalho a tempo parcial e as situações de pobreza entre as pessoas que se encontram a trabalhar”*. Segundo estes, a importância é relativa para o total de pessoas em situação de pobreza a trabalhar, sendo pois que a maioria de trabalhadores pobres trabalha a tempo inteiro. Cerca de 10% (dos que se encontravam a trabalhar) declararam não efetuar qualquer desconto para a Segurança Social. *“Deve ser realçado, pois, que, tal como relativamente ao referido acerca do trabalho a tempo parcial, não são os contratos a termo nem a inexistência de contrato os principais responsáveis pela existência de situações de pobreza entre a população trabalhadora”*. A explicação principal para o grosso das situações de pobreza entre a população a trabalhar não parece estar também na clandestinidade do trabalho que desempenham, pese embora as consequências gravosas desta situação. A coexistência de situações de pobreza entre a população ativa – segundo os autores do trabalho – é sobretudo devida à vulnerabilidade acrescida daqueles que desenvolvem a sua atividade profissional no mercado de trabalho informal. Entre a população pobre empregada, o inquérito destaca: aqueles que desenvolvem atividades ligadas à agricultura (27,5 % do total), seguido dos operários e dos artífices e outros trabalhadores não qualificados. Não deixará de ser interessante assinalar que em termos de setor de atividade, é o setor primário, o principal empregador de população pobre, seguido do comércio e da construção civil.

Apesar das questões que este trabalho possa levantar, a situação portuguesa face à evolução do mercado de trabalho nos últimos anos – particularmente ao que poderemos chamar o “pós-troika”, a partir de 2008 – é e tem sido, um foco de atenção para a EAPN Portugal. O último boletim publicado sobre *“Indicadores sobre a pobreza – dados Europeus e Nacionais”*, datado de março de 2014 e que tem em conta, entre outros documentos, o *Ponto da situação das Metas em Portugal relativas à Estratégia 2020*, refere - em relação ao emprego – *“a situação de alarme social face à elevada taxa de desemprego que, em muitos casos, afeta os dois elementos do agregado familiar. A retoma da economia, se não se verificar a breve prazo, a taxa de desemprego irá aumentar, colocando ainda mais agregados familiares numa situação de vulnerabilidade social”*. Assinalando em seguida que *“muitos dos que trabalham em Portugal não conseguem, ainda assim, sair de uma situação de pobreza”*. Finalmente o documento dá conta que em Portugal a mão-de obra é mal paga e o emprego precário predomina, não se tratando de um problema pós-crise, mas anterior a esta e sobretudo para o qual é urgente encontrar soluções políticas adequadas.

Fica assim assinalado, a título de conclusão, que se algumas das realidades apresentadas derivam diretamente do atual quadro económico e social, em grande parte resultante da crise e da intervenção da Troika no nosso país, outras são de natureza mais longínqua e anteriores à própria crise: a qualificação da mão-de-obra, o tipo de modelo de desenvolvimento, os baixos salários e os problemas demográficos ocorridos nas últimas décadas. Recorrendo mais uma vez ao relatório do BdP<sup>29</sup>: *“A evolução da economia portuguesa nos últimos 20 anos é substancialmente desigual. Após um período de forte crescimento, durante os anos 90 que permitiu um notável progresso ao nível da convergência real para níveis médios de rendimento mais próximos dos prevalecentes na área do euro, o desempenho económico do país começou a deteriorar-se, determinando uma interrupção do processo de convergência real. Estes desenvolvimentos são um reflexo tanto de fragilidades estruturais como de um conjunto de choques. No que diz respeito às fragilidades estruturais, o aspeto crucial parece ser a persistência de baixos níveis de produtividade, que em grande medida puseram em causa a eficiência e a competitividade internacional das empresas nacionais. Esta situação está relacionada com diversos fatores, de que se destacam: a manutenção de uma baixa qualidade dos fatores de produção, especialmente no que respeita ao nível de capital humano, a qual se revelou particularmente prejudicial num contexto em que o progresso técnico esteve eminentemente associado a tecnologias mais exigentes ao nível das qualificações da mão-de-obra; o baixo nível de investimento em I&D, o qual terá limitado a inovação e impedido o acesso a tecnologias mais produtivas; e a existência de várias restrições a um ambiente empresarial mais saudável. Adicionalmente, nos últimos vinte anos, a economia portuguesa terá sido significativamente afetada por um conjunto de choques que influenciaram a sua evolução em várias dimensões.”*

Face a estes cenários macroeconómicos, e tendo em conta a natureza deste trabalho, decorrem algumas questões relacionadas com a economia social enquanto agente empregador. Qual será o contributo específico do setor da Economia Social na evolução do binómio emprego/desemprego em Portugal? O que de futuro se poderá esperar e, por essa via, condicionar as opções do Estado e da Economia Social? No quadro da UE, que importância será atribuída ao setor em termos estratégicos, nomeadamente como alternativa à criação de emprego? Que impulsos macroeconómicos poderão despoletar o seu crescimento, face às mutações de caráter demográfico e à urgência de novas respostas sociais?

---

<sup>29</sup> Ibidem nota 28

### 3. Do trabalho à empregabilidade – evolução de conceitos e de realidades

Focando-se o presente estudo no conceito de empregabilidade, que mais à frente analisaremos, é importante denotar que o seu surgimento é posterior aos conceitos que lhe servem de base. Assim, qualquer abordagem de relacionamento entre empregabilidade e inclusão social deve reconhecer, em primeira análise, o significado de trabalho e de emprego.

José Maria Blanch define o Trabalho como: *“O conjunto de atividades humanas, retribuídas ou não, de carácter produtivo ou criativo que, mediante o uso de técnicas, instrumentos, materiais ou informações disponíveis, permite obter, produzir ou prestar certos bens, produtos e serviços. Nesta atividade a pessoa fornece energias, habilidades, conhecimentos e outros recursos e obtém algum tipo de compensação, material, psicológica e/ou social”* (Blanch, 1990: 112). Para Stuart Hall: *“O trabalho é o esforço ou atividade de um indivíduo que é realizado com a finalidade de fornecimento de bens ou serviços de valor para os outros e que é considerado pelo indivíduo como um trabalho”* (Hall, 1994: 5).

É frequente a associação entre as duas palavras, “trabalho” e “emprego”, apesar de estarem intrinsecamente ligadas, possuem significados diferentes. Enquanto o primeiro envolve a atividade executada em si, o segundo refere-se ao cargo ou ocupação de um indivíduo numa entidade (empresa ou órgão público). Considera-se que o “trabalho” é mais antigo que o “emprego”, sendo que o conceito de “trabalho” está ligado à transformação do homem na natureza e a agir no seu meio ambiente, utilizando vários instrumentos e meios técnicos para realizar essa transformação. Para Marx o trabalho deve ser encarado com referência a alguma coisa, separando-o da sua utilidade prática mais imediata. O trabalho – segundo Marx – deveria ser pensado como fazendo parte de um sistema mais amplo,

referindo-se ao processo de produção material da existência do capitalismo. Marx considerava que o homem é o primeiro ser vivo que conquistou uma certa dose de liberdade de movimentos face à natureza, ao contrário dos restantes animais em que a natureza dita, através dos instintos, o comportamento que devem ter para sobreviver. Pelo contrário o homem conseguiu – em grande parte, graças ao trabalho – dominar essa natureza e inverter a situação: colocá-la ao seu serviço. Neste sentido, Marx considerava também que os animais também trabalhavam, porém apenas para manter as suas exigências mais diretas e nesse sentido não eram livres, uma vez que a sua experiência era determinada pelo instinto. Ao utilizar instrumentos e outros meios artificiais, o homem aumenta a sua capacidade de transformação e de trabalho, sendo uma condição necessária para a liberdade. O desenvolvimento do trabalho aparece assim – para Marx – como uma condição de liberdade humana.

Segundo o Dicionário do Pensamento Social do Século XX, o trabalho é o esforço humano dotado de um propósito, que envolve a transformação da natureza e implica o dispêndio de capacidades físicas e mentais. Enquanto o emprego é *“a relação estável e mais ou menos duradoura, que existe entre quem organiza o trabalho e quem realiza o trabalho. Sendo uma espécie de contrato no qual o possuidor dos meios de produção paga pelo trabalho de outros, que não são possuidores do meio de produção”*. O conceito de emprego é por sua vez, mais recente e está – segundo muitos autores – associado à emergência da Revolução Industrial e, de uma forma geral, ao século XVIII, na Europa. Genericamente aceita-se que o *“emprego”* é uma relação contratual (sob várias formas) entre homens que vendem a sua força de trabalho, por algum valor ou remuneração e homens que compram essa força de trabalho pagando algo em troca: um salário. Peter Drucker refere que o trabalho é tão antigo quanto a condição humana, no entanto na Antiguidade o trabalho não era valorizado pelas pessoas educadas, ou com poder, sendo entendido como algo que era basicamente realizado pelos escravos. No entanto, o trabalho como ato criador, era para os economistas clássicos e também para Marx, criador de riqueza e instrumento de liberdade (tal como já foi referido), mas expressa também a essência do homem: o que fazemos define em grande parte quem somos, ou seja aquilo que muitos autores definem como o homo faber (se o indivíduo é médico, ou carpinteiro, ou juiz...). Com o advento da Revolução Industrial e a necessidade de organizar as formas de trabalho, surgem os primeiros esboços de políticas sociais e relações de trabalho mais duradouras e estáveis, ajudando assim à criação da ideia de *“emprego”*. Até essa época (da Revolução Industrial) esta ideia era inexistente, apesar da evolução de muitas formas de trabalho ao longo da História da Humanidade (trabalho livre, escravo, de artesãos, de agricultores, etc.). Como se constrói então a ideia de *“emprego”* nos tempos mais atuais? O processo a que hoje chamamos *“globalização”* – algo que vem decorrendo de uma

forma lenta, mas constante, desde a época dos Descobrimentos – que se foi acentuando com a Revolução Industrial e com a Revolução Francesa, sofreu um processo de grande expansão a partir da II Guerra Mundial e particularmente nos últimos anos do século XX, com a chamada revolução tecnológica e das telecomunicações. Este processo trouxe novas formas de organização do trabalho e as condições em que se exerce, inclusivamente as relações contratuais entre empregadores e empregados, evoluindo igualmente a noção de “emprego”.

Contudo, a simplificação de algumas das noções acima explicitadas, não deixa perceber toda a complexidade da evolução destas formas de trabalho e emprego. *“Qualquer manual de economia política clássica fará referência aos regimes de escravatura, servidão, corporativo e de liberdade de trabalho, associando-os a específicos modelos de combinação dos vários fatores de produção para definir determinados sistemas económicos. Não seria, na verdade possível estudar as formas sociais do trabalho sem considerar as condições da formação do valor, da troca, da produção, da circulação, do consumo, do investimento e da poupança, numa palavra: sem considerar a dimensão económica. Mas daqui não se segue obrigatoriamente que a economia seja a variável explicativa única da evolução social, ou mesmo a chave de explicação da evolução das formas sociais de trabalho”.* (Freire, 1993: 336).

Tradicionalmente, o conceito de trabalho (ou a sua ausência) relaciona-se com a posição ocupada nos sistemas de estratificação social e faz com que a posição dos indivíduos seja determinada em função da sua posição profissional. No entanto, o trabalho, de forma mais ampla, representa uma forma privilegiada de inscrição na estrutura social, não se limitando a uma técnica de produção ou somente a uma função desempenhada. (Castel, 1998).

O trabalho surge assim como um elemento estruturante da organização social contendo dimensões sociais, económicas e mesmo simbólicas dos indivíduos. Ele assume, nas modernas sociedades capitalistas uma dimensão de centralidade, que tinha já sido abordada pelos clássicos da sociologia (Marx, Durkheim e Weber) na emergência das sociedades capitalistas do século XIX e da sua influência na vida dos indivíduos e das sociedades. Depois dos clássicos, muitos outros autores desenvolveram as ideias da centralidade do trabalho (Lukács, Castel e outros) mostrando que a ideia do trabalho é transversal à própria estratificação social, influenciando-a e reconfigurando-a.

De facto a dimensão social do trabalho encontra-se imbricada na ideia de que este supera uma necessidade social e à qual a própria sociedade visa responder, por exemplo, através da divisão social do trabalho. Assim, o trabalho é também o resultado de um acordo social que caracteriza uma dada sociedade (Kumar, 1984:12). Outros autores (Stewart e Starrs) realçam esta dimensão social e

simbólica do trabalho socialmente construído: “*o que constitui trabalho é decidido pelo contrato social, por acordo social. Nós construímos os nossos acordos sociais – Nós, é que decidimos o que constitui trabalho*”. É nesta corrente que Pedro Hespanha defende que “*o trabalho continua a manter uma centralidade subjetiva na vida dos indivíduos difícil de negar. O acesso a rendimentos, a integração social, a posição social, a satisfação de se sentir útil e de se ser reconhecido ou o sentimento de autorrealização continuam, em grande medida, a depender de trabalho remunerado, ou seja, do emprego (...) De tal modo que a exclusão do mercado de trabalho opera ruturas, mais ou menos marcantes, nos modos de vida daqueles que a experimentam e condiciona o exercício pleno da cidadania*”. (Hespanha et al, 2007:22).

O trabalho assume assim uma importância fundamental que não é apenas a da remuneração, nem das relações sociais e estatutos que lhe são subjacentes, antes se apresenta como um campo fundamental de interação e realização humana, que não apenas transforma o mundo mas também o sujeito (Marques, 2009: 25).

No entanto esta centralidade tem de alguma forma mudado as suas formas e de certa maneira também os seus conteúdos. “*Em sociedades marcadas pela centralidade do mercado de trabalho e do emprego, mas que paradoxalmente assistem a uma transformação das condições efetivas de participação e socialização do indivíduo, derivadas de uma instabilidade e precariedade crescente, a ocorrência de perturbações significativas nas trajetórias individuais (a perda do emprego ou, em menor nível, a degradação das condições de trabalho, por exemplo) despoleta, frequente e paulatinamente, consequências ao nível das interações quotidianas, das relações sociais e das identidades*” (Castel cit in Capucha, 2005: 80).

Estas mudanças a que assistimos nas últimas décadas modificam substancialmente o papel do trabalhador no mundo do trabalho, Castel afirma: «*Como as sociedades contemporâneas continuam, apesar de tudo, organizadas em torno do trabalho e da produção e não apenas em torno do consumo e da informação, quando o emprego se torna precário, quando simplesmente deixa de existir, quando deixa de ser um espaço de reprodução de elos sociais, é porque a “condição salarial” foi “enfraquecida”, ao ponto de conduzir a um processo por “desfiliação”*» (Castel, 1995). As consequências destas transformações nas sociedades contemporâneas no que respeita ao valor económico, social e simbólico do trabalho são de ordem diversa, refletindo-se ao nível do coletivo e ao nível do indivíduo. Ao nível coletivo verifica-se o aumento dos encargos dos sistemas de proteção social fruto do fluxo crescente de solicitações (Lesthaege, 1991; Esping – Andersen, 1996 cit in Hespanha, 2007). Ao nível individual são significativos os efeitos de instabilidade pessoal fruto de condições de trabalho e salários insuficientes para uma integração plena do trabalhador na comunidade (Mingione, 1998; Sennett, 2001 cit in Hespanha, 2007). É neste sentido que surgem posições que afirmam a transformação da crise do emprego em crise social (Mingione, 1998 cit in Hespanha, 2007).

Assim, face ao contexto de crise económica generalizada os governos assumem cada vez menos o papel de empregadores e com a emergência das dívidas acumuladas e dos deficits públicos negativos, são cada vez mais afetados os seus compromissos de responsabilidade da proteção social dos cidadãos.

Neste sentido, o debate da centralidade do trabalho, ganha aqui lugar, igualmente, no contexto do debate da centralidade dos setores do Estado e Empresarial e, necessariamente, na importância crescente do Terceiro Setor. Alguns autores apostam na mudança do paradigma relativamente ao processo de produção, mas também ao papel do emprego, dos direitos dos cidadãos e do modelo económico e social. *“Hoje, com a economia formal retirando-se da vida social do país e o governo recuando no seu papel tradicional de provedor de última instância, apenas um esforço organizado, encabeçado pelo terceiro sector e adequadamente apoiado pelo sector público, será capaz de prestar serviços sociais básicos e começar o processo de revitalização da economia social em cada país. (...) Se uma visão alternativa, impregnada no ethos da transformação pessoal, da restauração da comunidade e de uma consciência ambiental ganhasse larga aceitação, a base intelectual poderia ser lançada para a era pós-mercado”*. (Rifkin, 1995: 270).

Como veremos, ao analisar a evolução do conceito de empregabilidade, mais do que uma noção teórica trata-se de um conceito que se tem vindo a revelar central ao nível das políticas de emprego, nomeadamente pela sua aplicabilidade em contextos de flexibilidade laboral. Numa abordagem de maior abrangência, podemos assumir que a empregabilidade é o conceito que traz para o mercado de trabalho uma lógica muito presente na realidade da formação. Isto é, se na formação se revela cada vez mais recorrente o conceito de aprendizagem ao longo da vida, no mercado de trabalho podemos assumir que o conceito de empregabilidade se trata de um conceito de capacitação para o trabalho ao longo da vida, em substituição de anteriores contextos históricos de um trabalho para a vida. Esta lógica de maior abrangência encontra-se claramente presente na seguinte definição: *“Por empregabilidade entende-se a oportunidade e capacidade de as pessoas adquirirem competências que lhes permitam encontrar, manter e enriquecer a sua atividade e mudar de emprego. A empregabilidade significa possibilidades acrescidas ao longo da vida de trabalho: transição bem sucedida da escola para o primeiro emprego, reentrada no mercado de trabalho a partir de uma situação de desemprego, mobilidade horizontal e vertical entre e dentro de empresas, aptidão para responder a conteúdos e requerimentos de emprego”*. (Kovacs, 1999:9).

Reconhecendo a importância contextualizante do conceito acima apresentado, importa agora realizar um exercício de operacionalização conhecendo a sua evolução e atuais componentes.

O conceito pelo qual optamos enquadrar a nossa abordagem integra-se numa realidade híbrida entre a abordagem do “Trabalho Primeiro” (*WorkFirst*), com programas que se focam numa procura compulsória de trabalho através de intervenções de curto prazo facilitadoras de um rápido regresso ao mercado de trabalho, e a abordagem do “Desenvolvimento do Capital Humano” (*Human Capital Development*), com programas que incidem em serviços de dinamização de competências a longo prazo, numa lógica de desenvolvimento pessoal (Lindsay; Ronald; Dutton, 2007). Esta realidade híbrida vem dar resposta às situações de desempregados multiproblemáticos com que atualmente se deparam os técnicos de emprego, as quais obrigam a uma intervenção de carácter mais holístico.

Tendo por base este quadro analítico e assumindo a empregabilidade como o resultado da interação entre o indivíduo e o mercado de trabalho, McQuaid e Lindsay (2005) propõem-nos uma abordagem da empregabilidade que tenha em conta três dimensões que interagem entre si: fatores individuais, circunstâncias pessoais e fatores externos, sendo este o conceito operativo que estará subjacente ao presente estudo.

Antes de sistematizarmos o conceito, importa ter em conta a sua evolução histórica, percebendo a importância da sua presente análise mais plural. Bernard Gazier (2001) revela-se um autor de referência neste domínio, distinguindo sete versões operacionais do conceito. O primeiro uso do conceito, definido como “*empregabilidade dicotómica*”, surgiu nas primeiras décadas do Século XX. Tratava-se essencialmente de uma noção utilitária de distinção entre pessoas “*empregáveis*” e “*não empregáveis*” (ou seja, elegíveis para benefícios sociais), revela-se uma versão simplista do conceito, sendo mais uma “*distinção de emergência*” do que uma ferramenta de política do mercado de trabalho.

A segunda corrente começou por volta de 1960, com três versões muito diferentes do conceito a serem utilizadas por estatísticos, assistentes sociais e agentes políticos no domínio do mercado de trabalho. Temos assim os conceitos de “*empregabilidade sócio médica*” e “*empregabilidade política de mão-de-obra*” enquanto abordagens que se focam na identificação e medição da distância entre as características individuais e as competências exigidas no mercado de trabalho. A terceira abordagem desta segunda corrente é a de “*empregabilidade de fluxo*”, limitando-se quase inteiramente à literatura política francesa, ofereceu uma alternativa radical, concentrando-se no lado da procura do mercado de trabalho, na mudança económica de nível macro e na taxa de absorção da economia.

Gazier reconhece que estas versões de empregabilidade deram lugar a uma terceira corrente que incorpora três novas formulações do conceito, originária da

década de 1980 e desenvolvida na década de 1990. Esta corrente inclui o conceito baseado em resultados de “*empregabilidade desempenho do mercado de trabalho*”; o foco na responsabilidade individual da “*empregabilidade iniciativa*” e a “*empregabilidade interativa*”, que mantém o foco na adaptação individual, mas introduz uma prioridade coletivo/interativo.

Gazier conclui que as versões anteriores do conceito de empregabilidade caíram pelo seu uso demasiado estático e unilateral. Já o conceito de “*empregabilidade desempenho do mercado de trabalho*” continua a ser uma componente básica de avaliação de políticas, enquanto o de “*empregabilidade iniciativa*” se revelou um conceito restrito a correntes de pensamento ao nível dos recursos humanos. Finalmente, Gazier sugere que um consenso emergiu gradualmente em torno do conceito de “*empregabilidade interativa*”, o qual ao nível da política do mercado de trabalho, reflete uma consciencialização de que a empregabilidade reporta à superação de um vasto conjunto de barreiras ao trabalho enfrentadas pelos indivíduos, revelando-se assim a necessidade das políticas de empregabilidade incidirem em domínios para além dos indivíduos.

No entanto, há evidências de que a aplicação atual do conceito de empregabilidade, pelo menos no âmbito da política do mercado de trabalho, muitas vezes mas não exclusivamente, incide nas componentes do lado da oferta, ou seja nas características dos indivíduos. Neste sentido, enquanto Gazier (2001), entre outros autores, sugerem que a empregabilidade agora é maioritariamente entendida como envolvendo uma interação entre o indivíduo, outros atores e condições do mercado de trabalho, o debate político e o conteúdo das estratégias do mercado de trabalho focam-se muitas vezes em soluções centradas nas competências individuais. Esta ortodoxia política do lado da oferta tem antecedentes, tanto em teoria económica como social, relacionados com respostas à instabilidade económica, às mudanças do mercado de trabalho, e às tentativas de restabelecer o equilíbrio entre os direitos e as responsabilidades dos indivíduos no interior do Estados de Bem-Estar do Ocidente.

Confrontando o conceito de empregabilidade interativa de Gazier (2001) com a realidade da sua aplicação estratégica e política, são vários os autores (Peck e Theodore, 2000; White, 2000; Lindsay, 2001, *cit in* Lindsay; Ronald; Dutton, 2007) que reconhecem que este se tornou um “conceito-chavão” nas estratégias do mercado de trabalho. O foco é de facto colocado na interação do indivíduo com o mercado de trabalho, mas o “problema” é muitas vezes visto como sendo da maior responsabilidade do indivíduo. As políticas de empregabilidade focam-se assim na ativação dos desempregados através de uma combinação de formação obrigatória e de atividades de procura de emprego. O sucesso destas políticas tende a diferir significativamente entre regiões e diferentes configurações dos mercados de trabalho,

o que leva os autores a reconhecerem que a aplicação do conceito de empregabilidade deixa de fora uma análise mais incisiva de fatores determinantes como a geografia dos mercados de trabalho, as atitudes e comportamentos dos empregadores, a conjuntura de procura das economias locais e outros fatores “contexto” que têm impacto sobre as experiências de quem procura emprego.

Referindo-se a um instrumento essencial de política de emprego, Serrano Pascual (2001a, 2001b, *cit in* McQuaid e Lindsay, 2005) argumenta que o conceito de empregabilidade, como é entendido no âmbito da Estratégia Europeia para o Emprego, evoca uma compreensão reacionária “tradicional” de desemprego, que atribui responsabilidades às inadequações do indivíduo desempregado, mais do que reconhece a falta de oportunidades no mercado de trabalho. Esta compreensão é paralela aos efeitos corrosivos de uma ética ideológica existente que encoraja públicos vulneráveis a culparem-se a si próprios por não encontrarem lugar no mercado de trabalho (Dean et al., 2003: 24). Tendo em conta as referidas perspetivas, em termos mais gerais, os analistas do mercado de trabalho têm argumentado que um enfoque puramente do lado da oferta (indivíduos desempregados) não reconhece o impacto da atitude dos empregadores e da natureza dos contratos e condições (tais como horários laborais, salários, local de trabalho) sobre a capacidade dos candidatos a emprego para responderem a oportunidades (Adams et al., 2000, 2002, *cit in* McQuaid e Lindsay, 2005), sendo este um facto que é conceptualmente tido em conta no conceito pelo qual optamos para o presente estudo e que, de seguida, apresentamos.

Neste sentido, analisada esta evolução histórica, e voltando à sistematização de McQuaid e Lindsay (2005), «*o que é importante é a substância do conceito, e se a empregabilidade é fundamentalmente sobre “o caráter ou qualidade de ser empregável”, é clara a necessidade de existir um papel para as características individuais, circunstâncias pessoais, mercado de trabalho e outros fatores externos nas explicações sobre as respostas de pessoas empregadas ou desempregadas a potenciais oportunidades de emprego.*» (McQuaid e Lindsay, 2005: 206). A aposta dos autores é assim a de um conceito holístico de empregabilidade, o qual vem dar resposta à crescente aceitação de que as discussões sobre empregabilidade não podem ser limitadas a uma visão ortodoxa assente unicamente na teoria económica da oferta e da procura. O objetivo é assim o de chegar a uma definição mais clara do conceito, enfatizando a necessidade de analisar a interação de fatores individuais e externos que afetam a capacidade do indivíduo para intervir efetivamente no mercado de trabalho.

A tabela abaixo apresenta o conceito de empregabilidade dos autores, enquanto um conceito enquadrante e com dimensões plurais, devidamente exemplificadas, as quais importa denotar tratarem-se de dimensões em constante interação e que, sendo interdependentes, assumem lógicas de influência mútua.

## O CONCEITO ENQUADRANTE DE EMPREGABILIDADE

### FATORES INDIVIDUAIS

#### • Competências de empregabilidade e atributos

##### *Atributos essenciais*

Competências sociais básicas; honestidade e integridade; apresentação pessoal básica; confiança; vontade de trabalhar; compreensão das ações e consequências; atitude positiva perante o trabalho; responsabilidade; autodisciplina

##### *Competências pessoais*

Proatividade; empenho; Auto motivação; bom senso; iniciativa; assertividade; confiança; autonomia;

##### *Competências básicas transferíveis*

Literacia (prosa e documental); escrita; numeracia; apresentação verbal

##### *Competências chave transferíveis*

Raciocínio; solução de problemas; adaptabilidade; gestão do trabalho; gestão de tarefas e tempo; mobilidade funcional; competências básicas de TIC; competências básicas de comunicação e interpessoais; competências emocionais e estéticas de atendimento;

##### *Competências de alto nível transferíveis*

Trabalho em equipa; pensamento empresarial; sensibilidade comercial; aprendizagem contínua; visão; competências específicas da função; competências empresariais;

##### *Qualificações*

Qualificações académicas formais e formação profissional; qualificações específicas;

##### *Conhecimento base do trabalho*

Experiência de trabalho; competências de trabalho gerais e capacidades pessoais; competências transferíveis

### CIRCUNSTÂNCIAS PESSOAIS

#### •Circunstâncias do agregado familiar

##### *Responsabilidades de cuidados diretos*

Cuidar de crianças, idosos, familiares, etc.,

##### *Outras responsabilidades de cuidar de familiares*

Encargos financeiros com crianças ou outros membros da família do agregado familiar; responsabilidades emocionais/ tempo com membros da família ou outros

##### *Outras circunstâncias do agregado familiar*

Capacidade de ter acesso a uma habitação segura, condigna e economicamente acessível;

#### •Cultura do Trabalho

A existência de uma cultura em que o trabalho é incentivado e apoiado no seio da família, entre pares ou outras relações pessoais e pela comunidade.

#### •Acesso aos recursos

Acesso aos meios de transporte  
Acesso a transporte próprio ou público; capacidade de se descolar a pé

Acesso a capital financeiro  
Nível do rendimento familiar; extensão e duração de dificuldades financeiras; acesso a fontes formais e informais de apoio financeiro; gestão do rendimento e dívidas;

Acesso ao capital social;  
Redes de apoio familiares; acesso formal e informal a apoio da comunidade; número, alcance e status dos contactos de redes sociais informais;

### FATORES EXTERNOS

#### •Fatores de procura

##### *Fatores do mercado de emprego*

Nível de procura local, regional ou outras; natureza e modificações da procura local e regional (níveis de competências necessários; estrutura das vagas existentes; setores de procura onde a procura se concentra; localização; centralidade/ afastamento dos mercados de trabalho em relação aos centros industriais e de trabalho; nível da competição por empregos; ações dos empregadores, competidores; preferências clientes, etc.

##### *Fatores Macroeconómicos*

Estabilidade macroeconómica; Confiança empresarial a médio e longo prazo; nível e natureza da procura de trabalho no contexto da economia nacional.

##### *Características dos postos de trabalho*

Remunerações; condições de trabalho; Horas de trabalho e trabalho por turnos; oportunidades de progressão na carreira; trabalho em part-time, trabalho temporário e trabalho casual; disponibilidade para qualquer oportunidade de entrada no mercado de trabalho.

##### *Fatores de recrutamento*

Procedimentos formais de recrutamento e seleção por parte dos empregadores; Preferências dos empregadores (Por exemplo: experiência recente); canais de procura dos empregadores (métodos de

## FATORES INDIVIDUAIS

(cont.)

geralmente valorizadas:  
(ex. Conduzir/ter carta de condução); competências ocupacionais específicas

### ***Situação perante o Mercado de trabalho***

Atual desemprego / duração do emprego; número e duração dos períodos de desemprego/inatividade; historial de emprego.

### ***Características demográficas***

Idade, género, etc.

### ***Saúde e bem estar***

Estado de saúde físico e mental, historial médico, situação psicológica

### ***Deficiência***

Natureza da deficiência: mental, física ou de aprendizagem.

### ***Procura de emprego***

Efetivo uso de pesquisa nos serviços de emprego (incluindo com meios eletrónicos); efetivo uso de redes informais de pesquisa de emprego, capacidade de elaboração de curriculum vitae/preenchimento de formulários apropriados para o efeito; competências em entrevistas e apresentações; acesso a referências de trabalho desempenhado; Consciência das fraquezas e potencialidades; Consciência da localização e do tipo de trabalho de oportunidades possíveis no mercado de trabalho; Abordagem realista ao posto de trabalho proposto.

### ***Adaptação e mobilidade***

Mobilidade geográfica; Flexibilidade e confidencialidade salarial; Flexibilidade ocupacional (horas extraordinárias, polivalência)

## FATORES EXTERNOS

(cont.)

procura de pessoal aquando do recrutamento); Discriminação (Por exemplo, com base na idade, género, etnia; área de residência, portadores de deficiência, tempo de desemprego); Se os empregadores usam redes informais de recrutamento; se procuram apenas qualificações e certificações apropriadas.

### **•Fatores de suporte**

#### ***Fatores de apoio ao emprego***

Acessibilidade a serviços públicos de consulta e pesquisa de emprego (procura de emprego e consulta de empregos).  
Acessibilidade aos serviços públicos (Por exemplo: credibilidade entre empregadores; sistema de incentivos e benefícios fiscais; existência de sistemas que incentivem ao trabalho e á aceitação de empregos disponíveis; acessibilidade e limitações para a formação profissional; existência de políticas de desenvolvimento local e regional; Medidas que facilitem a transição da escola/universidade para o mundo do trabalho.

#### ***Outros fatores de suporte***

Acessibilidade a redes de transporte público, infantários e creches e outros serviços de apoio.

Fonte: McQuaid e Lindsay, 2005:209 e 210 (tradução dos autores)

A adoção deste conceito mais alargado de empregabilidade tem uma estreita relação com o impacto do mesmo ao nível das políticas de emprego, nomeadamente as políticas ativas de emprego em que incide o presente estudo. Neste sentido, uma abordagem mais alargada como a apresentada contribui, necessariamente, para mover a análise e as políticas para a identificação de todo um conjunto de fatores que afetam a probabilidade de uma pessoa conseguir um emprego, fornecendo assim um quadro para modelos de mercado de trabalho mais ricos. Esta abordagem pode igualmente influenciar os analistas e decisores políticos a desenvolverem estratégias para o mercado de trabalho de longo prazo, mais sustentáveis, através do suporte que atribuem à identificação dos fatores plurais do mercado de trabalho, que estão, por exemplo, a impedir as pessoas de encontrarem um trabalho adequado, dando igualmente contributos para o desenho das intervenções necessárias e suas interconexões.

Utilizar a empregabilidade como “conceito-chavão” não traz qualquer tipo de consequência estratégica e operativa. Por outro lado, a abordagem alargada proposta permite-nos analisar e descrever as barreiras multidimensionais que se colocam ao trabalho e à sua progressão e que são enfrentadas por muitas pessoas desempregadas e empregadas, resultando assim numa oportunidade de transcender as análises ortodoxas das teorias da oferta e da procura, influenciando explicações e soluções políticas que reflitam a combinação multifacetada e complexa de fatores que afetam as interações no mercado de trabalho das pessoas que se encontram dentro e fora do mesmo.

Nesta abordagem multidimensional apresentada, podemos afirmar que o conceito de empregabilidade é igualmente um conceito dinâmico e com potencial de inter-relação com um outro conjunto vasto de conceitos.

No que ao presente estudo respeita, a adoção do conceito alargado de empregabilidade faz com que a construção da mesma deixe de ser um problema estritamente individual ou dos poderes públicos, para passar a ser igualmente uma responsabilidade das organizações transformando-se no que alguns autores chamam de “verdadeira política social das empresas” (Saint-Germes, 2004). Ao exigir a aprendizagem da mudança, a construção da empregabilidade transforma-se numa prática de gestão de recursos humanos capaz de sustentar processos de inovação técnica e organizacional indispensáveis à competitividade contemporânea. Neste contexto, a importância das organizações qualificantes é tanto maior quanto Portugal se caracteriza, ainda, por baixos níveis de escolarização da sua população ativa – mais de 60% dos trabalhadores por conta de outrem não têm mais do que o 9º ano de escolaridade<sup>30</sup> – e pelo elevado

<sup>30</sup> De acordo com dados do Observatório das Desigualdades que reportam a 2009

número de jovens que não concluiu o ensino secundário – apenas 52 % dos jovens o terminam<sup>31</sup>. Para esta população de baixa escolarização, o contexto de trabalho configura-se como o espaço privilegiado, se não mesmo único, de construção da sua empregabilidade, sendo importante reconhecer que a melhoria da empregabilidade passa não apenas por um maior investimento na formação mas também pela criação de oportunidades e melhorias na qualidade de emprego.

Tendo em conta a abordagem da exclusão social e de públicos vulneráveis importa ainda destacar, no âmbito do presente estudo, os públicos de empregabilidade frágil, sendo estes para os quais as organizações da economia social tendem a dirigir as suas práticas de promoção da empregabilidade, questão que retomaremos no confronto direto com os dados recolhidos no presente estudo. Estes públicos são assim sobretudo mulheres, jovens, os grupos etários mais elevados, os pouco qualificados e os menos escolarizados que fazem parte desta mão-de-obra com empregabilidade frágil. A sua mobilidade tende a limitar-se à esfera do trabalho pouco qualificado, tanto dentro da mesma empresa como na mudança de uma empresa para outra, comportando características que perpetuam a fragilidade no mercado de trabalho, nomeadamente a falta de possibilidades de formação e de promoção profissional. Essa fragilidade aumenta ainda mais quando a situação fragilizada no mercado de trabalho alterna com períodos de desemprego. Na perspetiva de Ilona Kovacs, “*a situação de desemprego, sobretudo DLD, tem como consequência a desaprendizagem e a perda de qualificações, e por sua vez, a permanência numa situação fragilizada no mercado de trabalho não permite melhorar a empregabilidade destas pessoas.*” (Kovacs, 1999:11). É junto destes públicos de empregabilidade frágil que se revela mais premente uma intervenção de lógica social e de políticas públicas, na medida em que se veem excluídos das possibilidades de aprendizagem em local de trabalho (dada a sua situação maioritária de desemprego) e não reúnem condições para autoaprendizagem (dado o seu perfil de exclusão de múltiplos recursos).

Esta dimensão da empregabilidade frágil leva-nos a concluir que o conceito de empregabilidade não é apenas relacional como também concorrencial<sup>32</sup>. O conhecimento dos fatores que caracterizam este conceito, desde logo na sua dimensão de circunstâncias pessoais, permite perceber a existência de uma hierarquia de empregabilidade, estando reservado nesta hierarquia um patamar de base para os públicos de empregabilidade frágil.

---

<sup>31</sup> De acordo com dados do Observatório das Desigualdades que reportam a Setembro de 2012.

<sup>32</sup> *Employability not only depends on whether one is able to fulfil the requirements of specific jobs, but also on how one stands relative to others within a hierarchy of job seekers*” (Brown and Hesketh, 2004).

O conceito alargado de empregabilidade revela-se assim de extrema pertinência para o presente estudo dada a sua maior adaptabilidade ao conceito de políticas ativas de emprego. Tendo em conta, nomeadamente, um agente estratégico como a OCDE, importa referenciar que desde meados dos anos 90 esta entidade tem vindo a apostar na defesa de políticas ativas de emprego de modo a quebrar a divisão disfuncional entre população empregada e população desempregada, sendo este um tema essencial da sua agenda enquanto estratégia central de promoção da empregabilidade<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> "Indeed, it has been argued that by the end of the decade the OECD (particularly through its 1994 'Jobs Study') had played a crucial role in promoting active policies to improve the employability of the unemployed across international boundaries" (Sinfield, 2001).

#### 4. Inclusão e Exclusão Social e a sua relação com o Emprego

Os termos “*inclusão social*” e por oposição “*exclusão social*” – tal como outros – foram sendo utilizados de uma forma mais intensa ou menos intensa, no vocábulo das ciências sociais. Muitos conceitos como *inclusão, exclusão, pobreza, marginalidade e desigualdade*, são conceitos que se substituem, se misturam, se complementam. O sentido destas mudanças (ou aparentes mudanças) tem consequências nas políticas ativas de emprego, uma vez que se articulam com medidas concretas aplicadas às pessoas. A utilização do termo *inclusão, integração ou inserção*, possui intenções concretas e indicam modos de abordagem das instituições responsáveis pela formulação das políticas e a sua interação com estes públicos.

Nas últimas décadas o modelo de desenvolvimento económico e social, assente no crescimento económico como forma de criar emprego, apresenta grandes contradições, uma vez que maiores níveis de crescimento, têm dado origem à criação de menos empregos: as políticas monetárias, fiscais e económicas, têm sido dissonantes com as políticas de integração/inclusão social, partindo do pressuposto que a criação de emprego (de qualidade e com direitos) é fundamental para o combate à pobreza e para a promoção da inclusão social pela via sócio-laboral.

Neste sentido, as transformações sofridas pelo mercado de trabalho, caracterizam-se por alguns tendências, que nos remetem para a discussão do tema da inclusão vs exclusão social no mundo laboral. A precarização e desqualificação das relações de trabalho e a degradação dos vínculos laborais afetam não apenas os trabalhadores menos qualificados, mas também outras camadas de trabalhadores mais qualificados. Estas tendências têm tido repercussão não apenas ao nível laboral, mas também ao nível das relações sociais e atingem amplas camadas da população ativa.

Este tema tem sido objeto de análise de Serge Paugam, quando reflete sobre as transformações do mercado de trabalho e as suas consequências para o indivíduo. Para Paugam este processo tem sobretudo contribuído para o culminar do que designa por “*desqualificação social*” (Paugam, 1999). Citando Madureira Pinto (2006), a análise de Paugam: “*assenta na preocupação em associar a noção de integração e de precarização da condição assalariada, não apenas, como é mais frequente, às características do emprego ou do vínculo jurídico da relação salarial, mas também às condições técnico-materiais e qualidade dos enquadramentos organizacionais do trabalho, no pressuposto de que a relação subjetiva dos trabalhadores com tal complexo de condicionamentos é determinante para a definição da natureza da integração social no espaço profissional.*”

Para Paugam a abordagem à desqualificação social, significa ter em conta questões relativas à situação de pobreza e a processos de exclusão do mercado de trabalho. [...] *estudar a diversidade dos status que definem as identidades pessoais, ou seja, os sentimentos subjetivos acerca da própria situação que esses indivíduos experimentam no decorrer de diversas experiências sociais, e, enfim, as relações sociais que mantêm entre si e com o outro* (Paugam, 2003: 47). De acordo com o autor, nas sociedades modernas: “*a pobreza não é somente o estado de não possuir; ela corresponde a um status social específico, inferior e desvalorizado, que marca profundamente a identidade de todos os que vivem essa experiência*” (Paugam, 2003).

A pobreza, caracterizada como desqualificante, refere-se a uma pobreza em que os indivíduos vivem em condições precárias e seus modos de vida são vistos como ameaça à coesão social. Paugam fala da precariedade económica e social de um conjunto de indivíduos que, expulsos do mercado de trabalho e tendo a sua capacidade de consumo extremamente reduzida, acabam por se tornar economicamente desnecessários e supérfluos, ao mesmo tempo que expõem um modo de vida caracterizado pela instabilidade conjugal, pelo baixo nível de participação nas atividades sociais e por uma vida familiar inadequada. Se, por um lado, a construção conceitual da desqualificação social abrange situações de pobreza, por outro, ela está vinculada a processos de exclusão. Paugam (2003) articula três ideias ao conceito de desqualificação social, as quais se encontram igualmente vinculadas ao conceito de exclusão: a noção de trajetória, ou seja, de que há um processo que deve ser percebido de forma longitudinal, o que permite apreender o percurso temporal dos indivíduos; o conceito de identidade, positiva ou negativa, de crise e de construção dessa identidade e, por fim, destaca o aspeto da territorialidade, ou seja, a base espacial que abriga processos excludentes. Do mesmo modo, procurando destacar o carácter processual implícito na noção de desqualificação, o autor enfatiza as fases que a compõem: a fragilidade, a dependência e a rutura.

A fragilidade está ligada com a experiência de vida do indivíduo, quando por exemplo tem dificuldades de inserção profissional, que produzem uma “*sensação de estar deslocado*”, de se sentir inferiorizado, que pode inclusivamente conduzir à dependência. (Paugam, 2003: 34). Segundo Paugam, a maioria das pessoas que se encontram nessa situação, em bom rigor, já desistiu de ter um emprego e a continuidade da dependência pode levar à experiência da rutura.

A este respeito Madureira Pinto (2006) refere ainda: “*De facto, as dinâmicas de emprego, desemprego e precarização não dependem apenas das posições ocupadas pelas economias...mas também das características nacionais dos modelos de desenvolvimento, sistemas de emprego, políticas de imigração, mecanismos institucionais de regulação das relações industriais, regimes de proteção social... Em bom rigor, a análise sociológica, como, de resto, a avaliação política, dos processos de precarização concretos, não dispensa a ponderação de aspetos ainda mais específicos: posição do setor de atividade e/ou empresa envolvidos no campo económico, modelos organizacionais e de gestão dominantes, etc.. trata-se de tentar perceber até que ponto, sob que formas, segundo que ritmos e com que efeitos são os diferentes segmentos sociais percorridos pela precarização e em particular pelos efeitos da deslocalização*” (Pinto, 2006:181).

Na nossa perspetiva, esta linha de Serge Paugam vai de encontro ao delineamento das tendências das macropolíticas na União Europeia nesta área, ou seja, numa visão neoliberal do mercado de trabalho. Tal como afirma Margarida Antunes: “*o mercado de trabalho deve funcionar de acordo com os mecanismos económicos automáticos subjacentes a um mercado de concorrência perfeita, ou seja o mercado de trabalho é concebido como qualquer produto e o trabalho aparece com um estatuto similar de qualquer mercadoria, sem quaisquer dimensão social e humana, dimensão esta que distingue, por definição, o mercado de trabalho de todos os outros mercados*” (Antunes: 2008). Nesta conceção que tem por base a ideia de que o mercado de trabalho funcionará numa situação onde o pleno emprego será atingido a partir do momento em que se atinga uma situação de equilíbrio, o desemprego será apenas de origem voluntária e caberá ao desempregado criar as suas condições de empregabilidade, com o apoio de políticas ativas. O desemprego é, nesta visão, um problema individual, em última análise de alguém que não dispõe condições ou qualificações para trabalhar, ou então que não aceita as condições que lhe são colocadas pelo mercado.

Em consequência do exposto anteriormente, Antunes considera que algumas políticas de emprego no quadro da EEE (Estratégia Europeia de Emprego), são “*uma questão da área da engenharia social, e se um dos objetivos das políticas é criar garantias de uma profissão, de estabilidade de emprego e de estabilidade salarial, criar como se diz mercados de trabalho inclusivos, então o resultado de tudo isto parece um verdadeiro malogro: a expansão de empregos precários, mal remunerados, de fraca qualidade, sem garantias sociais. Contudo vale a pena relembrar que no âmbito da Estratégia de Lisboa um dos objetivos da*

*EEE é precisamente melhorar a qualidade do trabalho, e por essa via reduzir o número de trabalhadores pobres” (Antunes:2008).*

A questão da empregabilidade no setor da Economia Social possui características diferentes de outros setores da economia, uma vez que as OES assumem (pelo menos ao nível do discurso) que este é um instrumento estratégico de promoção da inclusão social e de combate à exclusão social. Na nossa análise, tivemos sempre a preocupação de tentar perceber esta assunção a partir de duas perspetivas: a da empregabilidade “dentro” das OES e também da promoção da empregabilidade de outros grupos vulneráveis “para fora”, ou seja, que instrumentos, ações e estratégias desenvolvem para a inclusão sócio laboral destes grupos externamente.

Relativamente aos termos “inclusão social” e “exclusão social”, Luís Capucha, considera que ambos os termos são absolutamente centrais para a análise às questões do emprego e do desemprego, por dois motivos principais: *“Em primeiro lugar por razões de ordem moral. Desde logo a solidariedade é um valor cultural de fundo nas sociedades democráticas e a persistência de pessoas, famílias e grupos a viverem em condições de indignidade humana, choca com esse valor. Também a justiça social é outro valor fundamental e o equilíbrio da vida coletiva depende de se conseguir proporcionar para quem vive em piores condições, benefícios que as valorizam primeiro a elas, mas que se repercutem depois na qualidade de vida de toda a sociedade. (...) O segundo conjunto de razões é de ordem política. Entre os direitos típicos do modelo social europeu poderemos eleger os mais relevantes: o direito ao rendimento e ao consumo; ao trabalho; à educação, aos equipamentos sociais de apoio à família, à igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, à habitação e à qualidade do território”.* (Capucha, 2005:7).

A importância e a relação de interdependência entre inclusão social e empregabilidade revela-se muito presente no conjunto de exemplos que o autor aponta para clarificar o facto da inclusão social beneficiar toda a sociedade: *“Se uma sociedade promover a qualificação e o emprego dos mais desfavorecidos, o mercado de emprego alarga-se e qualifica-se no seu conjunto. Se os rendimentos do trabalho dos mais pobres subirem, sobem também o de todas as categorias; se foram criados equipamentos de apoio à família que acolham as pessoas dependentes dos agregados mais vulneráveis, todos os outros terão tido também acesso a esses equipamentos e assim se melhora a capacidade das empresas num território determinado atraírem e fixarem quadros e conciliarem o trabalho com a vida familiar.”* (Capucha, 2005). Para este autor “estar incluído” significa: *“1) o acesso a níveis de rendimento, originado no trabalho, nos direitos de propriedade ou no sistema de segurança social, que assegurem padrões minimamente aceitáveis de consumo, isto é, de acesso a bens e serviços. 2) A participação no mercado de trabalho com direitos, propiciador de sentimentos de utilidade, satisfação pessoal e a posse de um estatuto socialmente valorizado.*

3) *Acesso à educação e à aprendizagem ao longo da vida de forma a poder movimentar-se nos diferentes contextos institucionais e adaptar-se às mudanças que ocorrem nestes contextos.* 4) *Proporcionar a todos os membros dependentes das famílias o acesso aos equipamentos sociais que permitam assegurar simultaneamente a qualidade de vida e a libertação de homens e mulheres em pé de igualdade de oportunidades para o mercado de trabalho, a vida pública e a partilha das responsabilidades domésticas.* 5) *O usufruto de uma habitação com condições de conforto mínimo e a residência num território dotado de infraestruturas, de imagem positiva e propiciador da multiplicação de contactos sociais e do enriquecimento do capital social”.* (Capucha, 2005).

Também Eduardo Vitor Rodrigues estabelece uma relação direta entre estes conceitos e os de emprego/desemprego, e assinala-os como *“aspetos centrais no que diz respeito às problemáticas da exclusão social e da integração/inserção social”* (Rodrigues et al, 1999: 73). Segundo este autor, *“na génese das realidades da exclusão social podemos encontrar situações de falta ou de precariedade de emprego... que constituem o passo inicial despoletador dos processos e mecanismos inerentes à exclusão”*, assim, considera que *“é cada vez maior a preocupação política no sentido de promover ações de incentivo ao emprego e de combate ao desemprego”*. Neste sentido, a inserção social (por oposição à exclusão) passa por políticas destinadas a contrariar o desemprego e orientadas para as áreas do emprego e da empregabilidade. A importância destes conceitos no mundo do trabalho é assinalada por J. Estivill<sup>34</sup>, ao referir que o percurso do termo *“exclusão”* de uma forma lenta e posteriormente mais rápida *“nos países latinos da Europa, para entrar no vocabulário das instâncias da UE pela mão do III Programa de Luta contra a Pobreza”*, sendo incorporada pelos atores principais e em especial pelos sindicatos, associações empresariais e pelos organismos de administração pública.

Ainda associado às noções de inclusão/exclusão social na empregabilidade, refira-se complementarmente que a questão da *“desigualdade”* (no sentido mais económico do termo) e o seu efeito na precarização, particularmente a precarização das relações laborais, tal como já referido anteriormente, surge aqui como uma questão central. Bihr e Pfefferkorn, definem esta relação social como: *“o resultado de uma distribuição desigual, no sentido matemático da expressão, entre os membros de uma sociedade, dos recursos desta, distribuição desigual que se deve às estruturas dessa sociedade e que faz nascer um sentimento, legítimo ou não, de injustiça entre os seus membros”* (Bihr e Pfefferkorn, 2008).

Este nosso trabalho procurará analisar estas dimensões, tendo em conta a repercussão que elas possuem no âmbito da *“empregabilidade nas OES”*, a importância que foi adquirindo ao longo do tempo nas instituições; de que

<sup>34</sup> ESTIVILL, Jordi (2003) – *Panorama da luta contra a exclusão social- conceitos e estratégias*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho

forma ela assume formatos diferenciados no mundo do trabalho e neste sentido a noção que ela adquire em determinadas instâncias internacionais como a OIT. Interessa-nos também – e uma vez que centramos este trabalho no seio das OES - perceber as dinâmicas despoletadas nestas organizações; inspirando projetos e moldando abordagens de combate à exclusão social por via da empregabilidade dos públicos mais vulneráveis. Bastará para tal relembrar o papel das empresas sociais, dos projetos dedicados à inserção através do trabalho e das inúmeras medidas destinadas ao combate à exclusão – quase todas elas contendo objetivos concretos destinados à inserção laboral.

O funcionamento do mercado de trabalho inclui e exclui. Quanto mais escasso é o emprego, mais alto é o seu valor, menos pessoas lhe acedem e maior número de cidadãos fica excluído. Além disso, a crescente polarização do mercado de trabalho ameaça criar um núcleo de trabalhadores com altos salários, grandes qualificações, protegidos laboralmente, paralelamente a um outro grande grupo de cidadãos com baixas ou muito baixas remunerações (trabalhadores pobres), pouca formação, formas de trabalho “*intermitentes*” e a tempo indeterminado em setores de produção altamente precários. Por outro lado, e ainda mais afastados do mercado de trabalho, existem os que mal sobrevivem, recorrendo a uma economia subterrânea, informal, onde não existe nenhuma forma de proteção e ainda um grupo de pessoas que, por variadas, razões, se encontram incapacitados para o trabalho.

## **5. O papel do Estado na empregabilidade: as políticas ativas de emprego**

Conhecer a empregabilidade no seio da Economia Social, implica, previamente, conhecer a aposta e intervenção do Estado neste domínio, nomeadamente porque são muitas as reflexões que apontam para o desenvolvimento da aposta na empregabilidade pelo terceiro setor enquanto resposta à ausência de apostas estratégicas na mesma no setor estatal. Na realidade, há muito de facto e muito de mito nestas reflexões, sendo importante o seu esclarecimento.

Numa perspetiva mais abrangente sobre o papel do Estado nos domínios em questão, importa não esquecer que o Estado Social erguido na Europa desde finais do século XIX não consegue dar hoje resposta a uma Europa cada vez mais envelhecida e com dificuldades de integração no mercado de trabalho. O fenómeno da globalização e da competitividade internacional leva-nos igualmente a perceber que, cada vez mais, níveis elevados de proteção social têm de ser coincidentes com elevados níveis de produtividade. Assim, perante modelos como o americano e o japonês, a Europa deve encontrar o seu próprio modelo social que respeitando tradições, cultura e valores próprios responda aos problemas demográficos, sociais e económicos. Perante este contexto, efetivamente, as políticas ativas de proteção social e do mercado de trabalho revelam-se um instrumento prioritário a esse mesmo modelo (Estivill, 2007).

Neste sentido, abordar a ação do Estado no domínio do emprego passa por analisar as políticas ativas de emprego. No presente estudo estas serão analisadas enquanto instrumento de dinamização da empregabilidade, ao qual as OES recorrem significativamente.

Para ajudar a definir o que assumimos por políticas ativas de emprego, ajuda à clarificação desta definição compreender o seu contexto histórico de surgimento e a sua evolução.

Nas sociedades salariais dos países industrializados as políticas sociais têm sido dominadas pela ideia de que ter um emprego constitui a principal via para a inclusão social e, com base nessa ideia, as políticas sociais têm-se preocupado principalmente com o estímulo ao emprego e, nos casos em que o emprego se perdeu, com a compensação dos rendimentos perdidos até se alcançar um novo emprego. Por várias décadas, após a segunda guerra mundial, especialmente no período dos “Gloriosos Trinta Anos” e sob o domínio de uma perspectiva keynesiana com prioridade ao pleno emprego alcançado pela gestão macroeconómica do Estado, este sistema funcionou bem. A economia absorvia a mão-de-obra disponível, os salários refletiam os ganhos de produtividade gerados pela modernização tecnológica, os empregos detinham elevada estabilidade e as situações de desemprego podiam considerar-se transitórias e ficavam contidas dentro de valores residuais. Neste período uma política central coexistia com medidas mais específicas para integração de pessoas mais vulneráveis e para reorientação de processos de redução de pessoal.

Contudo, com a crise ideológica e financeira iniciada nos anos 70, este quadro mudou radicalmente e, perante níveis elevados de desemprego e uma oferta muito escassa de emprego, as políticas deixaram de funcionar adequadamente. Por um lado, a duração dos subsídios de desemprego tornou-se insuficiente para cobrir o tempo necessário a encontrar um novo emprego; por outro lado, a despesa pública com a subsidiação dos desempregados cresceu a níveis impensados em virtude dos números atingidos pelo desemprego. O problema é particularmente grave porque o desemprego veio a tornar-se num fenómeno estrutural e, portanto, resistente às terapias políticas tradicionais. Ao mesmo tempo, a falta de expectativas de emprego e a sua vulnerabilidade e precariedade parece desmotivar os desempregados a procurar emprego ou, principalmente, a aceitar um emprego precário ou mal remunerado enquanto o subsídio durar. Se a isto juntarmos o problema do envelhecimento demográfico e conseqüentemente a degradação do ratio entre o número de ativos contribuintes e o número crescente de inativos beneficiários, chega-se à ideia de um cenário de fundo, no espaço da UE, que é crescentemente legitimador e difusor da alteração das políticas públicas no sentido do combate à inatividade e da promoção da atividade. Neste contexto, a “nova política de emprego” visa transformar as condições estruturais do mercado de emprego através de políticas de regulamentação do trabalho e dissemina políticas de oferta dirigidas ao sistema produtivo privado. Numa perspetiva de sistematização (CIRIEC, 2000), os 4 principais objetivos da “nova

política de emprego” são: 1) estimular contratação direta de pessoas pelo tecido produtivo com ajudas financeiras à contratação; 2) melhorar o nível de formação e qualificação de trabalhadores para melhor responder a exigências específicas dos empregadores; 3) incrementar o nível de informação sobre oferta e procura de trabalho existente na economia e 4) redistribuir o trabalho.

Assim, forçados pelos constrangimentos enunciados e com base num novo modelo político, os Estados-Providência começam a substituir a atitude passiva que mantinham de indemnizar os desempregados por uma atitude mais ativa de (re)integrar os desempregados no mercado de trabalho, quer promovendo a criação de novos empregos (sejam eles de que natureza forem, designadamente no domínio do terceiro setor, da economia social ou solidária), quer aumentando a empregabilidade dos desempregados, promovendo a sua formação e (re) qualificação, ou através mesmo da imputação, a estes últimos, numa atitude de retribuição das ajudas recebidas, em troca de ocupações entendidas como sendo socialmente úteis. Nisto consistem as designadas políticas ativas de emprego, cujo aparecimento e disseminação se tem estendido rapidamente a todos os países industrializados.

No quadro europeu, a importância atribuída a esta passagem das políticas passivas para políticas ativas tem sido reconhecida em diferentes documentos, dispositivos e cimeiras e inspira os modelos de políticas de emprego desenvolvidos pelas instituições comunitárias. Em 1993, com o “Livro Branco do Crescimento, Competitividade e Emprego”, dá-se o primeiro passo no sentido da adoção de políticas ativas para o emprego (Bosco *et al*, 1999: 43). Mas foi com a deliberação acordada na Cimeira do Emprego realizada no Luxemburgo em Novembro de 1997 que cada Estado-membro se comprometeu a promover, através da aplicação do seu Plano Nacional de Emprego, medidas de ativação que envolvessem, pelo menos, 20% do total dos desempregados (Hespanha, 2002).

Destacando alguns momentos de relevância ao nível do contexto nacional, o surgimento dos Programas Ocupacionais (POC's) em 1985 foi estratégico na implementação desta nova filosofia objetivando *“proporcionar aos desempregados uma ocupação socialmente útil, prevenindo o seu isolamento social, enquanto não surgirem alternativas de trabalho ou de formação profissional”* (Hespanha e Matos, 1999). O surgimento das empresas de inserção em 1998 foi igualmente um marco importante da ativação. Os Programas Ocupacionais (POC's) foram uma medida revogada em 2009 pela Portaria que introduziu os Contratos Emprego Inserção que lhe sucederam. No domínio destes destaca-se o Contrato Emprego Inserção+, com uma incidência junto dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção, revelando uma estreita articulação entre política social e política de emprego.

No ano 2000, assumiu-se como estratégia na UE, a promoção do emprego e a luta contra o desemprego, definindo-se a Estratégia Europeia para o Emprego. Note-se que as Diretrizes Europeias para o Emprego e respetivos Planos de Ação contêm um amplo conjunto de instrumentos, medidas e linhas de ação, contribuindo para a promoção e qualificação do emprego e exigem uma grande concentração de esforços por parte do Estado e dos parceiros sociais e uma articulação entre a política de proteção social do âmbito da ação social e as políticas de emprego e formação profissional.

Este contexto mais global deve igualmente ter em conta a Teoria do Desenvolvimento Endógeno, surgida nos anos 70, cuja pedra de toque assenta na questão territorial e na identificação dos fatores produtivos mais decisivos dentro de cada território, no sentido de acelerar o seu desenvolvimento de forma equilibrada. De facto, a dimensão local e regional passou a marcar, de forma muito relevante, a conceção das políticas públicas para o mercado de trabalho, designadamente as ajudas à criação de emprego e a concessão de vantagens no sentido de favorecer o acesso ao emprego por parte dos grupos desfavorecidos. Este movimento procura também inserir-se na dinâmica do desenvolvimento local e comunitário, onde a descentralização, a criação de emprego, a dinamização de parcerias estratégicas e o envolvimento e responsabilização dos atores locais na satisfação das populações e territórios são simultaneamente visados. Revela-se assim um claro contexto em que a aposta no nível local vem trazer um urgente papel às organizações da Economia Social. Atores locais por excelência dada a sua proximidade aos territórios, comparativamente com estruturas centralizadas do Estado, e reconhecendo a importância de aposta na área do emprego, estas organizações revelam-se estratégicas para o desenvolvimento das novas políticas ativas de emprego. Importa assim destacar mais uma questão estruturante do presente estudo.

Numa lógica contextualizante, importa referir que à semelhança do sucedido no contexto europeu, as tendências de ativação contribuíram decisivamente para a crescente visibilidade da Economia Social e da sua ligação com o Estado. Neste sentido, e de acordo com sistematizações já realizadas (Quintão, 2008), são exemplos paradigmáticos desta nova geração de políticas:

- a) A implementação do Rendimento Mínimo Garantido, desde 1995, posteriormente designado por Rendimento Social de Inserção; esta constituiu uma das medidas mais emblemáticas, articulando uma multiplicidade de áreas setoriais de intervenção (como emprego, educação, proteção social, etc.) e implicando a ideia de um contrato de co-responsabilização dos beneficiários com um plano de inserção desenhado à medida.

- b) O Programa Rede Social, precedido pela experiência das Redes Regionais para o Emprego e dos Pactos Territoriais para o Emprego, instrumentos de territorialização e coordenação da ação dos agentes económicos e sociais em diversos setores de atividade à escala local e regional.
- c) Os Planos Nacionais de Emprego (desde 1998) e, posteriormente, os Planos Nacionais para a Inclusão Social (desde 2001), enquanto instrumentos de planeamento e coordenação de políticas e intervenções à escala nacional e oriundos de orientações à escala da UE.
- d) O próprio Mercado Social de Emprego onde se integram as Empresas de Inserção, o qual entretanto assistiu à sua extinção.
- e) A assinatura, em 1996, de um Pacto de Solidariedade Social entre o Estado, Administração Central e Local, e os vários parceiros sociais representativos das diversas uniões de OES (Misericórdias, Instituições Particulares de Solidariedade Social e Associações Mutualistas). Este processo foi particularmente significativo por enunciar pela primeira vez o reconhecimento do importante papel destas organizações como parceiros sociais ativos na definição e articulação de estratégias para a planificação e implementação de respostas sociais.

Este contexto abrangente de promoção da ativação no domínio das políticas sociais nas políticas ativas de emprego, enquanto resposta ao desemprego, tem reconhecimento legislativo em Portugal através do Decreto-Lei n.º 220/2006 de 3 de novembro que altera o regime de proteção no desemprego, a reparação da situação de desemprego realiza-se em Portugal através da ação combinada de medidas passivas e medidas ativas, podendo ainda incluir medidas excecionais e transitórias nos termos previstos em legislação própria. Medidas passivas e medidas ativas de política de emprego surgem, pois, em estreita ligação. O conjunto das medidas passivas é composto pelo subsídio de desemprego e pelo subsídio social de desemprego. O conjunto das medidas ativas previstas no mesmo diploma incluem:

- ▶ o apoio (sob a forma de pagamento integral e de uma só vez do montante global das prestações de desemprego) à criação do próprio emprego;
- ▶ o incentivo à aceitação de oferta de emprego a tempo parcial pela via da possibilidade de acumulação do subsídio de desemprego parcial com a remuneração do trabalho;
- ▶ a atribuição de uma compensação remuneratória durante a frequência de cursos de formação profissional, suspendendo total ou parcialmente a prestação de desemprego;

- ▶ a manutenção da prestação de desemprego durante o período de exercício da atividade ocupacional;
- ▶ outras medidas de política ativa de emprego não mencionadas nas alíneas anteriores desde que promovam a melhoria dos níveis de empregabilidade e a reinserção no mercado de trabalho de beneficiários das prestações de desemprego em termos a definir por legislação própria.

O presente estudo incidirá essencialmente nas duas últimas alíneas definidas legalmente, importando desde já destacar a sinalização pelo próprio IEFP de que as medidas a que mais recorrem as organizações da Economia Social são as de Estágios Emprego, Estímulo 2013, CEI e CEI+. A metodologia utilizada no presente estudo permitirá ainda a abordagem de outras práticas de empregabilidade, nomeadamente organizações que atuem como entidades mediadoras integrando Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) e ainda que dinamizem práticas de empregabilidade sem ligação direta com o IEFP, como são exemplo Clubes de Emprego, Grupos de Entreatajuda, Contratos Locais de Desenvolvimento Social, entre outros.

Tendo em conta a abordagem realizada no estudo mais recente e sistematizado em Portugal em torno da avaliação das políticas ativas de emprego<sup>35</sup>, sob esta designação genérica agrupa-se habitualmente um conjunto diversificado de medidas que, em comum, têm o facto de assumirem o objetivo de melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, promovendo a reafetação dos postos de trabalho e de trabalhadores, facilitando as transições para o emprego e as transições emprego-emprego. Ainda que com algumas variantes, este mesmo estudo indica que a generalidade dos autores considera que a multiplicidade de medidas existentes pode ser agrupada em quatro tipos principais:

- Formação
- Apoio à criação de emprego
- Aconselhamento e apoio na procura de emprego
- Emprego subsidiado no setor sem fins lucrativos/medidas ocupacionais

Esta última tipologia é de extrema relevância para o presente estudo, na medida em que inclui um conjunto de políticas dirigidas a trabalhadores de baixa empregabilidade, que operam pela via da sua colocação temporária em entidades do setor público ou em organizações privadas sem fins lucrativos e na realização de atividades socialmente úteis (produção de bens públicos ou quase-públicos). O objetivo destas medidas não é o da promoção imediata do regresso dos desempregados ao emprego, antes assumindo uma natureza paliativa e destinando-se a prevenir a perda de

<sup>35</sup> VAREJÃO, José; DIAS, Mónica Costa (2012) Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego – Relatório Final. Porto, Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

competências socioprofissionais elementares ou a promover a sua aquisição e, por essa via indireta, o posterior regresso ao emprego. Esta abordagem leva-nos a colocar uma questão de destaque no âmbito do presente estudo, cuja resposta se articulará necessariamente com a abordagem da Economia Social - São as políticas ativas de emprego entendidas pela Economia Social com o seu devido carácter temporário ou assumidas como forma de emprego regular?

A resposta a esta questão é também alvo de uma das abordagens mais polémicas no que respeita às políticas ativas de emprego, a qual respeita diretamente aos “efeitos perversos” da ativação, os quais abordaremos mais à frente, mas que denotam desde logo consequências ao nível das estatísticas do desemprego e da inevitável discussão da percentagem dos “ocupados” que não integram os números do desemprego.

Repescando a abordagem do que se entende por políticas ativas de emprego, aos quatro tipos principais de medidas ativas enunciadas, acrescentam frequentemente outros, não mutuamente exclusivos, definidos pelas características principais da população a que se dirigem tipicamente, incluindo grupos de trabalhadores especialmente vulneráveis do ponto de vista da inserção no emprego: jovens à procura do primeiro emprego ou indivíduos portadores de deficiência.

Podemos assim definir as políticas ativas de emprego, de forma mais abrangente, pelo seu objetivo de prevenção de situações de exclusão entre trabalhadores desempregados, estimulando a autonomia dos trabalhadores e atuando como um *“trampolim entre situações de exclusão e uma efetiva inserção socioprofissional”* (Hansen e Hespanha, 1998: 7).

Definido o trajeto anterior que contextualiza a emergência das políticas ativas de emprego, denotar a sua relevância e vigência na sociedade atual passa por perceber como estas se integram ao nível das despesas com políticas de emprego em Portugal e na Europa. As medidas ativas de emprego são uma peça central das políticas públicas dirigidas ao mercado de trabalho, especialmente na Europa que as colocou no centro da sua Estratégia para o Emprego. Portugal não é exceção, ocupando o país uma posição intermédia nos rankings disponíveis de intensidade de recurso a este tipo de medidas, que tipicamente são baseados em indicadores de gastos totais (Varejão e Dias, 2012).

As tabelas 1 e 2 demonstram-nos precisamente a evolução dos gastos realizados com políticas de emprego, reforçando detalhadamente os que respeitam às políticas ativas de emprego. Em termos de totais de despesas, a tabela 1 demonstra-nos, de facto, que Portugal assume uma posição equiparável à União

Europeia relativamente à percentagem do PIB investido em políticas de emprego, demonstrando uma consonância estratégica.

**Tabela 1**  
**Despesa Pública em medidas de Política de Emprego (% PIB)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total <sup>36</sup>							
Portugal	1,92	1,75	1,54	1,52	2,05 <sup>b</sup>	2,08	1,91
UE28 <sup>c</sup>	2	1,82	1,6	1,61	2,17	2,17	1,91
Medidas Ativas <sup>37</sup>							
Portugal	0,5	0,44	0,37	0,41	0,63 <sup>b</sup>	0,58	0,46 <sup>e</sup>
UE28 <sup>c</sup>	0,52	0,5	0,46	0,46	0,54	0,56	0,49
Medidas Passivas <sup>38 c</sup>							
Portugal	1,28	1,2	1,05	0,99	1,31	1,39	1,34
UE28 <sup>c</sup>	1,27	1,12	0,95	0,96	0,54	1,36	1,21

**Fonte:** Eurostat, Labour Market Policy Database

**Notas:** e. valores estimados; b. quebra nos dados

No que respeita ao peso das políticas ativas de emprego no conjunto das despesas com políticas de emprego, a tabela 2, permite-nos constatar que a posição de Portugal é muito próxima do contexto europeu, com percentagens de investimento que rondam os 25% ao longo dos últimos anos. Verifica-se no entanto uma maior percentagem de investimento em políticas passivas de emprego por parte de Portugal comparativamente com a UE e um menor investimento nos Serviços de Emprego.

<sup>36</sup> Total de medidas de política de emprego - medidas passivas, ativas e funcionamento dos serviços públicos de emprego (categorias 1 a 9, de acordo com a classificação do Eurostat, esquematizada no anexo 1).

<sup>37</sup> Total de medidas ativas de política de emprego (categorias 2 a 7 de acordo com a classificação do Eurostat, ibidem), excluindo medidas de apoio a procura de emprego.

<sup>38</sup> Total de medidas passivas de política de emprego (categorias 8 e 9, de acordo com a classificação do Eurostat, ibidem).

**Tabela 2**

**Percentagens do investimento em políticas de emprego por tipo de política**

% <sup>39</sup>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>UE28<sup>c</sup></b>							
Serviços de Emprego	10,73	11,01	11,98	12,23	10,94	11,29	11,02
Políticas ativas de Emprego <sup>40</sup>	25,23	27,22	28,72	28,63	24,85	25,93	25,83
Políticas passivas de Emprego <sup>41</sup>	61,85	61,77	59,30	59,13	64,21	62,78	63,16
<b>Portugal</b>							
Serviços de Emprego	7,36	7,03	7,64	8,33	5,78 <sup>b</sup>	5,46	6,07
Políticas ativas de Emprego	26,08	25,09	24,19	26,75	30,61 <sup>b</sup>	27,82	23,99
Políticas passivas de Emprego	66,56	67,88	68,17	64,92	63,61 <sup>b</sup>	66,72	69,94

**Fonte:** Eurostat, Labour Market Policy Database (cálculos da nossa autoria)

**Notas:** e. valores estimados; b. quebra nos dados

O panorama apresentado até 2011 completa-se com os dados que apontam, para o período de 2014-2020, um investimento de mais de 80 bilhões de euros do Fundo Social Europeu no incremento das qualificações e do emprego da população europeia, investimento, este completado com os fundos nacionais. Assim, tendo em conta o contexto político nacional atual, importa igualmente perceber qual o lugar que as políticas de emprego ocupam em termos estratégicos, designadamente através da explicitação da sua análise no Acordo de Parceria 2014-2020<sup>42</sup>, no qual se afirma que *“as políticas públicas, nomeadamente as cofinanciadas pelos fundos comunitários, deverão promover o Crescimento e o Emprego, visando a redução da pobreza e a correção do desequilíbrio macroeconómico ainda existente.”*

A programação e implementação do Portugal 2020 organizam-se em quatro domínios temáticos – competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no uso de recursos – considerando também os domínios transversais relativos à reforma da Administração Pública e à territorialização

<sup>39</sup> Percentagens calculadas face aos dados referentes ao investimento em milhões de euros.

<sup>40</sup> Total de medidas ativas de política de emprego (categorias 2 a 7 de acordo com a classificação do Eurostat, anexo 1)

<sup>41</sup> Total de medidas passivas de política de emprego (categorias 8 e 9, de acordo com a classificação do Eurostat, anexo 1)

<sup>42</sup> GOV PT (Governo de Portugal) (2014), Portugal 2020 Acordo de Parceria 2014-2020. Julho 2014. Portugal 2020, como é designado este Acordo, define as intervenções, os investimentos e as prioridades de financiamento para o novo quadro comunitário 2014-2020, necessárias para promover no nosso país o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo enunciado na estratégia Europa 2020.

das intervenções. Os domínios temáticos são, por sua vez, trabalhados através de objetivos temáticos. Este documento estratégico considera que o desemprego é a seqüela mais grave da crise, sendo esta a razão para o destaque de um domínio específico da *Inclusão Social e o Emprego*, que é dividido em 3 objetivos: (1)<sup>43</sup> promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral; (2)<sup>44</sup> promover a inclusão social e combater a pobreza e (3)<sup>45</sup> investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida. Importando ainda ao nível das políticas ativas de emprego, o domínio temático do *Fomento do Capital Humano* assume que, a longo prazo, a competitividade depende essencialmente das pessoas, da qualidade da sua formação e da sua empregabilidade no mercado de trabalho de uma economia em mutação, razões que fundamentam este domínio.

A tabela 3, demonstra-nos o destaque para o investimento nos objetivos anteriormente referidos, que constituem os domínios da *Inclusão Social e Emprego* e do *Fomento do Capital Humano*, apenas suplantados em termos de investimento pelo objetivo do reforço da competitividade das pequenas e médias empresas e do setor primário (OT3), o qual desde logo se pondera como dimensão de alicerce essencial, visto que só a dinamização destes agentes pode permitir uma integração efetiva das apostas realizadas ao nível do emprego, inclusão social e formação.

---

<sup>43</sup> Objetivo Temático 8.

<sup>44</sup> Objetivo Temático 9.

<sup>45</sup> Objetivo Temático 10.

**Tabela 3****Repartição indicativa dos FEEI<sup>46</sup> por objetivo temático do Acordo Portugal 2020**

<b>Objetivo Temático</b>	<b>Valor total (€)</b>	<b>%</b>
OT1- Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	2.291.905.371	9,08
OT2 - Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade	319.794.687	1,27
OT3 - Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola (FEADER), das pescas e da aquicultura (FEAMP)	6.217.396.731	24,63
OT4 - Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores	1.626.674.636	6,44
OT5 - Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos	1.188.739.115	9,08
OT6 - Proteger o ambiente e promover a eficiência de recursos	2.261.706.193	4,71
OT7 - Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas	1.063.699.998	4,21
<b>OT8 - Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral</b>	<b>2.420.332.894</b>	<b>9,59</b>
<b>OT9 - Promover a inclusão social e combater a pobreza</b>	<b>2.525.697.807</b>	<b>10,01</b>
<b>OT10 - Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida</b>	<b>4.385.449.269</b>	<b>17,38</b>
OT11- Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente	209.416.283	0,83
AT -Assistência técnica	728.745.535	2,89
<b>Total</b>	<b>25.239.558.519</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Portugal 2020 – Acordo de parceria 2014-2020

Com o objetivo de promoção do emprego e da inclusão social, a estratégia política nacional definida presume o apoio comunitário aos seguintes instrumentos de política: qualificação dos ativos, para o desenvolvimento de competências certificadas para o mercado de trabalho; transição entre situações de inatividade ou desemprego e o emprego, assim como a criação líquida de emprego e manutenção no mercado de trabalho; consolidação e requalificação da rede de equipamentos e serviços coletivos; intervenções específicas a favor de territórios ou grupos alvo em que as situações ou os riscos de pobreza são cumulativas com as de exclusão social; promoção da igualdade de género, não discriminação e acessibilidade. Estas intervenções revelam-se complementares com as que se integram no domínio do Capital Humano, que por sua vez incluem: o combate ao insucesso e abandono escolar precoce; diversificação das vias de ensino; promoção de ofertas formativas profissionalizantes para jovens (formação em contexto de trabalho); garantia de ação social escolar (nos ensinos básico, secundário e superior); dinamização de

<sup>46</sup> Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

formações de nível superior e aprendizagem ao longo da vida<sup>47</sup>(reconversão profissional das pessoas desempregadas ou em risco de desemprego).

Estes instrumentos de política pública serão devidamente coordenados com os inúmeros instrumentos que, pela sua natureza, não beneficiarão de financiamento comunitário, como são exemplo as prestações sociais substitutivas de rendimento do trabalho, a garantia de rendimentos mínimos e o acesso a pensões adequadas.

Por sua vez, os instrumentos de política pública apresentados alicerçam-se em dois grandes vetores de atuação, que se complementam e reforçam:

- *políticas preventivas e/ou de intervenção precoce*, que visam prevenir o surgimento e a agudização dos constrangimentos, agindo antecipadamente e de forma estrutural, concebendo e desenvolvendo condições que permitam melhorar o acesso à qualificação, ao emprego, à saúde, à cultura e à proteção social. Incluem dimensões como a criação de mais e melhores condições de acesso a bens e serviços de qualidade e adaptados às necessidades das pessoas, a promoção da empregabilidade ao longo do ciclo de vida, o apoio às transições entre o sistema de educação e formação e o mercado de trabalho e o estímulo à criação de emprego em diferentes setores e à participação em atividades de voluntariado, enquanto fator de inserção social dos cidadãos. Os serviços públicos, em geral, e os de emprego e de educação em particular, assumem, neste âmbito, um papel primordial;

- *políticas reparadoras e/ou de ativação*, que visam corrigir os problemas já existentes através da garantia de recursos mínimos (nomeadamente pela melhoria do rendimento dos indivíduos e das famílias, no essencial suportado por fundos nacionais no âmbito do sistema de proteção social) e da satisfação de necessidades básicas. Estas políticas são apresentadas em articulação direta com as de prevenção e/ou intervenção precoce, visando criar condições para a integração dos segmentos populacionais mais vulneráveis em iniciativas de política pública que não se lhes dirigem exclusivamente. Neste âmbito é importante o aprofundamento do trabalho de parceria entre as instituições responsáveis pelas políticas de solidariedade e as que têm responsabilidades ao nível das políticas de emprego, educação e formação.

A informação política estratégica aqui apresentada vem-nos assim demonstrar que as políticas ativas de emprego são de facto uma aposta significativa das diretrizes

<sup>47</sup> O papel dos Centros para a Qualificação e Ensino Profissional (CQEP) será determinante no acompanhamento e orientação nos percursos formativos individuais, tendo em consideração a conjugação (nem sempre convergente) das preferências dos formandos, das necessidades de qualificações do mercado de trabalho (muitas vezes de difícil diagnóstico) e das ofertas de formação existentes nos diferentes territórios.

nacionais, sendo as mesmas referidas diretamente nas ações que exemplificam os instrumentos de política de cada um dos objetivos estratégicos acima desenvolvidos.

Assumida a evolução do conceito e das práticas de políticas ativas de emprego, designadamente ao nível da aposta política e de investimento nestas, importa especificar quais as medidas que lhes dão corpo, quem recorre a elas e de que forma se caracterizam, destacando desde logo, com base num estudo já anteriormente enunciado<sup>48</sup> e tendo em conta o período de referência do mesmo (2000-2011), que o elenco de medidas ativas de política de emprego que estão ou estiveram disponíveis em Portugal é muito diversificado e sujeito a permanente mutação.

A tabela 4 sistematiza algumas destas medidas plurais, com uma atualização face às mutações mais significativas entretanto registadas entre 2011 e o primeiro trimestre de 2014.

**Tabela 4**  
**Principais tipos de medidas ativas de emprego**

Medidas	Tipo de Intervenção	Exemplo de Medidas
Estágios	Subsidia formação prática em contexto de trabalho, podendo o formando ser contratado (ou não) pela mesma entidade, no final do estágio.	Estágios Emprego
Medidas Ocupacionais	Subsidia ocupação, por período limitado, de trabalhadores desempregados em instituições do setor público ou em OSFL.	Contratos Emprego Inserção e Contratos Emprego Inserção +
Apoio à contratação	Subsidia a contratação de desempregados e trabalhadores pertencentes a grupos desfavorecidos por empresas do setor privado da economia.	Estímulo 2012 e 2013 Apoio à Contratação via reembolso da TSU
Apoio ao empreendedorismo	Subsidia a constituição de novas entidades de pequena dimensão que contratem trabalhadores por conta de outrem.	Programa de Apoio ao Empreendedorismo
Apoio à criação do próprio emprego	Subsidia a criação do próprio emprego por trabalhadores desempregados.	Apoio à criação do próprio emprego
Cursos de aprendizagem	Formação profissional em alternância para jovens.	
Educação e Formação para Adultos	Cursos de dupla certificação ou habilitação escolar para adultos.	
Educação e Formação para Jovens	Cursos de educação e formação para jovens desempregados.	
Formação para Desempregados	Medidas de formação de natureza diversificada para um público específico: desempregados.	
Formação Contínua-Modular	Unidades de formação de curta duração adaptáveis às necessidades dos formandos.	

**Fonte:** Varejão e Dias, 2012:39, com atualizações dos autores  
**Nota:** OSFL - Organizações sem Fins Lucrativos

<sup>48</sup> VAREJÃO, José; DIAS, Mónica Costa (2012) *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego – Relatório Final*. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

De acordo com dados sistematizados no referido estudo<sup>49</sup>, no conjunto, as medidas de emprego envolveram, entre 2000 e 2011, 722.6 mil participações e 514.4 mil participantes. A despesa pública total associada a estas participações foi, a preços de 2011, aproximadamente igual a dois mil milhões de Euros. Às medidas de formação corresponderam 1.3 milhões de participações e dois mil milhões de Euros de despesa.

Considerando as medidas de emprego em termos de participações, constata-se que as Medidas Ocupacionais representam mais de metade (58%) do total, seguindo-se-lhe, por ordem de importância, os Estágios (25%) e os Apoios à Contratação (11%). Em termos de despesa pública, dominam, fruto do seu maior custo unitário, os estágios (36%) e os Apoios ao Empreendedorismo (31%). Destaque-se aqui que, no âmbito de presente estudo, e em virtude de uma análise transmitida pelo próprio IEFEP quanto às medidas ativas a que mais recorrem as entidades da Economia Social, terão destaque na nossa análise as medidas Contrato Emprego Inserção e Contrato Emprego Inserção +, Estágios Emprego e Estímulo 2013. Os dados apresentados relativamente ao volume de participantes nas medidas fundamentam igualmente esta escolha, visto tratar-se de uma medida ocupacional (CEI e CEI+), a medida de estágios e uma medida de apoio à contratação (Estímulo 2013).

No caso das medidas de formação, a formação contínua e modular representa 29% do total de participações, seguindo-se-lhe os cursos de educação e formação para adultos (17%) e os cursos de aprendizagem (15%). Fruto da desigual duração e custo, a estrutura da despesa com medidas de formação é distinta: duas medidas - cursos de aprendizagem (42%) e cursos de educação e formação para adultos (24%) - representam 2/3 da despesa total.

Da anterior análise conjunta das medidas de política ativa, importa destacar uma breve descrição daquelas em que o presente estudo terá uma maior incidência, pela justificação já indicada.

Os Contratos Emprego-Inserção (CEI) e os Contratos Emprego Inserção+ (CEI+) foram introduzidos, enquanto medidas ocupacionais, em 2009 (Portaria 128/2009 de 30 de janeiro, alterada pelas Portaria 294/2010 de 31 de maio; Portaria 164/2011 de 18 de abril e Portaria 378-H/2013 de 31 de dezembro) sendo atualmente regidos pela Portaria 20-B/2014 de 30 de janeiro.

Através destas medidas é desenvolvido trabalho socialmente necessário, tendo como objetivo promover a empregabilidade de pessoas desempregadas pela

<sup>49</sup> VAREJÃO, José; DIAS, Mónica Costa (2012) *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego – Relatório Final*. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

manutenção do contacto com o mercado de trabalho, assim potenciando as suas competências socioprofissionais e evitando o risco do seu isolamento, desmotivação e marginalização. Importa salientar que por atividades socialmente necessárias são consideradas aquelas que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias. São beneficiários potenciais desta medida os desempregados que recebam subsídio de desemprego ou subsídio social de desemprego, aos quais é concedido uma bolsa complementar no valor de 20% do IAS e asseguradas as despesas de transporte, subsídio de alimentação e seguro (estas cobertas pelas entidades promotoras). No caso dos CEI+ dirigem-se a desempregados beneficiários do Rendimento Social de Inserção, sendo a estes concedida uma bolsa de ocupação mensal no valor do IAS e as restantes despesas já enunciadas. As entidades em que o beneficiário será colocado durante o período de participação na medida - entidades promotoras - são limitadas ao conjunto das entidades coletivas, públicas ou privadas sem fins lucrativos, e incluem, nomeadamente, os serviços públicos, as autarquias locais e as organizações que operem no domínio das atividades de solidariedade social. À semelhança dos Programas Ocupacionais que os precederam, os contratos Emprego-Inserção não visam a colocação dos desempregados em empregos nas entidades promotoras após a conclusão da participação, mas tão só manter ou recuperar a ligação do indivíduo ao mercado de trabalho, preservando competências socioprofissionais básicas sem as quais o regresso ao emprego se revela significativamente comprometido.

Face aos objetivos da presente medida, importa efetivamente analisar os seus efeitos nos percursos de inserção dos participantes, desde logo no que respeita ao processo de negociação da participação na mesma. É igualmente importante debater a abertura das OES para este tipo de medida, pela sua intrínseca consonância com a missão do setor, a qual será, com certeza, alvo de diferentes posicionamentos.

A medida Estágios Emprego foi introduzida em 2013 (Portaria 204-B/2013, de 18 de junho alterada pela Portaria 375/2013, de 27 de dezembro) sendo atualmente regida pela Portaria 20-A/2014, de 30 de janeiro. Importa destacar que a Medida Estágios Emprego vem revogar o anterior Programa Estágios Profissionais, medida criada, na sequência do Acordo de Concertação Estratégica 1996/99, pela Portaria no 268/97 de 18 de abril, a qual conheceu sucessivas alterações<sup>50</sup>, ao nível de beneficiários, entidades beneficiárias e respetivas contribuições.

Nos termos da Portaria que os instituiu, entende-se atualmente por estágio o desenvolvimento de uma experiência prática em contexto de trabalho (com a duração de 12 meses não prorrogáveis) com o objetivo de promover a inserção de

<sup>50</sup> Para um conhecimento detalhado das principais alterações registadas na regulamentação dos Estágios Profissionais (1997-2011) consultar Varejão e Dias, 2012, págs. 45-46.

jovens no mercado de trabalho ou a reconversão profissional de desempregados, não podendo consistir na ocupação de postos de trabalho. Os principais objetivos desta medida pretendem complementar e desenvolver as competências dos jovens que procuram um primeiro ou um novo emprego, apoiar a transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho, promover a criação de emprego em novas áreas e, também, promover a integração profissional de desempregados em situação mais desprotegida.

Esta medida tem como beneficiários jovens com idades entre os 18 e 30 anos, mas igualmente com idade superior a 30 anos, desde que tenham obtido há menos de três anos uma qualificação de nível 2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ e não tenham registos de remunerações na segurança social nos 12 meses anteriores à entrada da candidatura. Destinam-se ainda a públicos de maior vulnerabilidade como pessoas com deficiência e incapacidades; famílias monoparentais e vítimas de violência doméstica.

Os apoios atribuídos no âmbito desta medida aos beneficiários incluem uma bolsa de estágio mensal calculada face ao valor do IAS (cujo valor altera consoante o nível qualificacional), subsídio de alimentação e seguro de acidentes de trabalho. O apoio às entidades promotoras varia em financiamentos entre 80% e 100%<sup>51</sup>, sendo de referir que a partir de 1 de janeiro de 2015 todas as entidades passam a ter uma comparticipação de 80% na bolsa de estágio, com exceção das PCDI, com a bolsa financiada a 90% e os estágios promovidos por Hospitais, E.P.E., financiados a 100%.

No âmbito dos Estágios Emprego importa analisar criticamente o seu potencial de “abertura de portas” à entrada no mercado de trabalho e igualmente o papel que uma medida com este perfil assume, nomeadamente, nos processos de qualificação das OES.

O programa Estímulo 2013 veio enquadrar anteriores medidas de apoio à contratação existentes (que remontam a legislação aprovada em 1986), sendo atualmente regido pela Portaria 106/2013 de 14 de março, apoiando desempregados há pelo menos seis meses que sejam contratados, independentemente do tipo de contrato, por entidades privadas com ou sem fins lucrativos. O programa Estímulo 2013 vem incrementar o anterior Estímulo 2012, designadamente alargando o conjunto de categorias de desempregados potencialmente abrangidos pela mesma e a duração do apoio em dadas condições. O apoio, prestado às entidades, assume a forma de um subsídio a fundo perdido correspondente a 50%<sup>52</sup> da remuneração do

<sup>51</sup> Para conhecimento das condições de atribuição consultar n.º 1 e 2 do artigo 15.º da Portaria n.º 204-B/2013, de 18 de junho, na sua redação atual.

<sup>52</sup> Existe uma majoração de 10% do apoio nos casos de desempregados nas seguintes situações: inscrito há pelo menos 12 meses

trabalhador ficando o empregador obrigado a oferecer formação ao trabalhador contratado. A duração do apoio é de 6 meses, no caso de celebração de contrato a termo certo ou de 18 meses, no caso de celebração de contrato de trabalho sem termo. Está ainda previsto um prémio de conversão para entidades que celebrem um contrato de trabalho sem termo (celebrado ao abrigo da medida Estímulo 2012 ou da presente medida), no valor correspondente a 9 meses do apoio financeiro previsto nesta medida.

Esta medida tem como objetivo promover a criação de postos de trabalho e a contratação de trabalhadores com um deficit de empregabilidade, sobretudo jovens à procura do primeiro emprego, desempregados de longa duração, desempregados beneficiários do RSI e desempregados com 45 anos ou mais.

Importa, no atual contexto socioeconómico, discutir efetivamente o quanto esta medida representa no seu objetivo de estímulo à contratação, destacando-se deste contexto a realidade das OES que, sendo um sector em crescendo na sociedade, como à frente se analisará, confrontam-se simultaneamente com dificuldades de alargamento dos seus quadros.

Por último, destaque-se ainda o caminho que se tem vindo a realizar de transversalização das políticas de emprego, com um esforço de aproximação entre os agentes responsáveis pelos diferentes domínios de políticas setoriais com a política de emprego, nomeadamente uma aproximação com as políticas fiscais e económicas. Destaque-se que este ainda é, efetivamente, um caminho distante da sua meta, na medida em que na implementação de projetos são significativamente relatadas dificuldades de articulação entre organizações não habituadas a um trabalho em parceria, apesar da longa experiência já existente (Lourenço, 2005). Tendo em conta o presente efeito, será importante que o presente estudo foque também a sua análise no sentido de perceber se a promoção da empregabilidade pelas OES assenta em redes de parcerias plurais.

Num sentido mais lato, reconhece-se que a ativação representa uma reação positiva à cultura de dependência e uma preocupação pela realização de direitos sociais básicos, designadamente o direito ao trabalho (Geldof, 1999 *cit in* Hespanha 2007). Deste facto decorre ainda o potencial emancipatório de que este processo se reveste ao favorecer o acesso à plena cidadania e ao elevar a ética do trabalho a pilar central da sociedade (Heikkilä, 1999; van Berkel, 1999; Bosco, 1999; Hvinden, 1999 *cit in* Hespanha 2007).

---

consecutivos; beneficiário do RSI; pessoa com deficiência e incapacidade; idade igual ou inferior a 25 anos; idade igual ou superior a 50 anos; mulher detentora de um nível de habilitações inferior ao 3.º ciclo do ensino básico; seja do sexo menos representado em setores de atividade que tradicionalmente empregam uma maioria de pessoas do mesmo sexo.

Apesar da inexistência de um consenso na definição de ativação e do seu carácter relativamente recente, parecem, cada vez mais, emergir algumas considerações negativas relativas à sua aplicação. Reportando-nos ao conceito de empregabilidade interativa<sup>53</sup> pelo qual optamos na presente investigação, importa destacar um dos efeitos negativos enunciado por outras investigações que nos aponta que as políticas ativas, por se fazerem acompanhar de elevadas obrigações para os desempregados, tendem a responsabilizar estes pela sua situação de exclusão, descartando assim os patrões, as empresas e o capital de qualquer responsabilidade (Geldof, 1999; Berkel, 1999 *cit in* Hespanha 2007). Este efeito tem, inquestionavelmente, um impacto de extrema relevância no que respeita à ligação entre a empregabilidade e a inclusão social e leva-nos efetivamente a destacar até que ponto são as políticas ativas de emprego promotoras de uma empregabilidade interativa<sup>54</sup>.

A concordância com as medidas ativas de emprego é hoje, apesar de tudo, mais consensual, quer por razões ligadas ao relativo sucesso de certas medidas de inserção laboral, quer pelo reconhecimento de que os desempregados subsidiados dificilmente poderão resolver os problemas de trabalho pelos seus próprios meios. Contudo, fica em suspenso a questão do grau de compulsão dessas políticas e do seu carácter punitivo e disciplinador uma vez que, para além do reconhecimento do direito a procurar livremente um emprego adequado, também a motivação pessoal para o trabalho continua a ser considerada a melhor medida para aumentar o emprego (Hespanha, 2002).

No que respeita à efetiva capacidade das políticas fazerem aceder a empregos, em países em que estas políticas têm tido maior desenvolvimento ou surgiram mais cedo, esta questão tem sido frequentemente levantada, a propósito de programas que visam aumentar a empregabilidade através, nomeadamente, da formação. Entende-se que a execução de tais políticas ativas não pode deixar de ser feita sem que haja uma estrita relação com futuras perspetivas de emprego, ou seja, as políticas que mobilizam para a participação no mercado de trabalho não podem deixar de ter em vista futuras expectativas de emprego, porque sem isso a participação passará a ser considerada como mera obrigação e não como uma oportunidade (Lind, 1995: 192 *cit in* Hespanha, 2007). Um segundo comentário inerente ao anterior tem a ver com a relação de trabalho ambígua que se gera em certos programas de ativação, tais como os programas ocupacionais. Tal ambiguidade resulta da presença contraditória de duas lógicas: por um lado, estamos perante esquemas de inserção profissional que assentam

<sup>53</sup> Confrontar capítulo 3 referente ao conceito de empregabilidade.

<sup>54</sup> Trata-se do conceito de Gazier (2001), segundo o qual a empregabilidade é entendida como envolvendo uma interação entre o indivíduo, outros atores e condições do mercado de trabalho, não devendo centrar-se apenas em soluções focadas nas competências individuais.

obrigatoriamente em contratos de trabalho; por outro, essa mesma relação contratual vê-se enviesada pelo facto de os termos do contrato terem sido impostos sob pena de perda do subsídio.

A terceira questão tem a ver com o modo como, na prática, opera a seletividade dos programas de ativação. O público-alvo destas medidas é, muitas vezes, duplamente marginalizado no sentido em que o próprio processo de seleção veda, à partida, a participação em certos programas de ativação. Ao longo do processo, empregadores, desempregados e gestores das medidas podem usar a seletividade deste tipo de políticas para objetivos distintos (não necessariamente, piores) ou para objetivos negociados, numa lógica de reciprocidade (Baptista, 1996: 94), o que levanta, desde logo, problemas de equidade relativamente a cidadãos colocados em semelhante situação. Aos contornos da marginalização referidos anteriormente acresce ainda o reforço da marginalização que representa estar disponível para aceitar trabalho marginal. Uma quarta questão refere-se ao papel que os destinatários das políticas de ativação têm no desenho e no desenvolvimento dos programas em que são envolvidos. Quando a ativação ultrapassa os limites da simples participação no mercado de trabalho, nela recai o mérito de, através de certos esquemas, conseguir proporcionar à população excluída a possibilidade de negociar a via pela qual pretende envolver-se numa atividade socialmente útil. Exemplo disto é o que se passa com os planos de inserção do RSI, com os quais se deu o primeiro passo no sentido da institucionalização de um tipo de políticas personalizadas, assentes no consentimento dos indivíduos em relação ao modo como a sua inserção pode ser conseguida. A eficácia das políticas ativas decorre precisamente da sua capacidade de atender a essas diferenças e de dar respostas adaptadas a cada caso.

Podemos assim assumir que a articulação das políticas de emprego e de inclusão social implica uma forte componente de individualização, implicando por isso recursos humanos que nem sempre são disponibilizados pelas entidades responsáveis (emprego, segurança social), o que tem necessariamente repercussões ao nível do acompanhamento e transforma o que deveria ser mais individualizado em acompanhamentos de grupo, conduzindo em muitos casos à “simplificação” ou à ausência de processo negocial com o beneficiário, ao qual – muitas vezes – se impõe uma solução pré-definida de trabalho ou formação, sem ter em conta trajetórias e vontades individuais, defraudando-se expectativas legítimas e pondo em causa uma inclusão sustentável. Neste sentido, *“Importa controlar alguns ímpetus disciplinadores, coercivos e até punitivos, presentes nas estratégias de inserção pela via do emprego, por forma a tornar menos “rígidos” e, portanto mais “seguros” os processos de inclusão”*<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> A Articulação das Estratégias de emprego e inclusão social: um Overview português – Projeto Bridges for Inclusion, 2008.

Tendo em conta as perspetivas plurais em torno das políticas ativas de emprego, importa elencar um conjunto de recomendações práticas que delas decorrem<sup>56</sup>: limitar e estabilizar o elenco de medidas de emprego e formação disponíveis; ainda que assegurando a necessária articulação com outras medidas setoriais, centrar os objetivos das medidas de emprego e formação no domínio dos objetivos próprios das medidas ativas de política de emprego; adequar as medidas de emprego e formação e preparar os serviços públicos de emprego para a alteração já registada do perfil de desempregados inscritos, com aumento da presença de trabalhadores com longa experiência profissional e baixas ou médias qualificações escolares, mas também indivíduos jovens com escolaridade ao nível do ensino superior e sem descurar a oferta de formação, essencial para recuperar o défice de escolaridade que ainda afeta a população ativa portuguesa, mesmo a mais jovem; por último, reforçar a aposta nas medidas de emprego. Importa ainda destacar ao nível das recomendações no domínio das políticas ativas de emprego, a importância que estas assumem, desde o seu início, enquanto instrumento de flexibilização e adaptabilidade das políticas de emprego. Neste sentido, é importante que as suas lógicas de financiamento reflitam também esta lógica de flexibilidade (Lindsay, McQuaid, Dutton, 2007) nomeadamente retribuindo a sustentabilidade dos empregos alcançados e os percursos percorridos pelos participantes ao longo do processo, incrementando também assim os impactos qualitativos destas políticas.

Por último, perceber o papel do Estado no domínio do emprego e da inclusão social é necessariamente reconhecer e problematizar a sua relação com a Economia Social. Em Portugal as políticas sociais<sup>57</sup> estão ancoradas numa forte parceria entre Estado, Autarquias e entidades do 3º setor, com uma importância crescente das redes locais de economia social. O reconhecimento da importância deste setor para a inclusão social e o emprego é destacado em documentos governamentais estratégicos como o Acordo de Parceria 2014-2020 no qual se afirma que Portugal tem procurado promover a mudança, assumindo a transição de uma relação de Estado-Tutela para Estado-Parceiro. Em face das potencialidades da economia social, entende-se que esta pode contribuir para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, privilegiando a dimensão humana e a coesão social e constituir-se como pilar importante para o cumprimento dos objetivos da estratégia Europa 2020, razão pela qual, na programação do ciclo 2014-2020, assume especial destaque, como aliás se denota ao longo do enquadramento do presente estudo. No que concerne a instrumentos financeiros, será um desafio inovador a sua possível adaptação a financiamentos de algumas intervenções na área da inclusão social e emprego, prevendo-se a

<sup>56</sup> Estas recomendações foram sistematizadas no recente estudo Varejão e Dias, 2012, mas reúnem em si indicações diretas para os efeitos plurais que no presente capítulo foram apontadas às políticas ativas de emprego.

<sup>57</sup> As quais se revelam, em última instância, um contexto de enquadramento das políticas ativas de emprego.

criação de instrumentos financeiros públicos dirigidos ao investimento no empreendedorismo e economia social, bem assim como em alguns projetos de experimentação social. Assim, os fundos do Portugal 2020, bem como o produto das restituições de subsídios reembolsáveis e financiamentos disponibilizados por outras instituições, como o BEI ou o FEI, poderão não só ser aplicados nas empresas, como nas organizações da economia social.

Esta abordagem da passagem do Estado Tutela para Estado Parceiro, não pode deixar de ser analisada num contexto económico e social em que as OES são reconhecidas como importantes parceiros ao nível local e regional e ao potencial que estas apresentam na implementação de soluções mais próximas das populações. A este nível, o Acordo de Parceria deposita grandes expectativas no papel das ONG's no que respeita ao combate à pobreza por via de soluções mais inovadoras: *“Delas (ONG's) se esperam, de facto, grandes protagonismos no que respeita, precisamente, à implementação de soluções inovadoras dirigidas especificamente às categorias mais vulneráveis ou mais fortemente atingidas pela exclusão social.”* (Governo de Portugal, 2014:18). Sendo o Estado o principal responsável pelas resoluções dos problemas sociais, a avaliação de muitas das suas políticas assume como resultado um desempenho *“abaixo das expectativas”*, (Governo de Portugal, 2014:18) sendo que algumas das soluções debatidas passam pela *“delegação de responsabilidades”* em quem está mais próximo das populações, sendo mais conhecedor da realidade ao nível local e regional. Neste sentido, o Acordo acima referido considera que as instituições de solidariedade social podem desempenhar um papel fundamental na resolução desses problemas, sendo para tal necessário a *“transferência de meios acrescidos”*. Esta *“delegação”* não deve, no entanto, suplantar a realidade ainda maioritariamente factual de que as OES em Portugal são maioritariamente de nível local/regional e estabelecem entre si ligações e redes de trabalho, mantendo com o Estado (tutela) um relacionamento institucional que o coloca como o seu interlocutor privilegiado mas igualmente com uma relação de dependência financeira, que muitas vezes é encarada como uma relação de *“financiador-financiado”* geradora de alguma limitação ao nível da aplicação das soluções mais inovadoras. Esta discussão sobre a quase total dependência do Estado surge como uma preocupação em muitos encontros de pares e eventos organizados em que o assunto se destaca. Reconhece-se que esta situação coloca constrangimentos a vários níveis (não apenas financeiros) e que uma grande parte das organizações procura novas fontes de financiamento, já que atualmente o Estado não cobre, nem pode cobrir, todas as necessidades do setor. Parece, no entanto, existir uma certa contradição na visão das OES

sobre o papel do Estado<sup>58</sup>, contradição, essa que, devidamente problematizada, se revela uma questão de complementaridade. Se por um lado existe a noção que ele deve reforçar o financiamento das instituições, a procura cada vez mais ativa de financiamentos “exteriores” ao próprio Estado está na visão das organizações. Assim, a maioria das organizações gere bem os seus recursos, conseguindo inclusivamente alguns recursos fora do financiamento estatal, mas não dispensando este apoio.

Estas considerações remetem-nos para o desequilíbrio de poderes que de alguma forma se encontra latente na relação OES executoras e financiadas pelo Estado versus Estado financiador e entidade que define políticas. Se por um lado as OES sentem uma “tutela” que não partilha responsabilidades, mas que é fundamental na sua ação, por outro lado apelam a uma passagem do estatuto de “tutela” a “parceria”, implicando maior partilha de responsabilidades, pressupondo um processo de consulta e de maior autonomia das instituições, por oposição a um certo “paternalismo” resultante de um processo de decisão vertical e inibidor de alguma criatividade e inovação. Numa perspetiva síntese sobre esta última questão, o referido estudo da EAPN Portugal conclui: *“no que à luta contra a pobreza diz respeito, não se verifica uma partilha de responsabilidades na definição das políticas e medidas direcionadas para este fenómeno. No entanto, isso não quer dizer que não existam protagonistas neste trabalho. Na verdade, uma visão comum da realidade permitiria afirmar que as ONG’s são protagonistas da intervenção direta nos fenómenos da pobreza e da exclusão, enquanto o Estado é protagonista na definição das medidas que permitem combater esses fenómenos”* (Veiga et al, 2011:105). Em grande parte esta mudança de paradigma, da “subserviência ao Estado” para a partilha de responsabilidades, assenta no pressuposto que os serviços prestados pelas organizações são de maior qualidade do que aqueles que o Estado presta, até porque – e essa é também a opinião corrente entre as OES – o Estado não possui meios suficientes para satisfazer as necessidades da população, sendo que por outro lado não tem a “proximidade” das organizações locais e regionais. Ao não existir um padrão de comparação de serviços de ação social em Portugal, uma vez que esta produção é quase exclusivamente do Terceiro Setor (com muita pouca atividade do setor por parte do Estado) é difícil afirmar um “termo de comparação” e portanto muitas destas relações baseiam-se na confiança de que os fins prosseguidos pelas OES são de interesse geral. Este pressuposto sustenta-se em grande medida no facto destas organizações não prosseguirem fins de lucro particular e nos mecanismos de democracia interna, que permitem que estas organizações sejam

<sup>58</sup> No estudo publicado pela EAPN, registam-se alguns dados relevantes neste domínio. Assim, 75% das ONG’s considera que nas sociedades contemporâneas é impossível o Estado assumir a definição e execução das políticas sociais, pelo que deve delegar nas ONG’s essa responsabilidade, proporcionando-lhes meios para o fazer. Especificando esta análise 41,2% consideram que o Estado deve reforçar o financiamento do sector e manter a responsabilidade de definição de políticas. 33,5%, considera o reforço do financiamento pelo Estado delegando nas ONG’s a responsabilidade de definição das políticas. 20,5%, considera que as ONG’s devem procurar outras fontes de financiamento, mas cabe ao estado a definição de políticas. Apenas 4,9% considera que as ONG’s devem procurar outras fontes de financiamento e o estado deve delegar nelas a definição de políticas. (Veiga et al, 2011:148 e 149).

responsáveis perante os grupos que representam. No entanto, nesta “cadeia de responsabilização democrática”, como lhe chama Taylor (1996:59); as organizações são responsáveis perante um financiador público, o qual é depois responsável perante o eleitorado. A esta cadeia surge assim associado um risco significativo de criação de mecanismos de desresponsabilização, ao permitir “que a culpa seja evitada ao longo da linha na medida em que os Ministros atiram as culpas das ‘questões operacionais’ para os fornecedores e os fornecedores culpam as especificações dos contratos” (Taylor, 1996: 62-63). Após uma análise da intervenção do Estado no domínio da empregabilidade, de forma a ir mais além desta “cadeia de culpa” referida, importa agora analisar a forma como a Economia Social responde aos desafios da empregabilidade.

## 6. A Economia Social

### – Contexto empregador e promotor de empregabilidade

Partimos do ponto de vista que as organizações da Economia Social se revelam o contexto em que tem lugar o presente estudo, sendo este de importância crescente e cuja relação com a dimensão do emprego se tem revelado cada vez mais próxima e plural, como aliás nos foi permitido perceber pela abordagem anterior da relação entre o Estado e a Economia Social.

Antes de abordar mais detalhadamente a Economia Social enquanto agente empregador e promotor de empregabilidade, a utilização deste conceito no presente estudo implica uma sistematização daquilo que por ela é entendido, ou seja, a sua definição. Para efeitos da definição de Economia Social sabemos, de antemão, a abundância da bibliografia sobre o assunto, no entanto e para nos ajudar a sistematizar o nosso objeto contextual optamos pela definição adotada pela Conta Satélite da Economia Social, elaborada no âmbito de um Protocolo de Cooperação entre o Instituto Nacional de Estatística I.P. (INE) e a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, CIPRL (CASES), apresentada em abril de 2013, sendo esta um projeto decorrente da *necessidade de avaliar de forma exaustiva a dimensão económica e as principais características da Economia Social em Portugal*. A dimensão operativa deste conceito não nos obrigou a uma exploração exaustiva de toda a bibliografia existente, mas sim à opção por uma abordagem mais consensual e atualizada que se publicou em Portugal.

Voltamos assim à relação entre a Economia Social e a dimensão emprego, relação à qual muitos autores se referem como sendo decorrente de uma nova ordem social. Esta ordem caracteriza-se por um sistema económico que se revela incapaz de criar emprego para a generalidade da população e por sistemas

de proteção social insuficientes face às tendências de carácter estrutural do desemprego, à persistência das formas de pobreza tradicionais e ao crescimento de novas formas de pobreza e exclusão social, como aliás já foi abordado ao longo dos anteriores capítulos.

Neste sentido, analisar este contexto significa, desde logo, estudar um cenário que não tem por prática a análise e investigação da sua própria realidade, tendência esta já rompida anteriormente pela EAPN Portugal com a realização do retrato das ONG's de solidariedade social em Portugal (em 1995 e em 2011). Estes retratos são um dos contributos para a sistematização da realidade das Organizações da Economia Social, que são cada vez mais chamadas a atuar em áreas plurais, num contexto em que os contornos da pobreza e exclusão social revelam especificidades e características muito mais complexas do que no passado, exigindo o derrube da fronteira entre o campo social e económico e o decorrente reconhecimento de que o emprego constitui a pedra de toque das políticas sociais<sup>59</sup>. Neste sentido, podemos afirmar que o atual movimento de forte ligação entre a Economia Social e o domínio do emprego vem retomar os primórdios da constituição da Economia Social, nomeadamente se tivermos em conta o papel do movimento operário nos anos 30 em resposta aos problemas de elevado desemprego, bem como o papel das cooperativas e do emprego por elas gerado. A prioridade da dimensão do emprego para as OES é reconhecida quando estas apontam o desemprego como principal razão para as pessoas se encontrarem em situação de pobreza e exclusão social e definem o combate a este como um dos objetivos políticos nacionais de maior importância e mesmo dos seus próprios objetivos internos. Combater o desemprego combina-se assim com outras ações mais imediatas, como é o caso da distribuição de alimentos ou do fornecimento de outros serviços de proteção social básica. A própria programação financeira orienta-se significativamente para este domínio resultando, e sendo resultante, de organizações que se revelam Economia Social também nesta dimensão.

Paralelo a este reconhecimento, está a inerente dificuldade da sua aplicabilidade prática quando um conjunto significativo das organizações de Economia Social se encontra “dependente” face a acordos típicos com a Segurança Social e deparam-se com o desincentivo à sua capacidade de inovação e o favorecimento do ajustamento a atividades que mais facilmente se enquadram nas tipologias, resultante das fortes exigências ao nível de fundamentação de acordos atípicos. Esta dificuldade de aplicabilidade não anula, no entanto, o papel chave que as organizações da economia social desempenham, quer na geração de emprego, quer no suporte à concretização de parte relevante das políticas públicas nesta

<sup>59</sup> Como aliás já abordamos no capítulo 5 relativamente ao papel do Estado no domínio do emprego e inclusão social, através das políticas ativas de emprego.

área. Este papel – chave, resultante do grande crescimento nas primeiras décadas do século XX, sofre um “adormecimento” com as décadas seguintes (*Gloriosos Trinta com a consolidação do Estado—Providência (...) Será novamente um período de crise, o das mudanças profundas na sociedade salarial sentidas a partir do choque petrolífero, a reativar o projeto de uma economia social e a conduzi-la a um verdadeiro reconhecimento institucional enquanto setor económico específico*) (Monteiro, 2004: p.103).

Importa no entanto destacar que a capacidade de criação de emprego do setor da Economia Social assume condicionantes, em grande parte porque também se encontra dependente do grau de evolução do desenvolvimento do setor na Economia. As autoridades públicas podem, assim, condicionar e orientar essa evolução e o seu desenvolvimento com as políticas públicas, designadamente as políticas ativas de emprego (CIRIEC, 2000). Neste sentido, é relevante colocar duas importantes questões com o presente estudo. Uma primeira, assumindo as OES como entidades empregadoras, é a do papel das políticas ativas de emprego no perfil de emprego da Economia Social<sup>60</sup>. Por outro lado, assumindo as OES como entidades promotoras de empregabilidade, importa perceber se as políticas ativas de emprego são uma dimensão de destaque nas respostas de empregabilidade que estas oferecem.

Esta capacidade de criação de emprego das OES revela-se, igualmente, setorial: *“o sector da Economia Social tem demonstrado ser um meio positivo na correção de diferentes desequilíbrios no mercado de trabalho. De facto tem contribuído para a criação de empregos a partir da economia informal no sentido da economia formal, para conservar ofícios (por exemplo artesanato) e explorar novas profissões (por exemplo educador social) e para desenvolver procedimentos de inserção de grupos desfavorecidos e socialmente excluídos no mundo do trabalho”*. (CIRIEC, 2000:140). No entanto, importa salientar que o setor não pode ter um papel exclusivamente de empregador de públicos mais vulneráveis, correndo o risco, se assim for, de não evoluir e não se desenvolver. *“O terceiro sistema não pode ser um reservatório para a ocupação dos desempregados, ele deve ser objeto de uma abordagem económica por forma a assegurar a estabilidade das atividades. Se isto for feito algumas das suas componentes poderão desempenhar uma função de inserção, mas o seu sucesso assenta numa mistura de diferentes públicos e não no acolhimento de um único público-alvo”*. (CIRIEC, 2000:231).

Importa destacar que a compreensão da Economia Social é claramente um processo georeferenciado. Neste sentido, é interessante denotar que alguns dos estudos existentes de abordagem da Economia Social em contextos como o Brasil e o Canadá (Senhoras, 2005), apontam para realidades muito distintas

---

<sup>60</sup> Neste âmbito importará, nomeadamente, perceber com que intensidade recorrem as OES às políticas ativas de emprego, qual o seu nível de satisfação e de reconhecimento das mesmas e qual o perfil de recurso (nomeadamente profissional, de género, etário e qualificacional).

do contexto de Portugal e mesmo do contexto europeu. Nestes dois contextos exemplificativos assumem maior destaque a figura das cooperativas, sendo que o funcionamento destas se revela muito distinto em cada um dos contextos. Assim, no Brasil encontramos a afirmação de empreendimentos pequenos ou médios, dinamizados em torno de mercados de baixa componente tecnológica e capital inicial, intensivos em mão de obra, de baixa produtividade e pouco competitivos. Por outro lado, no Canadá a economia social apresenta um caráter de aumento de competitividade empresarial no mercado, inclusive envolvendo setores de ponta e de alto valor agregado, como a microeletrónica. Perante a realidade apresentada no Brasil, importa ainda destacar um dos mecanismos que este país tem vindo a encontrar de empoderamento das iniciativas da economia social, designadamente através da presença das universidades, que passam a atuar de maneira mais ativa, concretizando atividades de extensão em comunidades locais, visando o desenvolvimento local e nacional, através de incubadoras de cooperativas populares, voltadas para um público que procura formas alternativas nomeadamente de uso de tecnologias e formas democráticas de gestão.

O presente estudo pretende analisar estes números relativos à percentagem de emprego criado pela Economia Social no sentido de perceber de que tipo de emprego falamos, questionando nomeadamente a existência de vínculos contratuais precários no seio das OES e a relação que estes podem assumir com modelos de gestão de recursos humanos pouco valorizadores do capital humano. Em última instância importa-nos igualmente aprofundar o perfil qualificacional, etário e funcional das OES, analisando-o como eventual obstáculo ao seu desenvolvimento e inovação.

Perante a abordagem apresentada da Economia Social que reconhece o claro crescimento do seu reconhecimento e do seu peso enquanto criadora de emprego, conduzimo-nos a uma das questões centrais do presente estudo - Como se caracteriza a Economia Social em Portugal enquanto agente empregador<sup>61</sup>?

Pensar o papel da economia social no domínio da empregabilidade implica ir além da visão até aqui apresentada e analisar o outro lado, o da promoção da empregabilidade dos seus públicos. Esta análise implica, desde logo, pensar o seu papel primordial na luta contra a exclusão social, num contexto como o que já apontamos de aumento e diversificação das funções deste setor. Neste domínio, e tendo já refletido sobre o peso da Economia Social na criação de emprego, importa com este estudo respondermos a uma questão complementar e que surge neste outro papel das OES enquanto promotoras da empregabilidade dos seus públicos – Terá a área da empregabilidade um peso significativo nas receitas e

<sup>61</sup> Será importante ter aqui em conta dimensões como vínculos contratuais, formação e qualificação ao longo da carreira, condições salariais, ambiente de trabalho, entre outras.

despesas das OES? A resposta a esta questão mais diretiva terá lugar através da aplicação das metodologias dinamizadas ao longo do estudo, sem se descurar uma abordagem mais enquadrante.

Numa reflexão sobre o panorama da luta contra a exclusão social, Jordi Estivill (2003) indica-nos que o papel da economia social na luta contra a exclusão social assume 3 níveis: 1) quebra do isolamento e da marginalização; 2) disponibilização de atividades preventivas, motivadoras, formativas, informativas, de acompanhamento, de mediação e negociação, de interlocução e de parceria, entre outras e 3) dar voz e capacidade de pressão a pessoas vulneráveis. Todas estas dimensões têm uma clara articulação com o domínio da promoção da empregabilidade. No primeiro nível, a abertura à participação que as OES proporcionam significa, muitas vezes, para os públicos que a elas recorrem, *“encontrar uma identidade, uma função social mais ou menos reconhecida, compromissos com regras coletivas, a aprendizagem de aptidões pré-laborais. Em muitos casos, estas organizações são verdadeiras escolas de cidadania e de democracia e até mesmo fontes de inovação”*. No segundo nível, a disponibilização de um conjunto de atividades pelas OES transforma-as recorrentemente de práticas pautadas por uma certa informalidade em serviços formalizados, fator que se encontra relacionado com a expansão do setor e que, no domínio da empregabilidade, tem uma forte expressão através da criação das empresas sociais, as quais de seguida abordaremos mais detalhadamente. Neste domínio importa igualmente ter em conta opções mais alternativas que nascem no seio da economia social e que têm vindo a assumir um destaque significativo mais recentemente, entre as quais se pode citar o caso dos grupos de entreajuda e a sua expressão mais consolidada na iniciativa GEPE (Grupos de Entreajuda na Procura de Emprego), promovida pelo Instituto Padre António Vieira. Os GEPE são grupos informais de pessoas desempregadas, que se reúnem periodicamente e cujo objetivo é a procura ativa de emprego, na qual todos os membros do grupo colaboram e se entreajudam. Destaque-se que a criação dos GEPE teve como premissa a realidade do desemprego enquanto um dos principais problemas sociais em Portugal. Esta iniciativa assume que Estado e sociedade civil têm de unir esforços para atalhar os efeitos nefastos do desemprego, procurando soluções inovadoras, de baixo custo e complementares às ofertas sociais existentes. É na resposta a este contexto que atualmente existem, em contexto nacional, 79 GEPE, um número significativo dos quais promovidos por entidades da Economia Social. Numa dinâmica semelhante à referida para os GEPE, importa também referir os Grupos de Interajuda Social<sup>62</sup> promovidos pela Caritas. Ou o exemplo da constituição de plataformas de conciliação entre procura e oferta de trabalho, algumas das quais implicam, ao longo do processo, a capacitação dos públicos para uma procura

<sup>62</sup> Para mais informações consulte o link do projeto: ([http://caritas.pt/site/nacional/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3571:grupos-de-apoio-promovem-auto-estima-dos-desempregados&catid=177:noticias&Itemid=15](http://caritas.pt/site/nacional/index.php?option=com_content&view=article&id=3571:grupos-de-apoio-promovem-auto-estima-dos-desempregados&catid=177:noticias&Itemid=15)).

ativa de emprego. A título exemplificativo podemos referir o projeto “Inspira”<sup>63</sup> da Cáritas Portuguesa; o “Faz-te forward”<sup>64</sup> da TESE e o projeto “Click!”<sup>65</sup> da EAPN Portugal. Destaque-se ainda neste nível o facto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social, financiados pelo Estado e executados localmente pelas OES, focarem significativamente o eixo da empregabilidade como uma das suas áreas de intervenção prioritárias, revelando-se assim mais um instrumento determinante da ação das OES na promoção da empregabilidade dos seus públicos.

Passando ao terceiro nível, do papel da economia social na luta contra a exclusão social, é possível constatar que determinados coletivos, em função da sua própria especificidade e problemática, ou sobre uma base territorial (bairro, aldeia, zona), quase sempre local, se agrupam, adquirem uma consciência coletiva, fazem as suas reivindicações e exigências, iniciam processos de interlocução, criam as suas atividades, denunciam situações, entre outros processos.

Ao nível da intervenção da economia social na promoção da empregabilidade, importa ainda destacar o microcrédito. A importância deste instrumento revela-se pelos seus números, na medida em que se estima que, só nos países do Sul, são beneficiadas 13 milhões de pessoas (Inaise, 2000). Trata-se originalmente de um pequeno empréstimo destinado a apoiar pessoas que, não tendo acesso ao crédito bancário normal, têm uma boa ideia de negócio que pretendem concretizar e para a qual reúnem condições e capacidades pessoais. Nestes sistemas, a proximidade, a transparência e a confiança desempenham um papel de grande importância e onde prevalece a iniciativa dos atores pertencentes ao setor da economia social.

De acordo com uma análise efetuada por Estivill (2003), estas iniciativas encontram a sua origem na Europa do século XV, através do sistema de crédito mutualista «Reiffeisen» e as Caixas Populares «Desjardins», no Canadá. Podem ainda encontrar-se fórmulas similares com o desenvolvimento das cooperativas de poupança e de crédito, implantadas em África na década de sessenta e setenta, mas reconhece-se (Fondation pour le Progrès de l’Homme, 1996) que a experiência do Grameen Bank, criada em 1983 no Bangladesh, é a que marca as novas práticas dos últimos tempos. De facto, este modelo que consiste em dar pequenos créditos a agricultores, especialmente mulheres, sem que exista uma poupança prévia (Yunus, 2002), foi repetido em mais de trinta experiências na Ásia (Malásia, Filipinas, Indonésia, Sri Lanka, Nepal, Índia, China, Vietname e Camboja), na América Latina (Costa Rica, El Salvador, Peru, Chile e Colômbia,

<sup>63</sup> <https://www.redeinspira.com/>

<sup>64</sup> <http://fazteforward.trtcode.com/>

<sup>65</sup> Este projeto teve em 2014 o seu ano piloto, estando presentemente em desenvolvimento a sua continuidade para 2015, a qual incluirá a criação de um website do mesmo.

Bolívia com Bancosol, e no Brasil com Por do Sol) e até nos Estados Unidos (Chicago, Arkansas) e que se destina a criar o seu próprio posto de trabalho e eventualmente outros associados à capacidade e desenvolvimento de cada projeto.

O papel das OES no domínio da empregabilidade tem ainda uma forte expressão através das empresas sociais. Em muitos países têm vindo a ser adotadas fórmulas inovadoras e de carácter muitas vezes proto empresarial, que visam objetivos económicos, mas sem fins lucrativos, formas estas que se podem sistematizar nesta noção de empresas sociais. As Empresas Sociais são o resultado da interseção da ação entre coletividades da sociedade civil e o Estado, particularmente no âmbito das políticas de emprego e proteção social. Constituem um subconjunto específico do que tem vindo a ser entendido como um novo empreendedorismo social, correspondente a uma dinâmica de renovação do terceiro setor (Quintão, 2008). Procurando a auto-sustentabilidade, incorporando motivações ambientais e explorando a reabilitação do património cultural e arquitetónico, estas entidades têm assumido nomes diferentes em diversos países: Cooperativas Sociais em Itália; Empresas de Formação para o Trabalho, na Bélgica; Empresas de Inserção Económica, em França; Sociedades de Inserção e Qualificação, na Alemanha; Community Business no Reino Unido e Empresas de Inserção em Portugal. No caso de Itália, as Cooperativas Sociais têm uma grande importância, existindo desde a aplicação da Lei de 1991, uma distinção entre as cooperativas de tipo A e tipo B. Esta distinção é importante porque marca uma diferença entre as empresas sociais finalistas, onde as pessoas se integram de forma permanente, e as que desempenham um papel de transição, dado que a sua finalidade é a da sua incorporação no mercado de trabalho regular.

Há no entanto linhas de coerência entre estas empresas sociais que visam o combate à exclusão social pela via laboral. Segundo a tipologia definida numa investigação comparada (Bernier *et al* 1997), levada a cabo em seis países (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França e Itália) estas entidades assumem traços comuns: 1) um nascimento anterior à cristalização legal (período 1988-1992); 2) a passagem de uma fase de militância para uma fase de profissionalização; 3) a sucessiva articulação em consórcios, federações e redes setoriais, locais, nacionais e mesmo europeias; 4) a diversificação setorial que lhes permite estar em atividades económicas mais tradicionais (construção, móveis, têxtil, transportes), mas indo cada vez mais para os serviços de proximidade e para os novos depósitos de emprego; 5) as crescentes dificuldades relativamente ao financiamento exterior e ao enquadramento interno e 6) e uma combinação entre os seus objetivos de luta contra a exclusão e contra o desemprego – umas privilegiam mais o primeiro aspeto, outras, o segundo – com uma capacidade de gestão empresarial e de venda dos seus produtos e serviços no mercado privado

e público. Segundo o estudo referido, estas empresas foram capazes de criar 300.000 postos de trabalho, destinados, na sua grande maioria a pessoas que de outra forma não conseguiriam a sua integração no que poderemos chamar o “mercado regular de trabalho”.

Destacando o contexto português das empresas de inserção (EI), importa sublinhar que o seu surgimento advém de uma iniciativa de política pública, numa lógica de conceção e de implementação *top down*. A figura jurídica das EI é criada em 1996 com a criação do Mercado Social de Emprego (MSE), tal como anteriormente referimos, sendo formalizada e regulamentada em junho de 1998. Com o fim do mercado social de emprego em 2012 verificou-se igualmente a suspensão da medida EI. Um estudo extensivo que incidiu na avaliação das Empresas de Inserção como unidades económicas no quadro do Mercado Social de Emprego (PROACT, 2006) indicava-nos que apenas 35 Empresas de Inserção<sup>66</sup> afirmavam ter alcançado a auto-sustentabilidade e apenas um terço afirmava ter perspectivas positivas sobre a evolução futura da sua sustentabilidade.

No entanto, abordar esta realidade revela-se essencial para perceber a forma como as OES têm vindo a trabalhar o domínio da empregabilidade e que pistas devem ficar para o presente-futuro deste domínio no seio das OES. A própria realidade das EI e outros instrumentos de empregabilidade no seio das OES que temos vindo a referir levam-nos a questionar se efetivamente o domínio da empregabilidade constitui uma área de desafios e de inovação nas OES. Em Portugal estas iniciativas como as Empresas de Inserção, sendo estimuladas pelas políticas públicas, dirigem-se fundamentalmente às OES<sup>67</sup>, aproximando-se neste domínio da conceção europeia de empresa social. Mesmo no interior do contexto nacional, as formas assumidas pelas EI são muito plurais: 1) EI que se organizam com base em modelos próximos da terapia ocupacional; 2) EI que oferecem esquemas temporários de formação semelhantes a ateliers onde se desenvolvem competências profissionais e sociais diversas, numa lógica de transição posterior para o mercado de trabalho; 3) EI que são criadas para dar resposta a necessidades internas dos promotores; 4) EI que respondem às mesmas necessidades do tipo anterior e que em acréscimo prestam também serviços para o exterior; 5) EI que se enquadram numa lógica efetivamente empresarial e numa ideia de empresa da economia solidária. Não tendo sido quantificados os diferentes tipos através do estudo referido (PROACT, 2006) nem mesmo de outros que no mesmo âmbito

<sup>66</sup> Tenha-se presente que para o ano de 2005 a Comissão do Mercado Social de Emprego/IEFP apontava a existência de 521 Empresas de Inserção (Quintão, 2008).

<sup>67</sup> Importa destacar que no seio das OES as empresas de inserção são fundamentalmente promovidas por IPSS's (78% de acordo com o estudo realizado pela EAPN Portugal em 2005 [Paiva, 2006]). Destaque-se o facto já reconhecido anteriormente de que as organizações com o estatuto de IPSS estão ligadas a áreas de intervenção social tradicional e preponderantemente pouco ligadas as competências das áreas da economia e gestão, bem como a um historial de instrumentalização e forte dependência de financiamento público, apesar da sua autonomia. Estes fatores fragilizam necessariamente as Empresas de Inserção e as suas dificuldades de sustentabilidade já indicadas.

se realizaram, as abordagens incidem no sentido de um número mais significativo de EI dos tipos 1 a 4 e menor do tipo 5. Destaque-se que este facto concorre novamente para as dificuldades de sustentabilidade das EI já abordadas.

Num artigo de reflexão em torno das EI, Carlota Quintão (2008) refere-nos um conjunto de domínios chave no âmbito da intervenção destas: a garantia da integração de recursos humanos e competências fundamentais de economia e gestão; a abertura a diferentes esquemas de inserção, indo ao encontro de práticas verificadas no terreno e de soluções testadas no contexto europeu; a urgência de mecanismos de apoio à transição dos trabalhadores para o mercado de trabalho regular e de avaliação dos seus percursos; o ajustamento dos aspetos legais e normativos relativos ao estatuto dos beneficiários. Referir estes domínios num contexto atual de extinção das EI é, antes de mais, assumir a sua transversalidade e alertar para a importância de os termos em conta na problematização da promoção da empregabilidade pelas OES. Após a reflexão aqui realizada sobre um conjunto significativo de princípios e de instrumentos de promoção da empregabilidade pelas OES, o presente estudo terá assim o desafio de responder a uma questão estrutural: como se caracteriza a Economia Social em Portugal enquanto agente promotor de empregabilidade?

## II MATRIZ METODOLÓGICA

A escolha da metodologia mais adequada a um estudo desta natureza fica condicionada desde logo pela extensividade que se pretendia com o levantamento de informação. Sendo intenção do estudo abarcar o maior número possível de OES, a opção por uma metodologia quantitativa seria imprescindível numa primeira fase do estudo, de modo a fornecer-nos uma “fotografia de conjunto”. Este primeiro levantamento de dados através da aplicação de inquéritos por questionário (num total de 315 inquiridos) acabaria por condicionar todo o processo subsequente, ganhando um caráter condutor e definidor dos passos a seguir numa segunda fase da investigação, caracterizada por uma abordagem eminentemente qualitativa, com recurso a entrevistas semi-estruturadas e semi-diretivas e por grupos de discussão.

Os dados recolhidos através do inquérito por questionário acabariam por informar os processos de análise qualitativa, levantando tendências e definindo pistas para um levantamento mais exaustivo e em profundidade através das entrevistas e dos grupos de discussão.

Ainda que separadas no tempo, estas estratégias metodológicas não surgem de modo autónomo ou separado, mas antes numa lógica de triangulação, nos diferentes níveis que caracterizam um processo metodológico deste tipo. A triangulação acontece em diferentes domínios, quer teóricos, quer metodológicos. Os diferentes tipos ou perfis de triangulação são contemplados neste estudo, não apenas no que respeita à combinação entre metodologias qualitativas e quantitativas. Desde logo a triangulação de investigadores, que pressupôs o cruzamento dos diferentes contributos teóricos e metodológicos; a triangulação teórica, que resulta do cruzamento de diferentes contributos

teóricos e, finalmente, a triangulação metodológica, que resulta da articulação (e não sobreposição) de estratégias qualitativas e quantitativas (Denzin, 1978).

Na sua formulação original, a triangulação pode definir-se como “a combinação de metodologias no estudo de um mesmo fenómeno” (Denzin, 1978: 291), contribuindo deste modo para ampliar a confiança do investigador nos dados recolhidos e evitar desvios na recolha e análise dos dados (Denzin, 1978, 2006; Rothbauer, 2008; Hussein, 2009). Deste modo, a combinação entre os dados recolhidos pelo inquérito por questionário e pelas entrevistas permite-nos associar uma análise extensiva a uma análise intensiva, ampliando a riqueza de dados obtidos e permitindo a confrontação sistemática dos mesmos.

O inquérito por questionário foi aplicado entre 04 de junho e 31 de agosto a um total de 315 OES, numa amostra recolhida através de uma técnica de amostragem não probabilística em “bola de neve” (Marconi e Lakatos, 1988; Almeida e Pinto, 1990). Como tal, e mesmo perante a dimensão da amostra recolhida, não existe nenhuma pretensão de extrapolação para uma realidade mais vasta.

A construção do inquérito procurou responder aos objetivos da investigação, desde logo a uma caracterização das lógicas de empregabilidade das OES e, muito em particular, o recurso a PAE. Como tal, o tipo de questões dominantes no questionário são nominais e descritivas, sendo o recurso a escalas de atitude claramente residual, o que condicionou todo o processo de análise de dados subsequente. Dada a complexidade de muitas destas organizações (que em muitos casos abrangem diferentes públicos-alvo e se enquadram de modo diferenciado na tipologia de OES), muitas das questões são de resposta múltipla, o que condicionou igualmente o processo de análise dos dados, que seria feita com recurso ao SPSS e ao Excel.

Os dados do inquérito foram sujeitos a um conjunto diferenciado de abordagens estatísticas, com clara dominância da estatística descritiva (univariada e bivariada), dada a natureza dos dados em análise. Perante a escassez de questões ordinais, o recurso a análises de covariância (em particular correlações) é residual, ainda que nalguns casos tenha permitido um grau de aprofundamento e de fiabilidade estatística muito significativo (cfr. Bryman e Cramer, 2003).

Uma primeira análise dos dados do inquérito permitiu-nos traçar algumas regularidades que pudessem informar a construção da matriz das entrevistas e traçar problemáticas adicionais. Deste modo seria possível aprofundar qualitativamente estes resultados junto de informadores qualificados ou estratégicos, através de uma triangulação metodológica com os dados quantitativos (Rothbauer, 2008).

A intenção da inclusão destes informadores é, como refere Combessie (2001), conferir uma dimensão institucional e “autorizada” às informações recolhidas. Deste modo seria igualmente possível confrontar os dados quantitativos resultantes de uma análise prévia dos resultados do inquérito e testá-los junto de agentes diretamente envolvidos nos processos em análise.

Na totalidade foram realizadas 19 entrevistas semi-estruturadas e semi-diretivas com diferentes informadores<sup>68</sup>, que nos permitissem uma imagem de conjunto dos diferentes atores envolvidos, mas que nos possibilitasse igualmente uma triangulação teórica, como proposto originalmente por Denzin (1978). Para tal incluímos neste conjunto de entrevistados três investigadores com trabalhos desenvolvidos nesta área. Na procura de uma triangulação metodológica (que combinasse sistematizadamente informação quantitativa e qualitativa), as restantes entrevistas foram aplicadas a agentes diretamente envolvidos na gestão e aplicação de PAE, quer a agentes estratégicos, quer às próprias OES. A seleção destas OES teve como intenção abarcar diferentes tipologias, dimensões e entornos de atuação, assim como a intensidade de recurso a PAE, em grande medida porque os dados quantitativos nos evidenciavam regularidades associadas a estas características, nomeadamente no que respeita à dimensão e ao enquadramento local.

No sentido de recolher igualmente a perspetiva dos beneficiários de PAE, realizaram-se dois grupos de discussão com beneficiários de PAE, com doze elementos cada. Estes grupos de discussão permitiram não só a construção de uma visão émica (dos próprios envolvidos nos processos) mas também a confrontação de diferentes posições e experiências.

Nas duas secções seguintes analisaremos com maior detalhe quer a composição da amostra, quer os procedimentos de recolha de dados (quantitativos e qualitativos).

---

<sup>68</sup> Identificados detalhadamente no subcapítulo II.2 relativo à descrição das entrevistas.

## II.1 O inquérito por questionário e os seus objetivos

Relativamente à abordagem quantitativa, através de inquérito por questionário, importa desde logo clarificar o procedimento de amostragem que pretendeu recolher uma amostra o mais significativa possível. Desta forma, e tendo em conta a integração do presente estudo num protocolo entre a EAPN Portugal e o IEFP, e sendo o IEFP o organismo responsável pela definição e monitorização das políticas ativas de emprego – um dos mais fortes domínios da empregabilidade na Economia Social que o estudo pretende analisar – solicitou-se ao IEFP os dados que serviriam de base ao cálculo da amostra. Especificando procedimentos, através da base de dados do IEFP relativa às entidades que em território nacional desenvolvem valências/atividades relacionadas com as PAE, pretendia-se em seguida calcular uma amostra representativa das mesmas (cerca de 10%, abrangendo um perfil diversificado do ponto de vista da distribuição territorial e do tipo de PAE desenvolvidas) e entrar em contacto com esta amostra para administração de um inquérito por questionário.

O procedimento de definição amostral encontrava-se totalmente definido, no entanto, em virtude da comunicação da impossibilidade de colaboração do IEFP no fornecimento de dados, após um conjunto significativo e alargado no tempo de contactos, a estratégia foi alterada. Assim, o processo de construção da amostra foi realizado, em alternativa, através de contactos dinamizados com o apoio dos Núcleos Distritais da EAPN Portugal. Estes contactos dirigiram-se no sentido de obter informação sobre as OES que em Portugal dinamizam práticas de empregabilidade, solicitando a estas informações sobre que práticas, qual o seu enquadramento legal na Economia Social e qual a sua dimensão. Esta opção resultou na sinalização de um conjunto de 705 entidades. No entanto, este revelou-se um número ainda muito reduzido face ao universo da Economia

Social. Perante este facto, metodologicamente prescindimos da definição de uma amostra probabilística e avançamos para uma lógica de amostragem em “bola de neve”. A estas 705 entidades acrescentamos um conjunto de contactos recolhidos através de vários contributos (base de dados de associados coletivos da EAPN Portugal, listagem nacional de GIP’s [integrados em organizações da Economia Social] e listagens locais de CLDS), contactos para os quais foi enviado, por email, o inquérito por questionário. A estas entidades para quem foi enviado o questionário, foi ainda solicitado o seu apoio na divulgação (destaque-se a solicitação da divulgação lançada às Direções dos Centros Distritais da Segurança Social e às Autarquias [no âmbito da Rede Social]), bem como a sinalização (numa lógica de bola de neve) de outras entidades que conhecessem com este tipo de práticas de empregabilidade. Perante estes procedimentos, a base de contactos (sistematizada até 30 de Junho) integrou 1357 entidades da Economia Social, 43 das quais identificadas em processo de bola de neve e distribuídas geograficamente da seguinte forma: Aveiro 56; Beja 111; Braga 78; Bragança 59; Castelo Branco 69; Coimbra 60; Évora 164; Faro 40; Guarda 40; Leiria 62; Lisboa 112; Portalegre 122; Porto 107; Santarém 58; Setúbal 82; Viana do Castelo 37; Vila Real 54; Viseu 30.

Quanto ao procedimento de divulgação do questionário, este passou por três fases. Numa fase prévia foi lançado um pré-teste do mesmo a um conjunto de 6 entidades, o qual nos permitiu uma reestruturação do mesmo para garantir uma melhor aplicabilidade. Fechado o instrumento seguiu-se a 1ª fase de aplicação do questionário, decorrendo de 4 a 16 de junho. Face ao reduzido número de respostas, lançaram-se ainda mais 3 fases de recolha - 16 a 30 junho; 30 junho a 10 julho e 10 julho a 31 agosto. Terminada a fase de recolha dos questionários totalizamos 315 respostas que caracterizaremos já de seguida.

Ao nível do inquérito por questionário<sup>69</sup>, destacamos ainda que a construção deste foi alicerçada na prévia revisão bibliográfica e num trabalho conjunto com a equipa de consultoria. Esta abordagem deu lugar a um inquérito por questionário dividido em 4 pontos: 1) Caracterização institucional; 2) Caracterização como entidade empregadora e 3) como entidade promotora da empregabilidade dos seus públicos e 4) comentários e sugestões.

Num universo de 315 organizações que responderam ao questionário lançado no âmbito do presente estudo, começamos por apresentar a diversidade que as caracteriza, a qual vai da localização geográfica ao estatuto legal, passando pela tipologia e públicos-alvo ou outras dimensões abordadas com mais detalhe em cada um dos capítulos analíticos que se seguem. Nesta presente introdução, o objetivo é o de caracterizar a amostra recolhida nas suas diferentes vertentes

<sup>69</sup> Consulte o inquérito no anexo 2.1..

que respeitam ao primeiro ponto do inquérito por questionário referente à caracterização institucional.

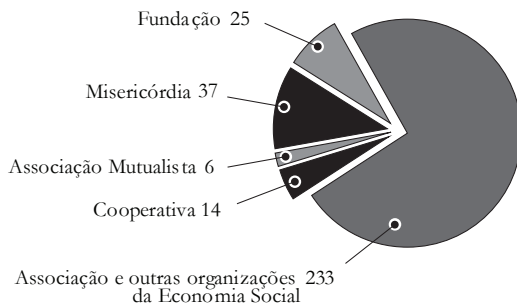
Em termos de localização geográfica, o estudo abrange todos os distritos de Portugal Continental, com taxas que variam entre os 2% (correspondente a 5 respostas), verificada em Vila Real e os 10% (correspondente a 31 respostas), verificada em Aveiro. O maior número de respostas distribuiu-se pelas regiões do Norte (com 98 respostas - 31%) Centro e Alentejo (ambos com 90 respostas - 29%) e em menor proporção em Lisboa (26 respostas - 8%) e Algarve (11 respostas - 4%). Importa destacar que o estudo não pretende representar de modo equitativo a realidade nacional e a recolha de dados esteve dependente das respostas obtidas.

A abrangência geográfica da intervenção das organizações revela-se significativamente diversa, verificando-se a presença de organizações que intervêm desde o nível mais micro, no contexto de bairro (33 organizações - 11%) até ao nível mais macro, de implementação transnacional (9 organizações - 3%). O maior destaque é no entanto o da intervenção concelhia (163 organizações - 52%) e o nível da freguesia/paróquia (130 organizações - 41%).

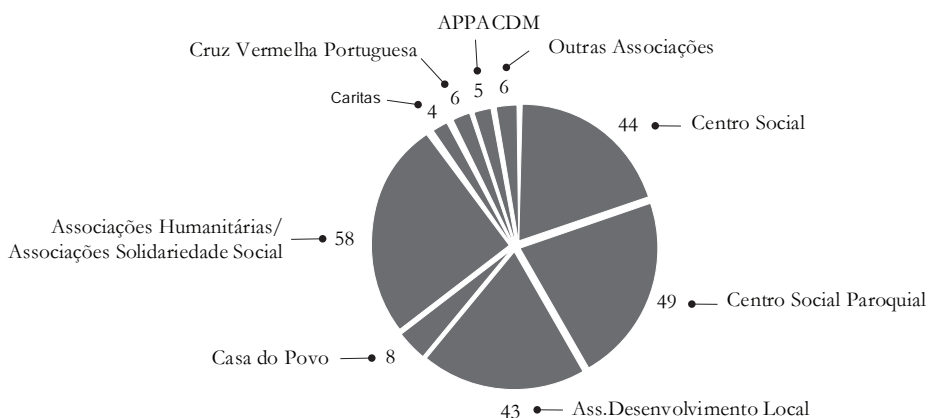
Já no que concerne ao estatuto, 290 organizações participantes, (do universo de 315), detêm o estatuto de IPSS, o que representa 92% das respostas.

No que respeita ao universo da Economia Social, este encontra-se representado em todas as suas “famílias” como o gráfico n.º1 indica, com um forte destaque para a categoria das Associações e outras Organizações da Economia Social (233 - 74%), categoria que se revela igualmente a mais significativa a nível nacional. No estudo da Conta Satélite (2010) estas organizações representavam 98% do universo da Economia Social.

**Gráfico 1\_ Tipologia da Economia Social**



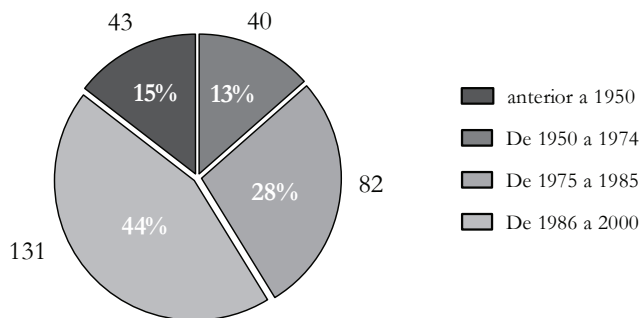
## Gráfico 2\_ Tipologia de Associações e outras OES



Dentro das Associações e outras organizações, a maioria é constituída por associações de solidariedade social (58 – 26%) e por centros sociais e paroquiais (49 – 22%), como o gráfico nº2 nos revela.

Quanto ao início de atividade, a maioria das organizações (86%) existem há pelo menos cerca de 30 anos, tendo a sua fundação decorrido entre 1975 a 1985. Verifica-se, no entanto, uma diversidade de períodos de início de atividade, como o gráfico 3 indica.

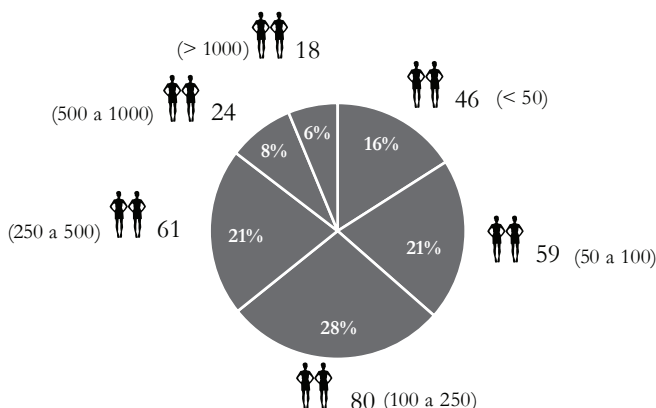
## Gráfico 3\_ Ano de início de atividade



Quanto aos públicos-alvo destas 315 organizações, que abrangem no total 107 760 utentes<sup>70</sup>, eles estão distribuídos entre organizações com menos de 50 utentes (46 – 16%) até organizações com mais de 1000 (18 – 6%), com maior destaque para as organizações com 100 a 250 utentes (80 – 29%), como o gráfico 4 nos indica.

<sup>70</sup> Destaque-se que este valor soma os valores de utentes solicitados por valências e a ele foram extraídos alguns valores considerados outliers. A saber 895 utentes de linha de emergência; 8500 atendimentos de organizações da economia social; 15750 atendimentos de subsídio de funeral em associação humanitária; 73045 utentes em prisão/hospital de misericórdia; 72740 em serviços de emprego no âmbito de uma misericórdia.

## Gráfico 4\_ Número total de utentes



Os utentes distribuem-se por diferentes populações-alvo, com destaque para os idosos, crianças, famílias e jovens como a tabela n.º5<sup>71</sup> abaixo nos indica. Destacamos igualmente o peso significativo dos desempregados, público com especial relevância no presente estudo. Comparando o presente estudo com dados recolhidos em 2010 pela EAPN Portugal (Veiga *et al*, 2011), destacamos o peso crescente da categoria de desempregados enquanto público-alvo, o qual constitui 24% do público-alvo das organizações do presente estudo e apenas representava 12% do referido estudo de 2010.

A distribuição por resposta social faz-se no mesmo sentido, sendo de destacar o maior número de utentes em respostas sociais mais “típicas” e um número relativamente baixo de utentes em serviços de apoio ao emprego (7%), principalmente tendo em conta a presença dos públicos desempregados que constituem o grupo alvo de 24% das organizações participantes. Apesar do peso relativo dos utentes de serviços de emprego, no conjunto dos utentes das organizações ser baixo, revela-se no entanto um número significativamente importante para a perceção do destaque que as organizações da Economia Social dão à prestação de serviços na área do emprego.

<sup>71</sup> É importante referir que esta tabela sistematiza questões de resposta múltipla, nas quais as organizações revelaram os diferentes públicos alvo com que trabalham e as respostas sociais que a estes disponibilizam.

**Tabela n°5**  
**Grupos alvo e respostas sociais**

<b>Grupos Alvo (N=313)</b>	<b>% de Casos</b>
Idosos	75,10%
Crianças	59,70%
Famílias	42,50%
Jovens	38,00%
Desempregados	24,30%
Pessoas Com Deficiência	19,80%
Jovens em risco	17,90%
Mulheres	13,10%
Grupos Étnicos Culturais Minoritários	11,80%
Toxicodependentes _ Alcoólicos	10,90%
Vítimas de violência doméstica	10,90%
Pessoas com doença mental	9,30%
Sem Abrigo	8,30%
Imigrantes	6,70%
Pessoas com doença crónica	6,40%
Reclusos_ ex reclusos	4,80%
Outras	3,50%
Portadores VIH	2,20%
Prostitutos	1,90%

<b>Utentes por resposta social (N=315)</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
serviços de atendimento social	39.615	36,8
serviços de apoio à infância e juventude	18.058	16,8
serviços de apoio a idosos	12.927	12,0
serviços de apoio alimentar	10.735	10,0
serviços de apoio ao emprego <sup>72</sup>	7.733	7,2
serviços residenciais para idosos	6.583	6,1
serviços de apoio a PCDI	6.133	5,7
serviços de reinserção social (dependências; intervenção VIH)	1.215	1,1
serviços residenciais para infância e juventude	685	0,6
serviços residenciais para PCDI	515	0,5
outros <sup>73</sup>	3.561	3,3
<b>Total</b>	<b>107.760</b>	<b>100</b>

<sup>72</sup> Excluído outlier de 72740 utentes na SCMPorto (527).

<sup>73</sup> Estes outros excluem outliers de 4 organizações, uma com 895 utentes de linha de emergência (id736); 8500 atendimentos de economia social (id1032); 15750 de apoio médico em associação humanitária (id605) e 73045 em prisão/hospital de misericórdia (id527)

## II.2. As entrevistas e os seus objetivos

### A identificação dos interlocutores

O retrato permitido pela abordagem quantitativa foi complementado e testado através da aplicação de metodologias de carácter qualitativo, utilizando-as numa abordagem das práticas de empregabilidade na Economia Social no domínio de indicadores plurais: sustentabilidade, replicabilidade, inclusão social, participação ativa de públicos vulneráveis, trabalho em rede (principalmente ao nível da ligação com o IEFP, com o mundo empresarial e com outras organizações da Economia Social, no sentido da partilha de recursos). A opção pelo desenho qualitativo de metodologias sofreu uma reconfiguração, na medida em que se revelou essencial o desenho de perfis de organizações, a partir da abordagem quantitativa, para que a continuidade do desenho metodológico contribuísse para o aprofundamento da análise da forma mais adequada, face aos perfis organizacionais detetados. Esta reconfiguração do desenho qualitativo de metodologias deu assim lugar à opção pela realização de um conjunto de entrevistas a agentes estratégicos nos domínios em análise, tendo sido realizadas um total de 19 entrevistas<sup>74</sup> (3 com investigadores [Carlota Quintão; José Varejão; Jordi Estivill]; 3 com entidades estratégicas [IEFP; Centros de Emprego de Guimarães e Leiria; CASES]; 12 com OES [CEPAC; CSPPinheiro; ACISJF; Recovery; Artenave; Caritas Viseu; Centro Social Polivalente de Ega; Santa Casa Misericórdia de Santarém; Comunidade Vida e Paz; Fundação Porto Social; Fundação ADFP – Ass. para o Desenvolvimento e Formação profissional de Miranda do Corvo]) e 2 Grupos de Discussão com beneficiários de PAE. Todos os guiões se orientam de acordo com os 3 principais eixos do estudo: 1) caracterização da economia social enquanto entidades empregadoras; 2) enquanto entidades

<sup>74</sup> O anexo 3.2 contém uma tabela síntese de identificação dos entrevistados, na qual se sistematizam as siglas de identificação de cada um deles, tal como são utilizadas na autoria das citações.

promotoras da empregabilidade de públicos vulneráveis e 3) recurso a políticas ativas de emprego como instrumentos de apoio à empregabilidade. No anexo 3.1 encontram os guiões de entrevista sistematizados, no sentido em que existem questões transversais a todos e outras que se especificam para cada entrevistado. Incluímos igualmente neste anexo a nota introdutória de enquadramento apresentada a todos os entrevistados/as. A seleção dos entrevistados prendeu-se, como se referiu, com a forte ligação dos mesmos à problemática em análise. No âmbito das OES a sua seleção obedeceu a critérios que pretendem uma pluralidade de perspetivas, nomeadamente, entidades com resposta ao inquérito da 1ª fase do estudo e novas entidades; dimensão das entidades (pequenas - 1 a 25 colaboradores; médias - 25 a 50 e grandes - mais de 50) e recurso a PAE (baixo recurso - até 20% dos colaboradores em PAE; médio - 20 a 50% e forte recurso - 50 a 75%).

Especificando e caracterizando o perfil dos entrevistados, um primeiro grupo de entrevistas foi organizado no sentido de auscultar os Investigadores, ou seja pessoas com um percurso académico e/ou de investigação relevante na área das Políticas Ativas de Emprego e na sua relação com a Economia Social. Assim, tal como referido, entrevistámos Jordi Estivill, um investigador social catalão, com uma forte ligação à EAPN Portugal, e que tem colaborado em vários projetos, publicações e estudos no âmbito das políticas sociais. Possuidor de uma longa carreira académica como professor visitante em vários países da Europa e da América Latina, bem como trabalhos desenvolvidos em organizações como a OIT e os Observatórios da pobreza e exclusão social na Catalunha, Budapeste e Lisboa.

José Varejão, professor da Faculdade de Economia da Universidade do Porto, coordenador da equipa que realizou o estudo sobre políticas ativas de emprego, entre os anos 2004 e 2011 em Portugal e que avaliou a empregabilidade dos participantes.

Carlota Quintão, socióloga e formadora da A3S, empresa social sob a forma de associação sem fins lucrativos, que se dedica à investigação e desenvolvimento com a missão de promover o empreendedorismo social e a sustentabilidade do terceiro setor e membro da RESIT (Rede de Empresas Sociais para a Inserção pelo Trabalho).

O guião elaborado para estes entrevistados versava sobretudo sobre a relação histórica entre as OES e a empregabilidade tendo presente nesta abordagem as PAE e de que formas estas vieram alterar as políticas de empregabilidade das OES. Procurou-se saber a opinião destes investigadores no que respeita

às parcerias com outros stakeholders e o balanço destas medidas no domínio da empregabilidade em tempos de crise económica e de elevadas taxas de desemprego. Debateu-se o futuro das OES, enquanto agentes promotores de empregabilidade. Foram ainda abordadas outras questões relevantes, sobretudo no que diz respeito à investigação sobre as PAE, a sua aplicação e as respostas que procuram dar, o seu peso económico (enquanto criadoras de emprego e de valorização de recursos humanos); os efeitos nos chamados “públicos desfavorecidos” e as implicações políticas e sociais destas medidas.

No grupo que denominamos de Entidades Estratégicas, entrevistamos as entidades que tutelam diretamente as PAE: o IEFP através do Diretor de Serviço da Promoção do Emprego e dois Centros de Emprego localizados em diferentes zonas do país (Guimarães e Leiria), tendo como critério a localização numa região com uma taxa de desemprego abaixo da média nacional (Leiria) e outra onde essa taxa era mais alta (Guimarães). Neste grupo foi ainda entrevistado o presidente da CASES (Cooperativa António Sérgio para a Economia Social) enquanto entidade aglutinadora do setor da Economia Social em Portugal. Nestes guiões procurou-se o balanço das PAE em Portugal, o seu potencial, bem como o tipo de perfil de entidades que recorrem. A visão estratégica sobre as PAE e a relação com as entidades parceiras foram igualmente abordadas nestas entrevistas, bem como as principais vantagens e desvantagens. Como tema central a questão dos “públicos” e o contributo das PAE para a empregabilidade destes grupos, nomeadamente o papel das OES como plataforma de emprego, constituíram uma das principais abordagens.

Constituímos ainda neste painel de entrevistas um conjunto de OES<sup>75</sup> cujos critérios de seleção foram diversificados e em função das respostas obtidas através dos questionários colocados on-line numa fase de recolha desta informação. Neste sentido foram selecionadas doze organizações distribuídas pelo país e localizadas em 7 distritos (Lisboa, Porto, Coimbra, Castelo Branco, Viseu, Santarém e Braga) abrangendo áreas rurais e urbanas: áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, concelhos interiores do país e em contexto rural (Idanha –a –Nova, Moimenta da Beira, Miranda do Corvo, Vieira do Minho) bem como cidades de média dimensão (Santarém e Viseu). Outro dos critérios utilizados foi a resposta ou não resposta ao inquérito on-line, bem como a própria dimensão da OES (pequena, média ou grande) e a “família” da economia social a que pertencia (misericórdia, associação de desenvolvimento local, centro social, fundação, etc.). Finalmente a utilização em escala das PAE foi outro dos critérios utilizados, no sentido em que entrevistamos OES que recorriam pouco ou muito a PAE em função do seu

<sup>75</sup> No anexo 3.3 apresentamos uma caracterização síntese das OES entrevistadas.

quadro de pessoal, como já referimos. A abordagem em termos de entrevista divide-se em três partes: a organização enquanto agente empregador (papel das PAE, recurso a PAE, relações profissionais e desempenho dos colaboradores); enquanto agente promotor de empregabilidade (principais respostas na área do emprego/formação, redes de parcerias estabelecidas, resultados obtidos) e finalmente a abordagem às PAE tendo em conta a experiência da organização relativa a cada uma das medidas, questionavam-se ainda as OES sobre os esforços realizados em termos de integração dos beneficiários das PAE.

Organizámos ainda dois grupos de discussão com beneficiários de PAE no Porto e em Águeda, que designámos por grupo externo e interno, considerando que o primeiro integrava pessoas encaminhadas através dos serviços de emprego de uma instituição para uma medida de política ativa de emprego, estando a desenvolver a mesma em contextos externos à instituição sinalizadora. O grupo interno envolveu beneficiários diretamente identificados pelas instituições no seio das quais se encontram a desenvolver as PAE<sup>76</sup>. Estes grupos foram constituídos, em cada um, por doze pessoas e o guião aplicado por um moderador e um relator dirigindo as questões o orientando o tempo. Relativamente aos guiões as questões levantadas foram dirigidas à visão pessoal sobre as oportunidades de emprego oferecidas nas organizações de economia social; as vivências nas PAE (procurando perceber a experiência de cada um face ao trabalho desenvolvido) e as perspetivas de futuro após a permanência numa medida.

---

<sup>76</sup> No anexo 3.4 encontram a caracterização síntese dos participantes nos grupos de discussão.



# III A MULTIDIMENSIONALIDADE DA EMPREGABILIDADE NAS OES

## III A.1. CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA SOCIAL ENQUANTO AGENTE EMPREGADOR

O setor da Economia Social assume uma dimensão significativa no total da atividade económica, de qualquer país, quer em termos de números absolutos, quer relativamente à abrangência das atividades que desenvolve e conseqüentemente o número de empregos que gera.

Embora as estatísticas o confirmem, o reconhecimento desta dimensão é relativamente recente e ganha notoriedade no final do século XX, quando o setor apresenta um potencial de crescimento difícil de ignorar e se torna um empregador significativo, em todas as economias europeias.

Jordi Estivill, na entrevista que nos concedeu, assinala alguns marcos importantes desse reconhecimento tais como: a Cimeira do Luxemburgo em 1997 *“porque foi aí que na primeira vez a relação entre a empregabilidade e a economia social é referida de forma intrínseca a uma estratégia europeia. Até esse ponto, existia uma distância muito grande (no contexto da U.E.) relativamente à Economia Social como empregador... isto constitui uma vitória para o mundo da Economia Social”*. Posteriormente a Cimeira de Lisboa (2000), uma vez que estabelece a criação do Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI) e dos Planos Nacionais de Emprego (PNE) que, por sua vez, constituem na época: *“um sinal de esperança no que respeita ao tema do emprego, tendo como base o triângulo nela definida. No entanto, com a revisão de meio-termo da Estratégia de Lisboa e a introdução da “competitividade” no triângulo inverte-se a tendência demonstrada*

*desde a Cimeira do Luxemburgo e a partir de 2005, a União Europeia introduz os planos de integração económica e também, medidas de cariz neoliberal. Nesta altura, a União Europeia afasta-se da promoção das políticas de empregabilidade e inclusão social”.*

Se nos reportarmos à realidade nacional, este reconhecimento assenta em números bastantes expressivos em termos do PIB nacional do setor. De acordo com a Conta Satélite da Economia Social<sup>77</sup>, em 2010 a Economia Social representava 2,8% do Valor Acrescentado Bruto (VAB) nacional, 5,5% do emprego remunerado e 4,7% do emprego total. Incluíam-se no setor cerca de 55.000 unidades, distribuídas por um conjunto diversificado de atividades. Nesta contabilização refere-se que empregava cerca de 227 mil pessoas (em 2010) e que a remuneração média correspondia a 83,1% da média nacional (embora com dispersão significativa). Das cerca de 55 mil unidades consideradas, as associações e outras organizações representavam 94% do total e destas um pouco mais de metade (cerca de 52,6%) dedicavam-se à ação social.

Estes números são visíveis no que respeita ao crescimento significativo do setor, como demonstra um estudo da SERGA, que revela a evolução dos trabalhadores por conta de outrem nas atividades de apoio social em Portugal em 10 anos (1999-2009) e que representou um acréscimo de cerca de 10000 postos de trabalho. Este potencial de crescimento é sobretudo importante quando as próprias OES o incorporam nas suas opções estratégicas, tal como refere um trabalho realizado pela EAPN Portugal em 2011<sup>78</sup>, relativamente à visão futura das OES: *“vêm para além de uma assistência imediata e que pretendem preparar e facilitar o acesso ao mercado laboral”*. Assume-se neste estudo que os *“tempos futuros no setor deverão contemplar a empregabilidade como uma dimensão prioritária, combinando-a com outros serviços às populações. O próprio ressurgimento da economia social tem como uma das prioridades a criação de emprego e a qualificação do setor como fator de reforço do seu papel na economia em geral e na constituição de alternativas à economia privada e à do setor estatal.”* (Veiga et al, 2011: 17).

No entanto este crescimento tem sido sobretudo ao nível dos empregos na área da ação social. Assim, no que respeita às OES como empregadoras Luís Capucha<sup>79</sup>, assume que: *“o emprego social proporcionado pelas ONG’s, sendo importante, é suficiente? Não o é. O contributo do campo da solidariedade social para o investimento terá de ser feito para além dos tradicionais empregos sociais (que todavia continuarão a constituir um precioso contributo das ONG’s) através da plena utilização dos efeitos da valorização*

<sup>77</sup> A Conta Satélite da Economia Social é resultante de um protocolo de cooperação assinado entre o Instituto Nacional de Estatística e a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES), tendo divulgado os seus dados em 2013, os quais reportam a 2010.

<sup>78</sup> VEIGA, Fátima et al (2011), *Um retrato das ONG’s de Solidariedade Social em Portugal*, Porto: Cadernos EAPN 16.

<sup>79</sup> CAPUCHA, Luís (1995) *ONG’s de solidariedade Social: Práticas e disposições*. Porto: Cadernos REAPN 2.

*dos recursos humanos e do bem-estar social.*” (Capucha, 1995: 46). O estudo da EAPN reforça a mesma ideia: *“As discussões em torno da existência ou não de um Estado-Providência em Portugal não descuram de forma alguma o papel importante das ONG’s, quer ao nível da resposta que dão aos problemas sociais, quer ao nível do seu papel enquanto empregador e impulsionador da economia, pela criação de inúmeros postos de trabalho na área social”*. A história recente *“vem comprovar que as ONG’s são um dos principais empregadores.”*(Veiga et al, 2011: 17).

Raquel Campos Franco<sup>80</sup>, que desenvolveu um estudo sobre o Terceiro Sector em Portugal, comparando-o com outras realidades europeias e mundiais, denominado: *“O sector não lucrativo português numa perspetiva comparada”*, em parceria com a Universidade Johns Hopkins, reforça a ideia do peso significativo das OES enquanto entidades empregadoras: *“o setor não lucrativo português constitui uma força económica significativa e emprega mais pessoas do que algumas indústrias de dimensão considerável. As características do setor não lucrativo português refletem a longa história de desenvolvimento da sociedade civil do país. Esta história foi influenciada por quatro impulsos: a herança da Igreja Católica Romana; a longa tradição de mutualismo; a longa história de controlo político autoritário; e, por último, a recente tradição democrática que conduziu a uma crescente confiança do Estado nas organizações privadas não lucrativas.”* (Franco, 2005: 30). Neste sentido, o valor social do setor da Economia Social reflete-se, por um lado, ao nível da oferta de bens e serviços para as pessoas vulneráveis, a quem o setor público nem sempre consegue responder e, por outro lado, ao nível da criação de emprego, uma vez que tem vindo a assumir um significativo peso no total do emprego assalariado em alguns países. Mas não é apenas significativo ao nível do emprego no setor social, ele apresenta outras possibilidades de crescimento. A esse nível Alcides Monteiro afirma: *“a economia social não pode ser reduzida a um programa de inserção e de promoção da empregabilidade, sobretudo quando concebida apenas sobre o prisma de um setor de transição para a economia de mercado ao serviço do Estado. A história dos organismos que a compõem tem profundamente marcado o desejo de expressão livre das comunidades e a procura de alternativas inovadoras que lhes permitissem ter poder para controlar o seu destino, em tempos de crise marcados pela exploração e experimentação de condições de vida muito precárias”* (Monteiro, 2004: 101).

O estudo da SERGA<sup>81</sup>, vem-nos ainda revelar que o peso da economia social em Portugal, embora apresentando valores abaixo da média europeia, deve ter em conta que o setor dispõe de um elevado potencial para gerar empregos estáveis, devido principalmente, à natureza não deslocalizável das suas atividades.

<sup>80</sup> FRANCO, Raquel Campos (2005b), “Defining the nonprofit sector: Portugal”, in Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, nº 43. Baltimore: The John Hopkins Center for Civil Society Studies.

<sup>81</sup> SOARES, Cândida; FIALHO, José António Sousa [et al.] (2011) - *A Economia Social como fator de inclusão social*. Lisboa: SERGA.

Retomando a Conta Satélite, verificamos que as OES foram responsáveis pelo pagamento de 4,6% do total das remunerações, 2,4% da despesa de consumo final e 3,2% da FBC (Formação Bruta de Capital). Analisar mais pormenorizadamente estes dados, do ponto de vista desta caracterização, importa para o objetivo que nos propomos, porque estes nos ajudam a perceber o que significa o setor em termos de emprego e a sua estrutura produtiva, os seus recursos humanos e os traços de empreendedorismo. Recorrendo ainda à Conta Satélite, cerca de 50% das organizações da Economia Social desenvolviam a sua atividade na área da cultura, desporto e recreio. Os cultos e congregações e a ação social também apresentavam um peso bastante significativo no universo das organizações (15,8% e 14,0%, respetivamente). Imediatamente a seguir, mas com um peso relativo inferior a 5%, encontravam-se as organizações no âmbito do desenvolvimento, habitação e ambiente (4,9%), as organizações profissionais, sindicais e políticas (4,7%) e as organizações de ensino e investigação (4,2%). As atividades com menor representatividade em número estavam relacionadas com a saúde e bem-estar (1,5%), o comércio e serviços (1,2%), as atividades de transformação (0,7%), a agricultura, silvicultura e pescas (0,5%) e, por fim, as atividades financeiras (0,2%). A forte heterogeneidade do setor, tanto em número como no tipo de atividades desenvolvidas é uma das suas principais características. Contudo, analisando o setor em termos de distribuição do emprego remunerado (equivalente a tempo completo) por atividade, permite denotar uma hierarquização distinta da anterior. Com efeito, 48,6% do emprego nas organizações da Economia Social concentrava-se nas atividades de ação social<sup>82</sup>. Seguiam-se as atividades de cultos e congregações (15,8%), ensino e investigação (10,5%), e a cultura, desporto e recreio (5,4%). A ação social foi responsável por 32,7% da produção da Economia Social, seguindo-se as atividades de transformação (13,6%), o ensino e investigação (10,3%) e os cultos e congregações (10,2%). A ação social destaca-se novamente, tendo recebido 51,8% das transferências correntes e subsídios. Os cultos e congregações absorveram 14,6% e o ensino e investigação 13,9%. A ação social e atividades financeiras receberam 53,4% e 43,0%, respetivamente, dos rendimentos de propriedade da Economia Social. Os outros recursos do setor incluem as contribuições sociais, as transferências de capital e os outros impostos sobre os produtos. Uma vez mais, parte significativa destes outros recursos (42,0%) foi recebida pela ação social.

---

<sup>82</sup> No âmbito da Classificação das Atividades das Organizações da Economia Social (CAOES), que constitui uma adaptação da Classificação Internacional das Instituições sem Fim Lucrativo (ICNPO), utilizada pela CSES, incluem Ação Social os seguintes exemplos: Serviços de ação social das Misericórdias, das Associações de Socorros Mútuos, Serviços Humanitários, Serviços de apoio ao cidadão deficiente, serviços de apoio a idosos e reformados, serviços de apoio à infância e Jovens, Serviços de solidariedade social prestados por associações, IPSS, Cooperativas e casas do povo equiparadas a IPSS, Atividades de voluntariado, organizações cívicas e de defesa de direitos, atividades de filantropia, entidades de emergência e resgate (Ex: Bombeiros Voluntários), bancos alimentares e outros serviços de solidariedade

Destacando mais uma vez o domínio da Ação Social, das 55 mil unidades da CSES existiam mais de cinco mil organizações que detinham o estatuto de IPSS, sendo a forma jurídica da maioria a de associação sem fins lucrativos (84,3%) (à semelhança do que acontece no presente estudo), seguindo-se as Misericórdias (6,8%), as Fundações (4,2%), as Mutualidades (2,4%) e as Cooperativas (2,3%). Em 2010, as IPSS desenvolveram a sua atividade sobretudo na ação social (64,4% do número total). Cerca de 19% das IPSS estavam classificadas nos cultos e congregações, correspondendo a Irmandades das Misericórdias e outras congregações religiosas.

Voltando ao perfil das OES em Portugal, através da análise comparativa do VAB e emprego do setor da Economia Social com alguns ramos de atividade da economia portuguesa, é possível apreender melhor a sua importância. Pode observar-se que, em 2010, o VAB do setor registou um valor superior a atividades como eletricidade, gás, vapor e ar frio, agricultura, silvicultura e pesca e ainda agro-indústria e telecomunicações. O emprego remunerado na Economia Social (avaliado em ETC), ao atingir 5,5% do emprego total, revelou uma capacidade empregadora superior a ramos de atividade tradicionalmente caracterizados pela utilização intensiva de trabalho. Salienta-se o ramo de atividade de saúde humana (4,8%), onde também estão presentes organizações da Economia Social.

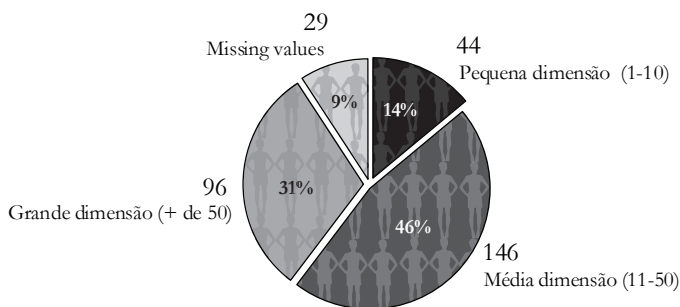
Efetivamente, o potencial de crescimento do setor face às alterações demográficas em curso, reúne um conjunto de contornos que importa ter em conta. Neste sentido, perspetivam-se alterações substanciais nos modelos de gestão, nas formas de sustentabilidade económica, nos recursos humanos, na formação de quadros dirigentes, no estabelecimento de parcerias, e na adoção de novas práticas, face a novos desafios da intervenção social. Um destes desafios coloca-se em relação às políticas de recursos humanos. Duma forma geral, os serviços sociais têm vindo a crescer em Portugal e na Europa, nas últimas décadas. Em grande parte este crescimento está diretamente relacionado com as transformações demográficas em curso, mas também com as modificações nas estruturas familiares e com a crescente preocupação com a coesão social. Uma fatia considerável do crescimento do emprego está assim direta e indiretamente relacionada com a prestação destes serviços, muitas vezes financiados pelos orçamentos públicos, mas igualmente pelo setor privado, que vê na área um mercado “interessante”, do ponto de vista puramente económico. Este crescimento, embora variando muito de região para região, baseia-se sobretudo no aumento do apoio a idosos (acentuado pelo envelhecimento da população) e pelo desenvolvimento dos serviços de cuidados a crianças, este particularmente relacionado com as políticas de emprego, de forma a permitir a participação de mulheres e pais

solteiros no mercado de trabalho, assim como de pessoal qualificado. São estes dois subsectores da ação social que mais cresceram em Portugal, tal como se verificou gradualmente na última década.

Segundo o estudo da SERGA<sup>83</sup>, esta mão-de-obra é formada em grande parte por trabalhadores com o ensino básico e com baixas qualificações (63,5 % e 60,7 % respetivamente), cerca de 10% trabalham há mais de 20 anos, sendo as categorias profissionais predominantes as de trabalhador auxiliar e auxiliar de pessoal técnico. O mesmo estudo, perspetivando um cenário futuro, e tendo em conta o horizonte de 2020, relativamente às necessidades de recursos humanos (particularmente ao apoio a idosos), calcula com base em dois cenários (alto e baixo), que o crescimento de postos de trabalho será na ordem dos 600 por ano (cenário baixo) e 4700 (cenário alto), sendo as categorias mais necessárias as de gestor, diretor técnico, educadores de infância, enfermeiros, auxiliares de pessoal técnico, animador cultural, ajudante de ação direta, encarregado de serviços gerais, cozinheiro, auxiliares de creche, trabalhador auxiliar, trabalhadores de lavandaria, motoristas e administrativos.

Relativamente à nossa amostra, obtida segundo os critérios já referenciados no capítulo II.1 na caracterização dos inquéritos chegamos a um conjunto de 315 entidades que empregam um total de 16873 colaboradores. Destes colaboradores 1505 (9%) encontram-se integrados através de Políticas Ativas de Emprego, questão que abordaremos com mais detalhe seguidamente. No conjunto dos 16873 colaboradores, a média de colaboradores por organização é de 30, predominando igualmente as organizações de média dimensão [com 11 a 50 colaboradores] (46%) como o gráfico n.º5 nos demonstra.

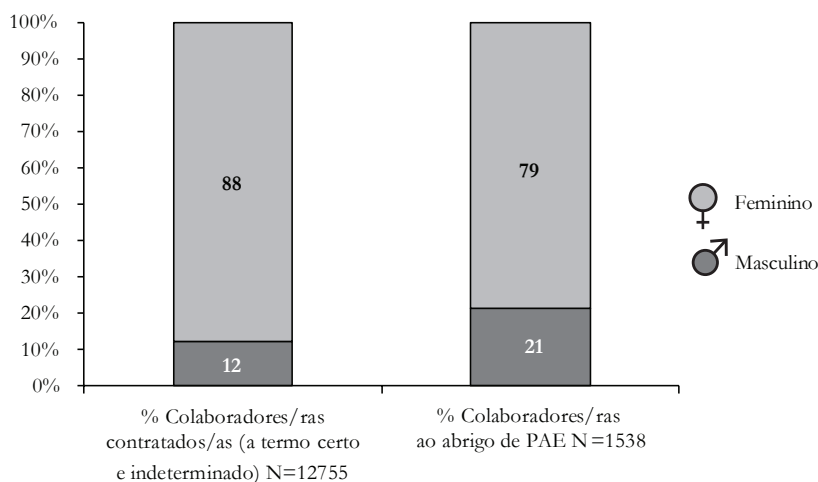
**Gráfico 5\_ Dimensão das organizações por n.º. de colaboradores**



<sup>83</sup> SOARES, Cândida; FIALHO, José António Sousa [et al.] (2011) - *A Economia Social como fator de inclusão social*. Lisboa: SERGA.

Relativamente à caracterização sociodemográfica dos colaboradores verificam-se diferenças entre o perfil de colaboradores contratados das OES (a termo certo e indeterminado) e os colaboradores em PAE.

**Gráfico 6\_ Colaboradores por sexo**

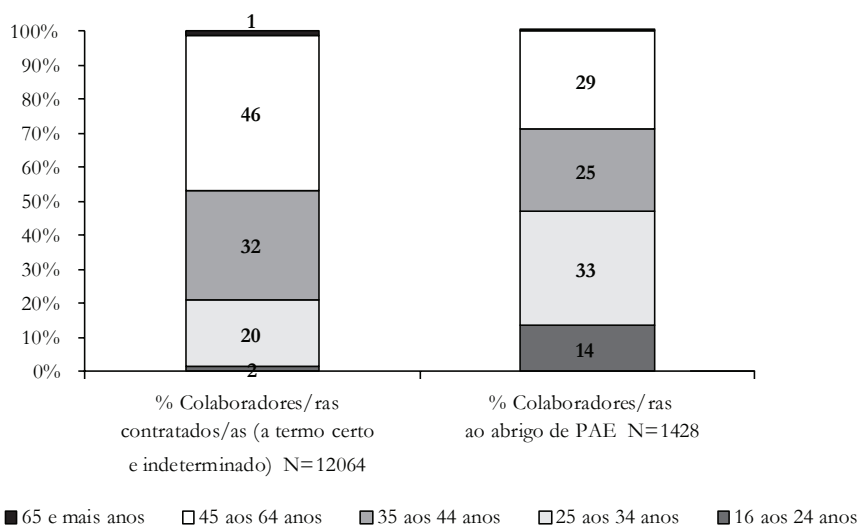


Estas diferenças verificam-se desde logo ao nível do **sexo dos colaboradores**, como o gráfico nº6 acima nos demonstra. O perfil-tipo que os dados nos traçam aponta, em ambos os contextos, para uma presença predominante de colaboradores do sexo feminino, ela é ainda mais significativa nos colaboradores contratados. Nestes últimos, 88% são mulheres, já nos colaboradores em PAE, a percentagem é de 79%. Estes números apresentam valores muito próximos do estudo da EAPN, já citado, (89,8 % Mulheres e 10,2 % homens) em que a feminização do setor é um dado assinalado “... *O setor social continua ser um setor onde as mulheres predominam, quer quando exercem uma atividade remunerada, quer mesmo quando se trata do exercício do voluntariado... a feminização inerente ao setor é igualmente revelada pela prevalência deste grupo em todas as categorias profissionais, desde os Diretores Técnicos até aos auxiliares*” (Veiga et al, 2011:54). Também Varejão e Dias (2012), no seu estudo de avaliação das políticas ativas de emprego nos confirmam estes dados: cerca de 2/3 dos participantes nas medidas (PAE) são mulheres, que representam a maioria dos abrangidos por todas as medidas, com exceção das medidas de apoio ao empreendedorismo, dos cursos de aprendizagem e dos cursos de formação para jovens, não possuímos nestes últimos casos dados na nossa amostra uma vez que não nos centramos nestas medidas.

Esta distribuição por sexo nesta amostra remete-nos para uma nota sobre dois fatores coincidentes com o setor da Economia Social em Portugal: a feminização que já nos referimos no parágrafo anterior e o crescimento do setor dos serviços,

duas características inerentes ao setor. No ponto 2 - do enquadramento teórico, já assinalámos que 87 % dos novos postos de trabalhos criados (segundo o INE) possui estas características. Certamente que o setor social não é de todo alheio a esta evolução. Para muitas mulheres o “regresso” ao trabalho também se faz por esta via e as PAE podem contribuir para essa configuração.

**Gráfico 7\_Colaboradores por idades**

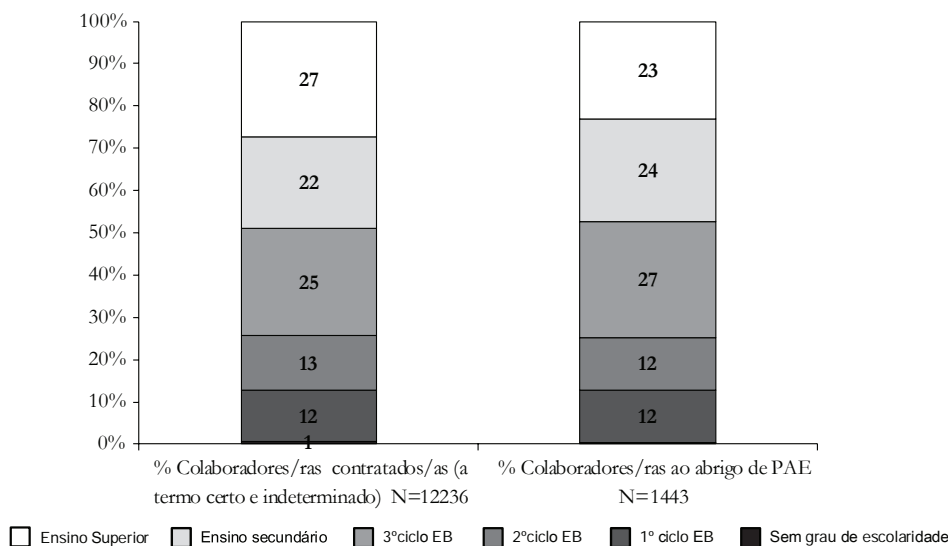


Relativamente às faixas etárias, destacam-se os colaboradores entre 45 e 64 anos, mas assumem igualmente relevância a faixa entre os 35 aos 44 anos. Também o estudo de Varejão e Dias (2012) nos aponta para dados análogos, tendo registado uma média de idades de 34,5 anos. Por sua vez os dados são relevantes no que respeita à integração de grupos etários de difícil empregabilidade como o dos 45-64 anos, um segmento da população ativa onde entre 2008 e 2013 se registou um aumento contínuo no que toca ao desemprego (de 191,1 milhares de indivíduos para 274,6) afetando todos os níveis de escolaridade, sendo igualmente este grupo etário o que regista a maior percentagem (27,6%) da população ativa no desemprego, no caso dos trabalhadores com mais idade, segundo o INE: “a duração do tempo de procura de emprego é um aspeto relevante, já que, à desvalorização das competências associa-se o problema das qualificações, em geral, mais baixas. Como refere Centeno “a duração é mais gravosa entre os mais velhos. A duração média do desemprego aumenta cerca de 6 meses por cada dez anos de idade” (GovInt, 2014:s/p)<sup>84</sup>.

<sup>84</sup> GovInt [Fórum para a Governação Integrada] (2014) – Artigo referente ao WS VII - Desemprego longa duração/+ 45 anos. Disponível em: <http://forumgovernacaointegrada.pt/index.php/component/content/article/88-problemas-sociais-complexos/workshops/129-ws-vii-desemprego-longa-duracao-45-anos>. [Acedido em fevereiro de 2014].

No caso dos colaboradores em PAE, o perfil etário é mais jovem, com maior destaque para os colaboradores entre os 25 e os 34 anos, confirmando o papel destas medidas enquanto impulsionadores do primeiro emprego e como instrumento de intervenção, ainda que apenas parcial, na questão do desemprego jovem. Verifique-se a este nível o capítulo I.2 sobre o mercado de trabalho em Portugal e as referências à evolução do desemprego/emprego jovem em Portugal.

### Gráfico 8\_ Colaboradores por escolaridade



Relativamente à escolaridade (cft gráfico nº8) em ambos os grupos de colaboradores, cerca de 50% dos mesmos possuem a escolaridade obrigatória. Destaca-se ainda uma maior percentagem, ainda que ligeira, de colaboradores contratados com ensino superior. No estudo de referência já significativamente abordado (Varejão e Dias 2012), é igualmente assinalado que a estrutura do desemprego/emprego apresenta três alterações fundamentais: “o envelhecimento da população, um surto imigratório importante e um aumento muito significativo do nível de escolaridade médio da população ativa” (Varejão e Dias, 2012: 25). Os mesmos autores assinalam que este último fator se deve em grande parte ao aumento da escolaridade média nos últimos 20 anos, fruto da aposta em políticas públicas de escolarização da população, como a qualificação do sistema de ensino, em equipamentos e recursos humanos e no aumento da escolaridade obrigatória. Não podemos igualmente deixar de referir a importância que a este nível detém a crescente necessidade de pessoal qualificado por parte das OES, em resultado dos seus processos de qualificação, como já anteriormente abordamos na matriz conceptual do presente estudo.

Uma vez mais, tendo como termo de comparação Varejão e Dias (2012) e referindo-nos a uma mesma população, importa indicar que neste estudo os cursos de aprendizagem, os cursos de educação e formação para jovens e os estágios são as medidas com participantes mais jovens; as medidas ocupacionais (CEI e CEI+) são as medidas em que os participantes são em média mais velhos (39,7 anos). Relativamente à escolaridade este estudo aponta para os cursos de educação e formação para adultos e as medidas ocupacionais como as medidas em que é maior o peso relativo dos participantes com baixa escolaridade, seguindo-se-lhes os cursos de educação e formação para jovens e cursos de aprendizagem. Os estágios são a única medida em que se destacam os participantes com habilitações ao nível do ensino superior.

### **A.1.1. Vínculos contratuais e apostas formativas**

Para o IIEFP, como órgão tutelar das PAE, as parcerias estabelecidas com as OES são fundamentais. Independentemente de todas as considerações que possam decorrer deste trabalho sobre a questão das parcerias, destacam-se duas vantagens assinaladas através das entrevistas às entidades e às OES: a capacidade de dar resposta à empregabilidade dos públicos mais vulneráveis e o combate ao desemprego, particularmente ao desemprego no setor da população ativa com mais dificuldades de inserção sócio laboral.

As OES enquanto agentes empregadores possuem uma regra – embora não generalizada, mas recorrente – que se pode definir como uma preocupação genérica de dar corpo à missão e valores das organizações quando se trata de recrutar no âmbito das PAE: privilegiar as camadas da população ativa que por norma se encontram mais afastadas do mercado de trabalho normal. Desde logo, isso implica a assunção da própria filosofia das PAE. No entanto estas políticas de recursos humanos possuem algumas nuances que iremos referir em análise posterior, mas como ponto de partida, esta é uma questão fundamental. Tal como nos refere uma instituição com uma larga história de integração de trabalhadores através destas medidas: *“Tendo em conta a missão da Instituição que é a promoção social da população ... que inclui a área de emprego. A Instituição é uma instituição para pessoas fragilizadas, seja qual for o facto de fragilidade social. Obviamente os que precisam de ser promovidos socialmente são os frágeis, os excluídos ou os em risco de exclusão daí que o grupo identificado até agora, se numa primeira fase foram crianças e deficientes, na primeira década. Na segunda confirmaram-se os deficientes e deixamos as crianças, até porque o Estado organizou-se de outra maneira, deixamos de ter o ATL e evoluímos para além das*

*“pessoas com deficiência para os desempregados de longa duração. E depois obviamente que temos a perspetiva de responder a quem nos solicita e são muitos, precisamente para questões de emprego, para trabalhar para sobreviver” (OES\_5).*

Nas políticas de recrutamento, é amplamente reconhecida pela tutela esta capacidade de integração, mas também a proximidade do “terreno” e conseqüentemente a integração local das populações, e o potencial de crescimento do setor da Economia Social, tal como o afirma um responsável do IEFP: *“de uma forma implícita as OES contribuem para a própria missão do instituto... o setor tem potencial de crescimento em áreas prioritárias: Cuidados continuados, prestações de cuidados de saúde, assistências domiciliárias, todas essas áreas da economia social. (...) Área em que se está a expandir e portanto, isso para o instituto tem muito interesse porque se está a expandir e vai criar emprego.”* Este potencial é – segundo o mesmo responsável – uma plataforma de transferência de serviços do Estado para *“um setor intermédio, que não fosse a esfera privada, não imediatamente para setores lucrativos, mas para um setor, digamos, intermédio, que é o setor da economia social” (EE\_1).*

Para a CASES o potencial de crescimento advém ainda do caminho que a Economia Social em Portugal está agora a percorrer. Nas palavras de um dos seus responsáveis, o setor em Portugal ainda que se situando abaixo das médias europeias de criação de emprego, apresenta perspetivas de crescimento: *“o setor da economia social em Portugal, tem uma margem de crescimento enquanto setor criador de emprego bastante grande, porque nós temos uma média europeia de sete e meio por cento (...) de emprego criado pela economia social e em Portugal, o que a conta satélite revela é enquanto emprego remunerado, temos cinco e meio por cento.”* Este potencial está implícito no novo quadro comunitário de apoio, que afetando verbas consideráveis à economia social e à criação de emprego, é considerado um indicador positivo e incentivador desse crescimento, na opinião do responsável da CASES, o setor: *“Vai crescer relativamente mais do que o conjunto da economia, é a minha perceção, ou seja, tenderá relativamente a crescer um bocadinho mais do que o conjunto da economia, terá mais potencial para criação de emprego relativamente ao conjunto da economia e portanto, é um setor que se for apoiado, com os mecanismos que estão previstos e se houver uma reforma legislativa e se houver um conjunto de mudanças que estão neste momento a decorrer, pode vir a dar um contributo muito relevante no combate, digamos assim, à crise.” (EE\_2).*

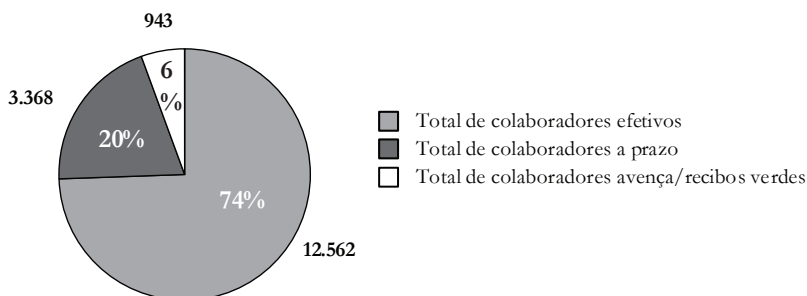
Se o potencial de crescimento é amplamente reconhecido pelas entidades oficiais que tutelam as PAE (IEFP) e representam o setor da Economia Social (CASES), ele é sobretudo encarado como gerador de empregos futuros. O próprio discurso das OES, reconhece este potencial, pese embora as dificuldades que atravessam, perante a necessidade de recursos humanos e a escassez de

financiamentos, motivo pelo qual recorrerem às PAE. Perante um cenário de possível expansão do setor, a gestão de recursos humanos e a sua organização, bem como as políticas de recrutamento variam consoante alguns fatores. Existem diferenças consideráveis na forma como as diferentes organizações percecionam e organizam estes recursos, ou seja como gerem esse potencial de crescimento e como definem as suas políticas de recrutamento. Procuramos indagar neste ponto algumas questões centrais para a perceção dessa gestão de recursos humanos e procurar algumas tendências das políticas de contratação, através da análise de dois fatores: os vínculos contratuais e a formação/qualificação ao longo da carreira. Relativamente ao primeiro ponto, procuramos saber sobre o tipo de estabilidade laboral nas OES e duma forma indireta se este é um terreno propício a outras formas de contratação (também por via das PAE). No segundo caso analisamos se a formação é adequada ao desenvolvimento das próprias organizações e consentânea com a sua visão estratégica.

Os tipos de vínculos contratuais predominantes nas OES são em grande parte determinados pelos tipos de acordos que estas organizações detêm com a Segurança Social, no sentido em que esta ao contratualizar um certo tipo de serviços impõe um determinado quadro de pessoal. Mas, ao mesmo tempo, as relações contratuais no seio das OES não estão isentas da influência da sua própria história, da sua missão, valores, do seu “projeto” de desenvolvimento local, da sua dimensão e da sua ligação ao meio envolvente.

Assim, na nossa amostra, no que respeita à distribuição dos colaboradores por tipo de vínculo (gráfico 9), verifica-se uma forte predominância dos colaboradores efetivos, que representam um total de 74%.

**Gráfico 9\_Distribuição dos colaboradores por tipo de vínculo laboral**



Esta predominância do vínculo de efetividade no enquadramento dos colaboradores das OES é um indicador relevante ao nível da estabilidade do emprego no seio das OES. Trata-se de um importante domínio a destacar, nomeadamente no âmbito de um quadro teórico que aponta a importância da Economia Social enquanto universo empregador de forte relevância e no seio do qual importa fazer emergir factos e reflexão em torno da questão do trabalho digno, o qual passa por várias dimensões, entre elas a da estabilidade de vínculos contratuais.

Reportando-nos ao estudo da EAPN sobre as ONG's de solidariedade social em Portugal em 2011, os dados apresentavam uma taxa de 67,5 % de efetividade, sendo os trabalhadores com vínculos precários (a prazo e avençados) 31,9 % (Veiga et al, 2011: 52), revelando assim uma amostra coincidente com a do presente estudo (mais de 2/3 dos trabalhadores efetivos).

Dado o carácter da sua missão, as OES procuram – independentemente do tipo de contrato que estabelecem com os trabalhadores – constituir a sua equipa técnica com pessoas que de certa forma poderão desempenhar estas missões, tendo em conta que o seu trabalho é determinado pelo principal objetivo da organização. Nesse sentido a rotação de trabalhadores não é uma situação desejável para manter um trabalho deste tipo, onde a exigência e dedicação aos beneficiários são condições para quem o desempenha. Veja-se o caso das OES que trabalham com públicos como pessoas portadoras de deficiência, pessoas sem-abrigo, ou outros grupos vulneráveis, onde o trabalho específico tem uma forte componente emocional, neste sentido mencionam que: *“procuram contratar pessoas que se sintam bem neste trabalho de apoio social”* (OES1).

Apesar desta constatação, é o contexto socioeconómico que em grande parte determina opções contratuais, tais como o maior ou menor recurso a contratos a prazo, a contratação no âmbito de PAE / part-time e outras formas de vínculos fora do quadro de pessoal determinado pelos acordos com a Segurança Social. Estas situações prendem-se naturalmente com a condição financeira das OES, mas igualmente com as parcerias desenvolvidas e com a própria dimensão da organização. As fórmulas de contratualização escolhidas flexibilizam procedimentos e acima de tudo permitem soluções que de outra forma não estariam ao alcance das organizações mais pequenas. Numa lógica exemplificativa, uma das OES de grande dimensão (OES4), localizada no interior Centro do país, refere-nos a utilização de estratégias combinadas de contratação de pessoal. Esta OES recorre frequentemente a estágios curriculares e outros estágios no âmbito do Programa Erasmus (estudantes estrangeiros) e Leonardo da Vinci

para recrutar e integrar em projetos que desenvolve localmente, tendo no entanto a preocupação de *“garantir o cumprimento de regras específicas que acarretaram a mudança organizacional”* (OES\_6) uma vez que está em processo de certificação de qualidade. Para além deste tipo de contratação recorre frequentemente a medidas de política ativa de emprego e possui um acordo específico com a Segurança Social para uma equipa multidisciplinar para trabalhar as questões do RSI. O responsável técnico explica-nos que os vínculos contratuais são por norma determinados pela *“estratégia da organização e pela política de recursos humanos”* (OES6), uma vez que a instituição está ligada a uma estrutura nacional e outras de tipo europeu e internacional.

A estratégia de contratação e de vinculação laboral está assim subjacente à política de Recursos Humanos e em muitos casos ao processo de qualificação da organização em curso: *“houve uma mudança recente na estratégia de contratação devido a uma tentativa de procurar os recursos humanos que estejam ajustados às funções desenvolvidas. O tipo de vínculos contratuais que têm vindo a ser assumidos ao longo deste último ano e meio, tem sido basicamente tentar fazer um enquadramento à atividade da organização face às suas necessidades e ir à busca das pessoas ajustadas às funções. Os vínculos contratuais têm vindo a ser ajustados um pouco ao tipo de medida existente.”* (OES4). As parcerias desenvolvidas ao nível local e regional facilitam e desenvolvem respostas complementares à estratégia de emprego de determinados públicos. Quando as OES não têm capacidade para absorver todos os postos de trabalho, articulam-se junto dos parceiros no sentido de encontrar soluções, exemplo disso é a indicação a outras OES de pessoas que são seus utentes e que necessitam de um trabalho.

Como adiante veremos, são sobretudo as organizações mais pequenas que apresentam um maior recurso a PAE's, revelando a influência da dimensão das OES nos seus processos de recrutamento. As políticas de contratação e de vinculação de pessoal variam assim face ao potencial de crescimento das OES e os serviços prestados às populações locais, tal como nos refere uma pequena organização do interior do país: *“o crescimento da instituição e de protocolos ocorreu a par do aumento do número de trabalhadores. Tem um pouco a ver com o número de utentes existentes, o número de acordos que iam conseguindo com a segurança social (...) também vai crescendo o número de trabalhadores.”* (OES8). Esse crescimento do número de colaboradores ocorreu inicialmente sustentado em políticas ativas de emprego, com o apoio do IEFP local: *“O que sei é que os primeiros trabalhadores estavam inseridos em programas do Centro de Emprego, políticas ativas de emprego da época “.* (OES8).

O recurso às PAE serve assim, em muitos casos, de complemento ao Quadro de Pessoal. Esta estratégia não se encontra apenas nas pequenas organizações,

embora nestas esta seja fundamental para suprimir dificuldades económicas, também as grandes OES a utilizam tal como o exemplo dado por uma OES que é o maior empregador do concelho, numa vila da região Centro: “... neste momento nós somos o maior empregador do Concelho. Contamos com 275 trabalhadores e relativamente aos vínculos contratuais 55% dos nossos trabalhadores estão connosco com contrato sem termo e os restantes 45% com contratos a termo. A organização conta com 275 trabalhadores, mas são 513 se contabilizar os estágios e as atividades ocupacionais e 637 se além desses se contar com os colaboradores ocasionais e voluntários” (OES12).

Do ponto de vista dos trabalhadores, o vínculo contratual é uma questão fundamental, uma vez que determina a sua posição na organização e inclusivamente define a sua segurança face ao trabalho, o seu modo de vida e apostas no futuro profissional. Nas entrevistas realizadas nos focus group dos beneficiários de PAE, a primeira constatação é de que, independentemente do vínculo, as opiniões não são necessariamente desfavoráveis, em grande parte pelas circunstâncias conjunturais do mercado de trabalho. As suas observações incidem mais noutros sentidos, nomeadamente no que diz respeito ao facto de se sentirem (ou não) tratados de forma diferente na instituição, à conflitualidade no trabalho, ou ainda à questão da obrigatoriedade da polivalência no desempenho das suas funções. Frequentemente, muitos dos participantes referem o recurso ao seu trabalho utilizando a multifuncionalidade - “na instituição onde me encontro não exerço apenas as funções para as quais fui contratada, sendo que também faço tarefas administrativas, contabilidade e receção. Nós somos um bocadinho multifunções na organização, não é? Pronto, eu sou designer gráfica e é claro que é uma ONG, nunca tem muita afluência de trabalhos ao nível do design gráfico. Vou fazendo consoante eles surgem. No resto do tempo faço render esse mesmo tempo e vou ajudando com tarefas administrativas. Faço receção, contabilidade também, etc.” (e2,GDBen\_int).

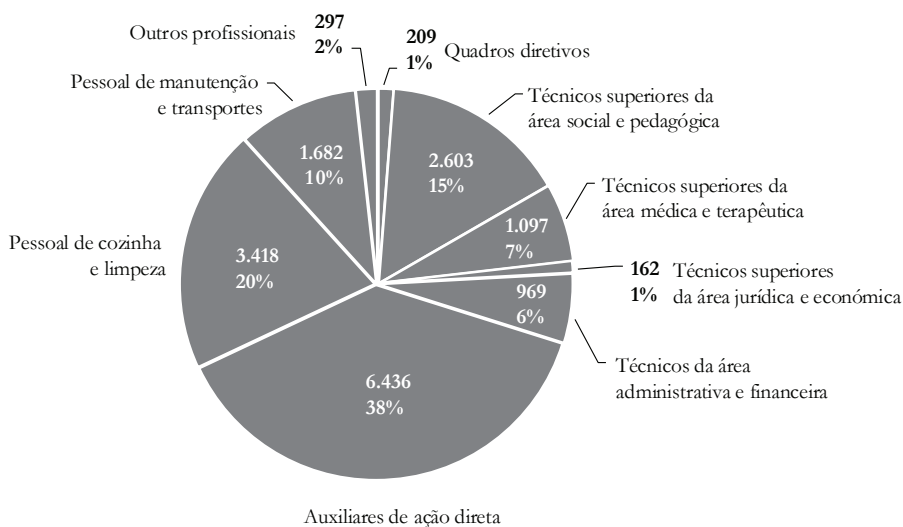
Mas nem sempre estas situações são encaradas do mesmo modo, tal como expressa uma entrevistada contratada no âmbito de PAE (e4,GDBen\_int), para desenvolvimento de Atividades Extra-Curriculares de apoio a crianças e jovens: “Portanto, a professora faz também esse serviço que é limpar a sala, ir buscar as crianças à escola, faz uma série de coisas que supostamente não era suposto ou não estava no contrato ser feito.” Neste sentido afirma que o seu dia de trabalho é despendido em larga medida na limpeza dos espaços da instituição e apenas no final do dia é que inicia as funções de apoio ao estudo para as quais foi contratada. Apesar desta situação, muitos entrevistados acabam por ter uma atitude que poderíamos qualificar de “*adaptação às circunstâncias*”, ou seja, face à inexistência de alternativas (pelo menos a curto/médio prazo), a situação de se encontrar contratado no âmbito de uma PAE serve de resposta ao desemprego prolongado e a sentimentos

de insegurança e de frustração: “Portanto, entre ter o certo, ter descontos e ter depois provavelmente direito ao fundo de desemprego porque tenho um contrato de um ano e estar a recibos verdes, eu optei obviamente por ficar através da PAE” (e4,GDBen\_int). Por outro lado, a polivalência pode permitir o desenvolvimento de competências e o aprofundamento de conhecimentos em novas áreas: “...atualmente sou rececionista na instituição, apesar de ter sido contratada para empregada de limpeza, levantaram-me a moral, fui empregada de limpeza, contratada como empregada de limpeza e agora sou rececionista também”. (e1,GDBen\_int).

Não obstante, este exercício de tarefas multifuncionais, combinado com um salário baixo, despoleta algumas críticas ao recrutamento através das PAE no seio das OES. É neste quadro, que um participante afirma: “as empresas privadas apostam na produtividade do funcionário, enquanto numa instituição da economia social tem que desempenhar um conjunto alargado de funções. Eu creio que os CEI+ têm um valor fixo, quatrocentos e dezanove euros e não tenho dúvidas relativamente àquilo que vou dizer. As instituições usam e abusam da polivalência, ao contrário do privado, que apostam na rentabilidade, na produtividade de um determinado funcionário”. (e3,GDBen\_ext).

Em complemento a estas posições a distribuição de colaboradores por grupos profissionais<sup>85</sup>, revelou-nos a existência de diferenças significativas nos vínculos contratuais.

**Gráfico 10\_ Distribuição dos colaboradores por grupos profissionais**



<sup>85</sup> Confrontar tabela 2 do anexo 2.2 com a tipologia de agregação das profissões em grupos profissionais.

Como demonstra o gráfico 10, predominam significativamente os grupos profissionais de auxiliares de ação direta (38%); pessoal de cozinha e limpeza (20%) e técnicos superiores da área social e pedagógica (15%). Este perfil profissional aponta-nos dados significativamente relevantes no que respeita à prestação direta de serviços às comunidades por parte das OES. Esta ligação ao tecido local é apanágio de muitas OES de base local e que surgem em alguns contextos como os principais empregadores. Além de empregadores as OES assumem-se assim, essencialmente, como prestadores de serviços às comunidades, através das suas múltiplas valências e serviços e no desenvolvimento de projetos. Citando o trabalho desenvolvido pela EAPN sobre as ONG's de solidariedade social: *“Sendo a intervenção das ONG's muito centrada na comunidade local, a percepção da maioria dos responsáveis por estas organizações é de que a população da zona em que intervêm reconhece o seu contributo no apoio às pessoas mais desfavorecidas.”* (Veiga et al, 2011:152).



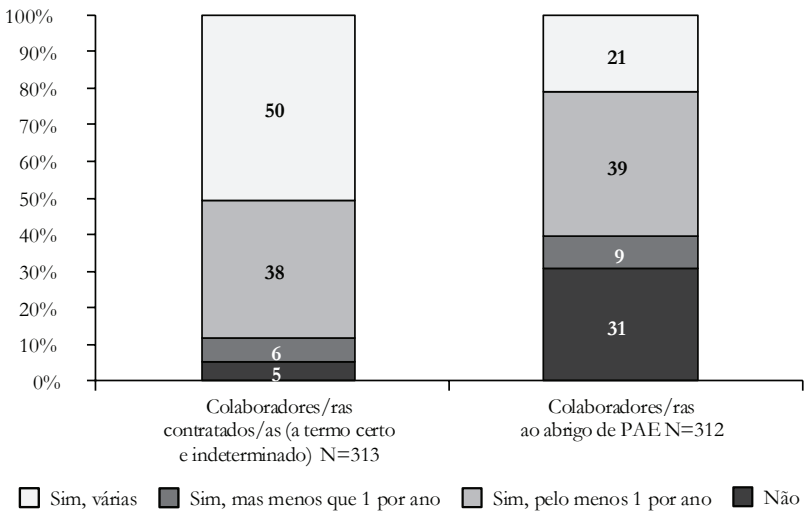
Como referimos, a análise dos grupos profissionais por tipo de vínculo, sistematizada na tabela nº6, vem-nos demonstrar algumas tendências. Neste sentido, o grupo profissional dos quadros diretivos é o que revela maior estabilidade de vínculo contratual, na medida em que 93% dos 209 colaboradores em quadros diretivos se encontram efetivos, comprovando categoricamente esta tendência. O estudo desenvolvido pela EAPN em 2011, confirma estes dados, pela sua proximidade relativamente às Direções das OES e também: “...é importante referir que cada resposta social que é prestada é enquadrada por legislação específica e regulamentos normativos definidos pela Segurança Social. Estes documentos estabelecem normas visando a constituição de todo o equipamento, assim como das equipas técnicas afetas ao mesmo...” (Veiga *et al*, 2011:55). Naturalmente que esta obrigatoriedade legal determina o âmbito da contratação de equipas com responsabilidade pelos serviços, como diretores técnicos, que por norma são quadros superiores (assistentes sociais, psicólogos e sociólogos).

Já no grupo profissional de pessoal de cozinha e limpeza e de manutenção e transportes, mais de um quarto dos colaboradores estão contratados a prazo - 25% e 27%, respetivamente - demonstrando assim uma desvantagem da posição destes grupos no que respeita à sua estabilidade contratual. Destacamos igualmente que 19% dos técnicos superiores da área social e pedagógica se encontram igualmente contratados a prazo, revelando alguma fragilidade do seu vínculo, principalmente face à sua relevância no conjunto dos colaboradores das OES. Numa situação de avença/recibos verdes os números são mais residuais, como já analisamos no gráfico nº9, sendo que é nos grupos de técnicos superiores da área médica e terapêutica e da área jurídica e económica que se verifica uma maior predominância destes vínculos – 31% e 33%, respetivamente. Este facto articula-se necessariamente com as funções que estes grupos desempenham, as quais se enquadram mais numa lógica de prestação de serviços específicos e mais pontuais.

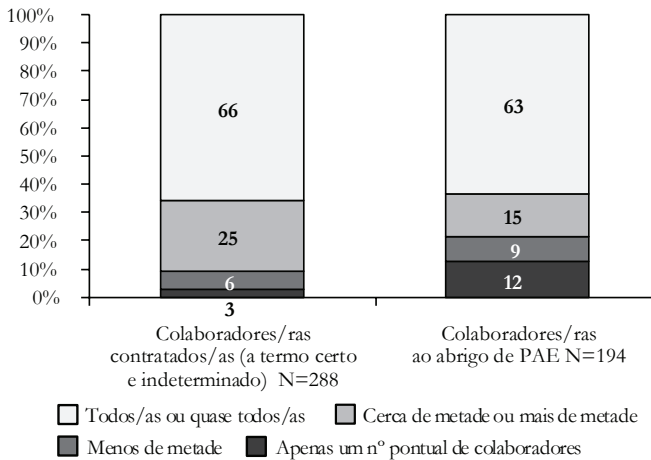
Apesar de todas as dificuldades e condicionantes relativas à gestão dos recursos humanos, as OES não abdicam de um processo de qualificação, que implica a formação dos seus colaboradores, assim como investimentos noutras políticas de recursos humanos, sendo esta inclusivamente uma prioridade estratégica. Reportando-nos mais uma vez ao estudo da EAPN: “A formação contínua dos seus colaboradores constitui um dos fatores de qualificação das organizações. Trata-se de uma prática comum no caso dos técnicos, relativamente frequente no caso do pessoal auxiliar e com uma expressão mais reduzida no caso dos dirigentes, em quase 40% das instituições os dirigentes não frequentaram qualquer ação nos últimos dois anos.” (Veiga *et al*, 2011: 152).

Em todas as entrevistas que realizámos a formação dos trabalhadores assume uma dimensão fundamental, pelo menos ao nível do discurso dos responsáveis, no entanto quase nada é dito sobre como essa formação se articula com a progressão na carreira. A formação pode assumir uma dimensão interna, ou então aplicada a um nível mais lato, quando estendida a voluntários e colaboradores externos das OES. Em algumas entrevistas foi-nos referido essa necessidade relativamente à extensão a outros colaboradores que não os trabalhadores do quadro ou contratados, nomeadamente face à necessidade de adequar os voluntários ao objetivos das organizações.

**Gráfico 11\_ Frequência de ações de formação (desde jan.2012)**



**Gráfico 12\_ Colaboradores abrangidos em ações de formação**



As apostas ao nível da formação (gráficos 11 e 12) nas OES são significativas, tal como nos demonstram os dados. 50% das OES afirmam que, desde Janeiro de 2012, os seus colaboradores têm frequentado várias ações de formação e estas têm envolvido todos, ou quase todos os colaboradores (66%). Verifica-se no entanto uma menor aposta formativa oferecida aos colaboradores integrados a partir de PAE, 30% dos quais não frequentaram ações de formação no período indicado. Estes dados corroboram a citação anterior do estudo da EAPN acerca da aposta na formação, onde é claramente identificado que a formação é tanto mais importante e frequente, quanto mais subimos na hierarquia da organização, exceção feita os dirigentes.

Relativamente aos trabalhadores contratados através das PAE os dados indicam assim que uma das vertentes dessas políticas ativas (a formação) respeitantes ao reforço de competências dos seus beneficiários, não se encontra disseminada da forma mais completa no seio das OES, sendo o acesso destes à formação mais reduzido do que o dos colaboradores contratados das OES.

Ainda ao nível da formação verificámos que os dados nos demonstram uma tendência importante a destacar. Ao correlacionarmos a dimensão das OES com os níveis de frequência de ações de formação verificámos uma correlação positiva ( $r=0,175^{**}$ )<sup>86</sup>, com as organizações maiores a apostarem significativamente mais na formação dos seus colaboradores contratados. Esta correlação já não se verifica nos colaboradores integrados por PAE. Tendo em conta que as OES de pequena dimensão revelam um recurso mais significativo a voluntariado e ao recrutamento por PAE, como mais à frente abordaremos, a questão que aqui referimos demonstra mais um traço de fragilização das OES de menor dimensão, com uma menor aposta na capacitação dos seus recursos, cumulativa com o maior recurso a instrumentos de apoio ao recrutamento como as PAE e mesmo uma maior aposta em voluntariado.

No entanto e ressalvando o caso dos trabalhadores no âmbito das PAE, a formação é assumida como parte de um processo integrador dos trabalhadores na vida das instituições, conferindo-lhes competências e mais-valias que se refletem no trabalho com as populações e com os utentes/beneficiários, tal como refere a responsável de uma grande instituição com mais de 200 trabalhadores: *“desenvolvemos periodicamente ações de formação para os nossos ativos internos, ou seja, mais ao nível do cuidado com o idoso, da alimentação e nutrição, de cuidados na doença mental e na higiene e segurança no trabalho. (...) estão sempre a surgir novas maneiras de trabalhar e pessoas novas ao serviço e temos sempre que ir reformulando e fazendo formação.”* (OES12).

<sup>86</sup> Correlação com um grau de significância de 0,003.

Em organizações onde o processo de qualificação está em curso, a formação é sobretudo assumida como algo intrínseco e inserido nesta fase da vida da OES, tal como nos refere uma das entidades: *“a formação de trinta e cinco horas por ano é uma necessidade da organização apesar do regime estabelecido. Nós começamos há uns anos a fazer a gestão da qualidade, tudo isso que foi muito importante, além do trabalho social também no processo organizacional. Temos essa formação não só porque está regulamentada mas porque achamos que é uma necessidade haver no mínimo 35h anuais para os colaboradores internos”* (OES6). Esta mesma organização complementa a formação dos seus funcionários com o incentivo à presença em seminários, congressos, workshops e outros eventos do género, objetivando o desenvolvimento de competências, inclusivamente usando a estrutura em rede nacional e internacional em que se encontra inserida. Outra modalidade de formação em que por norma as OES apostam é a que se realiza em contexto de trabalho, tendo como base um diagnóstico de necessidades das próprias instituições: *“No que diz respeito à formação, há uma aposta na formação dos colaboradores da instituição também em contexto de trabalho juntamente com outras instituições similares. A formação é realizada através de um prévio diagnóstico de necessidades. Temos apostado fortemente na formação interna para os nossos trabalhadores (...) com duas componentes que é a componente em sala e em contexto de trabalho aberta a outras Instituições congêneres. Temos feito através de uma análise de diagnóstico de necessidades em que os próprios trabalhadores manifestam que tipos de necessidades têm”*. (OES6).

Se a aposta na formação é um dado adquirido na vida e nas opções estratégicas das OES, ela tem algumas vertentes que vale a pena realçar: primeiro, não é aplicada com a mesma intensidade a todos os trabalhadores; segundo, não é aplicada com a mesma intensidade no que respeita aos trabalhadores contratados no âmbito das PAE; terceiro, os dirigentes das OES não apostam na formação para si próprios (por indisponibilidade ou exercício de outras profissões ao mesmo tempo que ocupam os cargos?). E sobretudo não encontramos quer ao nível dos discursos, quer nos dados disponibilizados uma relação direta e clara entre a formação e a progressão na carreira.

### **A.1.2. Condições e ambiente de trabalho**

Invariavelmente, as condições salariais nas OES entrevistadas são as praticadas pela tabela das IPSS: *“existe um condicionamento decorrente das tabelas salariais transversais à administração pública. As condições salariais, estamos sempre condicionados à tabela do público... a remuneração está dentro dos limites estabelecidos pela lei”* (OES1). Este condicionalismo decorre dos acordos estabelecidos com “a tutela”: *“Em*

*termos das condições salariais nós temos procurado ajustar os próprios vencimentos à categoria, ao trabalho desenvolvido por cada um. As condições salariais da organização tendo como base de referência os vencimentos da administração pública, por causa das parcerias que mantêm com o setor. Temos a linha do enquadramento quer do pessoal, quer das funções, quer dos vencimentos, na lógica do mercado e muito por base a similitude entre aquilo que acontece com a função pública que é um dos nossos parceiros referenciais. Nós aqui estamos muito próximos da antarquia e serve-nos de referência nessa base.” (OES7).*

No entanto, existem modalidades aplicadas em algumas OES que procuram compensar os seus trabalhadores, atribuindo-lhes algum tempo de compensação sob a forma de férias ou dispensas de serviço: *”No que diz respeito aos salários os trabalhadores da instituição são remunerados de acordo com a lei e tabela da instituição, existindo prémios não financeiros concedidos, por exemplo, mais dias de férias. Eu acho que tudo que tem a ver com financiamentos, salários, está sempre de acordo com a legislação. Nós seguimos a tabela, não há propriamente prémios, em termos financeiros não existem, mas depois há prémios de outra forma.” (OES8).*

O estrito cumprimento das tabelas salariais de acordo com as diversas tabelas (IPSS, União das Misericórdias, etc.) acarreta em algumas situações grande rotatividade e saída de trabalhadores, face a ofertas salariais mais atrativas. Um dos responsáveis entrevistados refere mesmo esta situação: *“Em termos de condições de trabalho e salariais o cumprimento da Lei tem sido feito, a tabela das Misericórdias, cumprimos com a tabela e com a legislação, é ponto de honra da Instituição, no entanto reconheço que a remuneração dos trabalhadores da instituição é reduzida e por isso, surgem situações de perda de colaboradores devido a essa circunstância” (OES10).* Algumas instituições tentam de alguma forma criar condições para que tal não aconteça, promovendo um ambiente de trabalho que possibilite manter os trabalhadores motivados: *“Nós temos a noção a comparar a tabela das IPSS’s, são ordenados baixos comparando com outros. A Instituição muitas vezes tenta, através do bom ambiente de trabalho e de outros incentivos tentar motivar os colaboradores porque a parte financeira, as pessoas têm a noção que é baixa e isso acaba muitas vezes por termos colegas que vão embora por essa razão” (OES10).*

Junto dos beneficiários de PAE, este tópico foi relativamente unânime na abordagem, embora com algumas diferenças na forma como é entendido. A unanimidade surge relativamente aos valores da própria remuneração, considerada invariavelmente *“baixa”* ou mesmo *“muito baixa”*. No entanto, para os entrevistados a remuneração não é entendida apenas no sentido estrito, ou seja, referindo-se apenas ao valor pago pelo salário, mas igualmente a todos os benefícios que lhe estão direta ou indiretamente associados: as férias, os horários de trabalho, as formas de compensação extra-salariais, a participação nas decisões de trabalho,

a possibilidade da continuidade do contrato, entre outras. Nestes últimos itens, referem algumas formas discriminatórias relativamente aos outros trabalhadores. Como verbaliza um entrevistado num dos grupos: *“Não senti propriamente, porque agora estou-me a lembrar que também referiu para falar da questão da remuneração. Realmente, acho que não é completamente justa uma vez que não vejo grandes diferenças em termos de horas de trabalho, em termos de cargo, em termos mesmo de responsabilidade. Não vejo grande diferença e depois no resto em termos de regalias, a diferença é exorbitante, não só na remuneração, mas também o facto de não haver férias.”* (e4,GDBen\_ext).

Mais uma vez, tal como ficou demonstrado relativamente ao ponto anterior (vínculos contratuais) estas situações nem sempre são entendidas de uma forma negativa, existe sempre um termo de comparação com situações anteriores de desemprego prolongado, ou dependência de uma prestação social (RSI, subsídio de desemprego) que no primeiro caso tem um valor muito mais baixo do que o do salário que recebem, além do fator psicológico motivador de se encontrarem a trabalhar: *“Estou a gostar, mesmo apesar da remuneração (...) Pronto e sei que neste momento, há pessoas lá há dezassete anos, por exemplo, que estão a receber o ordenado mínimo, fora as horas que fazem. Ou seja, comparativamente com essas pessoas não me posso queixar, não é? Porque sei que e para quem estava desempregada já é um incentivo”* (e7,GDBen\_ext). O desejo de uma maior remuneração combina-se, assim, com o sentimento de utilidade e de ocupação: *“É assim, claro que a remuneração não é a ideal, não é aquela que eu estava à espera. Estava à espera, é assim, porque tenho o acréscimo do subsídio de desemprego, não é? Mas em função do tempo, também o meu subsídio de desemprego, é um subsídio de desemprego baixo (...) ganhar o mesmo, preferi estar ocupada, foi um bocadinho o que eu pensei. Ganhar subsídio de desemprego, prefiro estar ocupada, desde que e o que eu vou ganhar a mais me dê para as despesas, pronto e como vi que dava tem sido assim.”* (e2,GDBen\_int).

A situação dos licenciados é igualmente focada quando se coloca a questão da remuneração. Confrontam-se com a necessidade de se integrarem no mercado de trabalho e com a vontade de exercerem a sua profissão com a realidade de uma baixa remuneração, comparativamente com as expectativas que construíram com a conclusão do seu curso: *“Eu não acho que seja uma boa remuneração, devia ser mais alta para um licenciado, mas pronto, acho que já é, se calhar já é um problema do país em geral e não só propriamente do estágio em si.”* (e5,GDBen\_int). A situação de estagiário é por vezes dúbia, relativamente ao estatuto e principalmente às funções desempenhadas, bem como às competências exigidas. *“Quanto à remuneração, se realmente formos por esta parte do estagiário, nós estamos ali para aprender, não acho que seja uma remuneração má. O que acontece na prática é que nós temos que fazer as funções exatamente como qualquer outra pessoa que ali está, ou seja, fazemos o mesmo trabalho, temos que mostrar trabalho porque ainda somos novos, acabamos por fazer um bocadinho mais. Depois temos um vencimento inferior.”* (e6,GDBen\_int).

Tal como já referimos, apesar das condições salariais baixas, as OES tentam de alguma forma compensar esta situação com outros incentivos não monetários aos trabalhadores. As condições no que se refere ao *ambiente de trabalho*, assim o indicam, uma vez que são dos aspetos mais valorizados entre os trabalhadores destas organizações. De facto, todas as organizações entrevistadas referiram o ambiente de trabalho como invariavelmente positivo, apesar de algumas referirem, no decorrer das entrevistas, alguma conflitualidade considerada “normal” entre trabalhadores. No que respeita à relação com as hierarquias, os responsáveis entrevistados não referem nenhuma conflitualidade específica, mesmo entre trabalhadores contratados e trabalhadores a tempo inteiro. Algumas instituições atribuem o que consideram ser “*um bom ambiente de trabalho*” ao “*investimento em recursos humanos*” decorrendo daí “*uma forte proximidade e uma aposta na rentabilização dos recursos humanos. Existe sempre uma relação de uma grande proximidade entre todos. (...) Rentabilizamos os Recursos Humanos ao máximo.*” (OES9). No entanto poucas são as organizações que desenvolvem estratégias motivacionais para além do salário e da já referida “*relação de proximidade*” com os valores e missão das instituições. Mas há exceções que confirmam a regra: “*Promovemos estratégias de motivação utilizadas por parte da instituição para motivar os nossos 120 trabalhadores (...) Temos direito a uma tarde de 3 em 3 meses para fazer ações de teambuilding, temos também anualmente o encontro de colaboradores, também é um dia fora, de formações e de intercâmbio. Nós somos 120 funcionários mas não estão todos em Lisboa. Somos maiores do que algumas pequenas empresas e a característica de cada núcleo também é diferente (...)*” (OES10).

Do ponto de vista dos beneficiários de PAE, no que respeita ao ambiente de trabalho, referem alguma conflitualidade inerente a lógicas de competitividade. Alguma dessa “*competitividade*” poderá eventualmente, no entender de alguns entrevistados, ser originária da sua própria situação e do facto de serem vistos como “*uma ameaça*” a outros trabalhadores efetivos. Nem sempre as instituições possuem mecanismos de forma a evitar esses conflitos, revelando-se ausentes, em alguns contextos, mecanismos de interação com os trabalhadores contratados, explicando-lhes as regras e as formas de funcionamento. Aparentemente é nas instituições onde a promoção do diálogo e onde a hierarquia é mais “*aberta*” que os conflitos diminuem “*Quanto às chefias, quanto à coordenadora é fantástica, porque a forma como pede, como explica, sabe fazê-lo e nós sentimo-nos à vontade. O que é muito bom, porque é assim que se cresce e a equipa é mais unida*” (e8,GDBen\_ext).

Trata-se assim de um setor onde estudos anteriores (Veiga *et al*, 2011) referem que as remunerações são baixas entre os trabalhadores menos qualificados, que o nível de dedicação aos utentes é alto e bastante orientado para o trabalho direto e onde as direções na maioria dos casos são pouco rotativas (40,7 % teve apenas 1 presidente

nos últimos 10 anos); pouco presentes (dependendo da dimensão, mas na maioria dos casos o presidente dedica entre 20 h semanais nas grandes organizações e 5 h nas pequenas) e centralizam a tomada de decisões (com 39,5% de organizações onde os processos de tomada de decisão são tomados pela Direção). Fatores como o ambiente de trabalho e as condições salariais e outros relacionados com o modelo de gestão enquadram-se no que o estudo referido anteriormente designa como *“responsabilidade pessoal assumida”* que tem uma incidência direta nestes fatores e explica algumas posturas veiculadas nas entrevistas e que julgamos prevalecer na maioria das OES em Portugal: *“a direção assume a responsabilidade na tomada das decisões, mas revela abertura face aos colaboradores, sobretudo aos que possuem cargos de chefia intermédia. Porém, a “responsabilidade partilhada”, em que as decisões são tomadas em conjunto com os colaboradores, assume um peso considerável. Ao contrário, o fechamento à participação dos colaboradores no processo de tomada de decisões é, pelo menos no plano das atitudes, uma situação com pouca expressão.”* (Veiga et al, 2011: 149).

Embora estes fatores não estabeleçam uma relação direta entre a existência de um certo clima de concórdia *versus* aceitação das condições de trabalho e os modelos de gestão típicos nas OES portuguesas, não deixamos de notar – embora não o procurássemos diretamente – através das entrevistas concedidas, que o nível de conflitualidade é baixo, em condições de trabalho que por vezes são muito adversas para os trabalhadores, tal como o referimos, estas condições e os níveis salariais proporcionariam outro tipo de relações noutros setores. Não querendo estabelecer como hipótese de trabalho, mas deixando algumas pistas de explicação pensamos que existem algumas condições para que tal aconteça: a heterogeneidade do setor (em diversas famílias); a carga de dependência de um único financiador; a proximidade às populações; a existência de um certo clima de “diálogo” que não é habitual noutras organizações e o tipo de tarefas desempenhadas e sentidas como “missão a grupos vulneráveis” propicia este ambiente de trabalho. De notar que as greves no setor são praticamente inexistentes ou com muito pouca expressão.

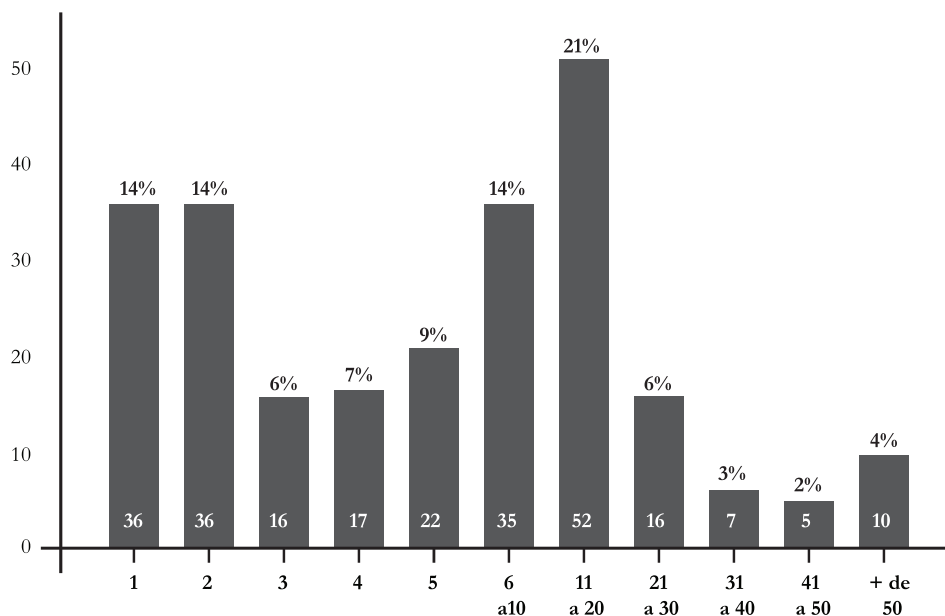
### **A.1.3. Outras dimensões plurais da empregabilidade das OES**

No decorrer da nossa análise, quer através dos questionários, quer das entrevistas realizadas, surgiram outras categorias não diretamente abordadas mas que se referem a aspetos das OES enquanto agentes empregadores que assumem alguma relevância e que passamos a tratar.

A primeira constatação é a presença e recurso ao *voluntariado* como força significativa em muitas instituições, ocupando por vezes fatias consideráveis no

volume de trabalho global. Estes recursos humanos nas OES são alvo de uma atenção particular por parte dos responsáveis, quer no que respeita à formação, quer nas áreas em que as OES não têm pessoal suficiente para fazer face a solicitações. A importância do voluntariado é particularmente tida em conta quando existem processos de qualificação da própria OES, tal como testemunha um responsável de uma OES que trabalha com um número significativo de voluntários: *“damos grande dimensão ao valor do voluntariado profissional que em muitos casos substitui aquele que poderia ser um posto de trabalho”* (OES1).

**Gráfico 13\_ Número de voluntários**



O perfil de empregabilidade das OES implica por isso ter presente o seu recurso ao voluntariado, tal como nos é dado a perceber pela parte considerável na nossa amostra: esta dimensão é muito frequente na maioria das organizações (87,4%), sendo que destas 18,4% (n58) apenas o enquadram nos órgãos sociais. O conjunto das OES integra um total de 3931 voluntários, com uma média de 16 voluntários por organização, sendo que o gráfico n.º13<sup>87</sup> nos demonstra que metade das organizações que a ele recorre (127 OES) acolhe entre 1 a 5 voluntários, havendo igualmente uma percentagem significativa (21% - 52OES) que acolhem entre 11 a 20 voluntários. Recorrendo e confrontando mais uma vez com o estudo na EAPN (Veiga et al, 2011) cerca de 58,4 % dos Centros Sociais e Paroquiais e 43,5 % das Misericórdias referiram que recorriam ao voluntariado, tendo mais de 10 colaboradores neste regime. Neste mesmo estudo o peso do

<sup>87</sup> Destaque-se que no presente gráfico são assumidas 252 respostas face a 64 missings, nas quais se incluem as 39 organizações da Economia Social que afirmaram não ter voluntários.

voluntariado face à dimensão das organizações varia independentemente da tipologia da organização, no entanto este estudo não relaciona a dimensão da organização com o número de voluntários que possui.

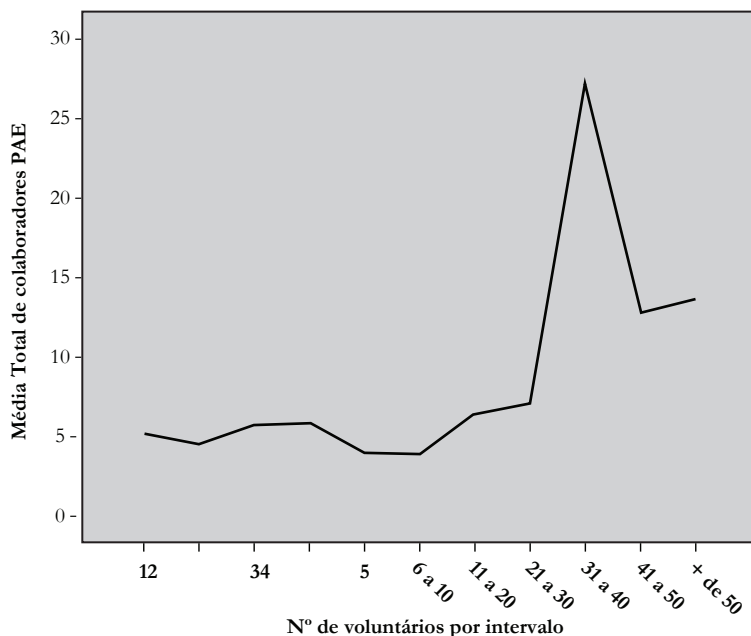
No presente estudo relacionamos os dois fatores para perceber o peso relativo do voluntariado, particularmente a sua relação com a dimensão das organizações. Para tal, importa ter em conta a tabela 7 abaixo apresentada. Sendo que o conjunto das OES tem em média 30 colaboradores e 16 voluntários, o peso relativo do voluntariado no conjunto das OES é de 53% do seu total de colaboradores (próximo da média do estudo anteriormente referido). Relacionando este recurso ao voluntariado com a dimensão das organizações, a comparação das médias vem-nos demonstrar que nas organizações de mais pequena dimensão o peso relativo do voluntariado se revela mais significativo. Tendo por base valores médios, a tabela abaixo revela-nos que as organizações de pequena dimensão têm em média o dobro de voluntários face ao número de colaboradores (210%), quando as OES de grande dimensão têm apenas 17% de voluntários face ao total de colaboradores.

**Tabela 7**  
**O peso do voluntariado face à dimensão das organizações**

Dimensão da Organização (Nº de colaboradores)		Nº médio de voluntários	Nº médio de colaboradores	%média de voluntários face ao total de colaboradores
Pequena dimensão (1-10)	Média N Desvio Padrão	11,97 34 13,467	5,70 44 2,681	210%
Média dimensão (11-50)	Média N Desvio Padrão	11,63 112 24,604	27,46 146 10,671	42%
Grande dimensão (+ de 50)	Média N Desvio Padrão	22,47 86 68,334	131,39 96 159,420	17%
Total das OES	N=315	16	30	53%

Verifica-se igualmente uma correlação significativa ( $r=0,212^{**88}$ ) entre o recurso a voluntariado e o recurso a políticas ativas de emprego.

**Gráfico 14\_ Correlação entre o nº de voluntários e a percentagem de recurso a PAE**



Como o gráfico 14 nos demonstra, são as organizações com uma maior percentagem de recurso a PAE que também recorrem a um maior número de voluntários.

Neste sentido, e tendo em conta que os dados também nos demonstram, como analisaremos com mais detalhe, que são as organizações mais pequenas que têm um maior recurso a PAE, cumulativamente sendo elas as que mais recorrem a voluntariado, demonstram de facto uma maior vulnerabilidade na gestão dos seus recursos humanos e na empregabilidade. Ou seja o peso total do trabalho contando os trabalhadores em PAE, somado aos voluntários dá-nos uma parcela significativa do trabalho total, dependendo esse volume da dimensão da OES. Pelos nossos dados o peso das duas primeiras partes da equação (voluntários + trabalhadores em PAE) é maior nas pequenas organizações do que a terceira parte da equação (trabalhadores efetivos).

<sup>88</sup> Correlação com um grau de significância de 0,002.

No que respeita às áreas nas quais o voluntariado é desempenhado, conforme a tabela nº 8 sistematiza, são as atividades culturais e recreativas que se destacam, com a sua presença em 54% das organizações, seguidas das atividades administrativas e de gestão (42%) e das de proteção/solidariedade social (38%). O voluntariado possui um carácter de complementaridade no quadro da empregabilidade das OES, no que respeita às suas atividades e grupos profissionais. Verifica-se que as funções onde esta atividade voluntária mais sobressai (atividades culturais, recreativas e proteção/solidariedade social) reforçam as atividades dos profissionais mais representativos (técnicos superiores da área social e educativa) e nas áreas onde ele está menos presente (área administrativa e financeira) coincide com a menor representatividade destes grupos profissionais nas OES.

**Tabela 8<sup>89</sup>**

**Áreas de desenvolvimento de voluntariado**

<b>Áreas de voluntariado</b>	<b>N</b>	<b>% casos</b>
Atividades culturais e recreativas	139	53,70%
Atividades administrativas e de gestão	108	41,70%
Proteção / solidariedade social	99	38,20%
Educação	52	20,10%
Saúde	31	12,00%
Atividades desportivas	22	8,50%
Cooperação e desenvolvimento	17	6,60%
Informação / Prevenção	12	4,60%
Formação Profissional	6	2,30%
Proteção civil e socorrismo	6	2,30%
Auxílio em limpezas/cozinha	6	2,30%
Proteção património / ambiente	5	1,90%
Auxílio em atividades agrícolas	5	1,90%
Cuidados de imagem	3	1,20%
Auxílio em atividades religiosas	3	1,20%
Outras áreas	10	3,90%

Para além deste domínio do voluntariado, importam referir outros domínios de destaque nas dimensões de empregabilidade das OES. Uma parte significativa das OES tem um forte compromisso e envolvimento em projetos de desenvolvimento local e regional, muitos deles com um foco especial na

<sup>89</sup> Trata-se de uma pergunta de resposta múltipla na qual as organizações se posicionaram sobre todas as áreas de voluntariado que se desenvolvem no seu seio, com um conjunto de 259 respostas válidas.

empregabilidade das populações locais e envolvendo componentes ao nível do ambiente, preservação do património cultural e urbanístico. Alguns destes projetos tiveram a sua origem nas Empresas de Inserção, uma medida de política ativa no âmbito do extinto Mercado Social de Emprego. Sendo atualmente poucos em relação ao número inicial, os que “sobreviveram” continuam a ser iniciativas que tentam combinar a empregabilidade com as necessidades das populações que não são satisfeitas pelo mercado.

*“a empresa de inserção tem como objetivo o desenvolvimento local concretizando a sua atividade nos serviços agrícolas e domésticos, empregando desempregados de longa duração. A partir da empresa de inserção que presta serviços no exterior, emprega desempregados de longa duração e presta estes serviços. É um agente económico de desenvolvimento local enquanto produtora de serviços na área agrícola e nos serviços domésticos também”.* (OES5).

O estudo da EAPN dá-nos exatamente essa noção (Veiga *et al*, 2011: 151): *“no terreno, a tendência é para o estabelecimento de relações mais frequentes com entidades situadas nos contextos locais de intervenção das instituições, sejam autarquias, sejam outras ONG’s presentes nestes contextos, ou mesmo serviços locais/regionais de organismos do Estado o que não surpreende dado o forte enraizamento das ONG’s de solidariedade social nas comunidades locais...”*. Sobre esta articulação com os organismos locais/regionais do Estado, citemos a título de exemplo os Centros de Emprego do IEFP, tal como nos é descrito por um responsável de um Centro de Emprego: *“...É assim, nós temos uma relação de grande proximidade com a maioria das instituições, as IPSS’s locais, associações, fundações, etc.. Para já, porque nós também participamos na rede social, portanto, estabelecemos vários contactos com várias entidades, temos uma relação de proximidade já ao longo de todos estes anos, a nossa participação, também nos locais de inserção, no âmbito do rendimento social de inserção, na rede social, portanto, na articulação no âmbito dos programas de combate à violência doméstica, aos refugiados.”* EE\_3

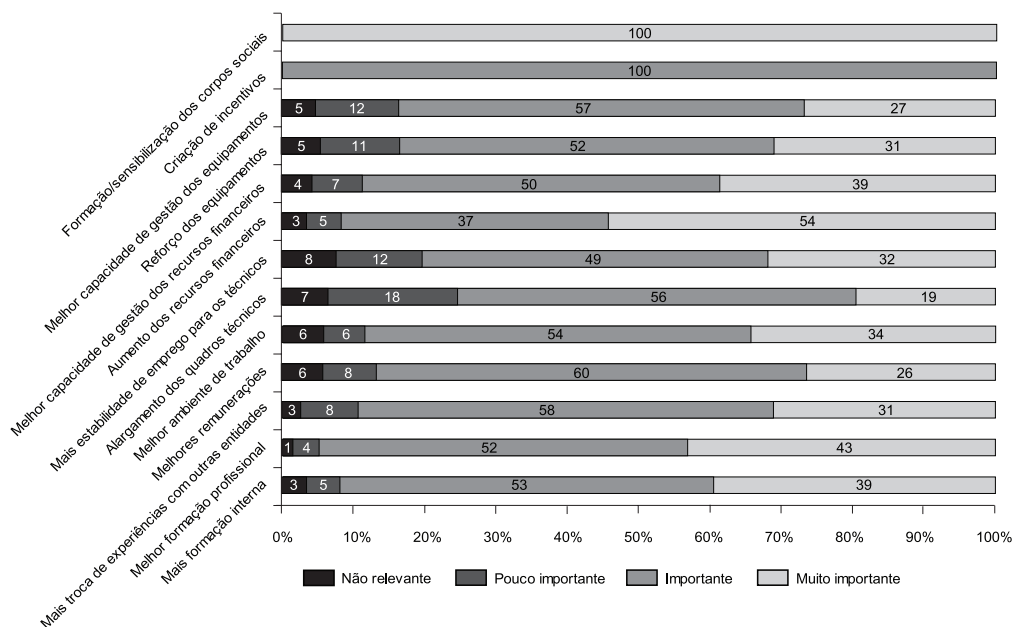
Esta relação de proximidade não deixa de colocar problemas ao nível da articulação com as OES enquanto promotoras de empregabilidade, papel que abordaremos mais à frente mas que importa neste domínio destacar. Na visão de José Varejão os Centros de Emprego podem ser atores fundamentais na intermediação entre os desempregados e o mercado de trabalho, e neste sentido as OES podem ser os parceiros ideais na promoção dessa empregabilidade: *“... acho que do ponto de vista, por exemplo, dos centros de emprego, a heterogeneidade é muito grande e há centros de emprego que eu acho que são muito eficazes ... O que não quer dizer, de facto, que não reconheça que estas instituições que conhecem melhor os utentes, porque conhecem bem os locais, não possam ter, de facto, um contributo muito considerável deste ponto de vista.”* Inv\_2. No entanto esta questão da localização coloca alguns problemas de desigualdade

entre territórios, uma vez que. “... há centros de emprego que devido ao local onde estão situados, não conseguem dar respostas, porque não existem soluções de empregabilidade, deste modo, a mobilidade geográfica poderá resolver essa dificuldade, mas simultaneamente, causará desequilíbrios indesejáveis ao nível do desenvolvimento regional... há centros de emprego em cuja área, há necessidades muito particulares e essas necessidades, precisamente, refletem as carências locais em termos de empregos (...) e não é fácil imaginar como é que elas podem ser resolvidas, sem promover uma coisa que eventualmente não foi desejável do ponto de vista de outros objetivos de intervenção pública, que é a mobilidade geográfica, não é? Que depois podem ser absolutamente indesejáveis do ponto de vista, por exemplo, dos objetivos de desenvolvimento regional, equitativo e coisas desse género.” (Inv\_2)

De uma forma relativamente recorrente este discursos sobre o desenvolvimento local e a ligação das OES ao “terreno” tem por base o termo inovação social. Não temos a certeza se se referem à mesma realidade e aos mesmos conceitos, contudo, ao nível das OES, fica claro que o setor se encontra perante um desafio que será determinante nos próximos anos. As mudanças na estrutura demográfica, as formas de financiamento futuras por parte da “tutela”, a necessidade de dar respostas sociais adequadas a novos desafios e a urgência da qualificação do setor, em conjunto com a introdução de um novo quadro comunitário, estão subjacentes no discurso dos entrevistados. Estes serão os desafios futuros, num quadro que obrigará necessariamente à reformulação e à adequação a novas realidades e a novas formas de intervenção. Esta reflexão surge inclusivamente por parte dos investigadores quando falam do futuro: “se tivéssemos em termos de esclarecimento pedagógico sobre a questão a definição mais próxima de inovação social é transformação social, mudança social, ou seja, mudança, transformação profunda dos padrões de comportamento e pensamento social. É isto que a inovação social quer dizer em última instância, o conceito mistura duas coisas muito importantes. Integra a ideia de que ser inovador é utilizar recursos e instrumentos novos, é juntar matérias e metodologias combinatórias, de cruzar setores de maneiras que nunca dantes foi visto. Portanto, inovar é fazermos de maneira nova, diferente, com novas coisas no processo, mas inovar é também ter impacto social. E ter impacto social é ser capaz de transformar a realidade social...” (Inv1).

Neste sentido importa analisar quais os aspetos de funcionamento interno das OES consoante a importância que assumem para a melhoria do desempenho das OES (gráfico nº15).

**Gráfico 15\_ Valorização dos aspetos de funcionamento interno**



A análise do gráfico nº15<sup>90</sup> demonstra-nos que são os aspetos económicos e da formação dos colaboradores que mais se destacam nos desafios futuros das OES. Assim, o aspeto tido como mais importante é o do aumento dos recursos financeiros, seguido da melhor formação profissional e de mais formação interna e ainda da melhor capacidade de gestão dos recursos financeiros. A análise dos presentes dados permite-nos perceber que, enquanto entidades empregadoras, e no atual contexto nacional, as OES enfrentam dificuldades económicas e de gestão destes recursos económicos que se revelam escassos, estando assim dificultada a sua sustentabilidade. Do ponto de vista dos equipamentos, os dados apontam-nos para um desafio tendencialmente alcançado pelas OES, face a uma menor percentagem de OES a considerarem as necessidades deste âmbito como muito importantes, revelando antes uma maior necessidade de aposta nos seus recursos humanos. Esta aposta, mais do que se revestir de uma necessidade de mais recursos humanos, reveste-se primeiramente no assumir do desafio da maior qualificação profissional e interna dos próprios colaboradores. Esta importância futura no domínio da formação para a melhoria das OES aqui revelada, vem-nos demonstrar que os dados acima apresentados sobre a frequência significativa de formação por parte dos seus colaboradores podem representar apostas pouco estratégicas e com necessidade de maior adequação às necessidades das OES. Esta análise é aliás consentânea com o estudo da EAPN quando se refere às prioridades

<sup>90</sup> Consultar a tabela 6 do anexo 2.2 da tabela de dados do presente gráfico, indicando os missing values para cada um dos aspetos.

das ONG's: *“formação dos seus trabalhadores, que deve ser “mais” e “melhor”... sendo os recursos financeiros a principal necessidade sentida pelas instituições (70 %)”* (Veiga et al, 2011:153).

Outro dos eixos destacados na empregabilidade nas OES é o das parcerias estabelecidas com alguns agentes fundamentais do desenvolvimento local. Neste sentido, as entrevistas apontam quase sempre para o estabelecimento de formatos mais ou menos protocolados com estabelecimentos de ensino (superior e profissionais) e com autarquias. Em alguns casos estas parcerias estendem-se (num esforço nem sempre fácil) com entidades do setor lucrativo empresarial.

*“Temos recorrido aos estágios curriculares na área social, através do ensino superior e dos programas de mobilidade, Erasmus e Leonardo da Vinci. Ainda agora tivemos na área do Serviço Social e agora tivemos durante 1 ano uma Terapeuta da fala. Outra filosofia que nós tentamos fazer neste momento é realmente os estagiários do Ensino Superior neste caso, estágios curriculares (...) Nós temos alguns protocolos com a autarquia, nomeadamente agora a exploração do Parque de Campismo e também com a Escola e com o politécnico. E aí também tentamos ajustar estas medidas.”* (OES\_7).

Desta análise às diversas dimensões das OES enquanto agentes empregadores, resulta uma ideia central que é a fragilidade das pequenas OES em relação a outras de média e grande dimensão, este dado aparece nos vários aspetos focados neste texto: nas questões da formação dos técnicos e pessoal auxiliar e na valorização dessa mesma formação; na questão do voluntariado, como reforço das suas atividades e complementaridade das suas ações e finalmente no recurso às PAE. Desde logo a questão da dimensão interfere igualmente nas questões administrativas e financeiras e na valorização dos recursos humanos, e na dependência financeira relativamente à tutela. Estas organizações de menor dimensão correspondem igualmente a regiões de menor densidade populacional, onde estas OES têm um papel central (quando não mesmo único) na empregabilidade local.

### III A.2. O PAPEL DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO NAS OES

#### A.2.1. Recurso às PAE e sua caracterização

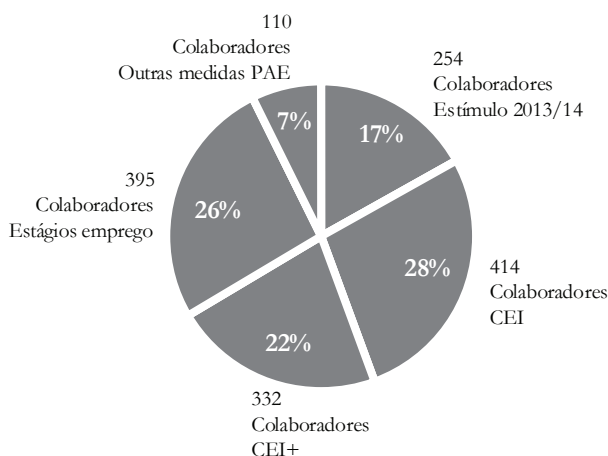
Existe um ponto comum na opinião dos investigadores, dos responsáveis do IEFP e das próprias OES, que as políticas ativas de emprego desempenham um papel fundamental na empregabilidade dos públicos desfavorecidos face ao mercado de trabalho. A opção pelas PAE na contratação de pessoal aparece associada a fatores económicos e de políticas de recursos humanos que variam muito de organização para organização. Mas as principais razões evocadas pelas OES são sobretudo a escassez de recursos financeiros e as limitações de quadro de pessoal estabelecido via acordos com a Segurança Social.

Contudo, estas opções são muito variáveis, dependendo da dimensão, localização e igualmente da postura das organizações, tal como nos refere Carlota Quintão: *“Varia muito com os contextos e varia muito com as instituições também. Depois, obviamente, que também há aquelas que utilizam estes recursos de uma forma, um pouco descartável, digamos assim.”*(Inv1). Para esta investigadora, as OES enquanto agentes empregadores veiculam – pelo menos ao nível do discurso – uma diferença em relação a outros empregadores, um maior sentido de responsabilidade face a estes públicos. Sobre esta questão, julgamos ser pertinente verificar a nossa argumentação no ponto A.1.2 - Condições e ambiente de trabalho. Esta investigadora afirma sobre este assunto que algo marca a diferença no que respeita às OES, porque existe: *“uma simbologia inerente no âmbito da ação, que se traduz numa maior responsabilidade com os seus colaboradores enquanto entidades empregadoras. Embora tal aconteça de um modo pouco claro e ao mesmo tempo também se verifica a rotatividade de colaboradores nas OES ao abrigo das políticas ativas de emprego.”*(Inv1).

A partir dos dados obtidos analisamos o papel das políticas ativas de emprego no perfil de emprego das OES. Importa considerar que tal como já apresentado na fundamentação da investigação, que o presente estudo centrou a sua abordagem nas medidas enunciadas pelo IEFP como as de maior recurso pelas OES, sendo elas as medidas Estágios Emprego; CEI; CEI+ e Estímulo 2013/Emprego.

No seu conjunto as 315 entidades integram um total de 1505 colaboradores em PAE, cerca de 9% do total de 16873 colaboradores, representando, em média, 5,24 colaboradores por organização. A sua distribuição pelas políticas já enunciadas, conforme o gráfico nº16, revela um ligeiro predomínio das medidas CEI, embora muito próximo dos Estágios Emprego, e uma menor relevância da medida Estímulo, a qual pelos seus contornos de medida de apoio à contratação exige, nomeadamente, condições de vínculo laboral e de financiamento mais específicas e que se revelam muitas vezes fragilizadas no seio das OES, como já se denotou na análise aos aspetos de funcionamento interno mais valorizados anteriormente realizada.

**Gráfico 16\_ Colaboradores em PAE**



O recurso às PAE está sobretudo relacionado com a oportunidade que estas proporcionam às organizações de captação de recursos humanos com poucas contrapartidas financeiras associadas, ou pelo menos com muito menores custos. Este facto, é sobretudo visível nas pequenas organizações com poucos recursos, mas não invalida que as OES de média e grande dimensão recorram igualmente a esta possibilidade de alargamento e/ou manutenção de quadros de pessoal

com menores custos, Carlota Quintão refere o argumento económico racional *“Porque são medidas que têm poucas implicações, ou não implicam contrapartidas demasiado significativas, não é?”* (Inv1).

Por sua vez a tutela valoriza o sentido de missão, em contextos económicos muitas vezes desfavoráveis para as organizações: *“São entidades, portanto, nós sabemos, estes públicos são difíceis, o bom relacionamento que nós temos com elas e ao fim ao cabo, a sua missão social tem permitido, muitas vezes, a integração de pessoas que nós sabíamos que seria muito difícil, de outra forma, num outro contexto”*.(EE\_1). Simultaneamente reconhecem as dificuldades inerentes às OES de contratações posteriores *“(…) [referindo-se às OES] têm maiores dificuldades em recrutar pessoas para os seus quadros. A capacidade que têm estas entidades para contratar, para criar emprego, para proporcionar oportunidades a pessoas que nós temos aqui inscritas, é muito limitada.”*(EE\_4).

Por outro lado, o recurso às PAE, remete-nos quase invariavelmente (independentemente da dimensão da instituição) para as políticas de recursos humanos das organizações e para a oportunidade que oferecem no sentido de melhorarem ou reforçarem o seu quadro de pessoal, face à escassez de recursos e às solicitações que são alvo. Embora variáveis, as políticas de recursos humanos nas OES apontam sempre no sentido de colmatar “falhas de pessoal”, por vezes em setores específicos: *“As políticas ativas de emprego são uma mais-valia na contratação de pessoal administrativo especializado”* (OES1). Considerando que este recurso constitui uma melhoria nos serviços que prestam *“o nosso objetivo [referindo-se ao recurso às PAE] é promover uma melhoria das respostas asseguradas pela instituição. Que façam um trabalho que torne uma resposta social mais bem qualificada, mais profissionalizada.”* (OES1).

A par com a distribuição por tipos de PAE, a distribuição destes colaboradores por grupos profissionais revela-nos igualmente dados importantes sobre os desafios ao emprego nas OES.

Tabela 9

## Grupos Profissionais dos colaboradores em PAE

Grupos profissionais	Total	Média	% face ao total de colaboradores PAE	% face ao total de colaboradores
Auxiliares de ação direta PAE	508	3,68	33,75	7,89
Pessoal de cozinha e limpeza PAE	339	3,68	22,52	9,92
Técnicos superiores da área social e pedagógica PAE	221	0,77	14,68	8,49
Pessoal de manutenção e transportes PAE	215	3,6	14,29	12,78
Técnicos da área administrativa e financeira PAE	61	1,39	4,05	6,30
Técnicos superiores da área médica e terapêutica PAE	47	1,54	3,12	4,28
Técnicos superiores da área jurídica e econômica PAE	9	0,03	0,6	5,56
Outras categorias profissionais PAE	105	4,89	6,98	35,35
	1505	1,88	100	

A tabela nº9 mostra-nos que as PAE predominam entre os grupos profissionais de intervenção mais direta e pouco qualificada, os mais participantes no desenvolvimento das atividades quotidianas das OES. Destacamos igualmente a integração de 15% dos técnicos superiores da área social e pedagógica através de PAE, fator relevante ao termos em conta a importância do estabelecimento de relações de confiança entre estes técnicos e as comunidades, as quais se afetam por vínculos mais vulneráveis e provisórios como as PAE. Este destaque prende-se, não tanto com a sua relevância estatística, mas pela sua abordagem no âmbito dos grupos de discussão enquanto uma desvantagem da forte presença das PAE nas lógicas de contratação das OES.

Por outro lado, e tendo em conta que 35% dos colaboradores de outras categorias profissionais se encontram integrados por medidas de PAE, podemos também denotar o papel destas medidas em respostas mais pontuais que surgem no contexto das OES e em desafios ao desenvolvimento de novas atividades, questões que analisaremos com destaque nas motivações para o recrutamento através de PAE.

A análise por grupos profissionais face à medida de PAE integrada (cft tabela 3 do anexo 2.2), demonstra-nos também que as medidas que implicam contrapartidas de maior estabilidade (Estímulo) ou remuneração (Estágio Emprego) verificam-se junto de grupos mais qualificados como os técnicos superiores da área médica e terapêutica<sup>91</sup>, da área jurídica e económica<sup>92</sup> e da área social e pedagógica<sup>93</sup>. Dando resposta aos seus fins de promoção da integração social, mas igualmente mantendo a vulnerabilidade económica dos seus beneficiários, as medidas de CEI e CEI+ são mais frequentes em funções de auxiliares de ação direta<sup>94</sup>, pessoal de cozinha e limpeza<sup>95</sup> e pessoal de manutenção e transporte<sup>96</sup>.

Note-se no entanto que, ao nível da utilização das PAE, as OES evocam um argumento de valorização e desenvolvimento dos seus recursos, sendo raramente referido (embora também aconteça em pequenas organizações) como estratégia de pura substituição de outros trabalhadores: *“A Instituição nunca recorreu a este tipo de medidas para substituir trabalhadores, porque se precisa de trabalhadores contrata-os. Como estratégia para o recrutamento tem recorrido desde há muito, sempre que pode, sempre com a intenção de preencher as necessidades que tem em termos de pessoal.”* (OES6). Esta estratégia passa por reforçar o quadro de pessoal através das PAE: *“Queremos é fixar trabalhadores e ficamos muito satisfeitos até porque demoramos muito tempo a formar pessoas e as medidas ativas de emprego são muito úteis na fase da contratação e desde que a instituição existe temos recorrido a todas as medidas mas sempre nesta perspetiva”* (OES\_5). Outras organizações apontam mesmo números concretos em relação a esta política de contratação nos últimos anos: *“cerca de metade dos beneficiários das medidas, ou um pouco menos que isso. “ (...) Quando recrutamos pessoas ou quando pedimos ao Centro de Emprego, nos últimos anos, uma percentagem de 40, 50% ficam na Instituição.”* (OES\_6).

---

<sup>91</sup> No conjunto de técnicos superiores da área médica e terapêutica integrados por PAE, 40% frequentam um Estímulo e 575 um Estágio.

<sup>92</sup> No conjunto de técnicos superiores da área jurídica e económica integrados por PAE, 78% frequentam um Estágio.

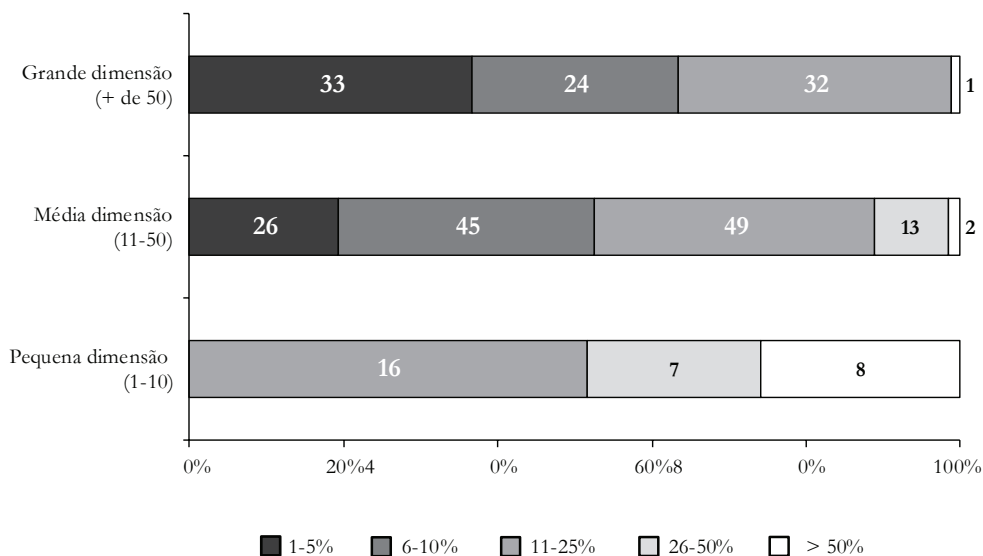
<sup>93</sup> No conjunto de técnicos superiores da área social e pedagógica integrados por PAE, 57% frequentam um Estágio.

<sup>94</sup> No conjunto de auxiliares de ação direta integrados por PAE, 35% frequentam um CEI.

<sup>95</sup> No conjunto de pessoal de manutenção e transporte integrados por PAE, 54% frequentam um CEI+.

<sup>96</sup> No conjunto de pessoal de cozinha e limpeza integrados por PAE, 38% frequentam um CEI E 32% um CEI+.

**Gráfico 17\_ Percentagem de colaboradores em PAE face à dimensão das OES**

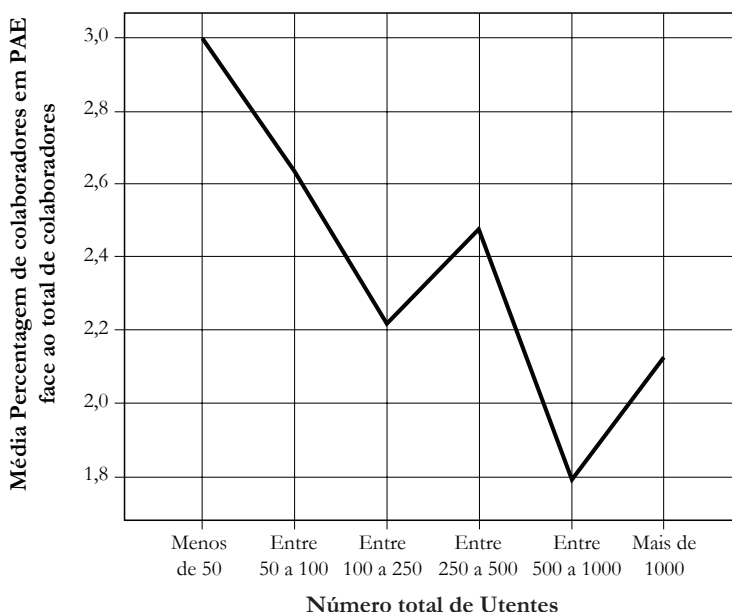


Para além desta lógica de continuidade dos colaboradores em PAE, perceber o seu papel na promoção do emprego nas OES implica também perceber o seu peso relativo (gráfico nº17). Face ao total de colaboradores<sup>97</sup>, 50% das OES (128) tem até 10% de colaboradores em PAE, sendo de referir que nenhuma destas OES é de pequena dimensão, destacando ainda a existência de 11 organizações (4%) que detêm mais de 50% de colaboradores em PAE, facto que deve ser analisado mais particularmente dado que 8 destas 11 são OES de pequena dimensão (1-10 colaboradores) o que reforça a conclusão já traçada anteriormente. Os dados revelam-se ainda mais claros quando percebemos que das organizações com mais de 50% de colaboradores em PAE, 73% (8) são de pequena dimensão, enquanto das OES com 1 a 5% de colaboradores em PAE, 56% (33) são de grande dimensão. Estes dados demonstram-nos assim que a percentagem de recurso a PAE revela-se tão mais significativa quanto menor a dimensão das OES, como se denota no gráfico nº 18 abaixo, reportando-se à dimensão por número total de utentes. Este facto fundamenta-se estatisticamente com uma correlação negativa significativa entre estas duas variáveis ( $r = -0,257^{**98}$ ). Esta relação revela-se indicativa de uma maior fragilidade laboral no seio das pequenas OES, face a uma maior dependência das PAE para assegurarem o seu funcionamento, o qual é passível de dedução através dos presentes dados, fragilidade esta também já anteriormente abordada ao nível de um maior recurso ao voluntariado e a uma menor aposta na formação dos colaboradores.

<sup>97</sup> Os dados de seguida apresentados correspondem a um N de 256 respostas.

<sup>98</sup> Correlação com um nível de significância de 0,000.

Gráfico nº18\_ Média de recurso a PAE por dimensão das OES



De notar que o carácter mais racional no que respeita às PAE e as vantagens económicas estão igualmente presentes, quando se trata de avaliar os custos da contratação: *“Nós, ao nível de recrutamento recorremos quase a 100%, vá a 80% (...) precisamos muitas vezes de uma pessoa para uma determinada área porque durante o ano acabamos por ter a pessoa por um custo mais reduzido ou através de um Estágio Profissional, ou através de medidas de inserção (...) porque é um recrutamento também mais barato.”* (OES10).

Os ajustamentos e o reforço do Quadro de pessoal a partir das PAE é uma modalidade usual que as OES utilizam de acordo com a sua própria evolução: *“A ideia é, aproveitando estas medidas que existem porque nós como entidade e numa primeira fase tínhamos mais projetos sociais, unidade móvel de saúde e todas as coisas que houve e tínhamos um quadro de pessoal ajustado a essa situação. (...) Estamos a ajustar e a socorrer um bocado destas medidas de emprego que sempre minimizam alguns custos na própria contratação e entidade.”* (OES\_7). A missão da OES é igualmente evocada, principalmente quando se trata de um meio geográfico onde a oferta de emprego é inexistente ou rara, particularmente para públicos mais vulneráveis: *“Nós temos CEIs que foram integrados a pedidos de técnicos que no fundo estão a fazer acompanhamento a determinadas famílias de outras instituições ou de outros serviços do concelho, como eu própria, às vezes identifico uma família como sendo carenciada e há necessidade de integrar e nós acabamos por fazer uma candidatura muitas vezes para integrar essas pessoas”* (OES\_8). Procurando ir ao encontro da fundamentação do objetivo das políticas ativas de emprego, desenhadas enquanto instrumento de intervenção junto do fenómeno social

do desemprego, percebe-se que no seio da Economia Social esta articulação é relevante, como nos demonstram os dados dos gráficos 19 e 20 abaixo, quando comparados com as taxas de desemprego por NUTS II e III (tabela 10), revelando-nos que as regiões com maiores taxas de desemprego revelam ser as regiões com um maior percentagem de recurso a PAE.

Gráfico nº19\_ Percentagem média de colaboradores em PAE por NUTS II

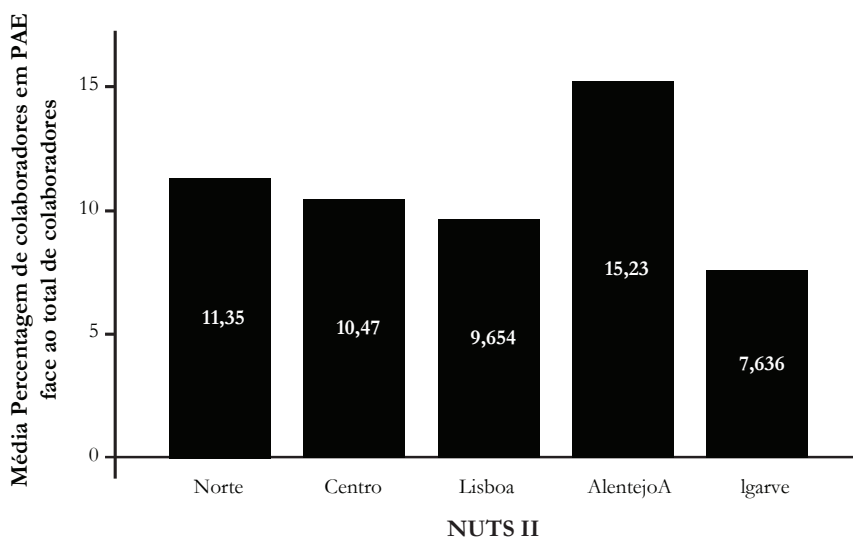
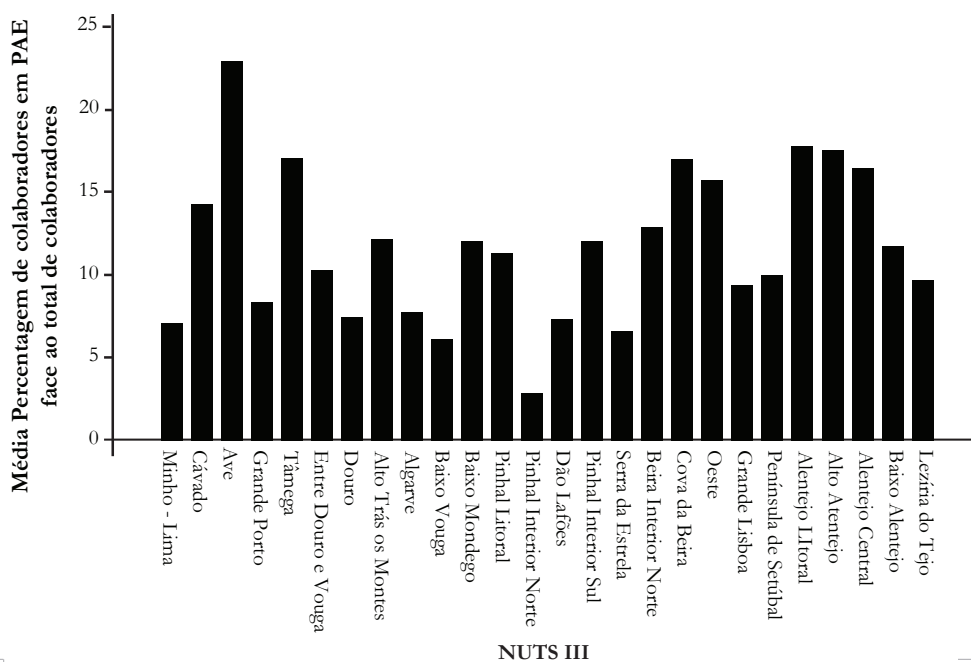


Gráfico nº20\_ % Percentagem de colaboradores em PAE por NUTS III



**Tabela 10**  
**Distribuição territorial da taxa de desemprego**

**NUTS II - 4º trimestre de 2014**

Região	taxa de desemprego
<b>Portugal</b>	<b>13,5</b>
Norte	14,2
Centro	10,7
Lisboa	14,0
Alentejo	14,5
Algarve	14,9
R. A. Açores	15,5
R. A. Madeira	15,1

**NUTS III - ano 2011**

Região	taxa de desemprego
Minho-Lima	⊥ 13,4
Cávado	⊥ 14,6
Ave	⊥ <b>17,8</b>
Grande Porto	⊥ <b>19,6</b>
Tâmega	⊥ <b>16,7</b>
Entre Douro e Vouga	⊥ 13,6
Douro	⊥ 13,7
Alto Trás-os-Montes	⊥ 13,5
Baixo Vouga	⊥ 12,6
Baixo Mondego	⊥ 11,6
Pinhal Litoral	⊥ 10,2
Pinhal Interior Norte	⊥ 12,2
Dão-Lafões	⊥ 12,9
Pinhal Interior Sul	⊥ 10,0
Serra da Estrela	⊥ 15,9
Beira Interior Norte	⊥ 13,5
Beira Interior Sul	⊥ 11,9
Cova da Beira	⊥ <b>16,7</b>
Oeste	⊥ 12,8
Médio Tejo	⊥ 12,1
Grande Lisboa	⊥ 14,1
Península de Setúbal	⊥ <b>17,0</b>
Alentejo Litoral	⊥ 12,2
Alto Alentejo	⊥ <b>18,6</b>
Alentejo Central	⊥ 12,6
Baixo Alentejo	⊥ <b>16,9</b>
Lezíria do Tejo	⊥ 14,5
Algarve	⊥ <b>18,7</b>

Fonte: Pordata e INE

Verifica-se assim que as regiões do Alentejo e Norte de Portugal, sendo territórios em que as taxas de desemprego são mais elevadas, são igualmente aqueles em que se verifica uma maior percentagem de recurso a PAE. A região do Algarve, ainda que apresentando elevadas taxas de desemprego, não revela no presente estudo um recurso tão elevado a PAE, o qual não podemos dissociar do baixo nº de respostas ao inquérito por OES desta região, mas igualmente da própria caracterização do desemprego que não se dissocia do seu forte perfil de emprego sazonal. Refira-se a este propósito a Portaria 136-A/2014 de 3 de julho em que estipula: *“o Programa Formação-Algarve com o objetivo de combater a sazonalidade do desemprego na região do Algarve, atenta a sua forte dependência das dinâmicas dos mercados nacional e internacional no setor do turismo, e a reforçar a competitividade e a produtividade dos setores de atividade mais sensíveis à variação da atividade económica na referida área geográfica. Com efeito, o Programa Formação-Algarve consubstancia um meio de capacitação da região e das suas*

*empresas com uma medida específica de apoio ao emprego e à qualificação dos trabalhadores. Com este Programa imprime-se, ainda, um reforço dos vínculos laborais mediante o apoio ao estímulo de relações permanentes de trabalho através do apoio à conversão de contratos de trabalho a termo certo ou a termo incerto em contratos de trabalho sem termo*<sup>99</sup> Esta tem sido uma preocupação das entidades responsáveis através deste programa que revoga outros existentes anteriormente sobre o mesmo assunto e comprovando inúmeras referências a este fenómeno nesta região do país.

Relativamente à forma de funcionamento e articulação com os serviços do IEFP e concretamente sobre o processo de contratação, as OES, consideram que nem sempre é isento de alguma burocracia e de um funcionamento pouco operacional como a seguinte afirmação nos transmite referindo-se ao sistema informático disponível “*não transmite a informação necessária à entidade sobre o estado do processo. O netemprego tal como existe e pelo qual nós temos que trabalhar para aceder a estas políticas por vezes não nos dá o feedback que nós gostaríamos de ter (...) Ficamos num compasso de espera e pode acontecer de passar meses ... será que falhamos na comunicação enviada, será que devemos esperar a resposta à comunicação enviada?*” (OES1).

Por último uma nota sobre a visão dos beneficiários, referindo a sua posição de nem sempre assumirem estas medidas como benéficas, tendo em conta a sua própria situação. Embora como já referimos no ponto A.1.2., referente às condições e ambiente de trabalho, este seja considerado pelos beneficiários das PAE como globalmente positivo, não deixam de se encarar como “utilizados”, tendo uma visão crítica sobre o assunto: “*... é claro que a instituição recorre a este tipo de política para ter algum benefício, não é?*” (...) *essas facilidades que são dadas às instituições e empresas de poderem contratar e chega ao término dos estágios, dos contratos, seja o que for, das medidas aplicadas e têm essa facilidade de voltar a contratar outra pessoa que esteja abrangida por aquela medida, são muito boas para elas, para as empresas, não são o melhor para nós como já falámos e penso que também nem sempre são o melhor para as pessoas para as quais trabalhamos.*” (e4,GDBen\_int).

## **A.2.2. Perfil e desempenho dos colaboradores em PAE**

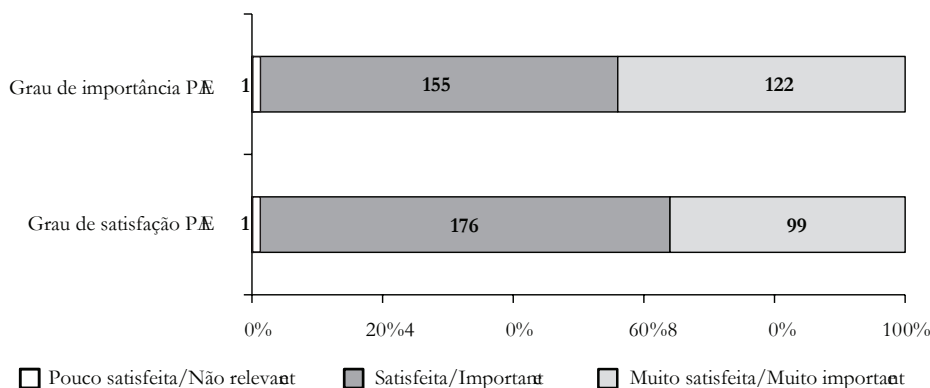
Em complemento e partindo do ponto de vista das OES, analisamos agora o perfil e relação de desempenho dos colaboradores contratados no âmbito das PAE. Como ponto prévio, é necessário referir que o aumento das taxas de desemprego e o investimento realizado nas PAE por parte do Estado português,

<sup>99</sup> PORTUGAL. Portaria 136-A/2014 de 3 de Julho de 2014. Realiza ajustamentos na configuração do Programa Formação-Algarve a vigorar na edição de 2014/2015 e que visam torná-lo mais estruturado e com maior impacto regional, de forma a potenciar os seus efeitos na manutenção e criação de emprego. Disponível em: <http://publicos.pt/documento/id25345133/portaria-136-A/2014> .[Acedido em Julho de 2014].

coloca desde já a questão de saber se estamos a falar de públicos/grupos homogêneos, ou se as PAE em si mesmo implicam perfis diferentes quando analisadas individualmente.

Reiterando os dados que até aqui se apresentaram, em termos de PAE, o grau de satisfação e o grau de importância atribuídos a estas pelas OES (gráfico 21) demonstra que o reconhecimento da importância das mesmas é ligeiramente superior ao grau de satisfação com os colaboradores integrados através delas, ainda que esta satisfação seja também positiva. Este grau de satisfação com os colaboradores em PAE, não tão elevado, assume especial relevância se tivermos em conta um conjunto de dados que apontam para um desvirtuamento das PAE aquando da sua implementação.

Gráfico nº21\_ Satisfação e importância das PAE



Uma primeira nota, salientada no decorrer das entrevistas é de que o perfil procurado nos colaboradores é diferenciado, pelo menos no que respeita às medidas Estágios e Estímulo Emprego. Estas medidas são por norma um recurso à procura de pessoal mais qualificado e/ou quando se procura quem desempenhe tarefas mais específicas, sendo os estágios são particularmente visados neste perfil: *“Nos Estágios profissionais já é muito diferente. Normalmente jovens entre os 18 e os 30 anos, recém-licenciados. Em termos de áreas é muito vasto. Temos Biólogos, (...) Fisioterapeutas, Psicólogos, depende também da necessidade porque as nossas valências são muito diversificadas.”* (OES12).

Noutras situações as PAE podem servir para colmatar “falhas”, baixas médicas e outros lugares que temporariamente ficam vagos, assim como necessidades extraordinárias do ponto de vista administrativo. Também neste aspeto e quando se trata de tarefas específicas a procura é intencional: *“São pessoas sobretudo mulheres, jovens com alguma formação académica para ir de encontro ao que é*

*pedido em termos de trabalho administrativo e trabalho técnico que normalmente é exigido no relacionamento com os nossos utentes” (OES\_5).*

Quando as OES procuram recrutar pessoal para tarefas menos qualificadas, normalmente relacionadas com o atendimento a utentes (idosos, crianças e em algumas instituições especializadas o atendimento/acompanhamento a pessoas portadoras de deficiência) optam por trabalhadoras do sexo feminino, quase sempre com baixas qualificações e com poucas alternativas na procura de emprego, embora este padrão tenha vindo a mudar ligeiramente, com o aumento do desemprego em mulheres mais jovens e mais qualificadas. Este perfil é mais referenciado por instituições de zonas mais rurais e com fraco tecido industrial ou de serviços, reiterando mais uma vez o perfil que temos vindo a apontar ao longo do estudo de um maior recurso a PAE por OES de menor dimensão e de intervenção em territórios de baixa densidade. Tal como nos referia uma responsável técnica de uma instituição do Norte interior do país: “...são pessoas na faixa etária entre os trinta e cinco e os quarenta e cinco anos para desempenhar funções na cozinha, mulheres, com poucas qualificações e por norma são desempregados de longa duração ou pessoas que nunca trabalham. Para os CEI’s e CEI+ são pessoas por volta dos 35, 45 anos, porque se for muito mais a pessoa não está habituada a fazer aquele trabalho, que não precisa de ter experiência, só precisa de ter uma ideia de como se trabalha numa cozinha. São pessoas que foram trabalhando ou até que nunca trabalham, maioritariamente mulheres, com poucas qualificações e desempregados de longa duração. E são integradas nestas medidas porque senão é muito complicado.” (OES\_2). Relativamente aos homens na mesma idade, com as mesmas qualificações e nos mesmos contextos sociogeográficos, as alternativas são menos simples: “Muitos homens procuram. Por exemplo se falarmos no CEI direcionado para a recuperação do património são maioritariamente homens, também vão mulheres, mas normalmente homens com baixa escolaridade, baixos recursos económicos, normalmente beneficiários do RSI” (OES\_2).

De notar, que em determinados contextos rurais, os beneficiários das PAE, são pessoas que nunca tiveram um contrato de trabalho. O seu percurso profissional foi sobretudo realizado em trabalhos no campo ou em ocupações temporárias, nunca tiveram férias ou outras regalias laborais, assim como contextos de horários, descontos para a Segurança Social e refletem por vezes um ambiente de isolamento social profundo. O Norte interior é um exemplo, tal nos foi transmitido pela OES local já referida: “...muitas das pessoas inseridas nas políticas ativas de emprego são pessoas sem ocupação, nalguns casos sem percurso laboral apesar de estarem em idade ativa e bastante sozinhas. Pelo que me tenho vindo a aperceber as pessoas adaptam-se muito facilmente, quer homens, quer mulheres, sejam beneficiários do RSI ou não, mesmo muito bem. Estas pessoas trabalham na lavoura, são domésticas, são solitárias, são pessoas muito

*sozinhas e é uma forma de terem um horário para trabalhar, estarem ocupadas e muitas delas nunca o tiveram e estamos a falar de pessoas em idade ativa, dentro dos 35 anos” (OES2).*

Se nos reportarmos à idade dos trabalhadores contratados esta parece não ser determinante em si mesma, como condição para contratar. São fatores como o desemprego prolongado ou a condição socioeconómica da família, que determinam a contratação. Por outro lado, a capacidade de adaptação a determinadas tarefas, nomeadamente que pressupõem alguma experiência em tarefas domésticas, é tida em conta: *“Na idade, por exemplo, solicitamos no âmbito do CEI pessoas que estavam desempregadas e ainda está a decorrer, são 4 e neste caso para um ATL, à volta de 100 crianças carenciadas e nós pedimos e a pessoa mais nova que contratámos e também gostamos pela experiência, tinha 40 anos e gostamos muito pela experiência que já têm ao lidar com crianças. (...) e a mais velha tinha 60 anos. (...) Também apareceram novas mas foram estas as selecionadas.” (OES\_6).*

A “fragilidade social” é o motivo invocado para contratar no âmbito destas medidas, conjugado com alguns fatores como a idade, as habilitações académicas ou mesmo a formação e competências profissionais, e, conseqüentemente, a maior dificuldade na inserção no mercado de trabalho por via dos processos regulares de recrutamento. Outro fator não desprezível é a existência de “motivos familiares”, como menores ou idosos a cargo, famílias com baixos índices de intensidade de trabalho, onde o cônjuge se encontra desempregado ou ocupado apenas parcialmente, embora se tenha em conta alguma experiência profissional: *“Seja para Estrutura Residencial para Idosos ou para Centro de Dia, há essa preocupação, ou ter formação na área, ou ter experiência na área, a não ser que a pessoa me diga, não tenho qualquer experiência mas não tenho quaisquer problemas, eu quero e preciso de trabalhar, dê-me uma hipótese e isso também acontece.” (OES\_8).*

Uma OES de grande dimensão e com forte recurso a PAE, que detém uma ligação significativa aos serviços de apoio social de uma grande autarquia, definiu da seguinte forma o perfil dos colaboradores contratados: *“Normalmente o perfil maioritário é mulher, com o 6º ou 9º ano, mais ou menos, normalmente com experiências de empregadas fabris durante muitos anos e para funções de apoio aos idosos e à infância ou de serviços gerais. Isto é o grosso dos CEI. Relativamente ao Estágio Emprego, o perfil é constituído por jovens entre os dezoito e os trinta anos, em várias áreas, porque a instituição tem necessidade de estagiários num conjunto muito variado de áreas devido à diferenciação inerente às valências. Nos Estágios profissionais já é muito diferente. Normalmente jovens entre os 18 e os 30 anos, recém-licenciados. Em termos de áreas é muito vasto. Temos Biólogos, (...) Fisioterapeutas, Psicólogos, depende também da necessidade porque as nossas valências são muito diversificadas. Temos também uma diferenciação relativamente a pessoas*

*com deficiência que procuram a instituição, sendo que se tenta adequar a pessoa a uma função de acordo com o seu grau de incapacidade” (OES12).*

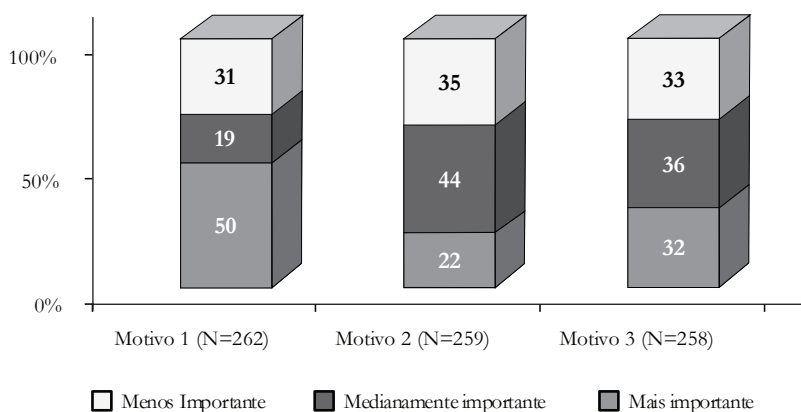
### A.2.3. Objetivo do recurso a PAE pelas OES

Na introdução a este ponto importa desde já referir, tal como aponta Pedro Hespanha (Hespanha, 2002), que em relação às PAE é relevante destacar a lógica da ocupação temporária destas políticas, assumindo claramente que elas pretendem ser um prévio estágio de preparação para prover os indivíduos de condições e estímulos à sua empregabilidade e à qualidade de um possível futuro emprego.

No entanto, para muitas OES – tendo em conta a participação através do trabalho, os programas são encarados, não como uma ocupação de carácter temporário, mas antes enquanto um emprego regular, situação esta, que constitui talvez o maior enviesamento à forma como as próprias medidas são aplicadas em Portugal.

Os dados já nos demonstraram que existe um recurso significativo das OES às PAE. Importa agora conhecer as motivações para o recurso a PAE<sup>100</sup>, as quais já se foram denotando ao longo da presente análise do papel das PAE no perfil empregador das OES, sendo agora sistematizado no gráfico nº22.

**Gráfico nº22\_ Motivos para recrutar colaboradores através do PAE**



<sup>100</sup> Destacamos que os dados do gráfico nº22 respeitam aos resultados de uma questão colocada em formato de ordenação, apresentando os 3 motivos indicados e solicitando a sua organização do mais importante para o menos importante.

Perante os dados aqui presentes, o motivo mais destacado, por 50% das OES (n=131), é o da resposta a atividades da organização, previamente existentes, não satisfeitas pelos recursos humanos com vínculo contratual (motivo 1). Segue-se a resposta à criação de novas atividades da Organização com objetivos de continuidade através do desenvolvimento de novas áreas de intervenção (motivo 3), referido como mais importante por 32% das OES (n=82). Por último surge o motivo de resposta a novas atividades da Organização, integradas em projetos de realização pontual (motivo 2), referido como mais importante por 22% das OES (n=56). Respondendo a uma das questões de partida do presente estudo, estes dados demonstram-nos que as PAE, mais do que entendidas no seu sentido temporário, são maioritariamente assumidas pelas OES como formas regulares de emprego e como resposta a necessidades de recursos humanos não satisfeitas. Estes dados são de extrema relevância, pois alertam para os efeitos perversos das PAE. Se anteriormente verificámos que se registam percentagens significativas de contratação futura de beneficiários de PAE, os presentes dados vêm demonstrar-nos um outro lado e eventualmente uma outra leitura possível – a possibilidade de existirem ciclos contínuos de contratação por PAE para resposta a necessidades estruturais das OES, desvirtuando os próprios objetivos das PAE.

Para compreender os objetivos das OES no recurso a PAE, uma das questões centrais incidiu na análise destas políticas enquanto recurso facilitador ou de bloqueio ao emprego. Duma forma geral os elementos vistos como facilitadores prevalecem em relação ao lado mais negativo. As PAE são vistas como elementos *“Que acabam sempre por ser facilitadoras porque no fundo vão sempre reforçar as equipas e acabam por ser algo de vantajoso para a Instituição, para os utentes principalmente que têm sempre mais alguém para cuidar deles. Por outro lado, são pessoas normalmente com baixas qualificações e é necessário investir mais na formação face a um período de tempo muito reduzido de duração do programa”* (OES8). A grande vantagem é sobretudo a facilitação da empregabilidade de públicos mais vulneráveis: *“porque permitem que sejam integradas no mercado de trabalho pessoas que apesar de serem competentes não estavam empregadas, além disso, temos integrado mais de um terço dos estagiários na organização nos últimos três anos. Para nós, são claramente facilitadoras de chegarem até nós pessoas que estavam claramente perdidas e que não se encontravam em atividade e que depois se revelam muito boas”* (OES12).

Se as OES optam por soluções pragmáticas no recurso às PAE, também se confrontam com problemas de sustentabilidade do pessoal contratado, uma vez que referem a “legislação rígida” nesse ponto, tal como é transmitido na seguinte afirmação *“...a legislação não permite flexibilizar estes custos de mão-de-obra necessária à manutenção da instituição. Quando nós começamos a trabalhar com uma pessoa eventualmente*

*dentro de um projeto ou dentro de um período em que temos mais donativos, isso torna-se preocupante no momento em que as pessoas entram para a organização e fixam os seus postos de trabalho e depois os custos vão crescendo ...” (OES\_1).*

Para Jordi Estivill a questão do recurso a PAE tem uma explicação racional, que se justifica face à atual situação do terceiro setor e às prioridades definidas pelo contexto político e económico: *“Nos últimos anos, com o despoletar da crise económico-social as OES foram sobrecarregadas com medidas de urgência social que lhes consomem todo o tempo e recursos (...) Neste sentido as PAE servem para dar resposta a esta necessidade de recursos, embora a questão da empregabilidade se coloque de uma forma imediata, as instituições usam-na para sua conveniência, pensando muito pouco na questão da inclusão social através do emprego. (...) A grande maioria das OES não se vê com essa função (de promoção da empregabilidade) mesmo naquelas que já tiveram empresas de inserção, o setor da inserção laboral não é neste momento prioritário, pelo menos em alguns setores da ES. O tempo é de outras prioridades. A não ser que pela sua história própria trabalhem essa área especificamente.” (Inv3).*

Entre uma posição pragmática das OES, determinada pelas exigências do contexto socioeconómico referido por Jordi Estivill e a evocação do sentido de missão, tendo em conta as necessidades de públicos vulneráveis, existirão certamente as OES que se situam entre estas duas posições. Ou seja, do ponto de vista das OES os fatores económicos diretamente ligados à sustentabilidade, são preocupações das organizações. Neste aspeto não deixam de ser consideradas como qualquer outro agente de mercado, onde os recursos humanos são um custo e portanto devem ser tomadas opções racionais.

No entanto, verifica-se que no seio das OES ainda prevalece um sentido de missão que leva em linha de conta que, sempre que exista uma oportunidade de integração através da obtenção de um emprego com direitos, ela é aplicada. Julgamos útil referir que esta posição pressupõe uma nova postura de todos os atores intervenientes, que possibilite uma legislação adequada à missão das OES, mas que lhes confira opções racionais. Compete pois ao legislador a procura de soluções que possibilitem a “integração dos públicos desfavorecidos” e as necessidades das OES, como agentes de mercado. Esta legislação deve permitir aos trabalhadores integrados através das PAE usufruir dos direitos e deveres dos outros trabalhadores; que possibilite em situações de “transição” entre PAE ou entre PAE e postos de trabalho fora destas políticas e adequadas soluções de formação e adaptação. Sobretudo, a nossa interpretação vai de encontro ao que foi designado por “flexi-segurança” no sentido de procura de um justo equilíbrio entre a flexibilidade das modalidades de trabalho (neste caso de PAE ou postos de

trabalho efetivos) e a segurança das transições entre empregos (medidas de PAE) de modo a proporcionar uma variedade e quantidade de postos de trabalho de melhor qualidade. Mais uma vez, o que está em causa são os objetivos subjacentes às PAE e a aferição se estas resultam, ou não, numa estratégia de integração socioprofissional. De acordo com o que os dados nos revelaram, as soluções deverão ser encontradas num quadro de diálogo e de entendimento entre atores envolvidos, tarefa que não consideramos de fácil resolução, considerando que o setor da Economia Social e a Economia de mercado nem sempre se dispõem ao diálogo e ao entendimento. Jordi Estivill aponta um conjunto de soluções neste âmbito: *“ Há alguns exemplos em Espanha em França também alguns, mas é todo um processo. Por exemplo, no caso das empresas de inserção que ainda existem em França, são aquelas que se integraram mais, não só no mercado de trabalho convencional, como também na estrutura económica local. E jogaram também um papel empresarial, elas se integraram nas câmaras de comércio, e mesmo nas representações patronais clássicas. Há exemplos no campo da construção civil, onde as empresas de inserção se apresentavam a concurso público e faziam uma parceria (depende da forma jurídica de cada país), ou um partenariado - depende de cada país - com uma empresa convencional: a empresa convencional fazia a construção e a empresa de inserção, formava vizinhos desempregados para que pudessem trabalhar a fazer a construção. Estes são exemplos muito interessantes, mas excecionais”* (Inv\_3).

### III A.3. Obstáculos e desafios à Economia Social enquanto agente empregador

Como introdução a este subcapítulo destacamos uma referência do anterior, na entrevista a Jordi Estivill, no que respeita aos desafios e aos obstáculos das OES enquanto agentes empregadores. Como verificámos, este investigador considera que no atual contexto de vulnerabilidade há um enfoque das OES na resposta a lógicas de emergência social, deixando para segundo plano o domínio da empregabilidade e o seu papel na inclusão social dos públicos. Quanto ao futuro Estivill considera desde logo *“uma menor dependência em relação ao Estado, através da diversificação das formas de financiamento, até porque o Estado vai tendo cada vez menos recursos, está cada vez dependente das políticas europeias que impõem austeridade e para eles as prioridades não vão ser o social”*. (Inv\_3). Poderíamos identificar aqui um primeiro desafio inerente ao futuro do setor e simultaneamente à criação de emprego, a questão da menor dependência do Estado. No entanto, esta possibilidade só se mostra possível se o setor crescer para novas áreas – Estivill dá o exemplo do subsetor do meio ambiente e das novas tecnologias, assim como do turismo - mas dentro do que chama *“economia solidária”*, que conseguiu criar empregos e prestar serviços às populações (nos últimos 5 anos estima que o setor criou cerca de 8 a 10 mil empregos na Catalunha embora essas experiências sejam realizadas a nível da criação de autoemprego através de fórmulas cooperativas e outras análogas.

Outro grande desafio futuro será a criação de emprego em contexto desfavorável, quando o trabalho é um bem escasso e as taxas de desemprego (principalmente jovem) se transformam em algo que se vai alterando gradualmente de uma conjuntura para uma estrutura. O desafio colocado é, como cita Estivill, o exemplo do setor social italiano, que adotou o lema *“lavorare meno per lavorare tutti”* (trabalhar

menos para trabalharem todos). Coloca-se pois ao setor social o desafio a este nível: o de criar emprego a partir de soluções criativas, sustentáveis e aos serviços das populações a partir de fórmulas entre o mercado e o social, potenciando economias locais, circuitos de consumos alternativos. *“A questão da inovação social está na moda, mas por trás do aparente consenso sobre o assunto dois significados contrastantes emergem. (...) Para avançar nessa direção, novas ferramentas são propostas como as abordagens Bottom up ou dos Social Impact Bonds (SIB: para as obrigações sociais de impacto). (...) Consiste numa abordagem tecnicista dos problemas sociais e para balançar soluções cuja eficácia e eficiência seria indexado à gestão profissionalizada. No entanto, é importante lembrar que a pesquisa realizada na Europa tem mostrado que o significado acima corresponde apenas a uma parte das práticas de inovação social. Experiências e pesquisa que neste momento decorrem orientam-se para projetos diferentes dos propostos acima, como o resultado de uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil. O cruzamento de políticas públicas e a participação da sociedade civil pode significar uma nova liderança democrática. A redistribuição pública é um sistema de subsídios para tudo o que é de interesse público, a auto-organização associativa é, por sua vez, muitas vezes relevante para a gestão da propriedade comum. Numa economia relacional e virtual, estas são as novas convergências que podem caracterizar as relações entre as associações e os serviços públicos, em oposição aos fenómenos alternativos frequentemente anunciados .<sup>101</sup>” (Inv3).*

Num primeiro nível constamos a existência de obstáculos e desafios às OES enquanto agentes empregadores que são comuns e transversais às preocupações de todas as OES, independentemente da dimensão, contexto geográfico ou tipo de serviços que prestam. Por outro lado, existem barreiras, obstáculos ou desafios que se revelam e consubstanciam no contexto local ou na região onde se situam. Nestes últimos casos, é determinante o menor ou maior elo de ligação a outros agentes locais e a projetos de desenvolvimento local; a sua dimensão enquanto agente empregador e/ou prestador de serviços à comunidade e igualmente as parcerias e compromissos com agentes institucionais, tais como, nomeadamente, o IEFP e as autarquias locais.

Assim, no primeiro âmbito destacamos desde logo o desafio que mais é referido nas entrevistas: a sustentabilidade. Em primeiro lugar porque é dela que depende a sobrevivência das OES e conseqüentemente a garantia de soluções para os utentes/beneficiários e a manutenção de postos de trabalho, assegurando o pagamento de salários e a necessária qualificação das organizações: *“Quando nós começamos a trabalhar com uma pessoa eventualmente dentro de um projeto ou dentro de um período em que temos mais donativos mas isso torna-se preocupante no momento em que*

<sup>101</sup> Este excerto não diz respeito a um segmento da entrevista de Jordi Estivill mas sim a um excerto de um texto fornecido pelo entrevistado que integra posições de um grupo de peritos em Economia Social de vários países da Europa, que atualmente se encontram a elaborar um projeto candidato ao programa Erasmus +. O texto é originalmente escrito em francês, sendo a tradução da nossa iniciativa.

*as pessoas entram para a organização e fixam os seus postos de trabalho e depois os custos vão crescendo porque há promoções na carreira, porque até um salário mínimo aumenta o que eu acho muito bem”* (OES1). Esta preocupação é alias sustentada pelo estudo da EAPN das ONG’s de solidariedade social em 2011: *“A nível geral, os recursos financeiros são apontados pelos responsáveis, como a principal necessidade sentida pelas instituições (70 %) sendo visível a continuidade da dependência face aos organismos públicos – da administração local e central – que são considerados, pela maioria, como as entidades que melhor poderiam ajudar a resolver as necessidades das instituições”* (Veiga et al, 2011:153).

Esta dificuldade é sobretudo sentida ao nível das pequenas organizações, a manutenção dos serviços existentes, face à atual crise, é um desafio enorme, particularmente em contextos geográficos rurais, com alto índice de envelhecimento, pouca mão-de-obra disponível e pouco qualificada. *“A nossa perspetiva é manter o que temos, melhorando, vendo o que as pessoas precisam mas basicamente manter o que agora temos, o gabinete e o serviço de apoio domiciliário”* (OES\_2). Nestes espaços geográficos, coloca-se igualmente o desafio da formação para jovens, de forma a promover lógicas de autoemprego e apostando na qualificação, capazes de responder a um contexto extremamente vulnerável de desemprego jovem. Em contextos mais isolados, a falta de emprego contribui significativamente para a desertificação e coloca em causa o funcionamento das próprias instituições, como testemunha uma das OES do Norte interior do país, que avança com o possível encerramento das valências de infância e juventude, resultantes da *“falta de oportunidades na região e a crescente emigração”* (OES2).

O surgimento de dificuldades inerentes à contratação de pessoal especializado, no âmbito das PAE, é – para algumas organizações – um obstáculo considerável, particularmente em contextos onde essa mão-de-obra especializada é mais rara: *“O objetivo da nossa política, nós tivemos azar com algumas coisas, que é, nós constituímos uma equipa e essa equipa... como é que eu vou dizer, é preciso ter perfil, um perfil especializado para trabalhar nesta área e fomos incluindo pessoas que depois não se revelaram mesmo as mais adequadas e foram substituídas por outras.”* (OES4). Nesta lógica da sustentabilidade e face às dificuldades financeiras, uma instituição coloca como desafio a criatividade e o recurso a outras formas de financiamento tais como o *crowdfunding* e projetos de desenvolvimento comunitário. *“(...) sabemos que as Instituições cada vez têm menos apoios em termos estatais. Temos que ser criativos, ou seja, esse obstáculo obriga-nos a ser mais criativos agora com as novas estratégias como é exemplo o crowdfunding e outras medidas que nós estamos a tentar aplicar e investir na sustentabilidade, não só com projetos de fundos comunitários mas outras estratégias sem ir sempre para a sustentabilidade do estado. Estamos a fazer uma reflexão e a definir um plano estratégico para 2015/2018 e realmente essa foi uma das preocupações entre nós e os*

*colaboradores porque também trabalhamos com todos. Era refletir e repensar de novo porque estas respostas sociais tipificadas cada vez tendem mais a desaparecer por muitas questões e cada vez a serem menos apoiadas - ATL, Creche”.*(OES6).

A preocupação com a viabilidade financeira obriga as OES a recorrerem a estratégias e a planificações que implicam o recurso às PAE, reforçando aquilo que chamam de “estabilidade” e depositando alguma expectativa no novo quadro comunitário: *“Como já tinha referido a nossa aposta e a nossa perspetiva é a de aproveitar as medidas estímulo e todas estas medidas para garantir a estabilidade que eu tinha falado há bocado das próprias pessoas que estão na organização. (...) Estamos à espera que abra o próximo quadro comunitário, candidaturas nas nossas áreas de intervenção e também um bocado em rede com outras instituições e nessa estabilidade que eu acho que deve haver no emprego (...)”* (OES7).

Manter os trabalhadores na instituição após a cessação dos contratos relativos às PAE e apostar na qualificação desses trabalhadores é outro desafio colocado, associado às questões motivacionais - *“Desafios e apostas serão, sem dúvida, continuar a apostar na formação profissional para os nossos ativos internos e no aumento de qualificações. Por outro lado, entretanto vai surgir a questão da renovação dos recursos tendo em conta idades e tendo em conta que os esforços físicos são uma realidade. Acho que dentro de 5 anos vamos ter de repensar esta questão. E depois uma questão que é cada vez mais fundamental que é continuar a manter elevados níveis de motivação para trabalhar com as pessoas mas com bondade.”* (OES12).

A burocracia é igualmente um obstáculo a ter em conta. Várias foram as instituições que recorrem frequentemente à contratação através das PAE, que referem que este processo nem sempre é célere, nem simples. Por vezes as pessoas enviadas pelo IEFP não correspondem aos requisitos que as OES pretendem, ou as pessoas não aceitam as propostas de trabalho, o que torna o processo moroso. Na opinião de um responsável o processo deveria ser “ao contrário”, sendo a instituição a fazer a pré-seleção e os serviços do IEFP a verificar se são elegíveis. O processo por sua vez é um pouco demorado o que dificulta a inserção dos potenciais contratados.

Os desafios e obstáculos das OES enquanto entidades empregadoras colocam-se também ao nível da capacidade de criação de emprego. Tal como nos recorda um dos especialistas entrevistados, que calcula que esta será uma tarefa difícil na economia em geral, mas terá sobretudo uma “janela de oportunidade” no que respeita à economia solidária: *“Em termos de emprego ...sou relativamente pessimista, na época e no momento atual. O trabalho é um bem escasso e portanto, quem vai ter trabalho são*

*os que têm mais poder. Eu insisto que não só economia social, sim economia social e solidária, porque onde se está a fazer mais mudanças ideológicas, não é no campo da economia social, é no campo da economia solidária.”(Inv\_3). Para este investigador o desafio coloca-se sobretudo num funcionamento “... abrangendo setores mais inovadores, ao mesmo tempo desenvolvendo um sistema de acompanhamento paralelo no que respeita ao setor da integração (inserção profissional) de públicos desfavorecidos face ao mercado de trabalho normal, o grande desafio da ES é a sua inserção” (Inv3).*

Concluindo, é importante uma visão de futuro das OES no seu papel enquanto entidades empregadoras e na relação com os seus colaboradores - *“Como é que as OES conseguem inserir, através das PAE, com salários muito baixos? Outro desafio para as OES é ao nível da inovação social e nesta área específica a dos recursos humanos, como ter alternativas a salários pouco melhores do que os chamados working poor? Que sentido tem uma alternativa (por parte da ES) se não conseguir ultrapassar isto? A ES tem de constituir uma alternativa, que deve tentar ultrapassar o limiar da precariedade e da insegurança, é isto que poderemos chamar de inovação social.” (Inv3).*

Os discursos dos vários interlocutores apontam para posições que oscilam entre a crítica ao sistema e a sua manutenção com a introdução de fatores de melhoria e eficácia. Se por um lado o sistema mostra alguma ineficácia, do ponto de vista da criação de empregos efetivos para os beneficiários das PAE, por outro lado ele constitui um conjunto de oportunidades para as pessoas regressarem ao mercado de trabalho. A questão está se estas medidas são encaradas como provisórias, ou seja medidas de transição, ou se nesta transitoriedade elas acabam por favorecer um certo sentido de oportunidade para as OES e são encaradas apenas como “poupança de recursos”, tal como nos refere Pedro Hespanha (Hespanha, 2002).

As posições adotadas pelas OES, pelos interlocutores institucionais e pelos investigadores apontam no sentido de reconhecer que as PAE aplicadas nas OES, não são apenas a camuflagem do desemprego de determinados públicos, vão para além disso e são um contributo válido para a empregabilidade destes públicos. Elas não se revelam totalmente ineficazes, haverá possibilidades de as adaptar e melhorar, conseguindo uma boa articulação entre todos os atores, melhorando a formação em contexto de trabalho e acima de tudo procurando soluções dentro do quadro do setor da economia social. Neste sentido tudo o que foi dito sobre “inovação social”, “criatividade do setor”, “ligação ao desenvolvimento local” aponta para o desejo de encontrar alternativas, tendo a consciência de que elas passam pela menor dependência da(s) tutela(s) e pela constituição de novas parcerias e formatos inovadores para o desenvolvimento do setor e conseqüentemente para a criação de emprego.

Apesar de alguns traços em comum nos discursos destes interlocutores, a posição dos investigadores é mais crítica (não deixando contudo de apontar soluções) em relação ao “sistema”. Já o discurso institucional é mais favorável ao “sistema” (não deixando contudo de lhe apontar algumas críticas) apostando na “correção” de algumas lacunas e deixando as soluções do lado das OES e dos próprios beneficiários. A posição das OES oscila entre duas posições, se por um lado é crítica, porque existe a consciência da dificuldade da integração destes públicos em postos de trabalho regulares, por outro lado, não deixam de ser assinaladas as oportunidades destas políticas relativamente ao facto de proporcionarem postos de trabalho (ainda que provisório). Estamos convictos que nesta última posição a oportunidade é igualmente assumida como benéfica para a organização. Do ponto de vista dos beneficiários o discurso é menos otimista sem ser no entanto derrotista. A afirmação *“é melhor estar aqui do que no desemprego”* (e7, GDBen\_ext) é mais ou menos unânime sem vislumbrar contudo grandes soluções no que respeita à integração pós PAE na maioria das OES.

O modelo de PAE parece suficientemente flexível para ser adaptado e modificado no que respeita à introdução de soluções de melhoria, articulação com formação e educação ao longo da vida, bem como obtenção de complementos salariais (dependendo das medidas) e outras adaptações. No que respeita ao futuro tudo dependerá da vontade de investimento da tutela e da evolução das OES. Neste âmbito, a aproximação do novo Quadro Comunitário de Apoio figura-se como uma oportunidade, assim como a flexibilização burocrática e a criação de redes de parcerias eficazes que trabalhem a questão da empregabilidade destes públicos, articuladas com formação adequada.

### **III B. Caracterização da Economia Social enquanto agente promotor de empregabilidade**

Tal como na abordagem ao papel da Economia Social enquanto agente empregador, também a análise do seu papel enquanto promotora de empregabilidade implicam uma contextualização histórica e o reconhecimento de marcos determinantes, tal como realizamos anteriormente no capítulo 6. Retomamos aqui apenas alguns dos traços mais relevantes e contextualizantes para os dados que sistematizámos através das técnicas quantitativas e qualitativas.

Importa assim reforçar que o desenvolvimento da empregabilidade dos indivíduos é visto hoje como um passo crucial no sentido de melhorar o acesso ao emprego (em especial para os grupos desfavorecidos) e, portanto, um elemento necessário no âmbito das estratégias que procuram abordar o desemprego e a exclusão social (Mcquaid e Lindsay, 2005), sendo mesmo possível destacá-la como um objetivo transversalmente presente em políticas nacionais e transnacionais no domínio do mercado de trabalho e, como aqui, abordaremos, com presença significativa no seio das OES.

No entanto, a esta presença significativa e aos marcos que reconhecem o papel das OES na promoção da empregabilidade dos seus públicos, está inerente a dificuldade da sua aplicabilidade prática quando um conjunto significativo de OES se encontram “dependentes” face a acordos típicos com a Segurança Social e se deparam com o desincentivo à sua capacidade de inovação e o favorecimento do ajustamento a atividades que mais facilmente se enquadram nas tipologias, resultante das fortes exigências ao nível de fundamentação de acordos atípicos. Esta dificuldade de aplicabilidade não anula, no entanto, o papel chave que as

organizações da economia social desempenham, quer na criação de emprego, quer no suporte à concretização de parte relevante das políticas públicas nesta área, tal como já abordamos no seu papel enquanto agentes empregadores, voltando agora a reforçar-se na sua intervenção enquanto promotoras de empregabilidade.

Neste sentido podemos afirmar que o atual movimento de forte ligação entre a Economia Social e o domínio do emprego, vem retomar os primórdios da constituição da Economia Social, nomeadamente se tivermos em conta o papel do movimento operário nos anos 30 em resposta aos problemas de elevado desemprego, bem como o papel das cooperativas e do emprego por elas gerado. A prioridade da dimensão do emprego para as OES é reconhecida quando, no retrato das OES realizado pela EAPN Portugal (Veiga *et al*, 2011) estas apontam o desemprego como principal razão para as pessoas se encontrarem em situação de pobreza e exclusão social e definem o combate a este como um dos objetivos políticos nacionais de maior importância e mesmo dos seus próprios objetivos internos. Combater o desemprego combina-se assim com outras ações mais imediatas, como é o caso da distribuição de alimentos ou do fornecimento de outros serviços de proteção social básica. A própria programação financeira orienta-se significativamente para este domínio resultando, e sendo resultante, de organizações que se enquadram no âmbito da Economia Social, também nesta dimensão.

Este papel – chave, resultante do grande crescimento nas primeiras décadas do século XX, sofreu um “adormecimento” com os Gloriosos Trinta e com a consolidação do Estado – Providência (...) *Será novamente um período de crise, o das mudanças profundas na sociedade salarial sentidas a partir do choque petrolífero, a reativar o projeto de uma economia social e a conduzi-la a um verdadeiro reconhecimento institucional enquanto setor económico específico*” (Monteiro, 2004: p.103).

Numa reflexão sobre o panorama da luta contra a exclusão social, Jordi Estivill (2003) indica-nos que o papel da economia social na luta contra a exclusão social assume 3 níveis: 1) quebra do isolamento e da marginalização; 2) disponibilização de atividades preventivas, motivadoras, formativas, informativas, de acompanhamento, de mediação e negociação, de interlocução e de parceria, entre outras e 3) dar voz e capacidade de pressão a pessoas vulneráveis. Todas estas dimensões têm uma clara articulação com o domínio da promoção da empregabilidade.

No primeiro nível, a abertura à participação que as OES proporcionam significa, muitas vezes, para os públicos que a elas recorrem, *“encontrar uma identidade, uma função social mais ou menos reconhecida, compromissos com regras coletivas, a aprendizagem*

*de aptidões pré-laborais. Em muitos casos, estas organizações são verdadeiras escolas de cidadania e de democracia e até mesmo fontes de inovação.”* (Estivill, 2003). Este nível revela-se muito presente nos resultados de empregabilidade que são referidos nos diferentes instrumentos de recolha de dados e, de forma mais particular, na avaliação realizada ao nível das vantagens das PAE.

No segundo nível, a disponibilização de um conjunto de atividades pelas OES transforma-as recorrentemente em práticas pautadas por uma certa informalidade em serviços formalizados, fator que se encontra relacionado com a expansão do setor e que, no domínio da empregabilidade, tem uma forte expressão através da criação das empresas sociais, as quais abordamos com detalhe no capítulo 5 e cujos dados diretos nos referem também de forma significativa. Neste domínio importa igualmente ter em conta opções mais alternativas que nascem no seio da economia social e que têm vindo a assumir um destaque significativo mais recentemente, nomeadamente no contexto português, e que referimos seguidamente na abordagem do tipo de atividades disponibilizadas pelas OES na área do emprego e formação profissional. Não podemos aqui deixar de destacar que na perspetiva enquadrante dos investigadores, presente nas entrevistas, a inovação no domínio da promoção da empregabilidade pelas OES passa cada vez mais por boas articulações entre tecido empresarial, setor público e diversos sistemas de inserção sócio profissional, com ligações profundas ao desenvolvimento local.

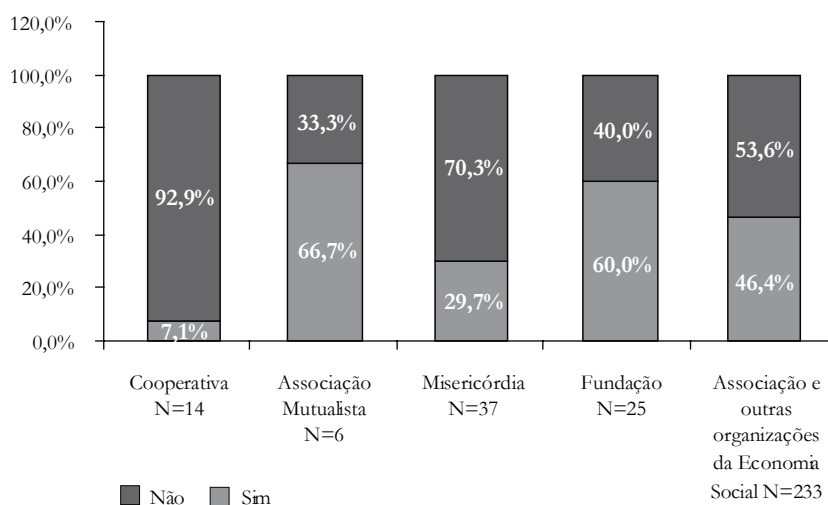
Passando ao terceiro nível, do papel da economia social na luta contra a exclusão social, é possível constatar que determinados coletivos, em função da sua própria especificidade e problemática, ou sobre uma base territorial (bairro, aldeia, zona), quase sempre local, se agrupam, adquirem uma consciência coletiva, fazem as suas reivindicações e exigências, iniciam processos de interlocução, criam as suas atividades, denunciam situações, entre outros processos.

Neste sentido, não podemos abordar o papel de promoção da empregabilidade pelas OES, sem aqui retomarmos o conceito de empregabilidade que enquadra a presente investigação da autoria de McQuaid e Lindsay (2005), o qual assume a empregabilidade como o resultado da interação entre o indivíduo e o mercado de trabalho, propondo uma abordagem que tem em conta três dimensões que interagem entre si: fatores individuais, circunstâncias pessoais e fatores externos. A aposta dos autores é assim a de um conceito holístico de empregabilidade, o qual vem dar resposta à crescente aceitação de que as discussões sobre empregabilidade não podem ser limitadas a uma visão ortodoxa assente unicamente na teoria económica da oferta e da procura.

Esta pequena abordagem histórico/contextual, permite-nos perceber, em traços gerais, o caminho em que se traça a Economia Social enquanto promotora da empregabilidade dos seus públicos. Antes de abordar a sua caracterização enquanto tal, importa destacar que do conjunto das 315 entidades com resposta ao questionário, 139 (44%) não desenvolvem atividades neste domínio, pelo que as questões abordadas não se aplicam a estas.

Relativamente às 176 OES (56%) que desenvolvem atividades neste domínio importa destacar que, analisando a caracterização institucional das mesmas, ela vai ao encontro da caracterização apresentada para o conjunto das OES, já realizada no capítulo das OES enquanto entidades empregadoras. No entanto, em algumas dimensões verificam-se dados importantes que importa reforçar.

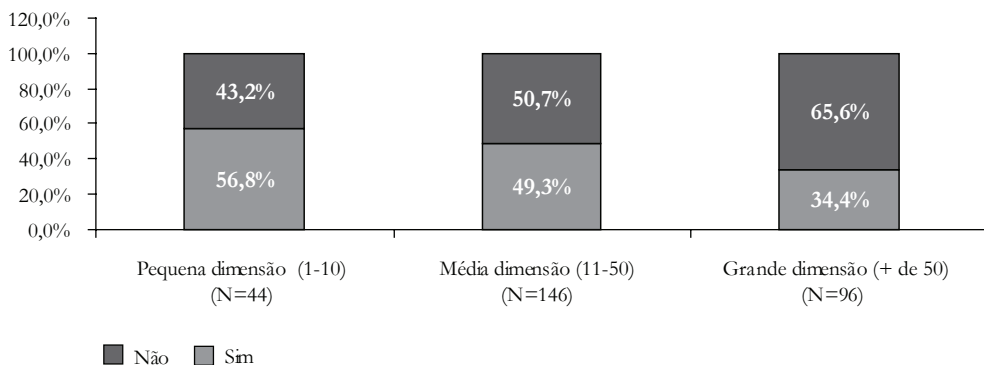
**Gráfico nº23\_ Desenvolvimento de atividades de emprego e formação por tipologia de Economia Social**



O gráfico 23<sup>102</sup> acima demonstra-nos que, no seio das tipologias da Economia Social, as Cooperativas e as Misericórdias são aquelas que revelam uma menor aposta em atividades na área do emprego e da formação, enquanto que as Fundações e Associações e outras OES revelam uma aposta mais significativa.

<sup>102</sup> Não incluímos nesta análise as Associações Mutualistas pelo valor residual que representam (N=6).

**Gráfico nº24\_ Desenvolvimento de atividades de emprego e formação por dimensão das OES**



No que respeita à dimensão, o gráfico 24 acima demonstra-nos que quanto maior a dimensão das OES menor a sua aposta em atividades de emprego e formação, no sentido em que nas pequenas OES 57% destas desenvolvem estas atividades e nas grandes OES, de forma inversa, 66% delas não as desenvolvem. Mais uma vez reforçamos a importância da leitura destes dados tendo em conta o contexto mais frequente de implementação das pequenas OES, geralmente associadas a contextos de baixas taxas e oportunidades de emprego, que as conduzem, como já abordamos significativamente, a apostarem mais no recurso a PAE.

Efetivamente, analisando estes dois destaques as Cooperativas e as Misericórdias revelam-se as estruturas da família da Economia Social com maior tradição histórica e que assumem igualmente uma dimensão mais significativa tendo por isso maiores ligações com a Segurança Social, predominando no seu seio acordos típicos. Esta predominância assume, por sua vez e como já referimos, uma maior dificuldade de apostas na inovação, designadamente no domínio da empregabilidade.

### **B.1.1. Tipo de atividades na área do emprego/formação**

Conhecer o papel das OES enquanto agentes promotores de empregabilidade começa, desde logo, por analisar o perfil de atividades que desenvolvem neste âmbito.

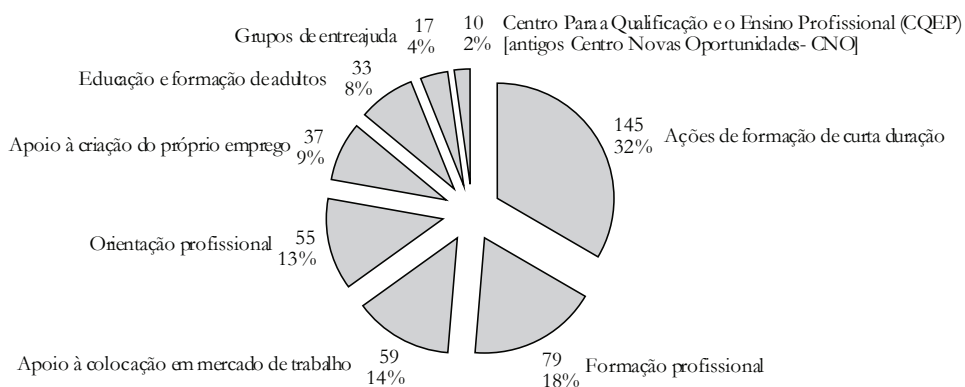
Como veremos mais à frente com detalhe, a promoção da empregabilidade pelas OES é, acima de tudo, um trabalho de estabelecimento de redes e parcerias. É assim essencial o seu papel no reencaminhamento para entidades públicas e para outras instituições quando internamente não desenvolvem respostas específicas de empregabilidade, ainda que estas assumam um papel crescente.

Para melhor compreender este papel crescente, importa perceber em que domínios ele ocorre, o que se revela possível através do conhecimento do tipo de atividades praticadas pelas OES neste domínio. As diferentes fontes de dados permitiram-nos concluir que as atividades referidas com mais destaque são as atividades formativas (formação profissional, educação e formação de adultos e ações de formação de curta duração), o apoio à colocação em mercado de trabalho e os grupos ocupacionais. São igualmente referidas apostas em lógicas como as empresas de inserção, atividades de apoio à criação do próprio emprego e igualmente um papel repleto de desafios que é o da articulação com o tecido empregador, sendo este também resultante na definição de uma fronteira ténue entre o papel das OES enquanto entidades empregadoras e entidades promotoras de empregabilidade.

Recorrendo aos dados quantitativos disponibilizados pelo inquérito por questionário, será possível identificarmos tendências ao nível das atividades praticadas, as quais iremos abordar de forma mais detalhada com contributos de carácter mais qualitativo e de maior detalhe proporcionados pelas entrevistas.

Assim, de acordo com o inquérito aplicado (N315), no conjunto das atividades na área da formação e do emprego desenvolvidas pelas OES verifica-se uma clara predominância das atividades de formação [ações de formação de curta duração em 32% das OES (n145) e formação profissional em 18% das OES (n79)] seguidas pelo apoio à colocação em mercado de trabalho (14% das OES [n59]) e pela orientação profissional (13% das OES [n55]), como apresentado no gráfico nº 25.

**Gráfico nº25\_ Atividades na área da formação e do emprego**



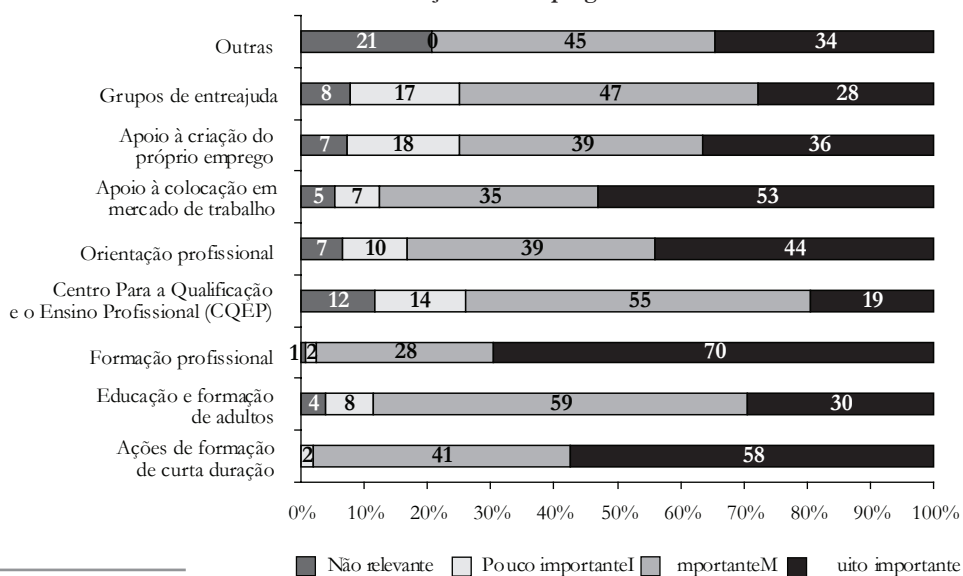
Analisando as diferentes atividades de emprego e formação pela tipologia das OES<sup>103</sup>, verifica-se um dado relevante no sentido do que já anteriormente se avançou.

<sup>103</sup> Consultar tabela 7 do anexo 2.2

As Cooperativas e Misericórdias, tipologias que menos apostam em atividades de emprego em formação, dedicam-se maioritariamente ao desenvolvimento de formação profissional (92% das cooperativas desenvolvem esta atividade) e ações de formação de curta duração (68% das misericórdias desenvolvem esta atividade). Já as Fundações e as Associações e outras OES, que revelam uma aposta mais significativa neste domínio, desenvolvem também um perfil de atividades mais plural e que explora novos caminhos, no sentido em que, maioritariamente, se situam na categoria de “outras atividades”, tais como Apoio à criação do próprio emprego, e Grupos de entreajuda, (60% das Fundações e 46% das Associações e outras OES). Também ao nível da dimensão das OES, as organizações maiores são aquelas que de forma relativa menos apostam em atividades neste domínio como já referimos, focam-se também de forma mais significativa em atividades de formação em detrimento de outras atividades não enquadráveis nas tipologias mais recorrentes, situação inversa às OES mais pequenas. Exemplificando com dados específicos, no conjunto das OES maiores 56% destas desenvolvem ações de formação de curta duração face a 27% das OES mais pequenas. Já nas outras atividades de emprego e formação não enquadráveis nas categorias mais recorrentes, são desenvolvidas em 34% das OES maiores e em 57% das OES mais pequenas<sup>104</sup>.

Perante o perfil de atividades apresentado, a distribuição das suas prioridades revela-se equivalente (gráfico nº21). Ou seja, as atividades às quais atribuem maior prioridade são aquelas que as OES mais desenvolvem, isto é, ações de formação de curta duração e formação profissional (gráfico nº 26).

**Gráfico nº26\_ Prioridades na área da formação e do emprego**



<sup>104</sup> Consultar tabela 8 no anexo 2.2.

Perante os presentes dados, podemos afirmar que o perfil de promoção da empregabilidade pelas OES se enquadra, maioritariamente, numa lógica de atividades de capacitação para a empregabilidade, essencialmente de desenvolvimento de competências formativas, mais do que de intervenção direta no domínio do emprego. Estes dados dão-nos igualmente uma primeira perceção de que a área da formação e do emprego é uma área de desafios e de inovação nas OES, que desde logo destacamos como uma possível aposta por parte das OES, tendo em conta igualmente a sua diversificação e amplitude das atividades que nela se desenvolvem.

Os dados quantitativos traçam-nos um retrato mais geral do perfil de promoção de empregabilidade pelas OES, mas é importante percebermos o que efetivamente representam as apostas mais significativa no domínio do emprego e formação.

Neste sentido, e face à relevância estatística das atividades da formação, através das entrevistas denota-se que ao nível da formação profissional, as OES apostam progressivamente na formação em posto de trabalho, revelando não apenas a sua promoção em articulação direta com o IEFP, mas igualmente exemplos de lógicas de marketing social com aposta na articulação junto de padrinhos/mecenas das instituições com abertura para a integração de beneficiários.

Na educação e formação de adultos (cursos EFA), as atividades formativas são orientadas para diferentes áreas profissionais sendo que há um reconhecimento, principalmente por parte das OES, de que a oferta disponível nem sempre se adequa aos perfis dos públicos e a áreas com perspetivas de integração. Nas palavras de uma OES: *“E depois temos os cursos de formação em parceria com o IEFP (...) Às vezes é áreas da eletricidade, agricultura, informática, depende muito dos cursos que eles têm disponíveis. Aí é um problema porque muitas vezes os cursos não estão adaptados à nossa população e então às vezes acabamos por pôr uma pessoa num curso que é melhor do que não fazer nada apesar de não ser a área que a pessoa sente que poderia fazer alguma coisa.”* (OES10).

Na resposta a esta lacuna assumida, as OES apostam também significativamente no apoio à requalificação de competências - *“As pessoas que querem mudar, que querem adquirir novas competências dirigem-se aqui e temos uma data de parceiros e uma diversidade enorme de workshops nas várias temáticas que permitem mudar comportamentos, atitudes e competências pessoais mais propriamente do que ser um centro de arranjar emprego.”*(OES11). Nesta lógica de requalificação de competências, as ações de formação de curta duração no seio das OES apostam cada vez mais no desenvolvimento das competências sociais/ transversais, nomeadamente com recurso à partilha de experiências de casos de sucesso no sentido da integração social e profissional

mas igualmente no fornecimento de instrumentos muito particulares e diretos como são exemplo as formações ao nível da língua para públicos imigrantes.

Nesta senda da aposta em formação de competências sociais/ transversais, as OES revelam experiências na dinamização de grupos ocupacionais, os quais objetivam, principalmente, a manutenção de rotinas junto de pessoas desempregadas, sendo estas rotinas essenciais à prevenção de processos depressivos, claramente associados a contextos de desemprego de longa duração. Estes grupos revelam igualmente resultados enquanto meio de criação e alargamento de redes de contactos. Assumimos aqui um exemplo relevante dinamizado por uma das OES *“há uns tempos, criámos um grupo de 10 ou 15 professoras desempregadas. A classe profissional de professores é complicadíssima. (...) Isto começou para além de estarem ocupadas não entrarem em mecanismos depressivos, em que começaram a fazer trabalho de voluntariado com crianças e jovens (...) E posteriormente numa atividade que tivemos precisamos de 3 professoras no âmbito do Projeto PLAF. Ou seja, nesse grupo de 15 demos empregabilidade a 3 professoras. A ideia inicial não era essa, era apenas para ajudá-las.”* (OES6).

Relativamente ao apoio à colocação em mercado de trabalho, as experiências relatadas apontam para abordagens personalizadas e ecléticas no seio de uma mesma organização e entre as mesmas. Neste sentido, o apoio à colocação em mercado de trabalho revela-se um domínio significativamente exigente na afetação dos recursos humanos nas OES - *“Nós próprios, queremos também respostas adequadas às pessoas que nos chegam, ou seja, quase que vai ser necessária uma equipa só para a área da educação e do emprego, para a inserção profissional”* (e1\_OES4). Dentro desta abordagem são referidas diretamente um conjunto de práticas como a dinamização de Gabinetes de Empregabilidade, em formato de Gabinetes de Inserção Profissional (GIP's) mas igualmente integrados em Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS+), instrumentos no seio dos quais as atividades são plurais passando pelo apoio à elaboração de currículos, à própria dinamização da formação nos moldes já referidos e chegando, num caso em concreto dos entrevistados, ao follow up da integração laboral durante 1 ano.

As questões da sustentabilidade das atividades de promoção da empregabilidade colocam-se, nomeadamente no caso dos formatos apoiados em CLDS/CLDS+, na medida em que as lógicas de financiamento se revelam pontuais: *“Eu acho que os projetos que se esgotam no tempo, gastam-se recursos e dinheiro e depois qualquer dia vêm outras e em vez de se chamar CLDS chama-se outra coisa e o propósito já é isto e não aquilo e perdem-se uns nos outros e acho que é um bocado isso. (...) Acho que para este tipo de projetos, como o CLDS, deveriam ser feitos para que nós nos pudéssemos candidatar a esses projetos e pudesse ser uma alavanca e depois seguia, já têm asas para voar, mas não... Os próprios modelos, os próprios meios terminam.”* (OES7). No entanto, numa lógica complementar, as OES assumem igualmente uma visão da

integração das atividades de promoção da empregabilidade no seio das suas atividades mais abrangentes de promoção da integração social dos seus públicos. Destacamos, a título exemplificativo, o caso dos apartamentos de inserção: *“temos apartamentos de inserção onde as pessoas quando estão nesta parte de procurar emprego, de organizar a sua vida podem ter estes apartamentos, é uma medida de apoio que a comunidade dá em que a pessoa no início não paga nada e depois começa a pagar quando começar a trabalhar.”* (OES10).

No âmbito do apoio à colocação em mercado de trabalho assumem clara relevância as atividades de articulação com o tecido empregador. Efetivamente, as práticas das OES vão apontando progressivamente nesse sentido, na medida em que reconhecem como importante desafio o seu estabelecimento enquanto mediadoras junto do tecido empregador. Nomeadamente em contextos territoriais envelhecidos e desertificados, nos quais a promoção da empregabilidade é um importante vetor de fixação de populações e motor de promoção da qualidade de vida das pessoas e dos territórios. A título exemplificativo, esta função de mediação é realizada através da promoção de iniciativas de speedrecruitment e outras atividades mais abrangentes de informação e sensibilização. O discurso de uma das OES é bastante revelador deste sentido *“O desafio que a Instituição estruturou neste momento é de trabalhar com as empresas porque também elas têm dificuldade em contratar porque estamos numa região extremamente vulnerável porque é uma região de baixa densidade populacional, o índice de envelhecimento está quase em 160, é muito difícil encontrar pessoal ativo porque os ativos piraram-se e os que cá ficam normalmente são os menos aptos. (...) já tentámos inclusive com uma candidatura ao POPH. Criar uma equipa de agentes para efetivar esta mediação entre empresas e candidatos e não veio aprovada.”* (OES5).

Ao nível das atividades desenvolvidas no apoio à colocação em mercado de trabalho, importa revelar outras apostas que referimos já na contextualização teórica deste tema como é o caso dos grupos de entreajuda que têm a sua expressão mais consolidada na iniciativa GEPE (Grupos de Entreajuda na Procura de Emprego), promovida pelo Instituto Padre António Vieira. Os GEPE são grupos informais de pessoas desempregadas, que se reúnem periodicamente e cujo objetivo é a procura ativa de emprego, na qual todos os membros do grupo colaboram e se entreajudam. Destaque-se que a criação dos GEPE teve como premissa a realidade do desemprego enquanto um dos principais problemas sociais em Portugal. Esta iniciativa assume que Estado e sociedade civil têm de unir esforços para atalhar os efeitos nefastos do desemprego, procurando soluções inovadoras, de baixo custo e complementares às ofertas sociais existentes. É na resposta a este contexto que atualmente existem, em contexto nacional, 79 GEPE, um número significativo dos quais promovidos por entidades da Economia Social. Numa dinâmica semelhante à referida para os GEPE, importa também referir, a título exemplificativo, os Grupos de Interajuda

Social<sup>105</sup> promovidos pela Caritas. Destaque-se ainda neste nível o facto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social, desenvolvidos no seio das OES, focarem significativamente o eixo da empregabilidade como uma das suas áreas de intervenção prioritárias, revelando-se assim mais um instrumento determinante da ação das OES na promoção da empregabilidade dos seus públicos. Um outro instrumento, ainda neste nível, que importa não negligenciar, são os projetos crescentes de desenvolvimento, no seio das OES, de plataformas de conciliação entre procura e oferta de trabalho, alguns dos quais implicam, ao longo do processo, a capacitação dos públicos para uma procura ativa de emprego. A título exemplificativo podemos referir o projeto “Inspira”<sup>106</sup> da Cáritas Portuguesa; o “Faz-te forward”<sup>107</sup> da TESE e o projeto “Click!”<sup>108</sup> da EAPN Portugal.

São igualmente de destacar as atividades desenvolvidas ao nível do apoio à criação do autoemprego, as quais embora referenciadas em menor número, assumem um papel relevante nas novas apostas e desafios à promoção da empregabilidade pelas OES, na medida em que se associam frequentemente às questões da inovação e do empreendedorismo social, cada vez mais integradas no ADN das OES. A seguinte afirmação é exemplificativa desta articulação entre promoção do autoemprego e inovação social: *“depois temos o centro de inovação social e o que fazemos é apoiar projetos de empreendedorismo social. Ao apoiar estes projetos e ao apoiar a sua implementação estamos a criar auto emprego e se o negócio andar para a frente estamos a criar emprego.”* OES11.

O apoio à criação do autoemprego assume clara importância numa visão mais abrangente do desenvolvimento das comunidades, principalmente quando as iniciativas de auto emprego apoiadas vêm responder a necessidades das comunidades, facto frequente nestas iniciativas na medida em que maioritariamente se revelam iniciativas de âmbito local. A afirmação de uma das entidades estratégicas entrevistadas é significativa neste âmbito: *“Microempresas, quem são essas microempresas? A grande maioria, portanto, são trabalhadores por conta própria que de facto, tentam, não têm empregos por conta de outrem e tentam com base na sua capacidade de trabalho e na sua inserção local ser úteis à comunidade. De facto, há aqui um trabalho social que eles fazem.”*(EE2).

Esta ligação entre o autoemprego e lógicas de desenvolvimento local, relaciona-se necessariamente com o contexto mais abrangente do desenvolvimento do microcrédito em Portugal, o qual surge em 1998, tendo sido, desde o início, uma

<sup>105</sup> Para mais informações consulte o link do projeto: ([http://caritas.pt/site/nacional/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3571:grupos-de-apoio-promovem-auto-estima-dos-desempregados&catid=177:noticias&Itemid=15](http://caritas.pt/site/nacional/index.php?option=com_content&view=article&id=3571:grupos-de-apoio-promovem-auto-estima-dos-desempregados&catid=177:noticias&Itemid=15)).

<sup>106</sup> <https://www.redeinspira.com/>

<sup>107</sup> <http://fazteforward.trtcode.com/>

<sup>108</sup> Este projeto teve em 2014 o seu ano piloto, estando presentemente em desenvolvimento a sua continuidade para 2015, a qual incluirá a criação de um website do mesmo.

parceria entre entidades dos três setores da economia: a ANDC, do 3º setor, que lançou a ideia, o BCP, do setor privado, que aderiu à ideia desde o início e o IEFP, do setor público, que apoiou a ideia ajudando à sua materialização. Para ter em conta a dimensão do fenómeno, não detetável através da fonte direta do inquérito por questionário aplicado, os dados oficiais, de acordo com a ANDC (2014), demonstram que entre 1999 e Outubro de 2014 foram creditados 1890 projetos, correspondendo estes a um investimento total de 1 216 634 758 €.

É face ao reconhecimento da difícil articulação com o sector empresarial que surgem respostas como as empresas de inserção, um modelo implementado de formas muito distintas consoante os territórios, tal como já se abordou no capítulo 6. Importa reforçar que as Empresas Sociais são o resultado da interseção da ação entre coletividades da sociedade civil e o Estado, particularmente no âmbito das políticas de emprego e proteção social. Constituem um subconjunto específico do que tem vindo a ser entendido como um novo empreendedorismo social, correspondente a uma dinâmica de renovação do terceiro setor (Quintão, 2008). Procurando a auto-sustentabilidade, incorporando motivações ambientais e explorando a reabilitação do património cultural e arquitetónico, estas entidades têm assumido nomes diferentes em diversos países, sendo que em Portugal são maioritariamente referenciadas enquanto empresas de inserção, ainda que seja relevante reconhecer diferenças conceptuais entre ambas as noções, não sendo as mesmas enfoque do presente estudo.

Um dos investigadores entrevistados reconhece, com referência ao exemplo do contexto francês, o papel das empresas sociais na articulação com o mundo empresarial: *“As entidades da ES que conseguiram contrariar essa lógica (referindo-se ao afastamento entre ES e mercado) e querem entrar no campo produtivo (sem esquecer a sua missão) são as que estão a criar um pouco de emprego, experiências como os bancos comunitários, cooperativas de produção, formas de trabalho autónomo, que não desprezam a economia formal”* (Inv3).

Esta necessidade das empresas de inserção se voltarem para o exterior é reconhecida no seio das OES, as quais admitem que o desafio para a maioria das empresas de inserção em Portugal é o de ultrapassarem o seu papel de valência das instituições nas quais surgem integradas e entrarem no mercado de trabalho regular, sendo necessário um trabalho muito significativo na gestão das questões da concorrência e das fronteiras entre os setores (Estado, Privado e ES). Como nos afirma uma das OES *“A inserção no mercado de trabalho não é muito fácil. Agora o que queremos é evoluir em termos de natureza da própria atividade da empresa de inserção e alargá-la à necessidade de formação para outro mercado de trabalho externo que não o da Instituição*

*propriamente dito. (...) é necessário aqui referir que a empresa de inserção nasceu para dar resposta ao nosso público, não foi para dar resposta ao público desempregado, foi com objetivo de dar emprego às pessoas com deficiência que terminavam a formação e que nem sempre lá fora conseguiam. Ela nasceu assim e depois expandiu-se.”* (OES5). Refira-se no entanto, que no seu atual formato, as empresas de inserção já reúnem em si um forte potencial de mediação e de primeira ponte para a integração no mercado de trabalho, sendo mais efetivos os contactos realizados junto de organismos públicos, como nos apresenta o seguinte argumento: *“O que acontece e o que tem acontecido é que uma pessoa que até trabalha numa Junta de Freguesia através da nossa empresa e a Junta até gosta dele, muitas vezes acaba por contratá-lo.”* (OES10). Este papel efetivo das empresas de inserção enquanto ponto de passagem para a integração no mercado de trabalho regular é também abordado pelos próprios investigadores, os quais reconhecem a necessidade de uma maior preparação do terreno para que estas revelassem um maior sucesso. Esta necessidade comprova-se em estudos plurais já abordados. A título de destaque, na perspetiva comparada de um estudo relevante na área das empresas sociais (Bernier et al, 1997), é realçada uma dificuldade de alguma forma transversal a todas as experiências - a da viabilidade económica frágil destas estruturas, decorrente numa mortalidade elevada das mesmas. Destacando o caso português, um estudo extensivo que incidiu na avaliação das Empresas de Inserção como unidades económicas no quadro do Mercado Social de Emprego (PROACT, 2006) indicava-nos que apenas 35 Empresas de Inserção<sup>109</sup> afirmavam ter alcançado a auto sustentabilidade e apenas um terço afirmava ter perspetivas positivas sobre a evolução futura da sua sustentabilidade.

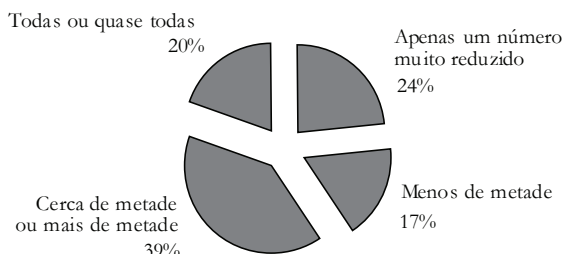
Tendo o presente estudo um importante enfoque nas PAE, uma das questões de partida pretende perceber se as PAE são uma dimensão de destaque nas respostas de empregabilidade das OES que estamos presentemente a abordar, importando assim perceber a dimensão e o perfil de aplicação das mesmas nestas respostas.

No contexto atual, marcado por fortes debilidades do mercado de trabalho que já apresentámos de forma detalhada tanto no âmbito europeu quanto nacional (confrontar capítulos 1 e 2), as PAE revelam-se efetivamente um instrumento rentabilizado pelas OES nas respostas de apoio à empregabilidade dos seus públicos. Nas palavras de um entrevistado: *“nesta altura toda a gente está a aproveitar as políticas ativas de emprego.”* (e1\_OES4).

---

<sup>109</sup> Tenha-se presente que para o ano de 2005 a Comissão do Mercado Social de Emprego/IEFP apontava a existência de 521 Empresas de Inserção (Quintão, 2008).

Gráfico nº27\_ Atividades de emprego e formação baseadas em PAE



Os dados recolhidos por inquérito (gráfico 27) demonstram-nos que elas detêm efetivamente um papel muito relevante, sendo que em 39% das OES (n42) elas correspondem a metade ou mais de metade das respostas e em 20% das OES (n21) elas são mesmo assumidas como todas ou quase todas as respostas. No entanto, o reencaminhamento para PAE não se revela a única resposta de empregabilidade, na medida em que em 41% das OES (43) este representa um número muito reduzido ou menos de metade das respostas.

**Tabela 11**  
**Principais respostas de empregabilidade das OES<sup>110</sup>**

	N	% casos
Reencaminhamento para formação	59	74,70%
Apoio direto na procura e colocação em emprego	42	53,20%
Encaminhamento para estruturas diretas de apoio à procura de emprego (CLDS; IEFP; GIP)	31	39,20%
Apoio ao desenvolvimento de auto-emprego	11	13,90%
Encaminhamento para voluntariado	8	10,10%
Contratação pela própria OES	7	8,90%
Inserção na base de dados de recrutamento da própria OES	4	5,10%
Outras	5	6,30%

N=79

Em complemento, a tabela nº11 demonstra-nos que as principais respostas de empregabilidade para além das PAE são aquelas que já anteriormente se referiram – o reencaminhamento para formação (59 OES, 75%), o apoio direto na procura e colocação em emprego (42 OES, 53%) e o encaminhamento direto para estruturas diretas de apoio à procura de emprego [CLDS; IEFP; GIP] (31 OES, 39%). Estas atividades revelam um perfil plural de intervenção na empregabilidade pelas OES, colocando-as em funções que abrangem uma

<sup>110</sup> Trata-se de uma pergunta de resposta múltipla na qual as organizações se posicionaram sobre as suas principais respostas de empregabilidade para além do reencaminhamento para PAE, com um conjunto de 79 respostas válidas.

visão holística da empregabilidade como a que orienta o presente estudo, na medida em que os dados nos revelam que a intervenção das OES se foca em dimensões de formação/preparação para o emprego; funções de mediação na procura ativa de emprego e ainda, funções diretas de promoção dessa procura ativa de emprego.

As entrevistas permitem-nos aprofundar estes dados, desenhando o perfil de recurso às PAE. Assim, sendo as principais respostas das OES orientadas para a formação e para o apoio à colocação em mercado de trabalho de públicos desfavorecidos, as PAE revelam-se uma resposta frequente nestes dois âmbitos, tanto no decurso da conclusão de um percurso formativo, como na criação de um processo de integração no mercado de trabalho.

As PAE são de facto destacadas como instrumento de promoção da empregabilidade tanto junto do setor empresarial como do setor social. Assim, as OES assumem que as PAE funcionam como uma forma de incentivar as empresas a recrutar novas pessoas, com custos mais reduzidos. No seio do setor social, as PAE são também fortes incentivos, pelo que as OES recorrem a estas para a integração dos seus públicos tanto no seio da própria instituição, quanto para a promoção da sua integração em entidades parceiras, assumindo esta mesma lógica de redução de custos, mas principalmente de criação de uma primeira oportunidade.

Efetivamente, o contexto atual faz das PAE um instrumento quase transversal nas respostas de empregabilidade, principalmente no que respeita a uma primeira resposta de integração ou (re)integração no mercado de trabalho, sendo no entanto de salientar que estas não se revelam como a resposta única prestada pelas OES. Em algumas das situações o não recurso a PAE prende-se com o não cumprimento dos requisitos necessários pelos públicos, revelando-se necessárias outras intervenções enquadradas nos eixos de abrangência já referidos. Nas palavras de uma das OES: *“Elas (referindo-se às PAE) são de facto muito importantes para absorver grande parte das pessoas mas não é assim diretamente (...) porque existem beneficiários que não podem ser candidatos a nenhuma delas e aí também tentamos arranjar outro tipo de soluções para essas pessoas, o que também não quer dizer que conseguimos absorver todos, mas há sempre essa tentativa.”* (OES12).

Importa ainda referir que a distância entre a função enquanto entidade empregadora e enquanto entidade promotora de empregabilidade assume por vezes fronteiras ténues, na medida em que as organizações apontam no sentido do desafio do seu crescimento também enquanto oportunidade de empregabilidade

dos seus públicos, não apenas por via das empresas de inserção mas também por contratações regulares e através de PAE. Esta fronteira ténue tornou-se visível no discurso dos entrevistados *“Relativamente ao emprego, um bocadinho difícil. O ano passado, de facto, foi o nosso melhor ano em termos de empregabilidade, que conseguimos empregar mais pessoas. (...) A nossa aposta é sempre essa, é criar novas atividades, novas áreas de intervenção, para poder criar novos postos de trabalho.”* (OES12).

Neste mesmo sentido, e na perspetiva mais englobante dos investigadores, a experiência de trabalho numa OES pode ela própria funcionar como fator potenciador de empregabilidade, na medida em que implica uma forte polivalência e o desenvolvimento de competências valorizadas no mercado de trabalho, como a afirmação seguinte nos demonstra: *“Pela natureza das atividades, muitas vezes até de carácter experimental e pela natureza de outras atividades que até aqui estavam reservadas ao setor público, mas que estão em migração para outros setores, pode acontecer, de facto, que beneficiar, por exemplo, de um estágio ou de uma contratação subsidiada no setor da economia social, possa dar uma empregabilidade diferente, até fora da economia social.”* (Inv2).

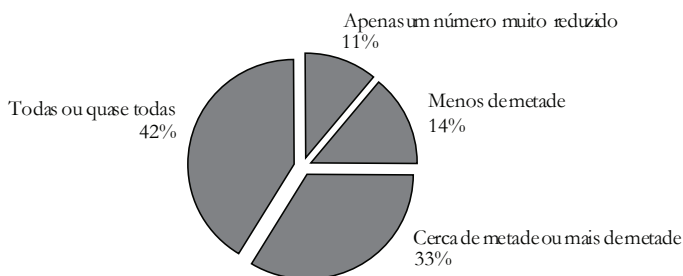
Concluir a abordagem das atividades na área do emprego/formação nas OES não pode deixar de ter em conta a importante reflexão em torno da compulsão para a ativação, uma reflexão que aprofundamos em diferentes pontos de vista ao longo do presente estudo. No presente âmbito, importa aqui concluir retomando o conceito de empregabilidade interativa de Gazier (2001) cuja realidade da sua aplicação estratégica e política, é abordada por vários autores (Peck e Theodore, 2000; White, 2000; Lindsay, 2001) que reconhecem que este se tornou um “conceito-chavão” nas estratégias do mercado de trabalho. O foco é de facto colocado na interação do indivíduo com o mercado de trabalho, mas o “problema” é muitas vezes visto como sendo da maior responsabilidade do indivíduo. As políticas de empregabilidade focam-se assim na ativação dos desempregados através de uma combinação de formação obrigatória e de atividades de procura de emprego. O sucesso destas políticas tende a diferir significativamente entre regiões e diferentes configurações dos mercados de trabalho, o que leva os autores a reconhecerem que a aplicação do conceito de empregabilidade deixa de fora uma análise mais incisiva de fatores determinantes como a geografia dos mercados de trabalho, as atitudes e comportamentos dos empregadores, a conjuntura de procura das economias locais e outros fatores “contexto” que têm impacto sobre as experiências de quem procura emprego. O reconhecimento que aqui realizamos deixa-nos pistas para uma abordagem mais focalizada nas questões referidas em investigações futuras.

## B.1.2. Públicos-alvo das respostas

Ao nível dos públicos-alvo das respostas de empregabilidade das OES, a par do destaque dado a tipologias de públicos desfavorecidos, focados e sistematizados de seguida, as entrevistas e a própria análise documental afirmam a crescente diversificação destes públicos. É reconhecido pelo conjunto dos entrevistados que os fenómenos da exclusão laboral chegam a contextos cada vez mais alargados, afetando famílias pertencentes àquela que definem como a classe média, em progressivo decréscimo num contexto nacional fortemente marcado por disparidades, como o que já apresentamos (cft capítulo 2). Esta diversificação dos públicos-alvo leva os entrevistados a avançarem com o grupo dos “novos pobres”, enquanto um público-alvo crescente nas respostas de empregabilidade das OES. Destacando a vertente formativa, uma das mais presentes enquanto resposta de empregabilidade como já referimos, uma das OES afirma: *“neste momento como há falta de emprego, as pessoas procuram muita formação e então o público é mesmo variado, todo o tipo de pessoas, de todas as idades. Por exemplo, neste ano, constituímos 8 turmas de formação e o grupo é variado.”* (OES2). Ao nível da diversificação dos públicos, um documento estratégico da política nacional como o Acordo de Parceria apresentado pelo Governo Português a Bruxelas, identifica a chegada significativa do fenómeno de desemprego a grupos dotados de altas qualificações que não encontram emprego, entre eles muitos jovens qualificados, fruto da aposta do país nas políticas educativas. Embora o desemprego incida maioritariamente em segmentos com baixas qualificações, a menor procura de ativos qualificados num período de economia em recessão e de destruição de emprego fomentam o desemprego entre qualificados.

Neste âmbito, tanto as entrevistas como o inquérito destacam que as atividades de promoção da empregabilidade das OES incidem claramente nas tipologias de públicos desfavorecidos. Efetivamente, como demonstra o gráfico nº 28, em 75% das organizações (n94) pelo menos metade dos públicos a quem se dirigem as atividades de formação e emprego são públicos desfavorecidos, sendo que em 42% destas organizações (n52) a abrangência aumenta para todos ou quase todos os públicos.

Gráfico nº28\_ Atividades de emprego e formação para públicos desfavorecidos



Dentro dos grupos vulneráveis, alvo das atividades de formação e emprego, as entrevistas fazem referências diretas às tipologias de públicos desfavorecidos mais referidas na literatura relativa ao tema, isto é, desempregados de longa duração; beneficiários do RSI; jovens licenciados; jovens com baixa escolaridade; população imigrante e minorias étnicas; pessoas em situação de sem abrigo, com comportamentos aditivos ou dependência, com deficiência ou incapacidade e/ou com problemas de saúde mental. No caso destacado da população imigrante e de minorias étnicas, as OES apontam desafios acrescidos na promoção da empregabilidade, decorrentes de dificuldades linguísticas e igualmente de sensibilização para hábitos de trabalho.

**Tabela 12**  
**Públicos Alvo de atividades de formação e emprego<sup>111</sup>**

	<b>N</b>	<b>% casos</b>
Desempregados/as de longa duração	97	22,20%
Beneficiários/as do Rendimento Social de Inserção	69	4,90%
Jovens à procura do primeiro emprego	62	67,40%
Mulheres	41	18,80%
Famílias monoparentais com privação de recursos económicos	39	27,10%
Jovens em risco	37	22,90%
Pessoas com deficiência	33	25,70%
Idosos/as	32	11,80%
Grupos étnicos e culturais minoritários	27	5,60%
Toxicodependentes e ex-toxicodependentes	17	6,30%
Sem-abrigo	9	28,50%
Detidos/as e ex-reclusos/as	8	43,10%
Camponeses/as pobres	7	4,20%
Portadores de doenças crónicas	6	47,90%
Outros	8	5,60%

N=126

A análise da tabela nº 12 permite-nos perceber o destaque para o trabalho junto dos desempregados de longa duração (97 OES, 67%), dos beneficiários de RSI (69 OES, 48%) e dos jovens à procura do primeiro emprego (62 OES, 43%). Podemos assim afirmar que as OES com práticas de empregabilidade junto dos seus públicos se encontram focadas na resolução dos problemas estruturais do desemprego tanto no contexto nacional quanto europeu (cft capítulo 1 e 2). Particularmente no âmbito do contexto nacional é importante este enfoque nos presentes grupos na medida em que as estatísticas recentes de desemprego,

<sup>111</sup> Trata-se de uma pergunta de resposta múltipla na qual as organizações se posicionaram sobre todos os públicos-alvo a que dirigem as suas atividades de formação e emprego, com um conjunto de 126 respostas válidas.

apontando alguns dados gerais de decréscimo, não os verificam nos presentes grupos alvo, sendo reveladoras do crescimento do desemprego de longa duração e do desemprego juvenil. Os fenómenos do DLD e do desemprego juvenil são extremamente marcantes do contexto nacional e não revelam tendências de decréscimo, como já anteriormente abordamos, demonstrando assim a importância estratégica da concertação de intervenções para eles orientadas. O próprio Acordo de Parceria de Portugal apresentado a Bruxelas reconhece que *“o desemprego de longa duração, afetando atualmente mais de metade da população desempregada, constitui um fator de preocupação acrescida, não só pelos custos sociais que acarreta, favorecendo o agravamento e perpetuação das situações de pobreza e exclusão social, mas também pela perda de capital humano, com reflexos significativos no potencial de crescimento da economia.”* Na perspetiva de Ilona Kovacs, *“a situação de desemprego, sobretudo DLD, tem como consequência a desaprendizagem e a perda de qualificações, e por sua vez, a permanência numa situação fragilizada no mercado de trabalho que não permite melhorar a empregabilidade destas pessoas.”* (Kovacs, 1999:11).

Relativamente ao desemprego jovem o Acordo de Parceria aponta o fenómeno como sendo um dos mais elevados da Europa e ao conjugar-se com o que vulgarmente se designam de NEET *“Not in Education, Employment, or Training”*<sup>112</sup>. Importa pois, no âmbito do mesmo, referenciar o Plano Nacional de Implementação de Uma Garantia Jovem, promovido pelo Governo Português e aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2013, de 31 de Dezembro. Este documento estratégico foca-se ainda nos grupos mais vulneráveis, os mesmos que Ilona Kovacs (1999), designa como públicos de empregabilidade frágil. São sobretudo mulheres (pelas discriminações de que são alvo, nomeadamente no acesso ao trabalho de qualidade e na progressão profissional), jovens, os grupos etários mais elevados, os pouco qualificados e os menos escolarizados, as pessoas com deficiências e incapacidades, os imigrantes e grupos étnicos (em particular as comunidades ciganas). A mobilidade laboral destes grupos tende a limitar-se à esfera do trabalho pouco qualificado, tanto dentro da mesma empresa como na mudança de uma empresa para outra, comportando características que perpetuam a fragilidade no mercado de trabalho, nomeadamente a falta de possibilidades de formação e de promoção profissional. Essa fragilidade aumenta ainda mais quando a situação fragilizada no mercado de trabalho alterna com períodos de desemprego.

A intervenção junto da empregabilidade dos beneficiários de RSI é igualmente de destacar, especialmente tendo em conta as alterações legislativas recentes configuradas nesta medida e que implicam fortes condições de ativação

<sup>112</sup> Jovens que não se encontram nem a trabalhar, nem a estudar, nem em formação.

significativamente focadas em lógicas de empregabilidade. O papel das OES na construção de processos de ativação que realmente contribuam para percursos inclusivos dos beneficiários de RSI revela-se essencial e os presentes dados demonstram-nos essa consciencialização por parte das OES face ao maior enfoque das suas atividades para este grupo.

Ao abordarmos os públicos alvo das atividades de empregabilidade nas OES não podemos deixar de abordar a questão dos trabalhadores pobres (cft capítulo 2), os quais se apontam no contexto das entrevistas particularmente quando é referido o alargamento dos públicos–alvo. Um estudo recente realizado pelo CET/Dinâmia para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (Castro e Guerra, 2010) sobre os utentes desta instituição revelam alguns dados interessantes: cerca de 1/4 encontrava-se a trabalhar, e apesar de se encontrar nessa situação, recorria a apoios sociais para fazer face às despesas correntes. A maioria eram mulheres com pouca escolarização e cerca de metade não tinha vínculo ou trabalhava a recibos verdes, tendo experimentado períodos de desemprego no último ano. Nos perfis traçados a partir do estudo do Observatório<sup>113</sup> surgem, desde logo, alguns traços que, de uma forma geral, ajudam a definir este grupo de trabalhadores pobres em Portugal: maioritariamente mulheres, baixa escolaridade, percursos intermitentes de trabalho, maioritariamente com baixos salários, problemas de saúde, baixas competências profissionais, muitos casos de endividamento, residentes em habitação social ou precária, valor reduzido das prestações sociais, salários insuficientes, desemprego do cônjuge e problemas de saúde de familiares.

Em linhas conclusivas, é junto destes conjunto plural de públicos de empregabilidade frágil que se revela mais premente uma intervenção de lógica social e de políticas públicas, na medida em que se vêm excluídos das possibilidades de aprendizagem em local de trabalho (dada a sua situação maioritária de desemprego) e não reúnem condições para auto aprendizagem (dado o seu perfil de exclusão de múltiplos recursos).

### **B.3. Redes de parcerias no domínio da promoção da empregabilidade**

Como já se referiu no perfil de promoção da empregabilidade por parte das OES, este é fortemente alicerçado no desenvolvimento de parcerias. Importa assim perceber quais os principais atores destas redes e o modo como elas se articulam. Como já avançámos no capítulo 6 (no qual abordamos desafios

<sup>113</sup> CASTRO, Alexandra e GUERRA, Isabel (coords.) (2010) *Os Caminhos da Pobreza : perfis e políticas sociais na cidade de Lisboa*. Lisboa: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

que se colocam às OES enquanto promotoras de empregabilidade dos seus públicos), as questões do trabalho em rede e das parcerias foram desafios destacados, sendo importante que o presente estudo centre a sua análise na tentativa de perceber se a promoção da empregabilidade pelas OES assenta em redes de parcerias plurais.

Com base na informação quantitativa recolhida, a tabela nº13 demonstra-nos que as principais parcerias são estabelecidas com o setor público, com destaque para o IEFP, freguesias e municípios, sendo mais reduzidas as parcerias junto do setor privado e no seio do próprio terceiro setor.

**Tabela 13**  
**Entidades parceiras de promoção da empregabilidade<sup>114</sup>**

	N	% casos
IEFP	59	74,70%
Freguesias	42	53,20%
Municípios	31	39,20%
Entidades financiadoras (POPH)	11	13,90%
Empresas	8	10,10%
OES âmbito nacional	7	8,90%
Entidades formativas	5	6,30%
OES âmbito local	4	5,10%

*N=79 respostas válidas*

As entrevistas permitem-nos o aprofundamento dos processos que estão na base destas parcerias.

Assim, a parceria com o IEFP é significativamente enunciada, sendo destacada pelos vários agentes como uma parceria de mediação. Ao nível mais enquadrante da investigação, este papel de mediação é referido como inerente a um trabalho de proximidade desenvolvido pelas OES, que se revela complementar à intervenção do IEFP - *“acho que do ponto de vista, por exemplo, dos centros de emprego, a heterogeneidade é muito grande e há centros de emprego que eu acho que são muito eficazes (...). O que não quer dizer, de facto, que não reconheça que estas instituições que conhecem melhor os utentes, porque conhecem bem os locais, não possam ter, de facto, um contributo muito considerável deste ponto de vista. E portanto, que não possam sequer ser complementos, parceiros ou eventualmente até atores principais nessa atividade de intermediação, que é disso que se trata, julgo eu, entre o desempregado ou o inativo que quer trabalhar e o mercado de trabalho, não é?”* (Inv2).

<sup>114</sup> Trata-se de uma pergunta de resposta múltipla na qual as organizações se posicionaram sobre todas as entidades parceiras das suas atividades de formação e emprego, com um conjunto de 79 respostas válidas.

O próprio IEFP reconhece o papel de complementaridade com as empresas (através de protocolos de cooperação) e com as OES (através de acordos de cooperação). Os acordos que o IEFP tem com as OES são apresentados como preferenciais face aos acordos com privados porque colocam menos questões relativamente a regras de distorção da concorrência, visto que são entidades sem fins lucrativos e principalmente porque assumem competências que complementam diretamente a atividade do IEFP. O presente testemunho do próprio IEFP consolida esta articulação: *“Com as entidades da economia social, chamamos-lhes acordos de cooperação, porque de facto, é isso que acontece. Uma parte da atividade que o instituto poderia fazer, ou deveria fazer, se tivesse condições e técnicos e disponibilidade e não sei quê, é feita por essas entidades.”*(EE1).

A experiência partilhada pelas OES reforça este papel de mediação, principalmente no que respeita ao desenvolvimento particular de funções como um GIP, os quais são apresentados enquanto instrumentos articulados de intervenção localizada do IEFP, principalmente em territórios rurais e marcados por um maior isolamento. A seguinte afirmação é exemplificativa desta questão: *“Nós trabalhamos em estreita colaboração com o IEFP, seguimos as linhas orientadoras do IEFP. É tipo um gabinete descentralizado. Está situado num sítio muito rural e para as pessoas não terem que vir para Vieira do Minho, ou a Braga ou Fafe deslocam-se ao gabinete.”* (OES2).

Relativamente às parcerias com o sector do Estado, estas são abordadas em distintos níveis, sendo principalmente estabelecidas através da Segurança Social e dos acordos base que desenvolvem com o organismo. Há igualmente um destaque para as parcerias com o nível político local, através das Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia. Com estas últimas entidades, as intervenções realizam-se ao nível do desenvolvimento local e das apostas conjuntas ao nível do acompanhamento das lógicas de financiamento dos quadros comunitários. Mencionam-se igualmente lógicas de complementaridade, na base da parceria, nomeadamente através do reforço mútuo de funções, tal como nos revela a seguinte afirmação: *“Em muitas regiões e em muitos concelhos e em muitas freguesias existe quase que um encaixe, quase que um enlace total entre a autarquia e o movimento associativo. Conheço, portanto, no Seixal, existe uma relação fortíssima entre a autarquia e o movimento associativo. Ou seja, a autarquia... como que reforça o movimento associativo e reforça-se com o movimento associativo, não é?”*(EE2).

De acordo com os investigadores e também de entidades estratégicas como o próprio IEFP, na relação das OES com o Estado, Portugal assume lacunas face a países como a Bélgica, República Checa e Luxemburgo com uma orientação no sentido de uma maior definição entre o papel do Estado e das OES.

No entanto, são cada vez mais reconhecidos processos negociais de partilha de papéis e valências entre Estado e OES, como aliás já analisámos de forma aprofundada na abordagem contextual das relações entre Estado e Economia Social (cft capítulo 5). A distinção é aqui feita essencialmente no sentido em que estes países referenciados assumem a identidade da inserção pelo trabalho como ramo específico dentro das OES, não sendo alheia a esta fundamentação de boas práticas o facto de falarmos de países europeus marcados por menores taxas de desemprego comparativamente com a que se verifica em Portugal. Efetivamente o que afirmamos aqui é o esboço de uma relação de causalidade que no presente estudo não é intensificada, sendo uma importante pista futura de trabalho. Isto é, importa questionar e analisar detalhadamente se relações estratégicas de intervenção entre Estado e OES são resultado de contextos de desemprego de menor dimensão, ou se estes contextos são, também em si, um resultado destas relações estratégicas.

Nesta parceria com o Estado em Portugal, falta a criação de uma estratégia política para a criação de emprego nas OES, necessária enquanto contributo importante para o desenvolvimento da empregabilidade no setor - *“Falta que exista, se defina, se desenvolva, se organize uma política que vá ao encontro (...) introduza neste universo processos de apoio à criação de emprego, diretamente direcionadas para este setor. (...) A partir do momento em que exista, digamos assim, uma orientação política para que este setor integre plenamente as lógicas da criação de emprego, não é? Ele pode dar um contributo poderoso para esse processo, mas ainda não foi.”* (e1\_EE2).

Passando às parcerias que quantitativamente demonstram menos impacto, referimos as que se estabelecem no próprio meio, com outras OES. Estas desenvolvem-se essencialmente no domínio da sinalização de pessoas com necessidades de empregabilidade e no seu encaminhamento junto de OES que desenvolvam respostas mais adequadas face a diferentes públicos. Neste contexto revelam-se igualmente parcerias no sentido da partilha de recursos, tanto enquanto entidades empregadoras, como enquanto entidades promotoras de empregabilidade, no sentido em que a partilha de recursos humanos se verifica em diferentes áreas, sendo uma delas a dos técnicos de emprego - *“Temos uma política de parceria muito aberta (...) tendo nós um quadro técnico com tanta especialidade como-la ao serviço também de outras organizações que não tenham capacidade.”* (OES9).

Na perspetiva dos investigadores é ainda de destacar o papel de destaque assumido pelas OES que trabalham com PCDI, na medida em que revelam uma forte aposta na empregabilidade dos seus públicos, promovendo-a através de redes sólidas e de grande abrangência, nomeadamente no que respeita ao contexto europeu.

Na abordagem das entrevistas junto de OES, revela-se perceptível que as parcerias ao nível do encaminhamento entre instituições assumem lacunas no que respeita ao acompanhamento e conhecimento dos resultados dos processos - *“Nós depois perdemos o contacto. É uma falha que nós temos é que quando a pessoa é encaminhada para outra Instituição perde-se o contacto.”* (OES10).

Outra parceria relevante, reconhecida também nas entrevistas como a de mais elevada complexidade, é a que se desenvolve com as empresas e associações empresariais. As OES reconhecem efetivamente as parcerias com empresas enquanto essenciais mas também como um processo complexo, o qual se revela agilizado quando as empresas procuram o recrutamento através de PAE, no âmbito do qual as OES se revelam parceiros estratégicos, juntamente com o IEFP - *“Um empresário que necessite de alguém por norma não vai pedir apoio à resposta Institucional a não ser que se queira apoiar num qualquer financiamento ou qualquer apoio à contratação. Ai sim, por força da lei, é obrigado a divulgar a oferta.”* (OES7). A necessidade de uma maior proximidade com as empresas é destacada, sendo um papel com forte relevância no âmbito de gabinetes de empregabilidade como os desenvolvidos por CLDS's+, sendo que este tipo de trabalho, em alguns contextos, começa a dar frutos que resultam no estabelecimento de dinâmicas bidirecionais, na medida em que as próprias empresas, embora ainda muito inicialmente, começam a procurar este tipo de estruturas de gabinetes de empregabilidade.

Neste sentido, ainda que reconhecendo a complexidade do processo, as OES revelam um trabalho em parceria com as empresas, nomeadamente neste papel já referido de informação junto destas sobre PAE (através de valências como os GIP), mas igualmente numa lógica de integração para formação em posto de trabalho (sendo aqui mais reforçados exemplos de empresas na área da restauração, armazéns e distribuição e hotelaria) e de procura de entidades para dinamizarem formação no interior das OES.

Na perspetiva dos investigadores, é reconhecida como uma significativa dificuldade a distância entre empresas e as OES, na medida em que atuam em distintas esferas e revelam dificuldades de comunicação e de compreensão de diferentes linguagens e visões - *“o mundo empresarial pensa que nós, o social, somos uns poetas.”* (Inv3) / *“a dimensão, de facto, mais coxa disto tudo é a relação com as empresas, sobre isso não há a menor dúvida, não é? Continua a haver um oceano, com o setor privado, com o emprego, digamos assim, o emprego entre aspas, o emprego clássico.”* (Inv1). Relativamente a esta distância entre dois mundos, o exemplo das empresas de inserção em França é novamente referido, tal como no capítulo 6 (Bernier *et al*, 1997) enquanto uma boa

prática no que respeita à definição, por exemplo, de protocolos de formação entre empresas de inserção e empresas privadas, competindo às primeiras, a formação de trabalhadores das segundas, nomeadamente na área da construção civil.

Ao nível das parcerias, no conjunto das entrevistas referem-se ainda mais algumas que importam sistematizar, tais como as parcerias com entidades formativas, desde escolas, a universidades, passando por empresas de formação. Referem-se também parcerias com empresas de recrutamento, procurando as OES que os seus públicos de referência integrem as bases de dados de candidatos disponibilizadas por estas empresas.

Revelando o papel crescente da importância da promoção da empregabilidade para um conjunto mais vasto de OES, são destacadas parcerias com redes colaborativas, objetivando a definição de estratégias nacionais com base em experiências locais, servindo de exemplo a integração de uma das OES na Rede de Empresas Sociais para a Inserção pelo Trabalho (RESIT) e na Rede Construir Juntos.

Por último, importa ainda destacar um nível abrangente de parcerias referido pela maioria das OES que é o da parceria com as Redes Sociais, a qual integra atores de vários níveis já indicados congregando em si, nomeadamente, parcerias públicas, com Universidades, Juntas de Freguesia, IPSS's, Misericórdias, entre outras.

Por último, destaque-se ainda uma área com forte presença na literatura e igualmente no quotidiano que a imprensa nos faz chegar, a do caminho que se tem vindo a realizar de transversalização das políticas de emprego, com um esforço de aproximação entre os agentes responsáveis pelos diferentes domínios de políticas sectoriais com a política de emprego, nomeadamente uma aproximação com as políticas fiscais e económicas. Importa destacar que este ainda é, efetivamente, um caminho distante da sua meta, na medida em que, na implementação de projetos, são significativamente relatadas dificuldades de articulação entre organizações não habituadas a um trabalho em parceria, apesar da longa experiência já existente. A falta de articulação das diferentes políticas sociais identificada por promotores e técnicos de projetos, que importa ter em conta, manifesta-se ao nível mais micro de articulação entre medidas na área da Ação Social. Um dos aspetos indicados é a ausência de políticas adequadas à resolução de alguns problemas, como critérios de admissão para cursos de formação profissional adequados à população, o que revela um problema de articulação com alguns serviços “chave” na área da inserção, como o Emprego, mas também a Saúde e a Educação (Lourenço, 2005).

## B.4 Resultados no domínio da promoção da empregabilidade

Ao nível dos resultados, e igualmente dos obstáculos e da inovação que abordaremos de seguida, no domínio da promoção da empregabilidade pelas OES junto dos seus públicos, destacamos desde logo que os argumentos apresentados resultam da informação recolhida através das entrevistas, visto tratar-se de um domínio cuja quantificação exigiria um estudo exclusivamente focado nestas dimensões, o que é igualmente consonante com a “pulverização” da literatura existente neste âmbito.

Assim, a mensagem mais partilhada pelo conjunto dos entrevistados é a de que estes resultados são afetados no seu alcance pelo contexto estrutural desfavorável, marcado por uma crise económica, desafios à sustentabilidade das instituições e crescimento de problemas sociais, contexto este detalhadamente abordado no âmbito do enquadramento contextual do presente estudo (cft capítulos 1 e 2).

Na perspetiva dos investigadores, este contexto de dificuldade de obtenção de resultados é colocado de forma ainda mais estrutural, no sentido das preocupações das OES estarem hoje focadas em respostas mais assistencialistas.

*“Quer dizer, nem se fala de empregabilidade e de empregar o quê, quem e onde. Primeiro é a fome, não é? Portanto, houve aí um retrocesso muito claro e apesar de toda a gente identificar o problema do concelho, ou do local, o desemprego, não é?”( Inv1).*

No retrato já realizado pela EAPN das OES em Portugal (Veiga *et al*, 2011), esta questão foi já significativamente abordada ainda que num contexto não apenas aplicado às apostas de empregabilidade. As dificuldades em obter resultados pelas OES é reforçada pela sua maior focalização em respostas assistencialistas mas, por sua vez, esta focalização advém do próprio contexto de “subsistência” das OES, no qual a estrutura, nomeadamente de financiamento disponíveis, as empurra para estas respostas assistencialistas e de acordos tipificados, limitando a sua intervenção no domínio da empregabilidade.

No entanto, no seio das OES afirmam-se já argumentos de integração das questões da empregabilidade nos planos estratégicos, tal como já se verificava no estudo acima referido (Veiga *et al*, 2011). Esta integração é reconhecida pelas OES como produtora de resultados ao nível interno, levando-as a reforçar as suas lógicas de trabalho em rede, essenciais para a obtenção de resultados de empregabilidade para os beneficiários, na medida em que o trabalho em rede, através da definição de protocolos, traz consigo maiores garantias de passos determinantes para a empregabilidade dos públicos.

Perante este contexto estrutural, a ausência de um reconhecimento político estratégico de realidades como a dos trabalhadores pobres faz com que os resultados de empregabilidade não sejam tão significativos, nomeadamente em situações concretas em que as pessoas têm de escolher perder determinadas regalias sociais (nomeadamente apoios em medicação em pessoas com problemas de saúde mental) para aceitarem uma proposta de emprego, muitas vezes temporária e precária.

A influência das variáveis de contexto nos resultados quanto à promoção da empregabilidade revela-se diferenciada, nomeadamente no que respeita a diferentes públicos alvo e diferentes contextos territoriais. Assim, relativamente aos públicos-alvo, as OES assinalam resultados mais positivamente significativos das suas intervenções junto de públicos mais vulneráveis, destacando os jovens licenciados, desempregados de longa duração, famílias monoparentais e, com grande destaque, as pessoas com deficiência. No contexto particular de públicos alvo constituídos por pessoas com dependências, o sucesso nos seus processos de recuperação não encontra equivalente ao nível da empregabilidade acabando por comprometer os resultados obtidos no primeiro nível.

*“Nós temos muitos utentes que acabam o tratamento e estavam prontos para ingressar o mercado de trabalho e que nós não conseguimos uma resposta e acabam por ficar connosco muitas vezes, ou na comunidade de inserção nos apartamentos (...) não têm família, não têm nenhum suporte social e acaba por ser muito desmotivante para a pessoa que fez este trabalho todo e depois chega aquela fase e fica ali bloqueada.” (OES10).*

Relativamente aos territórios marcados por lógicas de desertificação, os resultados ao nível da empregabilidade, claramente de maior complexidade porque de menor oportunidade, são no entanto ainda mais abrangentes e relevantes porque representam igualmente a fixação de pessoas, contribuindo de forma mais significativa para o desenvolvimento destes territórios.

Tendo já referido a importante função das OES na medição e complementaridade (com o sector público e privado) no que respeita às questões da empregabilidade, importa analisar os seus resultados no que a esta função respeita. Assim, como nos demonstram as perspetivas dos públicos beneficiários das atividades de promoção da empregabilidade, encontra-se generalizada uma descrença nos serviços públicos de emprego face ao elevado nº de desempregados e a períodos longos sem respostas. De forma complementar, nas OES reconhece-se a dificuldade de obtenção de resultados da colocação em posto de trabalho (referência mesmo a uma taxa de cerca de 20% de colocação na OES1; 25% na OES7) mas há

uma intervenção mais individualizada junto das pessoas e que aposta numa lógica clara de reforço das suas competências através da formação e mesmo numa lógica de sinalização e de referenciação, lógica muitas vezes ausente em pessoas fortemente vulneráveis e sem redes de contactos (exemplo mais claro dos imigrantes) - «*E as pessoas por vezes partilham connosco que já estão no centro de emprego e com toda a documentação mas “eu já estou há tantos anos e nunca me encontraram um emprego”.*» (OES1).

Relativamente à ligação com entidades empresariais, principalmente na perspetiva dos investigadores, as experiências principalmente de economia solidária envolvem em si óticas de mercado, abrindo-se outras relações com as mesmas, sendo que esta abertura vai revelando mais resultados em termos de criação de emprego, ainda que diminutos. Em territórios mais interiores (como se revelou o exemplo de Castelo Branco), estes resultados da articulação e sensibilização junto das empresas encontram-se ainda mais limitados, dado o perfil familiar das pequenas e médias empresas. “*Não há rotatividade empresarial, o núcleo empresarial normalmente na sua essência é constituído pela família com eventualmente um funcionário para apoio, mas o núcleo empresarial neste concelho é muito nesta perspetiva.*” (OES7).

No entanto, as próprias OES mencionam uma avaliação positiva por parte das empresas na promoção pelas OES de metodologias como o speedreruitment e formatos de “apresentação de talentos”.

Focando outra área de destaque das atividades de promoção da empregabilidade pelas OES, estas assumem resultados bem sucedidos ao nível da articulação dinamizada no âmbito formativo, ainda que a integração posterior em entidades empregadoras se continue aqui a apresentar como desafiante. Nas palavras de uma OES: “*Depois teve um outro resultado que foi a questão da formação que foi muito bem estruturada na relação formando, estrutura de formação e tutela, IIEFP e organismos intermédios que a financiaram. Mas cá está, demos conta que faltou sempre o empregador, que nunca foi tão bem estruturada a relação com o empregador.*” (OES5).

A este nível formativo importa realçar o investimento que as OES revelam ao nível da obtenção de resultados no que respeita ao ajustamento entre a formação ministrada e as realidades locais do mercado de trabalho, referindo nomeadamente que os resultados de formação com públicos mais vulneráveis se revelam mais efetivos em contexto de formações em posto de trabalho e formações práticas, mais do que formação em contexto de sala de aula. A seguinte a formação de uma OES é exemplificativa deste argumento: “*Ao nível da formação jovem tem-se tentado dar resposta com alguma inovação e algum ajuste e adaptação à realidade da economia*

*local. A nível da formação de adultos, por um lado, temos a formação para adultos ativos empregados que tem que se sujeitar às regras e aos manuais da qualificação nacional. (...). O que temos procurado é através de alguns “nichos” populacionais, procurar soluções que sejam mais ajustadas às suas características e estou a falar nomeadamente da malta de baixa escolaridade e beneficiários do RSI, que na sua maioria são de etnia cigana e onde temos procurado dar uma resposta alternativa e uma solução inovadora com o apoio do IEFP.” (OES7)*

## **B.5 Obstáculos no domínio da promoção da empregabilidade**

Pelos argumentos já apresentados ao nível dos resultados, a enunciação dos obstáculos à promoção da empregabilidade por parte das OES centra-se significativamente nos resultados das entrevistas realizadas, tendo necessária relação com a contextualização teórica realizada para todos os domínios.

Os obstáculos analisados situam-se em distintos níveis, sendo estes relacionados com questões societais nas quais se enquadram as ligações com o setor empresarial e a especificidade dos próprios públicos, com as políticas de emprego e com as próprias OES. Esta multidimensionalidade enquadra-se necessariamente na lógica igualmente plural do conceito de empregabilidade adotado no presente estudo (Mcquaid e Lindsay, 2005 - cft capítulo 3).

Ao nível dos obstáculos societais, e numa lógica de condições mais estruturais do mercado de trabalho, a situação atual do mercado de trabalho em Portugal, já claramente abordada ao longo do estudo, torna clara que a redução dos empregos disponíveis é o obstáculo mais estrutural a qualquer intervenção ao nível da empregabilidade, como nos salientam algumas informações dos entrevistados.

*“Os obstáculos neste momento, mesmo melhorando as competências, mesmo dando ferramentas às pessoas para poderem mudar o seu percurso profissional ou mesmo arranjam emprego, a verdade é que emprego não há.” (OES11)*

*[“ (...) temos um nível global de desemprego, um desemprego estrutural, em que mais de metade, mais de cinquenta por cento, são desempregados de longa duração. E esse problema afeta quer queira quer não, todos os ramos da economia, quer dizer, economia privada, pública e portanto, há objetivamente a necessidade de dar uma resposta coletiva a esta questão.” (e2, EE2)].*

Já relativamente à representatividade do setor social e da sua ligação com o contexto empresarial, as lógicas de representatividade predominantes na sociedade ocidental ainda reduzem significativamente a capacidade de influência do setor social, como nos afirma em entrevista Jordi Estivill - *“o setor social fica excluído das lógicas de decisão e influência “ (...) para o mundo social é difícil também entrar em mecanismos de representação e vetores do mundo económico e empresarial. Existe uma tradição histórica tripartida, Estado, sindicatos e empresários e aqui o mundo social não está.”* ( Inv3)

Neste sentido, o contacto com o mundo empresarial revela-se ainda como um obstáculo na promoção da empregabilidade, sendo necessário um fortalecimento destes mecanismos, principalmente reconhecendo uma abordagem acentuada pelos investigadores da existência de barreiras mentais que impedem as parcerias entre as associações e as empresas relacionadas com o modo como se percebem entre si e também barreiras materiais, porque a organização do mundo associativo caracteriza-se por défices de eficácia e eficiência face às empresas.

Por último, relativamente aos obstáculos relacionados com os próprios públicos aos quais se dirigem as atividade de promoção da empregabilidade, todo um conjunto de exclusões cumulativas que marcam os seus percursos dificultam a promoção da sua empregabilidade. Como já referido anteriormente, maioritariamente revelam-se públicos com baixas qualificações, com idades de difícil empregabilidade (nomeadamente acima dos 45 anos e com dificuldades de adaptação aos novos contextos do mercado de trabalho), dificuldades de mobilidade em territórios interiores e competências profissionais desatualizadas, como nos destaca um dos entrevistados: *“vamos para zonas onde a questão da interioridade onde há falta de qualificação profissional, educacional muito baixo (...) temos muitas pessoas com a 4.ª classe sem qualificação nenhuma e onde a sua área de trabalho já não existe oferta como é o caso por exemplo da construção. Aqui também é um grande desafio.”* (OES6)

Em contextos de intervenção mais particular geram-se obstáculos também referidos de forma mais pontual mas com relevância significativa.

No caso das dependências é salientado o obstáculo da criação de hábitos e rotinas de trabalho - *“Porque muitos utentes nossos também têm mais do que 45 anos. É complicado, depois são pessoas que têm histórias de dependências, muitos não trabalham há 10 ou 15 anos, outros tem uma escolaridade muito baixa, portanto, estamos a trabalhar com uma população muito frágil onde o encaminhamento para o trabalho é muito complicado.”* (OES10)

Ao nível das PCDI, é referida a discriminação que exclui pessoas com problemas de saúde mental, assumidas como incapacitadas para funções que podem perfeitamente desenvolver desde que em situação de compensação.

Na população imigrante, a falta de documentação e dificuldades linguísticas são referidas ainda que os próprios imigrantes as tentem ultrapassar disponibilizando-se para trabalhos desqualificados, como nos afirma uma das OES *”como deve entender os nossos imigrantes chegam normalmente com uma grande abertura para trabalhos mais humildes. As Senhoras estão muito disponíveis para serviços de limpeza que também não se exige grandes qualificações e conhecimentos de portugueses. Portanto contorna-se o obstáculo indo de encontro àqueles postos de trabalho que não são tão exigentes em termos de qualificação e formação.”*(OES1)

Passando a um outro nível de obstáculos, os relacionados com as políticas de emprego, estes situam-se desde logo, e de acordo com os entrevistados, na definição das mesmas. A definição das políticas é feita numa lógica top-down que dificulta a sua implementação no terreno, sendo necessário ouvir as organizações, como nos afirma uma das OES: *“Era tempo de as medidas de emprego não serem só top down, feitas de cima para baixo. Quem está no terreno precisava de ser escutado.”*(OES5)

Neste mesmo âmbito da definição das políticas, elas carecem de uma maior estabilidade de decisão estratégica e não podem estar tão dependentes e contingentes face a ciclos eleitorais - *“as políticas de criação de emprego, de combate ao desemprego, não podem ficar nunca reféns dos ciclos eleitorais, têm, tanto quanto possível, de ser consensualizadas para poderem perdurar para além dos ciclos eleitorais. Porque, não se pode encetar uma política que carece, imagino de dez anos de desenvolvimento e depois ser rompida ao fim de três e passarmos para outro paradigma, para outra política, tem que haver continuidade.”* (e1, EE2)

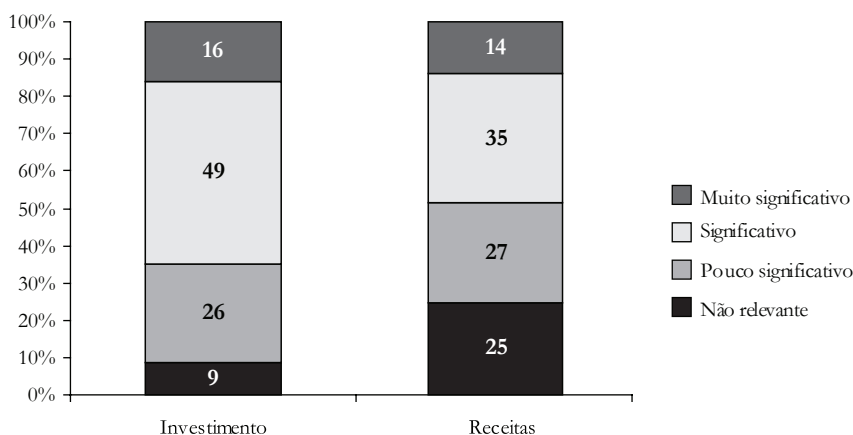
Para além deste âmbito da definição das políticas, na sua implementação destaca-se que as respostas de empregabilidade para públicos desfavorecidos concentram-se significativamente em ofertas formativas, no entanto estas ofertas nem sempre desenvolvem uma relação estratégica com as necessidades dos públicos e do próprio mercado, gerando mesmo contextos de oferta formativa excessiva nomeadamente em áreas que os públicos já frequentaram, como nos afirma uma das OES: *“fomos convidados pelo IEFP para formação para competências básicas, em julho e não fomos capazes de organizar uma turma porque não obtivemos pessoas suficientes para o mínimo que tivessem o perfil. Porque havia muita gente, mas muita gente já tinha frequentado esta ação de formação.”* (OES7)

Neste mesmo âmbito da implementação, nas entrevistas destaca-se a ausência de informação/conhecimento das PAE por parte de beneficiários e entidades de acolhimento no sentido de despoletarem a oportunidade - *“Eu chamei as Instituições para lhes dar informações e depois disso registei 10 candidaturas a medidas Estímulo logo depois, porque as empresas precisam de pessoas mas não contratam porque são muitos encargos e com o Estímulo já conseguem e fazem contratos de 3 anos e ficam com as pessoas. Aquele arranque inicial é muito importante.”* (OES2). Destaca-se ainda a morosidade do processo de aprovação de PAE e as dificuldades de comunicação no decurso desse processo.

Por último no domínio dos obstáculos das próprias políticas, importa assinalar a referência pelos entrevistados da ausência de articulação entre políticas sociais e políticas de emprego (cft capítulo 5) como estando por detrás do surgimento de muitas afirmações do preconceito da preguiça e da subsidiodependência, na medida em que a aceitação de ofertas de emprego muitas vezes precárias exige prescindir de direitos sociais usufruídos, entrando em possíveis situações futuras de privação, como nos afirma uma das OES *“Mas por exemplo, estas pessoas têm uma reforma antecipada ou uma pensão de invalidez, paga a medicação. O que é que acontece? A família, imagine que estas pessoas atingem um patamar, como muitas atingem, «eu gostava de voltar a trabalhar?»”* (e1) *O retorno à vida ativa ocorre quando a pessoa recupera a capacidade de gerir a sua vida, mas só é possível que volte a trabalhar se esta abdicar da sua pensão. Essa decisão envolve o risco da pessoa não conseguir ter sucesso enquanto ativa e simultaneamente não conseguir revogar a sua decisão para voltar a usufruir da reforma. (...) Têm que abdicar da reforma antecipada, da pensão de invalidez e depois só passado três anos é que podem voltar a requerer. O que é que isto quer dizer? Quer dizer que a família, a primeira coisa que vai dizer é, «não faças isso, pode correr mal.» E pode.”* (e1, OES4)

Ao nível dos obstáculos relacionados com as próprias OES, estes já se foram enunciando ao longo de várias partes do presente estudo, tendo uma relação mais direta nomeadamente com a questão dos resultados anteriormente abordada.

Gráfico nº29\_ Investimentos e receitas na área da formação e do emprego



O presente tipo de obstáculos é desde logo perceptível por dados quantitativos resultantes do inquérito na dimensão do investimento pelas OES na promoção da empregabilidade. Reconhecendo a área do emprego enquanto um domínio de desafios, a maioria das OES, como refere o gráfico nº29<sup>115</sup>, indica como significativo (49% [n73]) e muito significativo (16% [n24]) o peso desta área nos seus investimentos. O desafio revela-se quando o peso das receitas desta área se revela relativamente menor, com metade das organizações (52% [n75]) a indicarem-no como não relevante ou pouco significativo, demonstrando uma aposta ainda pouco visível nas OES de rentabilização dos importantes investimentos nestes domínios, os quais foram já por nós avançados no capítulo 5. No entanto, e deixando questões para futuro, este peso diminuto das receitas nesta área deve igualmente ser equacionado num quadro das condições de acesso aos financiamentos por parte das OES.

Para além das questões do investimento e das receitas, a prioridade às políticas de emergência social por parte das OES, já significativamente abordada anteriormente, constitui um entrave sério ao desenvolvimento de estratégias de empregabilidade no seio das OES. Decorrente desta realidade as opções estratégicas e a falta de visão estratégica de muitas das OES não permitem antever apostas em projetos com maior prioridade em termos do Novo Quadro Comunitário com as suas prioridades no emprego e empregabilidade.

Embora não de forma consensual, revelando igualmente testemunhos de um acompanhamento social personalizado e de respostas efetivas, junto dos beneficiários de PAE são transmitidas experiências de um atendimento social que realiza um

<sup>115</sup> Os dados do presente gráfico correspondem, no caso dos investimentos, a um total de 149 respostas e 167 missings e no caso das despesas 146 respostas e 170 missings (tenha-se em conta, como já referido, que 139 OES não desenvolvem atividades nesta área).

diagnóstico pouco aprofundado da situação social das famílias, revelando-se um obstáculo esta ausência de conhecimentos de facto das situações das pessoas, a qual dificulta a promoção da sua empregabilidade, podendo mesmo inviabilizar a avaliação da necessidade de apoios complementares essenciais para uma procura ativa de emprego, facto não passível de análise sem a devida referência aos constrangimentos financeiros e de recursos humanos que se colocam às OES no atual contexto, como já tivemos oportunidade de abordar com detalhe no capítulo 6.

## **B.6 Inovação no domínio da promoção da empregabilidade**

Em pontos prévios destacamos desde já a dificuldade em apontar lógicas de inovação ao nível da empregabilidade por parte das OES, visto este ser um nível que não surge, de imediato, associado à missão das mesmas. No entanto, é de facto um nível com um papel crescente no seio destas, pelo que a maioria das OES destaca, mais do que práticas, desafios à inovação, entendida no sentido de assumirem para si uma maior capacidade de adaptação e de criação de novos papéis.

O primeiro desafio, já significativamente abordado, é o da maior aposta no domínio da empregabilidade, pelo reconhecimento da sua essencialidade para a gestão de percursos de inclusão social. Desafio transversal à inovação na promoção da empregabilidade pelas OES é a necessidade de investir nas estratégias de relação entre as OES e as empresas.

Na perspetiva dos investigadores e entidades estratégicas, a forte orientação dos financiamentos em torno da empregabilidade e da inovação social, deve ser tida em conta pelas OES, as quais reúnem forte potencial para atuar nestes domínios.

*“Portanto, é uma questão que está, digamos em cima da mesa, que faz parte do próprio programa Portugal 2020 e da estratégia da União Europeia. Ou seja... não é nada que seja totalmente novo, mas houve agora um surto, um desenvolvimento, uma aposta mais forte, mais focada em desenvolver a economia social, perspetivando-a como a realidade que pode gerar inovação, também na promoção da empregabilidade.” (e1, EE2)]*

Este potencial da inovação no domínio da empregabilidade deve desde logo situar as OES na sua matriz ética de solidariedade social, fazendo delas agentes que denunciem a realidade dos trabalhadores pobres e apostem em lógicas não exclusivas de criação de emprego, mas igualmente de experimentação ao nível da economia solidária e da economia de troca, dando lugar à afirmação de novas formas de expressão da sociedade civil.

Ao nível formativo, por parte das OES há um reconhecimento da necessidade de inovar esta área junto de públicos mais vulneráveis, sendo cada vez mais premente, tanto na prática já realizada como nas perspectivas futuras, a aposta em formação de competências transversais, intervindo em domínios como a área comportamental, a autoestima, a higiene, a gestão de conflitos, entre outros.

A aposta em formações alternativas é também assumida como um traço necessário de inovação, no sentido da dinamização de oferta formativa que vá ao encontro das necessidades e objetivos dos grupos-alvo.

Nesta lógica da inovação ao nível formativo, assume ainda destaque a importância da intervenção através de estratégias de educadores de pares, desenvolvendo aprendizagem por via da partilha de experiências mas igualmente dinamizando a criação de profissões no domínio social com um importante papel no domínio da sensibilização e da prevenção, nomeadamente em áreas como as da dependência e da saúde mental. Revela-se aqui estratégica a ligação e as parcerias com universidades, no sentido da devida fundamentação dos perfis funcionais destas novas profissões.

Sendo a formação em contexto de trabalho reconhecida como um domínio de extrema relevância, as OES avançam com a necessidade de adoção de lógicas de tutoria que dinamizem um acompanhamento mais personalizado dos percursos de inserção laboral de públicos vulneráveis, nomeadamente através de PAE, no sentido de uma rentabilização dos seus resultados.

A própria literatura aponta-nos o domínio da formação como desafio à inovação nas OES (Almeida, 2007). Numa clara articulação entre fatores externos e individuais da empregabilidade, as empresas interessadas na melhoria da sua competitividade através dos recursos humanos reconhecem a necessidade de investir na formação. O desenvolvimento de novas competências interessa igualmente às pessoas, não apenas para a sua melhor adaptação aos novos requisitos de qualificação, como ainda para facilitar a sua mobilidade para outros empregos. Por outras palavras, o desenvolvimento dessas competências facilita a empregabilidade. Importa referir que as opções em função das modalidades de formação assumem um papel particularmente importante na medida em que nem toda a formação permite a sustentabilidade do desenvolvimento de competências passíveis de garantir a empregabilidade, num contexto marcado pela importância da inovação e pela volatilidade dos empregos. Generalizar políticas de formação profissional orientadas para o desenvolvimento integrado de competências específicas e de competências

transversais e adotar formas de organização do trabalho progressivamente mais enriquecedoras, parece ser uma estratégia adequada ao reforço da empregabilidade. Tal estratégia permitirá evitar a exclusão de uma massa de trabalhadores que, inevitavelmente, apresentam maiores dificuldades em se adaptar ao novo contrato social que pretende substituir o primado do emprego para a vida pelo primado da empregabilidade para a vida.

No que respeita à inovação nas respostas de empregabilidade, na perspetiva das OES, passa, nomeadamente, por inovar na criação de emprego através da aposta em lógicas de empresas sociais, sendo necessário que a legislação crie condições para estas e se adapte a novas figuras que possam emergir, nomeadamente, no contexto de empresas resultantes de parcerias entre o setor privado e o setor da economia social.

*“Uma IPSS, criar uma empresa social é um filme. Prontos, existem as lavandarias sociais, começam a surgir algumas coisas, mas por exemplo, uma empresa destas ainda é complicado criar, deviam facilitar a legislação. Facilitar até os incentivos, por exemplo através do Programa 2020” (OES4).*

Esta aposta em empresas sociais, passa por um investimento nas lógicas de desenvolvimento local, rentabilizando áreas que se revelem estratégicas para um dado território, nomeadamente a área do turismo e da hotelaria, a área da educação (prevenção do abandono escolar), da prestação de serviços de saúde (apoio a idosos) e igualmente apostando em nichos de mercado (reciclagem, produtos em 2ª mão, ...) rentabilizando-as para a criação de postos de trabalho para públicos vulneráveis e mesmo para a fixação de populações em territórios mais fragilizados, dinamizando a empregabilidade no seio dos mesmos.

*“Temos também em projeto, mas ainda não decidido, a criação de um gabinete de inserção profissional específico para pessoas com deficiência gerido por pessoas com deficiência.” (OES12).*

Na perspetiva da investigação, o desenvolvimento, por exemplo, de empresas de inserção no seio das OES veio trazer a estas resultados ao nível da inovação, nomeadamente nas suas estratégias de gestão, cuja profissionalização se viu crescer, alargando o impacto que a intervenção das OES revelam nos seus contextos.

Destacando o contexto português das empresas de inserção (EI), importa realçar que o seu surgimento advém de uma iniciativa de política pública, numa lógica de conceção e de implementação top down. A figura jurídica das EI é criada em 1996

com a criação do Mercado Social de Emprego (MSE), tal como anteriormente referimos, sendo formalizada e regulamentada em Junho de 1998. Com o fim do mercado social de emprego em 2012 verificou-se igualmente a suspensão da medida EI. No entanto, abordar esta realidade revela-se essencial para perceber a forma como as OES têm vindo a trabalhar o domínio da empregabilidade e que pistas devem ficar para o presente-futuro deste domínio no seio das OES. A própria realidade das EI e outros instrumentos de empregabilidade no seio das OES que temos vindo a referir levam-nos a questionar, com o presente estudo, efetivamente estes desafios à inovação nas OES no domínio da empregabilidade.

Assumimos assim, claramente, que apesar das suas vulnerabilidades, as EI revelam-se instrumentos de enorme potencialidade e que está ainda por fazer uma análise incisiva nas suas inovações metodológicas reais e potenciais no que respeita à sua intervenção na luta conta a exclusão social, no emprego e desemprego e no desenvolvimento local. Não será este o enfoque do presente estudo, mas não poderíamos deixar de realçar no mesmo esta urgência e o importante papel que acreditamos que a RESIT (Rede de Empresas Sociais de Inserção pelo Trabalho) terá na sua resposta.

Por último, sistematizando domínios de inovação na promoção da empregabilidade pelas OES, é destacada a necessidade de apostar em lógicas de apoio à criação do autoemprego, nomeadamente junto de públicos que chegam às instituições através de lógicas ocupacionais como os CEI. Esta criação pode mesmo ser dinamizada em lógicas complementares ao desenvolvimento de empresas sociais, no sentido de manutenção de vínculos entre as iniciativas criadas e as OES. Este papel de mediação face à criação do próprio emprego, numa lógica de atuação de “business angels” traz, nomeadamente na perspetiva de investigadores entrevistados e abordados conceptualmente, um papel de complementaridade muito relevante para as OES no atual contexto de elevadas taxas de desemprego, em que a capacidade de resposta dos centros de emprego, nomeadamente neste âmbito, se revela fragilizada. A realidade traz-nos já exemplos de OES que se revelaram mediadoras de processos baseados no microcrédito, com todo o potencial que as caracteriza pelas suas lógicas de intervenção de proximidade, existindo no entanto desafios no que respeita a um acompanhamento de mais continuidade, na medida em que este ainda se concentra muito na fase de arranque dos projetos mais do que numa fase de monitorização e acompanhamento.

No seio da economia solidária e dos contextos cooperativos, os investigadores apontam esta realidade da aposta no auto emprego como sendo já dinamizadora de alguns frutos, nomeadamente com a criação de iniciativas ligadas ao meio ambiente e às novas tecnologias. No contexto da América Latina, e no âmbito da economia solidária, são mesmo indicados alguns passos no sentido da aposta na criação de circuitos de consumo alternativos associados a culturas indígenas e à promoção da sua integração.

### **III C. PAE como instrumento promotor de empregabilidade**

À semelhança do sucedido no contexto europeu, as tendências da ativação contribuíram decisivamente para a crescente visibilidade da Economia Social e a sua ligação com o Estado. Estas tendências inauguraram uma nova geração de políticas, tal como já foi referido em pontos anteriores deste texto (Quintão, 2008).

O contexto histórico em torno da noção de ativação nas políticas de emprego integra-se num contexto mais global de evolução das políticas sociais, nomeadamente pelo aumento do reconhecimento do direito à inserção enquanto resultado de medidas de políticas crescentemente personalizadas, que atentam à resolução de problemas específicos de exclusão dos indivíduos, libertando-os da crise moral e social em que se encontram imersos (Rosanvallon, 1995 in Hespanha e Matos, 1999). Assim, quando comparadas com as políticas tradicionais de criação de novos empregos, o que parece novo é o enfoque nos indivíduos e não nas estruturas produtivas, com objetivos múltiplos que vão desde o reduzir da dependência dos desempregados face aos subsídios e o aliviar dos custos orçamentais de segurança social até ao proporcionar ocupações sociais úteis alternativas para quem não encontra emprego no mercado de trabalho. Pode dizer-se que, em geral, as políticas de ativação procuram justificar-se quer pela sua capacidade de inclusão no mercado de trabalho, quer pela sua capacidade de inclusão no tecido social, através de atividades reconhecidas como socialmente úteis e, portanto, vocacionadas para erradicar ou prevenir novas situações de exclusão.

As PAE integradas no Portugal 2020, onde se definem os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial para o período de 2014 a 2020, são assumidas como estratégicas e uma

aposta significativa das diretrizes nacionais. Também são referidas nas ações que exemplificam os instrumentos de política de cada um dos objetivos estratégicos do Portugal 2020.

### C.1. Abrangência das Políticas Ativas de Emprego

Com base na análise feita por Varejão e Dias <sup>116</sup>, que se reporta ao período 2000-2011, o elenco de medidas ativas de política de emprego que estão ou estiveram disponíveis em Portugal é muito diversificado e sujeito a permanente mutação, (conforme se pode verificar na tabela 4 do capítulo 5). Neste documento, afirma-se que uma simples contagem das medidas para as quais se dispõe de informação quanto a participantes e despesa suportada pelo IEFP permite identificar 167 medidas que, frequentemente, correspondem a pequenas variantes de outras medidas suas contemporâneas ou antecessoras, ou a medidas que, emanando de um mesmo tronco comum, se destinam a alvos diferenciados por critérios demográficos (idade), socioprofissionais (níveis de qualificação ou setores de atividade), ou espaciais (regiões).

Esta diversidade leva-nos a questionar se o elevado número de políticas ativas de emprego flexibiliza a sua aplicação permitindo o acesso por todos os que a elas necessitam de recorrer, ou se, por outro lado, esta diversidade significa uma complexificação do processo de recurso às políticas, inviabilizando o seu acesso pela delimitação excessiva de condições de recurso. Sobres este tema, um dos autores do estudo, na entrevista que nos concedeu, foi bastante explícito: *“saber se se as medidas acompanham ou não o universo das pessoas que necessitam delas ... quando a taxa de desemprego começou a aumentar e o número de desempregados também, o número de pessoas afetadas a estas medidas aumentou consideravelmente.”* (Inv2).

Nesse sentido, José Varejão considera que as PAE ganham ou perdem importância à medida que cresce ou sobe a taxa de desemprego, o que desde logo coloca o problema de poderem “esconder” taxas de desemprego. Reconhece que as medidas, ao acompanharem o aumento da taxa de desemprego, desde logo surtem um efeito, que é o de aumentar o número de pessoas abrangidas pelas políticas e originar uma diminuição de apoios recebidos por indivíduo, como forma de se abranger mais pessoas. Dando como exemplo as medidas mais recentes, e tendo em conta o segmento dos desempregados, nota que estão desenhadas para um grupo de desempregados de baixas qualificações, o que implicaria que alguém que tivesse qualificações acima das que as medidas previam, fosse orientado para

<sup>116</sup> VAREJÃO, José; DIAS, Mónica Costa (2012) *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego – Relatório Final*. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

formação quando poderia não ser essa a solução indicada: “... *mas é evidente que muitas destas medidas estavam desenhadas para o perfil habitual dos desempregados, que era sobretudo, gente de meia-idade com muito baixas qualificações escolares. E agora não é esse necessariamente o caso, é evidente que essas pessoas continuam a ser um grupo muito importante de desempregados e vão continuar sempre, mas... .por exemplo, houve oferta de formação para pessoas que já são muito qualificadas, e isto pode não ser a resposta mais adequada...*” (Inv2).

Numa perspetiva mais alargada, aquela que concerne à integração das políticas ativas de emprego no conjunto da política de emprego nacional, os estudos (IESE / Quatenaire, 2009) apontam, em primeiro lugar, que se tem vindo a apostar numa lógica de intervenção preventiva, orientada para a canalização do fluxo de novas inscrições de desempregados para metodologias de intervenção precoce que permitam prevenir a criação de espirais de afastamento do mercado de trabalho. A aposta nas alterações da intervenção preventiva tem promovido a focalização nos públicos com maiores carências de intervenção (baixas qualificações, excluídos, desempregados de longa e muito longa duração), evitando a utilização de medidas em situações “normais” de desemprego friccional. Em segundo lugar, pese embora o esforço já encetado no sentido de se reduzir o número de medidas no âmbito das políticas ativas de emprego e formação profissional, ainda não se consegue suplantar o seu excesso. Sendo que é importante assegurar a continuidade da aposta no processo de redução das mesmas orientando a sua elaboração por problemas horizontais (acesso ao emprego, informação e orientação, aumento ou adaptação de qualificações profissionais, iliteracia informática, etc.) e não pela lógica de identificação de públicos-alvo.

Tal como já foi referido anteriormente, este estudo foca-se em três medidas em vigor, que por sua vez são as mais aplicadas no universo das OES: os CEI e CEI+, os Estágios e o Estímulo Emprego. Este estudo permite-nos desde logo perceber que o contexto sociogeográfico, a dimensão, capacidade económica e natureza jurídica das OES, são características que determinam a aplicação destas medidas. Também são fatores a ter em conta quando nos focamos na aplicação das PAE nas OES, as suas estratégias de sustentabilidade, o seu planeamento, missão e valores.

A valorização dos recursos humanos contratados através das PAE oscila entre duas posições, considerando que cada uma delas constitui um extremo: Por um lado, a busca da qualidade através da contratação de trabalhadores, que consideram ser qualificados para o trabalho e que podem constituir uma mais-valia para a organização, sendo neste caso um recurso humano a valorizar permanentemente e as PAE uma oportunidade de contratar alguém que de outra forma seria mais oneroso para a organização. Por outro lado, as OES que encaram as PAE e as suas potencialidades de contratação como um recurso de circunstância e que

serve para suprimir temporariamente algumas dificuldades de gestão de pessoal, aproveitando as contrapartidas financeiras. Entre estes dois extremos, situam-se a grande maioria, que gerem estes recursos e as possibilidades de acordo com o caráter único de cada organização tendo sempre em conta problemas de sustentabilidade e de gestão de pessoal.

Carlota Quintão, representante da Rede de Empresas Sociais para a Inserção pelo Trabalho (RESIT), utilizando o exemplo das Empresas de Inserção caracteriza essa relação entre a abrangência das PAE e a sua capacidade de criação de emprego: *“As OES por outro lado julgam e estão convencidas que contribuem para a inserção de públicos mais desfavorecidos no mercado de trabalho e por outro suprimem necessidades de recursos humanos. As PAE baseadas nos princípios de inclusão de públicos mais desfavorecidos face ao mercado de trabalho são resposta à multidimensionalidade dos problemas sociais, criadas e incentivadas a partir dos anos 90 foram “chegando a bicos sem saída”, muitas continuaram não sendo capazes de “dar respostas”, sem grandes consequências na inclusão de alguns públicos. O carácter laboratorial desta medida (EI) e doutras PAE foram sobretudo de falta de vontade política de implementar de facto a criação de emprego no âmbito das OES através das PAE, é necessário ter vontade política, não chega ter só boas ideias (caso das EI) é necessário preparar o terreno previamente, as PAE não podem ser apenas paliativos para o emprego, têm de ter exequibilidade, tem de ter substância e coerência.”* (Inv1)

José Varejão, por seu turno, divide o universo das PAE em dois grandes grupos: as que são de emprego e as de formação, entendendo a empregabilidade como a agilização de transições de desemprego para situações de emprego. Neste sentido, a aplicação aos públicos que o IIEFP pensa terem mais dificuldades de integração profissional segue uma sequência. Assim, num primeiro momento é dada prioridade às medidas de formação e numa segunda fase às medidas de emprego. No caso concreto dos públicos qualificados, entende que a intencionalidade vai no sentido de uma colocação recorrendo a medidas como os estágios e a criação do próprio emprego. Sobre a abrangência das PAE declara: *“Era importante estabelecer quais são os objetivos prioritários destas políticas e os objetivos pelos quais elas devem ser avaliadas. Porque vai haver sempre aqui esta tensão, entre saber se deixar as pessoas desempregadas por mais tempo e abrangidas por estas medidas por mais tempo, com o objetivo de obter um reforço da empregabilidade no futuro, um futuro que é relativamente longo, é bom ou mau?”* (Inv2). Salienta que, quer a nível de recursos quer a nível de pessoas afetadas, tem sido dado um papel importante e crescente, seguindo a tendência internacional, para intervir mais pela via das políticas ativas, do que pela via das políticas passivas de apoio ao rendimento das pessoas que caem em situações de desemprego: *“as PAE foram-se ajustando ao aumento da taxa de desemprego, sendo que esse ajustamento aconteceu de um modo mais intenso que a evolução dos acontecimentos.”* (Inv2)

Para Jordi Estivill, a emergência das PAE em contextos de crise não se traduz necessariamente num impacto positivo sobre a população desempregada. Sendo a responsabilidade da aplicação destas medidas do Estado e seguindo este uma política de cortes no investimento e no emprego do setor público, haverá necessariamente uma repercussão no agravamento da situação geral do desemprego: “ (...) estas políticas ativas de trabalho, cada vez se vê que são mais inúteis, cada vez são menos condizentes, têm menos efeitos, ou têm menos impacto. Porque as políticas ativas de trabalho, em princípio o ator público, a administração pública é que é mais responsável por aplicá-las. Mas como houve cortes no investimento público e no aumento do emprego na própria administração pública, afinal, estas políticas desembocam sobre o mercado de trabalho que tem um desemprego crescente e não oferece trabalho. Ou que o trabalho que oferece é muito precário e muito mal pago e com poucas possibilidades para que as pessoas possam assegurar as suas capacidades.” (Inv3)

Ao nível das entidades gestoras a abrangência das PAE é encarada de uma forma positiva, sendo o leque de grupos de pessoas abrangidas considerado suficientemente amplo de forma a dar resposta aos problemas de emprego. “É assim, eu acho que têm tido um impacto muito positivo, nós nunca tivemos uma panóplia tão vasta de medida ativas de emprego como atualmente, não é? Também para fazer face ao fim ao cabo, à elevada taxa de desemprego que nunca foi tão elevada como nos últimos três anos.” (EE3). Sublinhando a capacidade destas políticas para fazerem face, ou pelo menos atenuarem, a questão do desemprego e em particular do desemprego jovem, são nomeadas duas medidas específicas: a medida Emprego Jovem Ativo e o Incentivo Emprego: “Portanto, neste momento temos a medida Emprego Jovem Ativo, não é? E temos o Incentivo Emprego, que vem dar resposta, também, ao segmento muito específico da população que eu penso que eventualmente, também poderá vir a ter um impacto bastante significativo na diminuição do desemprego jovem.” (EE3). Exemplo dessa abrangência é a capacidade de chegar a grupos específicos, tais como os toxicodependentes em processo de recuperação e as pessoas portadoras de deficiência: “Temos também programas específicos dirigidos a cidadãos portadores de deficiência, tanto no apoio à integração no mercado de trabalho, como às próprias melhorias das condições de trabalho existentes. Temos programas específicos para toxicodependentes que estejam em processo de recuperação, com apoios também, muito significativos” (EE3). Outro dos aspetos referidos é o das majorações específicas: “Temos efetivamente majorações e condições mais vantajosas também de acesso à medida para públicos a partir dos 45 anos. Todas estas condições são encaradas inclusivamente como um aspeto menos positivo, por parte das entidades empregadoras, que podem provocar uma certa habituação à existência de apoio à contratação” (EE3). E os diversos programas de apoio à criação do próprio emprego e ao empreendedorismo jovem: “Eventualmente se as pessoas tiverem necessidade, por exemplo, de desenvolver competências mais empreendedoras, porque

*eventualmente, até poderão vir a criar o seu próprio emprego, ou a nível de desenvolvimento pessoal e social, porque detetámos que há um défice de competências a esses níveis, ou ao nível da comunicação.” (EE3)*

Ainda ao nível da abrangência das PAE, deixamos aqui o testemunho de um diretor de um Centro de Emprego sediado numa região afetada por elevadas taxas de desemprego, que nos últimos anos viu reconvertido todo o tecido industrial característico da região. Este responsável refere as PAE como tendo tido um papel fundamental na redução do desemprego e na (re)colocação de muitos trabalhadores (alguns de longa duração) no mercado de trabalho através de uma medida específica (programa Vida Ativa), considerada uma medida de grande impacto para o contexto local: “... nós com o Vida Ativa, temos aqui uma medida de formação que é simultaneamente uma forma, também de integração, porque fazemos aquela formação há medida das necessidades daquela empresa, com empregabilidade imediata e logo a seguir ao final da formação. Portanto, esta formação tem muito impacto, já fizemos várias ações quer no calçado, quer na confeção, com um forte impacto, também local.” (EE4)

Para a tutela existe contudo uma consciência dos números do desemprego e a capacidade de “absorção” via PAE, desses números, apesar de todas as considerações sobre a sua eficácia: “Pois aí faço um balanço positivo, ainda que nós gostássemos que as admissões e os níveis de empregabilidade fossem superiores àquilo que são. (...) Ora face ao volume de inscritos que nós temos, de pessoas que caem em situação de desemprego e se nós olharmos na perspectiva exatamente das pessoas que estão e o número de pessoas que estão desempregadas (...) vamos empregando, pronto, ainda nos falta muito para atingirmos aquilo que seria desejável.” (EE\_4)

Realce para a valorização das PAE por parte do IEFP, uma vez que estas demonstram capacidade de se adaptarem, tendo em conta as diferentes realidades e os diversos públicos (taxa de desemprego, taxa de desemprego jovem, conjunturas locais de reconversão industrial e outras), nomeadamente no que respeita à sua sistematização e simplificação - “As medidas ativas de emprego, de facto, nos últimos anos, sofreram uma evolução bastante significativa e acompanharam as necessidades e as próprias conjunturas. E houve aqui um aspeto muito positivo que eu tenho de assinalar, que é o facto de se ter condensado num conjunto de medidas que há uns anos atrás estavam repartidas por várias medidazinhas e às vezes, até era difícil saber qual era a mais útil para determinada situação. (...) Por exemplo, quando nós tínhamos essa diversidade de estágios, não eram exatamente as mesmas condições, variava em termos da evolução do público-alvo, variava em termos das características das próprias entidades, as participações eram maiores ou eram menores, havia estas diferenças” (EE4). Esta entidade assume assim que o pacote de PAE hoje disponível revela-se flexível, abrangente e simples de aplicar. Relativamente aos grupos abrangidos a posição resulta no

mesmo sentido: *“as políticas ativas de emprego abrangem a totalidade das pessoas que estão desempregadas, abrangem um conjunto de pessoas em situação de desfavorecimento por determinadas condições específicas, como por exemplo, o caso de famílias monoparentais ou de pessoas com deficiência que são diferenciadas positivamente”*(EE4).

Já no que concerne à análise feita por parte das OES e dos beneficiários, a percepção da abrangência das PAE não é a mesma. Numa perspetiva da sua aplicação para os beneficiários, surgem algumas observações, relativamente por exemplo ao caso dos licenciados e a capacidade de dar resposta adequada às suas qualificações: *“O que eu acho é que eu já reparei pelas duas colegas que também têm a formação, a licenciatura e mestrado, que para nós não há nada de oferta no centro de emprego.”* (e5,GDBen\_int).

Algumas OES referiram-nos, com base na sua própria experiência, limitações a este nível. Através de um exemplo prático, uma OES de pequena dimensão, aponta-nos a falta de informação sobre PAE, indicando o facto de esta não ser de fácil acesso para todos e referindo o caso de algumas limitações no âmbito do Programa Estágios: *“Uma pessoa até aos 30 anos pode fazer um estágio profissional ou então desde que tenha obtido uma certificação há menos de 3 anos pode fazer. Mas se for uma pessoa que tenha 31 anos e que não tenha obtido uma certificação há menos de 3 anos, já é excluído. (...) No entanto, a pessoa que na situação anterior seria elegível poderá não ser se tiver um período de inscrição no centro de emprego mais curto. Essa situação apenas poderá acontecer nos casos de desempregados num escalão etário superior, contudo, é mais difícil a integração nesse tipo de casos. Mas esta pessoa que tem 31 anos, se tiver a inscrição no Centro de Emprego há 2 meses ou há 3 já não é enquadrável. Poderá existir situações entre os 35 e os 45anos acontecer a integração mas é muito mais difícil. E depois para os outros públicos existe o Estímulo, o CEI e o CEI + mas por exemplo, o estágio é para aquele público restrito, se passou um dia ou dois de ter obtido formação, por exemplo, uma pessoa de 43 anos já não pode.”* (OES2). Um outro exemplo incide sobre a questão da comunidade cigana local, referindo que existe uma limitação relacionada com as baixas qualificações que limita o acesso desta às políticas ativas de emprego. *“Agora que fala nisso. Não. De facto há aqui um défice a esse nível porque pela qualificação, pela baixa qualificação, logo ali tem uma condição negativa para o acesso ao apoio, sem dúvida.”* (OES7)

A abrangência das PAE não é de todo um tema unânime, no sentido em que a sua performance não é entendida da mesma forma por todos os atores envolvidos. Do ponto de vista da tutela, as PAE demonstram capacidade, flexibilidade e abarcam todos os públicos que delas necessitam. Para os investigadores, elas apresentam algumas lacunas e são sobretudo reflexo da crise económico-social que o país atravessa. O Estado faria assim um esforço para combater esse desemprego

utilizando essas medidas como paliativos, com resultados pouco significativos e acima de tudo não isentos de utilizações perversas das PAE. Para as OES e para os beneficiários, elas são entendidas como formas de combate ao desemprego, mas não apresentam o carácter flexível e suficientemente eficaz, embora possuam algumas vantagens. No entanto, essas vantagens nem sempre são inteligíveis e as regras de acesso podem apresentar problemas, não chegando a todas as pessoas que delas necessitam. Tomemos como exemplo uma organização e a sua experiência de terreno junto das populações locais: *“Eu acho que exclui algumas pessoas na medida em que nós sabemos que é uma família extremamente carenciada mas porque em termos de rendimentos o marido está a auferir ligeiramente acima do que está acima da legislação e nós acabamos por não conseguir apoiar essa família, que acaba por ser uma barreira. Porque o valor é ligeiramente acima mas depois não vai contemplar as prestações bancárias, as rendas de casa no fundo, não vai contemplar uma série de coisas.”* (OES8)

## C.2 Acesso às Políticas Ativas de Emprego

Previamente a uma abordagem sobre o acesso às PAE, será importante recordar alguns pontos que estão subjacentes a este conjunto de políticas e à sua aplicação. As Políticas Ativas de Emprego, são um conjunto de políticas destinadas a minorar os impactos negativos do desemprego, mas, sobretudo, a incentivar a (re)entrada no mercado de trabalho de grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade. Estas medidas, inseridas numa estratégia europeia de emprego, representam uma abordagem do que deve ser o papel do Estado na aplicação de um modelo de funcionamento e organização de mercados de trabalho a nível europeu.

Segundo Pedro Hespanha o tipo de medidas ativas implementadas em Portugal e destinadas à população excluída e ou desempregada não difere muito das que se encontram noutros países da União Europeia. Para este autor, existe uma descoincidência entre o discurso de ativação mais avançado, moldado à semelhança das diretrizes da União Europeia e as próprias necessidades sociais, para além de uma prática muito mais retráida e com certas especificidades. Assim, a especificidade portuguesa recai sobretudo no notório afastamento entre o que está instituído e a sua aplicação prática. Este desfasamento encontra raízes no modelo de ativação aplicado ao nível da U.E., tal como o refere Lind (1995:201) – no mesmo registo crítico – que afirma que se deve ter em conta que uma situação de desemprego implica estar disponível para participar em medidas ativas de emprego. No entanto, a participação em PAE implica também reconhecer que esta participação se confina a um mercado de trabalho criado artificialmente, ou seja: estar desempregado está cada vez mais conotado com situações de marginalização social, mesmo quando se é alvo de políticas orientadas.

A evolução das PAE em Portugal, tem sido marcadas pela sua diversidade e adaptação à taxa de desemprego, tentando sobretudo abarcar todos os grupos que foram tendo representatividade neste fenómeno. Esta constante variedade resulta sobretudo em formatos sucessivos e mutáveis, que têm criado alguma dificuldade ao nível da sua aplicação. Esta instabilidade das medidas traz implicações no acesso às mesmas, tal como refere José Varejão: *“o acesso a essas medidas tornou-se mais limitado, como resultado das alterações constantes no desenho das mesmas (...) eu acho que uma das coisas que mais dificultou o acesso às medidas é esta instabilidade permanente do menu disponível, que torna difícil a gestão do programa e as escolhas dos intervenientes, quer para os desempregados e portanto, para os eventuais beneficiários últimos das medidas, quer para os centros de emprego.”* (Inv2). Com base na sua experiência, este investigador aponta ainda neste âmbito do acesso às PAE que o facto de existirem nos Centros de Emprego, técnicos destinados a relacionarem-se com os empregadores e outros com os beneficiários, de uma forma separada, não facilita a integração socioprofissional dos desempregados e a adequação entre a procura e a oferta de emprego. É assim necessária *“a prospeção de oportunidades de empregos disponíveis e a definição de perfis adequados a esses postos de trabalho, para que posteriormente seja possível a adequação entre as duas vertentes”*. (Inv2).

Do ponto de vista do IEFP a questão da acessibilidade às PAE, é reconhecidamente positiva, particularmente no que respeita à interação entre a filosofia das PAE e as entidades empregadoras - sejam privadas ou OES - constituindo uma resposta fundamental ao objetivo final de colocação de desempregados. Reconhecem no entanto, que o processo nem sempre é fácil e que nem todas as organizações possuem as condições necessárias. No caso das OES, as dificuldades financeiras surgem muitas vezes como um entrave: *“Evidentemente que também, no âmbito da economia social, portanto, nós sabemos que há muitas entidades que se confrontam neste momento com acentuadas dificuldades económicas e que muitas vezes até poderiam ter necessidade de contratar mais pessoas (...) E que muitas vezes não têm as condições económicas para o fazer”* (EE3). O processo em si, apresenta algumas dificuldades do ponto de vista burocrático, mesmo para os serviços, tal como explica um dos Centros de Emprego entrevistados: *“isto é as situações são analisadas a nível da delegação regional do norte, do Porto. Estando no Porto, só depois da aprovação emitida, devolvem ao centro e só aí é que o centro entra e decorre sempre algum tempo entre a candidatura e a possibilidade da aprovação imediata”* (EE4)

Na perspetiva dos Centros de emprego, o recurso às PAE possibilita às entidades empregadoras (incluindo OES) um leque de opções de empregabilidade atrativo, do ponto de vista das contrapartidas financeiras, assim como da gestão dos recursos humanos, quando se trata de recrutar pessoal mais qualificado - *“As*

entidades quando pretendem alguém que possua determinado nível de qualificações, e que ainda não tenha grande experiência de trabalho, sem dúvida nenhuma, começam a recorrer cada vez mais aos estágios, portanto, não vão pelo Estímulo. Quando pretendem alguém para trabalhar de imediato, então vão mesmo pelo Estímulo. Mas há também aquelas que fazem tudo, ou seja, começam pelo estágio e depois então, vão no final do estágio admitir, aproveitando também os apoios à contratação, o Estímulo 2013, a redução da TSU, etc., portanto todas as medidas ativas de emprego.” (EE4). As OES são consideradas como uma plataforma de entidades que estão especialmente vocacionadas para absorver PAE, daí, os serviços de emprego considerarem que existe sempre um focus especial com estas organizações, relembrando que em todos os pacotes de PAE, sempre existiram aquelas que se destinam a estas organizações, desde o Mercado Social de Emprego, nos finais dos anos 90: *“A preocupação, de facto, com esta área da economia social, continua presente e continua o IEFP preocupado com isso, até tivemos em anos recentes algumas medidas dirigidas à economia social, por exemplo, o programa de estágios profissionais que era o INOV Social, é um exemplo disso....Ou mais recentemente (...) os apoios à economia social via Investe Social, ou via intervenção no próprio Plano Nacional de Microcrédito, quer dizer, são formas diferentes de fazer, mas que de facto, continuam a ser interessantes.”*(EE1).

Por outro lado é interessante verificar que a preocupação com o eventual uso abusivo das PAE é uma preocupação para os serviços do IEFP, dando como exemplo os Estágios, um dos responsáveis do IEFP refere concretamente, que este é um problema que determina alguma vigilância: *“o instituto tem neste momento uma política de verificação da qualidade das candidaturas, portanto, mais exigente.(...) há outras condições, não é só esta, mas esta é muito taxativa, que é o facto de provar que integraram um estagiário, em cada três estágios que fizeram nos últimos três anos. (...). Pretende afastar aquelas situações em que as entidades, também na economia social recorriam muito a isso, apenas faziam rotação de candidatos em determinados lugares de estágio”* (EE1).

Relativamente às vantagens ao nível do acesso às PAE, os serviços destacam: a celeridade por via das candidaturas eletrónicas; a abrangência de muito mais grupos, por exemplo, algumas categorias de desempregados com mais de 40 anos, através da medida Estímulo e as PAE como medidas cumulativas: *“no sentido em que é possível usufruir-se durante vários anos de medidas ativas de emprego, começando pelo Estágio Emprego, passando depois a mesma pessoa a ser abrangida pela medida Estímulo Emprego e existe ainda a possibilidade de se usufruir de isenção de contribuições para a Segurança Social”* (EE1). Do lado das desvantagens no acesso às PAE, as críticas situam-se no orçamento disponível uma vez que *“O IEFP tem cada vez mais de fazer uma triagem dos melhores casos, devido a constrangimentos orçamentais”* (EE1). Por sua vez este facto está intrinsecamente relacionado com o que é designado como

uma habituação e dependência de entidades em relação às medidas ativas de emprego - “*temos que tentar escolher os melhores projetos e tentar começar a selecionar, porque os orçamentos não esticam sempre, não são elásticos, é de facto, alguma habituação, que por vezes, certas entidades têm em relação e de dependência mesmo. Eu diria mesmo de dependência em relação à utilização das medidas ativas de emprego.*” (EE1).

Em contraponto, José Varejão, assume algumas críticas relativas ao funcionamento dos serviços e à articulação com as populações desempregadas, assim como o acesso a estas mesmas medidas. Em sua opinião, estas têm vindo a ser desenhadas em função dos públicos-alvo, tendo assim um custo acrescido: “*O que não é do meu ponto de vista, a melhor maneira de fazer, talvez alguma maior discricionariedade da intervenção ao nível do centro de emprego, ou enfim, portanto... ..do local onde a decisão é tomada, pudesse fazer isso com vantagem, dispensando a adaptação que tem custos enormes da medida a necessidades pontuais*” (Inv2). Outra proposta deste investigador no sentido de facilitar o acesso à PAE é a sua boa articulação com outros subsídios, uma vez que considera que a pessoa é prejudicada se continuar a receber o mesmo apoio financeiro e abdicar do seu tempo. Chama a atenção para o que diz respeito à redução do subsídio por consequência de se ser colocado ao abrigo de uma medida ativa de emprego: “*(...) continuar a receber o mesmo é ser penalizado, porque continua a receber o mesmo e abdica do tempo todo. Portanto, para mim o que era importante era que, de facto, houvesse aqui uma atenção particular a esse efeito e tudo o que é redução do montante do subsídio, por pequena que seja a redução, quando a pessoa é afeta a uma destas coisas, eu acho que é delicado*” (Inv2). Salienta ainda que na eventualidade de não existirem restrições financeiras, seria desejável que a prestação aumentasse pelo facto de a pessoa participar numa medida ativa de emprego: “*Eu até acho que temporariamente e se não houvesse as tais restrições financeiras, a pessoa só ia ficar a ganhar. Isto é, a prestação até devia aumentar pelo facto de aceitar a participação na medida e depois só gradualmente e ao fim de algum tempo é que eu admitiria que fosse reduzindo. Não sei se é possível, mas eu acho que era desejável.*” (Inv2).

Do ponto de vista das OES, surgem algumas críticas do ponto de vista do acesso ao sistema de candidaturas, bem como à instabilidade das PAE: “*Como entidade promotora, eu entendo que a questão da maior parte delas passar pela plataforma que não é uma plataforma no meu ponto de vista (...) intuitiva nos processos. Acho que dificulta o trabalho das entidades. E se calhar do ponto do lado do beneficiário, se calhar também dificulta. (...) E depois, nestes últimos tempos é uma alteração constante às medidas.(...) isto não facilita em nada.*” (OES5).

Algumas organizações identificaram a necessidade de se trabalhar mais o acesso à informação, porque devido à situação de desemprego, muitas pessoas acabam por ficar em situações depressivas e não têm conhecimento da existência das

PAE *“Nem todas as pessoas têm acesso porque ou não preenchem os requisitos ou muitas vezes passa-lhes ao lado, que entraram em situações de grande decadência que podem ter algumas medidas ativas de emprego mas que muitas vezes não sabem.”*(OES6). Outro caso cita a questão dos critérios de escolha e o enquadramento familiar do beneficiário: *“Existe legislação e só podem ser famílias em que ambos estejam desempregados entre outras coisas. Acho que vêm muito os números. São colocados entraves, limites muito espartilhados e tem-se muito em questão o valor mensal mas depois esquecemo-nos de alguns pormenores.”*(OES8)

As PAE constituem uma espécie de recurso final de um longo caminho de desemprego, percorrido por muitos dos atuais beneficiários. Em todas as entrevistas que realizamos este é o “traço comum” de uma trajetória, que se iniciou na perda de um emprego, ou no final de uma formação universitária e/ou profissional. São muitos os casos que verificamos que a PAE é de facto o “final da linha” de um processo que, por norma, é longo e por vezes moroso. Destacamos aqui alguns casos mais significativos com que nos fomos confrontando sobre os formatos de acesso a PAE:

- A pessoa que ao fim de alguns anos de emprego, por vezes com carreiras longas, acaba no desemprego, passa pelo período de formação profissional, cujo objetivo é o retorno ao mercado de trabalho, esse retorno não é alcançado, mesmo que por vezes se tentem outras áreas e quando acaba o período de subsídio de desemprego, acaba invariavelmente num CEI. *“(…) Mas senti bastante dificuldade nesse ano, fui a bastantes entrevistas, fui chamado várias vezes através do centro de emprego, mas sempre com propostas, ou longe demais ou o salário curto de mais e não compensava a deslocação”*(e2,GDBen\_int).

- Beneficiários cujo percurso profissional é um pouco inconstante, marcado por empregos intermitentes, não possuindo elevadas qualificações académicas ou profissionais, alguns destes beneficiários acabaram nas PAE, muitas vezes por via do RSI e com indicação de algum serviço de apoio social. Uma das beneficiárias ( e1,GDBen\_ext) indica que antes de ser inserida numa PAE, trabalhou como empregada de limpeza numa junta de freguesia, passou por um percurso profissional errático, desde limpezas a tomar conta de crianças. Ficou desempregada e durante um ano recebeu o subsídio de desemprego, no final, obteve acesso ao RSI. Especifica que somente após quatro anos e meio desempregada foi contactada por parte do IEFP para ser inserida num CEI+.

- O caso de jovens licenciados que recorrem às PAE com o intuito de serem contratados através de Estágios e posteriormente inseridos na entidade empregadora com a esperança de que esta recorra à medida

Estímulo. Tal como nos refere uma beneficiária (e7, GDBen\_ext) o seu percurso passou por terminar a licenciatura em 2012 e foi trabalhando informalmente sem que se tenha inscrito no centro de emprego. Contudo, posteriormente inscreveu-se porque percebeu que foi tendo cada vez menos oportunidades de trabalho que lhe permitissem a sua autonomia económica. Esta entrevistada critica o IEFP por falta de consequência da sua inscrição e salienta que a sua profissão não é reconhecida pelo instituto. Diz também que não existiu oferta de formação para si e que as oportunidades de emprego estavam acessíveis na receção do Centro de Emprego, sem qualquer aconselhamento.

- O beneficiário que se inscreveu no Centro de Emprego (para formação e emprego) e que, não estando a receber subsídio de desemprego, nunca foi contactado. Entretanto, fez formação em técnicas de secretariado na instituição onde se encontra atualmente, sendo que teve um percurso contínuo que começou com o estágio curricular durante a formação, depois foi voluntária e mais tarde integrou um estágio profissional. Depois do estágio profissional, ficou inserida num CEI. A inserção no CEI foi proposta pela entidade, no entanto, o estágio profissional foi indicado por si no âmbito de uma oferta de emprego na instituição onde se encontrava. Ent11. Neste caso denota-se um percurso continuado nas PAE, onde a própria instituição recorre no sentido de assegurar o posto de trabalho e a prestação de serviço por parte de um recurso humano.

Estes e outros exemplos ajudam-nos a perceber que no caso dos beneficiários das PAE os seus percursos não são homogêneos e dependem substancialmente da sua formação académica e profissional, da sua experiência profissional anterior, da organização onde trabalham, das necessidades de recursos das OES. Outros fatores relacionados com o acesso às PAE, tendo em conta as experiências relatadas, relacionam-se com os períodos de permanência no RSI e com a entrada em cursos de formação profissional, nestes casos o corolário desta experiência consiste na entrada numa medida de política, que por norma é entendida como uma experiência positiva no sentido em que a pessoa percebe esta entrada como um retorno ao mundo do trabalho. No caso dos Estágios profissionais, por norma utilizados, como um iniciar no mundo do trabalho, particularmente por jovens que acabaram os seus cursos, esta incursão é entendida como inevitável, uma vez que a situação no mercado para este grupo etário encontra grandes dificuldades quando se trata de estabelecer contratos por parte das entidades empregadoras, nesse sentido o estágio é visto como uma etapa de transição para um outro patamar, que eventualmente passará pelo

programa Estímulo, ou em alguns casos outras medidas. A questão é: por quanto tempo em média este recurso a PAE se prolongará? E quando não houver mais possibilidade de recursos a PAE?

### **C.3 Mecanismos de integração após período de Políticas Ativas de Emprego**

Incidindo agora numa breve sistematização daquele que será também um dos resultados do presente estudo, importa dar conta dos principais efeitos das políticas ativas de emprego. Numa perspetiva mais direta, e de resultados que se podem assumir como microeconómicos, os estudos disponíveis apontam, na sua generalidade, para efeitos positivos sobre a probabilidade de emprego dos participantes em medidas ativas de emprego, destacando a maior eficácia relativa das medidas de emprego<sup>117</sup> quando comparadas com as medidas de formação<sup>118</sup>. Tendo em conta estudos síntese em torno do tema destacamos Heckman *et al.* (1999)<sup>119</sup>, que nos disponibilizam a primeira síntese alargada da moderna literatura económica sobre os efeitos das medidas ativas de emprego. Concluem das análises que o apoio na procura de emprego, apesar do seu baixo custo relativo, gera um efeito positivo significativo sobre a taxa de emprego mas não sobre os salários.

Mais recentemente, Kluge e Card *et al.* (2010)<sup>120</sup> atualizam esta abordagem síntese e a primeira conclusão que retiram dos estudos é que por um lado existe uma grande heterogeneidade de resultados quanto ao sucesso estimado das medidas e que, por outro lado, tais medidas parecem ter efeitos mais claramente positivos no médio e longo prazo do que no curto prazo. Concluem também, do conjunto de estudos considerados, que as medidas de emprego, ao nível das OES, tendem a ter menos sucesso do que as restantes medidas ativas e que estas não parecem ter efeitos diferenciados sobre homens e mulheres.

<sup>117</sup> De acordo com Varejão e Dias (2012), para o conjunto das medidas de emprego, estima-se que a probabilidade de emprego dos participantes seja, ao fim de um ano e devido a participação, superior em 10 a 30 pontos percentuais a probabilidade de emprego de um não participante.

<sup>118</sup> De acordo com Varejão e Dias (2012), para o conjunto das medidas de formação, estima-se que a probabilidade de emprego dos participantes, ao fim de um ano, seja semelhante à dos não participantes; os efeitos tornam-se gradualmente mais positivos, podendo ao fim de quatro anos sobre o início da participação observar-se, em casos pontuais, aumentos de probabilidade de emprego da ordem dos 10 pontos percentuais.

<sup>119</sup> (Heckman *et al.* 1999 *cit in* Varejão e Dias, 2012) Estes autores baseiam as suas conclusões em 36 trabalhos de avaliação de tais efeitos na Europa.

<sup>120</sup> (Kluge e Card *et al.* 2010 *cit in* Varejão e Dias, 2012) Realizando uma atualização da listagem de artigos dedicados à avaliação microeconómica de medidas ativas de emprego, utilizam técnicas de meta-análise sobre uma amostra de 137 artigos, no primeiro caso, e 97 (24 dos quais não-europeus), no segundo.

Em Portugal, apesar da importância da aposta nas medidas ativas de emprego (já denotada pelas lógicas de investimento), são escassos os trabalhos de avaliação, para além dos relatórios de execução das várias medidas da responsabilidade do IEFP, principalmente estudos que utilizem metodologias de avaliação microeconómica.

No entanto, sobram artigos na comunicação social sobre este assunto, destacando os efeitos perversos da ativação, veiculando a ideia de que os “ocupados” (entenda-se, na sua maioria beneficiários das PAE), não constem dos números do desemprego, relativizando assim uma realidade que não nos é possível analisar com acuidade: *“Nos primeiros quatro meses deste ano (2014), o número de pessoas registadas como “ocupadas” pelos centros de emprego quase duplicou face ao mesmo período de 2013. Há quase 170 mil “ocupados” que não contam para o desemprego do IEFP. (...) Entre janeiro e abril de 2014, o grupo dos “ocupados” aumentou 77,5% face aos mesmos quatro meses de 2013. Aliás, os números têm vindo sempre a crescer (acima de 50%) no último ano. (...) A prova dos nove é difícil de tirar. Os dados dos centros de emprego mostram que se todos os “ocupados” fossem contabilizados como desempregados, então o desemprego ainda estaria a subir. Mas também é certo que é o facto de estar a ser feito um esforço grande nas políticas ativas de emprego que faz com que muitas pessoas se inscrevam no IEFP.”* (Peixoto e Silva, 2014). Analisar este “efeito perverso”, não é um mero exercício estatístico, é antes um exercício que requer uma abordagem de profundidade, que se dirige no sentido da compreensão dos resultados efetivos das políticas ativas de emprego, reconhecendo que estes se devem analisar tendo claramente presentes os objetivos destas políticas, os quais se revelam distintos, e de abrangência diferente, à criação direta de emprego. Ou seja, estas medidas devem ser entendidas no seu real propósito que não é primordialmente o de criar emprego.

Apontando neste sentido de visão mais abrangente, numa forma geral, e tendo em conta uma análise mais detalhada e aprofundada como acabamos de realizar, as medidas de políticas ativas de emprego nem sempre significam uma efetiva criação de emprego. Por outro lado, a qualidade do trabalho e do emprego tem vindo a deteriorar-se, como já anteriormente referimos. A economia não tem criado emprego e muitos postos de trabalho existentes são precários e de baixa remuneração. Muitas das medidas criaram de facto “empregos virtuais” gerando aquilo que as principais conclusões do *Projeto Bridges for Inclusion* chamam de *“mercado de trabalho secundário, caracterizado por tarefas temporárias, desvalorizadas e – muitas vezes – não apropriadas à inserção profissional”* (EAPN 2009). Perspetivar soluções é assim um desafio de difícil exequibilidade, e sem querer avançar para soluções nesta fase do trabalho, não podemos deixar de transmitir a perspetiva da EAPN Portugal que passa necessariamente por opções estratégicas que o Estado Português precisa de tomar. Neste contexto temos vindo a apelar aos objetivos da

luta contra a pobreza na agenda política e no desenho e implementação de uma Estratégia Nacional de Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social, que *“aborde a multidimensionalidade e congregue diferentes estratégias – incluindo na área do emprego – para atingir objetivos, tendo fundamental importância para tal o Quadro Comunitário de Apoio (2014-2020) e uma ampla consulta à sociedade civil”*<sup>121</sup>. Esta Estratégia Nacional de Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social implica *“a implementação de políticas capazes de produzir uma mais justa redistribuição dos recursos, com o intuito de reverter o número de “trabalhadores pobres”; combate ao desemprego e promoção do crescimento com base em empregos de qualidade, remunerações justas, políticas de formação adequadas e incentivos para a inclusão de jovens e dos trabalhadores mais idosos. A este nível importará contar com uma desejável e seguramente muito positiva, participação da Economia Social”*<sup>122</sup>.

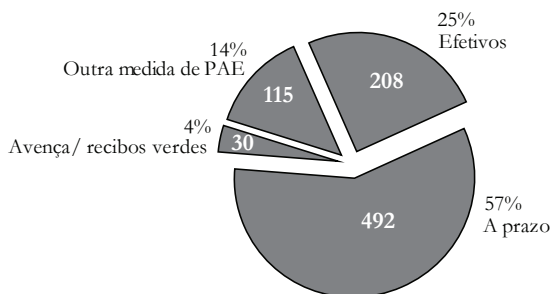
No sentido de apresentar alguns indicadores de resposta à questão de partida da investigação, problematizando se as PAE são entendidas pela Economia Social com o seu devido carácter temporário ou assumidas como forma de emprego regular, importa apresentar os resultados de continuidade da contratação de colaboradores integrados a partir de PAE. Neste sentido, desde janeiro de 2012, as OES participantes integraram 2833 colaboradores através de PAE<sup>123</sup>, sendo que destes um total de 845 (30%) deu continuidade à sua integração no seio da OES, com diferentes vínculos, tal como demonstra o gráfico nº30. Analisando estes dados conjuntamente com o nível de satisfação com os colaboradores integrados a partir de PAE e as principais vantagens das PAE enumeradas (ambas as questões a abordar com maior detalhe à frente), verifica-se uma articulação a destacar. Assim, uma das principais vantagens indicadas é a da potencialidade das PAE como instrumento de apoio ao recrutamento, permitindo o conhecimento de futuros colaboradores. Por sua vez, 36% das OES afirmam-se muito satisfeitas com os colaboradores em PAE, percentagem equiparável aos 30% de colaboradores que deram continuidade à sua integração nas OES, desde janeiro de 2012. Correlacionando o grau de satisfação com a efetivação de PAE não se verifica um grau de significância estatística relevante, do qual podemos inferir uma ausência de relação entre satisfação e a contratação, que por sua vez é articulável com o facto de existirem questões que se colocam com maior premência às OES, nomeadamente quando temos em conta que a principal vantagem das PAE enunciada é o apoio financeiro.

121 EAPN Portugal (2013) *Mensagem da EAPN Portugal do dia 17 de Outubro de 2013 – Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza*. Porto: EAPN Portugal.

122 *Ibidem* nota anterior.

123 Destes 2833, 946 (33%) integraram a medida CEI; 668 (24%) a medida CEI+; 641 (23%) a medida Estágios Emprego; 408 (14%) a medida Estímulo e 170 (6%) outras medidas.

Gráfico nº30\_ Novo vínculo laboral de colaboradores através do PAE (desde jan.2012)



Os percursos de integração através das PAE nem sempre são lineares e correspondem a lógicas diretamente relacionadas com a entrada no mercado de trabalho. As próprias características atuais desse mesmo mercado influenciam a capacidade de absorver estes trabalhadores, tal como nos refere José Varejão: *“ a maior ou menor eficácia relativa, resulta do facto das medidas estarem menos adaptadas, ou do facto de mercado ainda não estar a absorver suficientemente”* (Inv2). Neste sentido aponta-nos que os resultados das PAE variam consideravelmente, citando o exemplo dos estágios e as medidas relativas à criação do próprio emprego, que têm mais sucesso e são mais eficazes nos homens e nas pessoas com maiores níveis de escolaridade (grupos que não são os mais frágeis, nem os maiores utilizadores destas medidas). Nos programas CEI e CEI+, a sua eficácia e capacidade de integração nos mercados laborais, localiza-se mais ao nível da manutenção da proximidade ao mercado de trabalho e são mais eficazes nas mulheres, bem como em públicos que estão em transição de emprego, sendo que os seus efeitos apenas se tornam visíveis a mais longo prazo. Embora não seja verificável ao nível estatístico na nossa amostra, mas assinalado com alguma frequência nas entrevistas, que as OES quando acionam estes mecanismos de integração o fazem tendo em conta uma base de relacionamento diferente com os trabalhadores, marcando algumas diferenças para outros setores (o privado, por exemplo), esta lógica é referida por Carlota Quintão: *“ existe um padrão estatístico verificável, os trabalhadores da ES têm uma relação com o trabalho, onde o vínculo afetivo e a motivação é muito maior do que nas outras áreas de atividade. Nestes setores isto é tido em conta por parte de muitas OES, mesmo após integrarem PAE, tentando - dependendo da OES - integrarem esses trabalhadores noutras medidas e buscar outras soluções”* (Inv1). Analisando esta perspetiva e tendo como hipótese a diferença de atitudes na integração dos trabalhadores, importam destacar algumas visões dos atores envolvidos.

Ainda que não suportada por dados estatísticos, o representante do IEFP julga que os níveis de integração dos beneficiários de PAE são idênticos, quando se comparam as entidades privadas lucrativas e as OES: *“apesar de não ter dados que fundamentem, tenho a perspetiva que as OES e as empresas do setor privado têm níveis de integração dos beneficiários de PAE, semelhantes. “ (...) Não tenho esse elemento aqui disponível, mas julgo que estarão ao mesmo nível, dentro da mesma escala.”* (EE1)

No domínio das OES, alguns testemunhos vão no sentido de que a incapacidade financeira e administrativa não permite integrar as pessoas que foram recrutadas ao abrigo das PAE ainda que a necessidade das suas funções permaneça e obrigue à sua substituição por outros colaboradores igualmente integrados em PAE. Contudo, estas situações não são do inteiro agrado de quem trabalha e dirige uma OES: *“Como referi há uma delicadeza que existe ao fim do contrato, neste caso, emprego inserção em que temos que dizer às pessoas que não temos capacidades financeiras para a manter”*. Esta mesma OES salienta o esforço dos técnicos no sentido do desenvolvimento das respostas apresentadas, esse esforço pode originar a manutenção de postos de trabalho para pessoas que terminam o período de PAE. *“Se os próprios técnicos tiverem ideias, iniciativa, se forem criativos mais facilmente a organização os pode integrar. (...) portanto, o esforço que a própria Instituição faz para integrar os beneficiários de políticas ativas de emprego ou os novos contratados está em fazermos reuniões de trabalho (...) melhorar a resposta social significa trabalhar mais tempo com os utentes, nomeadamente em formações e isso implica ter mais pessoas que poderão ser as pessoas que estão numa PAE que vai terminar.”* (OES1)

A integração destes trabalhadores constitui um esforço acrescido por parte das OES. Este esforço tem por base uma prioridade alicerçada na consciência da dificuldade da entrada no mercado de trabalho por outra qualquer via, tal como nos refere uma OES que manteve (e mantém) uma Empresa de Inserção que *“permitiu em muitos casos fazer com que as pessoas experimentassem a primeira relação de trabalho contratualizada. “ (...) uma coisa boa da empresa de inserção é efetivamente ter dado a possibilidade a várias pessoas de ter um primeiro contrato de trabalho porque na vida delas nunca tinham tido um contrato de trabalho nem sabiam o que era uma relação de trabalho contratualizada”* (OES5). Quando a integração não se revela possível, esta mesma OES declara a existência de um mecanismo complementar de referência, que consiste *“ numa declaração para que as pessoas se possam inscrever e beneficiar do subsídio de desemprego e para que possam ser encaminhadas para outras medidas.”* OES5

A questão da sustentabilidade financeira está subjacente ao projeto de contratação ou de manutenção destes trabalhadores. A dificuldade das OES em integrarem os colaboradores via PAE, obriga-as a procurar estratégias específicas para conseguirem este objetivo, como o desenvolvimento de parcerias com autarquias

locais e outras entidades e mesmo (em alguns casos) na aposta a candidaturas a projetos nacionais e transnacionais: *“o percurso da pessoa na instituição, ou seja, mesmo que num determinado momento não seja possível absorver alguém que deixe boas referências, num momento posterior tem-se em atenção esse fator. Já aconteceu que se essa pessoa num CEI ou CEI +, se não ficou dessa vez, depois surgiu um projeto através de candidaturas nacionais e transnacionais a projetos e tentamos ir buscar essa pessoa na nossa base de dados, porque já conheça a dinâmica da Instituição.”* (OES6). O recurso a mão-de-obra através das PAE é assim assumido numa dupla posição: o reconhecimento da necessidade desta mão-de-obra e uma postura (evocando o estatuto de OES) de integração. Esta dupla posição foi-nos referida por uma OES que trabalhando com PAE com bastante regularidade, ao longo do seu projeto assume ter mudado de posição no sentido de uma aposta crescente na integração *“ Houve períodos que provavelmente só se recorreu a esta mão-de-obra como forma de superar as nossas incapacidades. Mas tem-se tentado colmatar isso. Quase toda a gente acaba por ficar. Às vezes passado 6 meses, vamos buscar essas pessoas, tentamos integrá-las.”* (OES8)

Por vezes algumas OES optam por uma espécie de triagem na seleção de trabalhadores após períodos de PAE, com base num sistema de avaliação de desempenho, combinado com as suas próprias necessidades de postos de trabalho a ocuparem. Uma destas OES apresenta-nos a sua perspetiva: *“Os esforços que fazemos e como já disse, a cada vaga, a cada novo posto de trabalho requerido eu vou sempre ver para trás os nossos colaboradores em medidas, quem é que está a terminar ou quem é que já terminou que continua interessado em colaborar connosco (...) Todos aqueles que tiveram uma boa avaliação, um bom desempenho são sempre sugeridos quando existe uma oportunidade de contrato.”* (OES12)

Do ponto de vista dos beneficiários, os mecanismos de integração após PAE são avaliados de uma forma, genericamente, mais negativa, deixando transparecer sentimentos de desânimo e ineficácia relativamente à capacidade de superação da sua situação. Pese embora estes sentimentos, os entrevistados avaliam maioritariamente como positiva a experiência adquirida, a ocupação do tempo como forma de superação de uma sensação de “nada-fazer” e a valorização do trabalho social. Sendo esta a perspetiva englobante por parte dos beneficiários de PAE, importa perceber alguns traços mais característicos que a enformam.

- Falta de perspetivas de integração na entidade no final do contrato. Antevisão de um recomeço de um ciclo, que muitas vezes se repete até conseguir de novo alguma forma de trabalho - *“Eu não sei por onde é que eu hei de começar, eu acho que não está a ser feito nada, acaba em maio o contrato. Vai ter que ser outra vez, centro de emprego, andar atrás, atrás, atrás, até encontrar um emprego. Sem trabalho, nada feito.”* (e1,GBen\_ext).

- Muitos destes trabalhadores nunca tiveram nenhuma experiência em OES. Ao final de algum tempo de desemprego prolongado acabaram por realizar formações ou tiveram propostas de integração nestas organizações, sendo a experiência globalmente avaliada como positiva. Não deixa contudo de ser uma área de trabalho onde muitas vezes não estão preparados, particularmente no contexto da polivalência e no exercício de funções para as quais nunca receberam formação: *“Portanto, expetativas de futuro, eu gostava, encontrei ali uma nova vertente que não era a minha, no design gráfico e publicidade nós pensamos em publicidade, publicidade, publicidade. E é muito mais ligado à área social, entre outras funções.”* (e2, Gben\_ext)

- A expectativa de que algumas OES possam dar continuidade ao trabalho desenvolvido no âmbito das PAE é um elemento recorrente no discurso de muitos beneficiários, que apesar de referirem as limitações financeiras e a impossibilidade (em muitos casos) de alargamento de quadro de pessoal, vêm nessa possibilidade uma saída para a sua situação profissional. Alguns beneficiários verbalizam algumas críticas no sentido em que, se por um lado as PAE proporcionam uma oportunidade, por outro gera-se um ciclo de recurso a estas medidas, sendo esta uma fonte de instabilidade para as pessoas nelas inseridas.

- Esta continuidade existente entre PAE é apontada num sentido crítico pelos beneficiários, afirmando um percurso de manutenção das pessoas através das PAE que gera sentimentos de insegurança em relação a quem cumpre programas sucessivos através destas medidas, receando o que estará para lá do fim das possibilidades do recurso. *“Visto que estou no final do meu estágio por assim dizer e já me falaram que é possível dar continuidade ao meu trabalho na instituição. No entanto, mais uma vez, é recorrendo a medidas de apoio, como a medida Estímulo.”* (e5, Gben\_int)

- O recurso a PAE é para muitos beneficiários jovens um processo já de alguma forma interiorizada, quase ninguém pensa em sair de um curso universitário para um emprego a contrato. O percurso via estágio, ou Estímulo é o percurso considerado “regular”, embora deixe por parte destes jovens, críticas ao sistema: *“É esse o problema, é que o Estado gasta dinheiro a formar-nos, não é? E os nossos pais. E nós somos bem formados e a nossa formação é reconhecida na Europa e depois deixam-nos ir assim. Bons profissionais, não é? E depois ficam cá muito poucos para nós, não é? Para quem cá está então no país. Se calhar cabe ao Estado e ao país cativarmo-nos para nos manter cá, não sei.”* (e6, Gben\_int). Existe a sensação generalizada (e experienciada) de que invariavelmente a

instituição, finalizado o seu estágio, recorrerá às PAE de forma sucessiva, não se verificando uma integração na instituição. *“Pronto, eu em termos futuros, as previsões que eu tenho acho que vai ao encontro, um pouco daquilo que nós já falámos. Eu tenho a impressão de que a instituição à partida recorrerá novamente a estas medidas de apoio e contratará outra pessoa.”* (e4,Gben\_int)

- Pese embora estes fatores, as pessoas entrevistadas possuem alguma capacidade de resiliência e de persistência face à adversidade do desemprego prolongado e aderem às oportunidades proporcionadas pelas PAE, não deixando de construir os seus projetos de vida, como testemunha este beneficiário relativamente a uma oportunidade dada através de um CEI+ e após um longo período de desemprego - *“Ok, a nível de experiencia acho que foi positivo. Eu também tento ser uma pessoa bastante positiva mesmo nas fases mais difíceis, tento ser o mais alegre possível, tentar dar a volta sempre por cima para não ser tão difícil este ciclo de vida.”* (e6,Gben\_ext)

#### **C.4. Vantagens e Desvantagens das Políticas Ativas de Emprego**

No sentido de compreender uma das questões mais estruturais do presente estudo, a qual questiona o papel das PAE enquanto agentes facilitadores e enquanto bloqueios ao emprego nas OES, importa conhecer quais as principais vantagens e desvantagens que as OES, através dos questionários e das entrevistas, apontam às PAE.

Começando pelas vantagens, podemos definir as políticas ativas de emprego, de forma mais abrangente, pelo seu objetivo de prevenção de situações de exclusão entre trabalhadores desempregados, estimulando a autonomia dos trabalhadores e atuando como um *“trampolim entre situações de exclusão e uma efetiva inserção socioprofissional”* (Hansen e Hespanha,1998:7). Deste facto decorre ainda o potencial emancipatório de que este processo se reveste ao favorecer o acesso à plena cidadania e ao elevar a ética do trabalho a pilar central da sociedade (Heikkilä, 1999; van Berkel, 1999; Bosco, 1999; Hvinden, 1999 *cit in* Hespanha *et al*, 2007).

Às PAE são-lhe atribuídos os aspetos positivos de permitir melhorar as qualificações e estimular a empregabilidade dos trabalhadores desempregados através da sua participação no mercado de trabalho, contribuindo simultaneamente para o aumento da autoestima e para a autonomia desses trabalhadores (Heikkilä, 1999; Hvinden, 1999; Bosco et al., 1999; Geldof *cit in* Hespanha *et al*, 2007). Sobre esta última posição recordamos as palavras de um dos beneficiários

entrevistados referindo-se às vantagens das PAE: “um balão de oxigénio”, uma oportunidade de ligação com o mercado de trabalho. Pensando numa lógica de efeitos positivos das políticas de ativação, no que respeita à sua ligação com as questões da exclusão social, Costa refere: *“a sua importância em países de pobreza de longa duração é muito elevada, tendo em conta que as capacidades que as políticas sociais ativas pretendem reforçar, como por exemplo a autoestima/confiança e iniciativa própria, foram aquelas que o efeito prolongado da pobreza mais abalou”*. (Costa, 2002: 15)

Relativamente às desvantagens, alguns autores relembram que são muitas as vozes que se levantam no sentido de criticar o seu carácter punitivo (Heikkilä, 1999 *cit in* Hespanha *et al*, 2007). atribuindo às medidas ativas a responsabilidade de condicionarem o acesso aos benefícios sociais, bem como à liberdade e autonomia dos próprios trabalhadores (Hvinden, 1999; Geldof, 1999 *cit in* Hespanha *et al*, 2007). Por outro lado, sobre a ativação recai ainda a responsabilidade de estar a criar uma nova massa de excluídos resultantes da redução do nível de bem-estar (Heikkilä, 1999 *cit in* Hespanha *et al*, 2007). E, por fim, elas tendem a gerar um mercado de trabalho secundário, de ocupações meramente temporárias e de empregos inapropriados para a condução a uma efetiva inserção profissional dos trabalhadores ativados (Hvinden, 1999 *cit in* Hespanha *et al*, 2007). Pedro Hespanha, recorda-nos – contrapondo em relação às vantagens das políticas de ativação - com a consciência de impactos negativos ao nível da compulsão e da transferência para o individual da responsabilização pela exclusão profissional (Hespanha e Matos, 1999; Hespanha, 2002; Hespanha *et al*, 2007).

Para efeitos de análise, importa destacar que, no âmbito das entrevistas que realizamos, as questões em torno das vantagens e desvantagens das políticas ativas de emprego foram colocadas de forma isolada para cada uma das medidas em análise (CEI e CEI+; Estágios e Estímulo Emprego). No entanto, as respostas dos entrevistados realizaram-se de uma forma mais transversal ao conjunto das políticas ativas de emprego, sendo que a presente análise reflete esta dinâmica, destacando, quando relevante, questões específicas a cada uma das medidas.

Para uma melhor compreensão desta questão das vantagens e desvantagens das PAE, apresentámos de seguida uma nuvem de palavras<sup>124</sup>, que OES apresentam na sua resposta aos questionários, cruzando em seguida com a parte estatística referente a esta questão e o recurso a alguns testemunhos fornecidos pelas entrevistas.

---

<sup>124</sup> No anexo 2.3 estão presentes as tabelas de frequências das Vantagens (tabela 4) e Desvantagens (tabela 5) das PAE na versão síntese recodificada e numa versão mais detalhada. Destaca-se que na enumeração de vantagens registou-se um total de 241 respostas e 74 missing values. Na indicação das desvantagens registaram-se 216 respostas e 99 missing values.

# VANTAGENS.PAE

Outras.Vantagens

Redução.Desemprego

# Apoio.gestão.Recursos.Humanos

Empregabilidade.Públicos.Vulneráveis

# Qualificação.Inovação.Organizacional.Apoio.financeiro

# DESVANTAGENS.PAE

Qualificação.dos.beneficiários

Outras.desvantagens

# Burocracia.morosidade.e.questões.processuais

Desadequação.das.competências.dos.participantes

Desadequação.das.competências.dos.participantes

Analisando os nossos dados estatísticos, verificamos que as principais vantagens enunciadas no âmbito das PAE assumem consonância com os argumentos de motivos para a contratação de colaboradores através destas políticas. Assim, no seio das OES assumem forte relevância as vantagens ao nível do apoio na gestão de recursos humanos (202 respostas; 84%) com claro destaque para a afirmação das PAE enquanto instrumento de apoio ao recrutamento, através do qual as OES as reconhecem como uma oportunidade de conhecimento de futuros colaboradores e adaptação destes ao posto de trabalho. Este destaque dado pela estatística, vem em consonância com os testemunhos das OES, na perspetiva de que as PAE e também das entidades tutelares, reconhecem que estas constituem um período de experimentação e de adaptação dos recursos humanos a um custo mais reduzido mas gerador de oportunidade, como se percebe nas afirmações seguintes: “É uma forma de medirmos a pessoa antes de fazer um contrato de trabalho, se a pessoa se adapta ou não à função. Portanto, acho que é uma abertura de portas e temos muitos colegas que ficaram e que iniciaram através dos estágios.” (OES10)

“ (...) a empresa que proporciona o estágio, também vai ter a oportunidade de ir seguindo o percurso daquele estagiário que ali está e criar-se até uma interligação entre o estagiário e a empresa, com vista a que no final ele seja admitido.” (EE4)

Esta vantagem anteriormente referida articula-se diretamente com aquela que, individualmente, mais se destaca e que aponta as PAE como um importante apoio financeiro (182 respostas, 76%). Destaca-se que as PAE permitem um recrutamento a mais baixo custo. Tal como referem algumas das OES entrevistadas: “Se o Estímulo incentiva a Instituição à contratação, não. Agora é útil quando precisamos de contratar. (...) alivia a Instituição de encargos com este colaborador e pode salvaguardar mais um posto de trabalho. O apoio é razoável em termos financeiros e durante algum tempo a instituição fica aliviada com os encargos deste colaborador.” (OES5)

A estas duas maiores vantagens segue-se a que respeita a questões da qualificação e inovação organizacional (116 respostas, 48%), incluindo o reforço da qualidade da intervenção e a qualificação dos recursos humanos. Tal como se pode verificar relativamente à medida Estágios, que permitindo a experimentação de novos perfis de funções e possibilitando a criação de equipas multidisciplinares, às quais chegam novas áreas de formação e conhecimentos mais atualizados - “(...) desde que surgiram as coisas relacionadas com a qualidade para muitas das organizações, o recurso às medidas de Estágio-Emprego foi uma boa oportunidade também para ensaiarem modelos organizacionais diferentes e também para perceber a necessidade que tinham ou não daquele recurso em particular. (...) No nosso caso também temos tido algumas situações felizes em que através das medidas Estágio, ensaiar algumas funções novas e resultou bem.” (OES6)

Esta vertente da qualificação é mesmo assumida de forma mais completa por algumas OES que assumem os estágios também como instrumento de inovação: *“Eu diria que 90% (referindo-se às novas práticas na entidade) foram através de Estágios Profissionais, que nós temos agarrado como uma oportunidade. É uma medida que nos permite conhecer à séria (...) às vezes estou tão instalados que alguém que vem das Universidades, desinquieta-nos ou pelo menos têm essa obrigação e isso é bom para a instituição.”* (OES9)

De notar que as questões mais focadas nos resultados junto dos próprios beneficiários das PAE, são as vantagens menos referidas das PAE enquanto instrumento de promoção da empregabilidade de públicos mais vulneráveis (42 respostas, 17%) e enquanto meio de redução do desemprego (34 respostas, 14%). No entanto que esta vertente constitui um elemento menos valorizado pelas OES, enquanto surge ao nível institucional como muito relevante, tal como faz questão de destacar o IEFP ao valorizar as potencialidades ao nível da oportunidade e do fortalecimento da ligação com o mercado de trabalho por parte de pessoas em situação de desemprego, caracterizando-as também pelo reforço de competências interpessoais e mesmo do acesso a formação e pelo alargamento da rede de contactos. *“Agora, em termos dos CEI, são excelentes instrumentos também, para que a pessoa não permaneça muito tempo afastada do mercado de trabalho. Com todos os inconvenientes que isso pode trazer. Portanto, são excelentes instrumentos para efetivamente, a aquisição de novas competências, de mesmo, de desenvolvimento de redes de contactos que lhes facilite depois a integração no mercado de trabalho.”* (EE3). De notar igualmente que ao nível dos beneficiários, esta vantagem de oportunidade de ligação com o mercado de trabalho assume também um carácter de ponte/ mediação e garantia de algumas condições base para uma integração mais efetiva no mercado de trabalho: *“Vantagens, eu chamar-lhe-ia um balão de oxigénio, ponto de passagem. Qualquer coisa do género, não é no meu caso a medida que me vai proporcionar o que quer que seja no futuro. Se eu quero um futuro, sou eu que vou ter que esgravatar, criar. Portanto, foi bom enquanto durou, portanto é um balão de oxigénio para nos reorganizarmos e procurarmos o que é melhor para nós.”* (e3,GDBen\_int)

As OES reconhecem que os próprios beneficiários assumem esta postura de oportunidade, como se torna claro na seguinte afirmação: *“Pelo menos da experiência que eu tenho são mais os que agarram isto com esforço do que aqueles que, que chatice e vão-se embora ao fim de oito dias e isto dá muito trabalho ter que levantar às 6 da manhã ou às 7... Na generalidade dos casos, eu acho que a experiência é muito positiva.”* (OES11)

Esta vantagem da oportunidade e reforço da ligação com o mercado de trabalho pode-se verificar, através da tendência dos interlocutores a mencionarem taxas significativas de inserção laboral dos beneficiários após a frequência de medidas de política ativa de emprego. Destaque-se que esta é uma perspetiva presente na

maioria das categorias de entrevistados, com exceção dos beneficiários. Junto destes há de facto um reconhecimento das vantagens enquanto porta de entrada no mercado de trabalho, de recrutamento posterior à medida e de alargamento de contactos, reconhecendo no entanto que a efetivação destas vantagens depende também significativamente de uma atitude pró-ativa, tal como a seguinte afirmação nos revela: *“Estar um ano num sítio requer que nós possamos conhecer muito mais pessoas, as dinâmicas da própria instituição e então aí começar a pensar um bocadinho na parte de dentro, não como uma pessoa que está à procura de emprego e porque é que não aceitam, mas sim eu estou aqui a trabalhar, o que é que eles precisam nesta instituição que eu posso oferecer?”* (e5\_GDBen\_int)

A dimensão das palavras que refletem as vantagens das PAE, (ver Nuvem de Palavras) e a descrição/fundamentação das mesmas que acabamos de apresentar, revelam-se extremamente expressivas de uma instrumentalização económica e de rentabilização dos recursos humanos na aplicação das PAE pelas OES, sendo estas prioridades um claro desvirtuamento dos principais propósitos e objetivos das PAE, estes muito mais relacionados com as vantagens que menos se enumeram como sejam a promoção da empregabilidade de públicos vulneráveis e a redução do desemprego.

Partindo desta análise, fica patente uma prevalência da vertente reacional e economicista dos recursos humanos nas OES. Ao nível do discurso é claro esta opção, ele acentua em primeiro lugar as vantagens económicas para as organizações, remetendo a inclusão para segundo plano, contudo não nega estes objetivos. Tal como se pode verificar através das opções apresentadas: empregabilidade de públicos vulneráveis (17%) e redução do desemprego (14%).

Ao nível das desvantagens, a mais considerada no resultado dos questionários (ver nuvem de palavras) é claramente a que refere a burocracia, a morosidade e outras questões processuais na articulação com o IEFP (186 respostas, 86%). O destaque para estas desvantagens aponta essencialmente para a afirmação de um papel do IEFP pouco pró-ativo, no sentido de uma articulação pouco personalizada junto de potenciais beneficiários de PAE, não sendo detalhado o conhecimento do perfil destes e dificultando assim a mediação junto das OES. As limitações ao nível dos recursos humanos nas próprias estruturas do IEFP são reconhecidas pelos vários agentes entrevistados e mesmo nas respostas ao questionário, existindo mesmo referências que apontam no sentido da articulação com o IEFP estar muito relacionada com os técnicos responsáveis, mais do que com os procedimentos standardizados. Analisando as entrevistas e tal como na abordagem quantitativa, voltam a surgir as referências à desadequação de competências face à articulação

com o IEFP e a morosidade e dificuldades administrativas (burocracia) do processo de recrutamento. Em geral, no decorrer das entrevistas foi-nos dado a perceber algumas dificuldades a esse nível e mesmo críticas em relação ao acesso ao sistema de candidaturas, bem como à instabilidade das PAE: *“Como entidade promotora, eu entendo que a questão da maior parte delas passar pela plataforma que não é uma plataforma no meu ponto de vista (...) intuitiva nos processos. Acho que dificulta o trabalho das entidades. E se calhar do ponto do lado do beneficiário, se calhar também dificulta. (...) E depois, nestes últimos tempos é uma alteração constante às medidas.(...) isto não facilita em nada.”* (OES5). O próprio IEFP reconhece algumas dificuldades a esse nível, tal como explica um dos Centros de Emprego entrevistados: *“isto é as situações são analisadas a nível da delegação regional do norte, do Porto. Estando no Porto, só depois da aprovação emitida, devolvem ao centro e só aí é que o centro entra e decorre sempre algum tempo entre a candidatura e a possibilidade da aprovação imediata.”* (EE4)

Algumas organizações identificaram a necessidade de se trabalhar mais o acesso à informação, porque devido à situação de desemprego, muitas pessoas acabam por ficar em situações depressivas e não têm conhecimento da existência das PAE *“Nem todas as pessoas têm acesso porque ou não preenchem os requisitos ou muitas vezes passa-lhes ao lado, que entraram em situações de grande decadência que podem ter algumas medidas ativas de emprego mas que muitas vezes não sabem.”*(OES6). Outro caso cita a questão dos critérios de escolha e o enquadramento familiar do beneficiário: *“Existe legislação e só podem ser famílias em que ambos estejam desempregados entre outras coisas. Acho que vêem muito os números. São colocados entraves, limites muito espartilhados e tem-se muito em questão o valor mensal mas depois esquecemo-nos de alguns pormenores.”*(OES8)

Outra OES refere-se ao processo de recrutamento em termos da morosidade do processo: *“Se efetivamente for para uma integração imediata, ou digamos que para o projeto eu tenha que ter daqui a 2 meses cá as pessoas para os lugares (...) eu sou de opinião que não recorro a esse tipo de medidas porque o tempo que se perde muitas das vezes não compensa o benefício que se tem do ponto de vista financeiro.”* (OES5).

Segue-se, com forte relevância enquanto indicador individual mais referido, a desadequação das competências dos beneficiários, sendo esta referida por 122 OES (57%) que descrevem desvantagens inerentes a uma sinalização por parte do IEFP de perfis de beneficiários não adequados às solicitações e objetivos das OES. Em clara articulação com os resultados de outros instrumentos de recolha de dados, como as entrevistas: *“Às vezes dá a sensação que falta qualquer coisa (...), há aquelas situações de pessoas que acaba por ser um ciclo vicioso, candidatam-se ao RSI, são integradas em CEI+, terminam o CEI+, voltam ao RSI, voltam a ser integrados e voltam ao RSI. Parece que nunca se quebra o ciclo.”* (OES 8).

Algumas OES referem procedimentos de seleção (nomeadamente entrevistas) e de esclarecimento da medida pelo IEFP que nem sempre são simples. No entanto reiteram que a interação entre as suas equipas e os Centros de Emprego, facilita esta seleção e conseguem – através desta parceria – uma melhoria substancial nos processos de recrutamento.

A estas desvantagens com mais destaque, seguem-se as relativas ao próprio perfil dos beneficiários, o motivacional (90 respostas, 42%) e o qualificacional (39 respostas, 12%), questões que assumem uma relação perceptível com a desvantagem mais referida da desadequação de competências dos beneficiários, nomeadamente a referência à baixa escolaridade dos participantes (27 respostas, 13%). No que respeita ao perfil motivacional dos participantes, a desmotivação dos mesmos é de facto uma das principais desvantagens, sendo referida por 44 das OES (20%). A esta desmotivação não é alheio o outro conjunto de desvantagens referido pelas OES, que respeita às baixas remunerações e à ausência de recursos para pós contratação (21 respostas, 10%). Estas questões são de facto reiteradas nas abordagens mais intensivas das entrevistas junto de diferentes agentes e dos grupos de discussão com beneficiários de PAE.

O perfil motivacional dos beneficiários é atribuído a todo um conjunto de fatores, alguns mais específicos de cada uma das medidas. Comparativamente com outras medidas, e na perspetiva enquadrante da investigação mas também com reflexos nos testemunhos dos restantes atores entrevistados, o desempenho de uma medida CEI reúne contornos de menor motivação porque as suas condições não criam nos beneficiários perspetivas de futura criação de posto de trabalho, com exceção do assumir desses compromissos pelas OES. As medidas ocupacionais revelam claramente uma desvantagem de desfasamento de expectativas, o qual deve ser equacionado – “(...) *relativamente às medidas ocupacionais, é curioso constatar que a expectativa dos participantes não está alinhada com os objetivos do programa. Isto é, nos objetivos do programa a ideia não é claramente, as pessoas ficarem colocadas naquelas organizações, mas para as pessoas é. E isso é uma fonte de tensão enorme na execução dos programas, porque grande parte das críticas desfavoráveis que as pessoas manifestam relativamente às participações nestas medidas tem a ver com isso, que é: «Eu julgava que no fim ia ficar lá e mandaram-me embora». E portanto, há aí qualquer coisa a trabalhar no âmbito dessas medidas.*” (Inv2). Assim, a integração de um beneficiário de CEI implica um trabalho transparente e significativo de gestão das expectativas dos mesmos por parte das entidades empregadoras, trabalho este que nem sempre é assegurado, como as próprias OES assumem: “*Eu acho que depende da abordagem que é feita no início quando é feito o contrato com a pessoa. Se a pessoa vem para uma vaga onde sente que há possibilidade de ficar, a motivação vai ser grande*

*para tentar arranjar o trabalho, para tentar ficar com aquela vaga. Se a pessoa se aperceber que é apenas para ocupar e ficar aquele ano e que a pessoa tem que cumprir senão fica sem o subsídio, aí a motivação é muito mais complicada.”* (OES 10). A presente afirmação demonstra-nos de facto uma perspetiva partilhada pelas OES de ligação entre a questão motivacional e a gestão das expectativas, mas igualmente entre a questão motivacional enquanto decorrente de uma lógica compulsiva da medida, na qual a recusa da sua frequência implica a perda dos apoios financeiros usufruídos, nomeadamente RSI e subsídio de desemprego.

A questão da desmotivação associa-se ainda, no conjunto das medidas, a questões estruturais como o valor da bolsa e as regalias sociais inerentes. No caso do CEI, o baixo valor da bolsa atribuída é uma condição de partida conhecida pelos beneficiários, no entanto, efetivamente, a capacidade de escolha destes é deturpada pela já referida compulsividade da medida. Junto dos beneficiários à questão do baixo valor da bolsa acresce ainda a referência à ausência de direitos usufruídos pelos trabalhadores “regulares” das entidades, como é o caso do usufruto de férias e o número de horas elevado de prática laboral, esta última referência diretamente relacionada, e na voz dos próprios beneficiários, com a ocupação de postos de trabalho por medidas ocupacionais – *“A nível de valores é pouco sem dívida, quatrocentos e dezanove euros, mais três euros e meio por dia de subsídio, dá quatrocentos e noventa e seis, não é nada. Isto para esta área (referindo-se à agricultura), estou a falar desta área, que é uma área um bocadinho mais puxada. Ou redução de horários, ou aumento efetivamente do valor da bolsa, sem dívida. Oito horas de trabalho nesta área, quatrocentos e tal euros... ..sinceramente, são muito pouco para aquilo que se faz, muito pouco para aquilo que se produz.”* (e6, GD Ben\_ext)

Embora não referido nos questionários, ao nível das entrevistas surge bastante a questão do eventual uso abusivo da medida no sentido da sua utilização para ocupação de postos de trabalho a mais baixo custo, em detrimento da contratação, sendo esta desvantagem devidamente enquadrada num contexto reconhecido de dificuldades financeiras vivenciadas pelas OES, mas igualmente por entidades do setor público e outras entidades empregadoras, como transparece a seguinte afirmação: *“É geral. É assim, as entidades precisam mas não têm como contratar. Juntas, IPSS’s têm dificuldades e uma vez que têm aquela medida que podem usufruir do Estado, porque é que eu vou contratar se eu posso usar e então é medida atrás de medida.”* (OES2)

Na perspetiva dos beneficiários, esta questão da ocupação de postos de trabalho através de políticas ativas de emprego vem-nos demonstrar que a vantagem da disponibilização de uma oportunidade no mercado de trabalho, é sentida como tendo um lado negativo: a de que - por parte das OES - há um menor número de

contratações “regulares”, resultando assim num contributo para a precarização do mercado de trabalho, como nos demonstra a seguinte afirmação: *“penso que nós não somos os beneficiados mas sim a instituição. (...) já me apercebi que já passaram por lá outras pessoas antes de mim, duas ou três pelo menos, a fazer este tipo de trabalho.”* (e1, GDBen\_int)

Esta precarização verifica-se também nos impactos potenciais ao nível da redução dos salários, na medida em que tendo possibilidade de recrutamento a baixo custo, as entidades não apostam em praticar valores remuneratórios justos e adequados - *“(...) havendo estas medidas e sendo tão fácil a uma instituição ter alguém competente a trabalhar por um preço tão baixo, acabando essa medida o trabalho não é valorizado. Se eles têm hipótese de fazer essa medida fazem-na, se não têm dão valores absurdos.”* (e5\_GDBen\_int).

Outra questão levantada pelos beneficiários é o da igualdade de direitos face aos outros trabalhadores, sendo frequente a referência à desigualdade de direitos, particularmente no que respeita a férias e a salários. Relativamente a esta questão é importante sublinhar que, quase sempre, associados às medidas de ativação, se levantam sérios problemas de direitos laborais, tal como referem alguns autores (Hespanha, 2002). Frequentemente, os participantes em projetos de ativação não gozam dos mesmos direitos dos outros trabalhadores regularmente contratados, designadamente o de negociar o conteúdo, o tempo e as condições de trabalho. É preciso ter em conta que os programas de workfare marcados por uma atitude punitiva, baseados num trabalho sem qualquer significado ou estigmatizador e sem nenhuma expectativa de segurança ou estabilidade de emprego, prejudicam a autonomia pessoal e o autorrespeito. Só os programas de ativação assentes no trabalho útil, em programas de educação e formação qualificantes e na negociação podem contribuir positivamente para uma melhoria significativa da participação social.

O que se verifica - segundo este autor - é que os trabalhadores ativados não têm os mesmos direitos que os outros empregados, designadamente no que toca a aspetos como o nível do salário auferido, o horário laboral e as próprias condições de trabalho, uma situação que limita o acesso a direitos sociais que são garantidos à generalidade dos “outros” trabalhadores (Hansen e Hespanha, 1998: 8).

Analisando agora cada uma das medidas em particular e tendo em conta, que nem sempre foi fácil distinguir – ao nível do discurso – as vantagens de cada uma delas, uma vez que por vezes os nossos interlocutores se referiam às PAE em geral e não a medidas específicas. Mesmo assim, foi possível em determinados casos, que alguns interlocutores fizessem uma apreciação da performance da medida em concreto.

Neste sentido destacamos, em relação aos CEI e CEI+: o reconhecimento por parte dos beneficiários, como forma de superaram situações de desemprego – muitas vezes prolongado – e a possibilidade de entrada no ambiente de trabalho: *“Coisas boas em relação ao CEI+, tem sido uma excelente experiência, não há dúvida, porque tenho aumentado imenso as minhas competências, tive oportunidade de fazer formação na minha área, que eu acho que isso é o mais importante neste momento.”* (e5, GDBen\_ext)

Esta oportunidade é muitas vezes reconhecida ao nível do discurso dos beneficiários, como um processo de procura de um emprego. Em alguns casos (em particular do CEI+) há uma vantagem específica decorrente desta oportunidade, ao nível do combate ao preconceito da inatividade e dependência dos beneficiários do RSI: *“Quando houve esta proposta dos quatrocentos e dezanove euros, fiquei contente, fiquei, não vou dizer que não, fiquei. Sei que estou a trabalhar que ganho aquilo com o meu suor, em casa não estava a ganhar com o meu suor e ganhava muito menos. E quem está com o RSI é sempre apontado, ou por ser malandra, ou porque eu ando a trabalhar para ti.”* (e7, GDBen\_ext)

Assinale-se ainda no caso dos CEI, que a medida permite aos participantes o contacto com áreas de trabalho, tais como as atividades com idosos e crianças, em que os próprios beneficiários não associavam ao emprego formal, mas que são valorizadas pelos próprios durante e após o período da medida. Esta valorização surge associada, ao nível dos discursos, como gratificante do ponto de vista da humanização das tarefas: *“gora o que eu pedia era poder continuar lá a trabalhar, porque gosto imenso do que estou a fazer.”* (e3, GDBen\_ext) ou ainda: *“E isso também para mim é uma descoberta, o trabalho numa IPSS, que é diferente. Isso também pode ser uma vantagem, embora pronto, é sempre mais positivo, do que propriamente estar em casa sem fazer nada e há medida que vamos vendo que as ofertas vão aparecendo ou não aparecendo é que nos vamos candidatando a outras coisas.”* (e2, GDBen\_int)

Recordamos desde logo que entre os principais objetivos da medida (Ver Capítulo I.5) está o de desenvolver a *“empregabilidade de pessoas desempregadas pela manutenção do contacto com o mercado de trabalho, assim potenciando as suas competências socioprofissionais e evitando o seu risco de isolamento, desmotivação e marginalização”* (Portaria 164/2011 de 18 de abril e Portaria 378-H/2013 de 31 de dezembro) sendo atualmente regidos pela Portaria 20-B/2014 de 30 de janeiro).

No caso dos CEI+, a principal desvantagem associada é a sua forte estigmatização relacionada com o RSI. As próprias OES assim o assinalam e reforçam a ideia de que este estigma contribui para um ciclo vicioso de ausência de respostas efetivas ao ciclo de pobreza. A frequência de um CEI ou CEI+ não tem nos seus

objetivos uma integração profissional posterior e efetiva dos seus beneficiários e carece de um processo de acompanhamento pós-frequência. A presente afirmação é reveladora desta perspetiva *“Às vezes dá a sensação que falta qualquer coisa (...), há aquelas situações de pessoas que acaba por ser um ciclo vicioso, candidatam-se ao RSI, são integradas em CEI+, terminam o CEI+, voltam ao RSI, voltam a ser integrados e voltam ao RSI. Parece que nunca se quebra o ciclo.”* (OES 8)

No que respeita aos Estágios Emprego, a pluralidade dos agentes entrevistados incide na visão da ligação com o mercado de trabalho enquanto um instrumento de aquisição de experiência e de incremento das competências práticas pelo beneficiário, ambas exigidas na grande maioria das ofertas de emprego, sendo o estágio uma oportunidade qualificante de acesso ao mercado de trabalho.

*“O estágio profissional na minha opinião abre portas para a integração no mercado de trabalho porque uma pessoa tenta registar uma oferta se não for estágio profissional e querem que a pessoa tenha experiência. A pessoa para ter experiência primeiro tem que ter oportunidade de integração e isso maioritariamente é através de um Estágio profissional.”* (OES2). A visão do IEFP corrobora esta opinião: *“A pessoa que é beneficiária de estágio vai obter um conjunto de competências que tem muito a ver com o saber fazer, com o estar já no exercício de uma profissão. Portanto, vai complementar a sua formação, que muitas vezes tem um cariz mais teórico.”* (EE4). E a dos beneficiários: *“É claro, a experiência que nós retiramos de tudo quanto estamos a desempenhar as funções. Tudo é aprendizagem e futuramente, não sei em que situações, mas certamente que me vão ajudar nos empregos que eu venha a desempenhar e nas outras funções que eu venha a desempenhar.”* (e4\_GDBen\_int)

Por último importa referir a opinião quer dos investigadores, quer do IEFP. No primeiro caso José Varejão realça o carácter transitório da medida e as suas potencialidades do estagiário a encará-la como uma experiência: *“E neste caso, embora o objetivo da medida, não seja mais uma vez que o estagiário fique a trabalhar na entidade onde fez o estágio, de facto, grande parte da frequência passa por isso, por continuar. O estágio ser convertido num contrato de trabalho com a mesma entidade profissional, não é?”* (Inv1). Sobre este tema refira-se a posição positiva do IEFP, através dos dados que possui, relativamente às taxas de integração: *“as indicações que nós temos é que cerca de setenta por cento dos desempregados que são integrados no âmbito desta medida, depois acabam por ficar integrados no mercado de trabalho. Portanto, têm uma colocação, ou nessa, portanto, na empresa onde fizeram o estágio, ou noutras empresas.”* (EE3)

A principal desvantagem no caso da medida Estágios Emprego, prende-se com a redução do valor da bolsa e da duração para 9 meses são indicadas como fatores de redução da atratividade da medida, principalmente por parte dos beneficiários.

No que respeita ao valor da bolsa, a perspetiva enquadrante da investigação, indica-nos que o valor mais elevado da bolsa que já foi praticado e que assistiu à sua redução, revela-se uma adaptação relevante do ponto de vista da gestão de expectativas dos próprios beneficiários, na medida em que, e particularmente no setor social, a prática de baixos salários em condição regular, implica um decréscimo de nível salarial em anteriores estagiários. Já a redução para 9 meses é destacada como uma clara desvantagem pelos beneficiários que destacam, nomeadamente, ficarem impossibilitados de aceder ao subsídio de desemprego, apenas disponível após períodos de 12 meses.

A ausência de recursos financeiros por parte das OES para contratação posterior de estagiários – ainda no caso dos Estágios Emprego - revela-se uma desvantagem simultânea para as próprias OES (que fragilizam a sua intervenção) e para os beneficiários (que não encontram lugar no mercado de trabalho) tendo já despendido a sua primeira oportunidade de estabelecimento deste contacto.

Todos os interlocutores reconhecem que a portaria que introduziu a regra de obrigatoriedade de contratação de 1/3 dos estagiários, trouxe alguma disciplina no que respeita à contratação “abusiva”. No entanto, estes mesmos beneficiários não deixam de dar conta – em alguns casos, tal como nos foi relatado – de, no seu desenvolvimento de funções, assumirem responsabilidades ao nível de um posto de trabalho efetivo e não de um estágio.

No entanto por parte dos beneficiários o assumir desta vantagem reveste-se de ambivalência, uma vez que por vezes surgem experiências que não resultando em contratação, revelam o reverso da oportunidade, precarizando o primeiro acesso ao mercado de trabalho.

Já no que respeita à medida Estímulo Emprego, esta é destacada como incentivo à permanência do beneficiário no posto de trabalho, pelo facto do incentivo ser maior nos contratos sem termo, incentivando assim a criação líquida de emprego, o que se reflete nas vantagens sentidas pelos próprios beneficiários que referem, nomeadamente, o usufruto de benefícios inerentes a um contrato regular de trabalho, como o exemplo do usufruto de férias.

*“Se o Estímulo incentiva a Instituição à contratação, não. Agora é útil quando precisamos de contratar. (...) alivia a Instituição de encargos com este colaborador e pode salvaguardar mais um posto de trabalho. O apoio é razoável em termos financeiros e durante algum tempo a instituição fica aliviada com os encargos deste colaborador.” (OES5)*

A medida é sobretudo percebida, pelas suas condições inerentes, mais do que um estímulo à contratação esta medida é assumida como um importante apoio às OES quando estas já se encontram efetivamente com perspectivas de recrutamento, no sentido em que reduzem os encargos com o colaborador num dado período de tempo.

No entanto a principal desvantagem é que esta medida permite que com base no cálculo da majoração do benefício realizado com base no IAS e não com base no salário e na categoria que a pessoa vai ter. Portanto, embora seja justo e igual para todos, o financiamento diminui quando se trata de técnicos superiores, situação frequente no seio das OES. Esta é uma questão assumida como desvantagem tanto pelas OES como pelos próprios beneficiários, os quais indicam os baixos salários praticados ao abrigo da medida Estímulo.

Assinalemos ainda e mais no sentido geral da avaliação das principais vantagens e desvantagens que a diferenciação dos direitos e deveres sociais dos beneficiários, face a outros trabalhadores - comuns a muitas destas medidas - faz com que as medidas de política ativa de emprego sejam definidas por uma das OES como um “colo virtual” no acesso ao mercado de trabalho, na medida em que é um acesso enquadrado em condições especiais, distintas das que os beneficiários encontrarão no mercado de trabalho efetivo, tanto do ponto de vista dos direitos quanto dos deveres.

Para além de vantagens e desvantagens, mas dentro deste domínio e numa lógica que podemos assumir como desvantagem conjuntural, os vários atores reforçam a questão do forte recurso a políticas ativas de emprego no momento atual e a decorrente dificuldade de uma devida monitorização/acompanhamento da implementação destas medidas. No mesmo sentido global e enquadrante o acesso a estágios é verbalizado pelos próprios jovens como a única solução para a primeira entrada no mercado de trabalho, como meio de adquirir experiência, não sendo necessariamente uma vantagem mas uma oportunidade num contexto de poucas oportunidades. No mesmo sentido concorre a implicação da criação líquida de emprego por parte da medida Estímulo Emprego, que faz dela uma medida mais exigente e para a qual, no contexto atual, as OES não dispõem de recursos, facto que não se trata efetivamente de uma desvantagem da medida, mas de questões mais contextuais e estruturais.

Um exemplo particular demonstra-nos um processo de complementaridade entre políticas ativas de emprego, o qual não podemos assumir como uma vantagem ou desvantagem de alguma destas, mas antes enquanto revelador

da ausência de respostas no mercado de trabalho e da inegável necessidade de instrumentos de apoio ao fomento do mesmo. Na experiência de uma das jovens participantes, devido ao período de 9 meses de um estágio profissional, a frequência de um CEI revelou-se a única possibilidade que encontrou para desenvolver o tempo de experiência necessário (12 meses) para a integração numa ordem profissional e assim, necessariamente, para a obtenção de condições estruturantes ao exercício da sua profissão. Este exemplo em particular demonstra-nos uma abordagem mais abrangente daquela que podemos assumir como uma vantagem das políticas ativas de emprego, a sua intervenção na correção dos desequilíbrios do mercado de trabalho.

Nesta lógica de complementaridade entre políticas ativas de emprego, enquadra-se igualmente a afirmação por vários atores do posicionamento da medida Estímulo como a etapa final de uma sequência/ciclo de políticas ativas de emprego. Ou seja, a medida Estímulo é indicada como a etapa seguinte à frequência de Estágios Emprego e de CEI, permitindo às OES usufruir da totalidade de apoios à contratação disponíveis até uma integração plena de um colaborador.

Numa perspetiva sistematizada, uma visão simultânea das políticas ativas de emprego enquanto vantagem e desvantagem decorre, no primeiro âmbito, do seu potencial de criação de oportunidades em contextos economicamente vulneráveis. Já enquanto desvantagem, este argumento enquadra-se na questão referida para todas as políticas ativas que é o desvirtuamento e uso abusivo das mesmas por parte das entidades, vulnerabilizando a contratação efetiva de colaboradores.

## IV CONCLUSÕES

A conjuntura política, social e económica ao abrigo da qual se desenvolve a presente análise sobre as práticas de empregabilidade na Economia Social já foi sendo descrita ao longo do texto que aqui se conclui. Importa, que mais não seja para registo e memória futura, recuperar os seus contornos fundamentais, com a devida salvaguarda de que se retém apenas uma parte da realidade, aquela que diretamente interfere com o objeto de estudo selecionado.

O primeiro dos traços determinantes radica num cenário macroeconómico marcado pela crise económica e financeira, a que se associaram políticas de forte austeridade. Pesem embora alguns discursos de otimismo, a verdade é que o ciclo de contração económica, iniciado em 2008, teima em perdurar e as suas consequências nefastas são sentidas diariamente pelos cidadãos e cidadãs. Na Europa (e na UE enquanto espaço político, económico e social ao qual Portugal reporta mais diretamente), agravam-se as desigualdades entre os países do Norte e do Sul, fazem-se sentir os efeitos de elevadas taxas de desemprego e do retorno ao aumento da espiral da pobreza. Crescem as formas de emprego precário e de subemprego, e diminuem os salários assim como os consequentes rendimentos ao dispor das famílias.

No ano de 2000, a taxa de desemprego em Portugal era de 3,9%. Em 2008 essa taxa situava-se nos 7,6% e nos finais de 2013 registava um valor recorde de 16,3%, ou seja, mais do quádruplo em relação ao verificado no início deste século. O valor reportado a 2014 é de 13,9% e o desemprego jovem atingiu os 40%. Tais números são bem ilustrativos da gravidade social do fenómeno que, pese embora algum abrandamento no último ano, se estende a largas camadas

da população portuguesa e está longe de ser uma realidade que só afeta aqueles e aquelas que possuem baixos níveis de escolaridade, ou entraram num escalão etário que lhes diminui as oportunidades face aos critérios competitivos do mercado de trabalho, ou alegadamente “não querem trabalhar”. Acresce ainda que para muitas pessoas agora desempregadas o mercado de trabalho nacional é uma porta inexoravelmente fechada e a imigração surge como única alternativa, e outras optaram por situações de reforma antecipada ou pré-reforma.

Se a diminuição das taxas de desemprego, associada a uma estabilidade salarial e dos vínculos laborais, contribuiu fortemente para a diminuição dos índices de pobreza e do fenómeno da exclusão social na zona euro, Portugal incluído, a reversão deste ciclo está a significar a igual reversão destas tendências. Porque se conectam com os interesses do presente estudo, importa sublinhar três características hoje associadas à pobreza e exclusão social. Por um lado, a constatação de que ter um emprego já não significa estar-se protegido contra o risco de pobreza. De acordo com os últimos dados disponibilizados pelo INE, relativos a Portugal e ao ano de 2013, a taxa de risco de pobreza para a população empregada situava-se nos 10,7%. Por outro lado, ter habilitações literárias elevadas também já significa proteção automática contra a precariedade e o empobrecimento (ciclos de desemprego prolongado, intermitência laboral, baixos salários), ainda que todas as estatísticas continuem a confirmar ser esta uma das vias mais consistentes para se conquistar a estabilidade laboral e a mobilidade social ascendente. Por fim, faz-se notar uma crescente precarização da condição assalariada, associada à “desqualificação social” (Paugam): vínculo jurídico da relação salarial, condições técnico-materiais e qualidade dos enquadramentos organizacionais do trabalho, desvalorização de certos estatutos profissionais.

A forte configuração capitalista e neoliberal das sociedades contemporâneas não tem viabilizado o debate aberto e consequente sobre as alternativas possíveis a um modelo que perdura suportado por uma dupla condição, a do pleno emprego e a do permanente crescimento económico. Acresce que a integração socioeconómica continua a funcionar como principal garantia de integração social, uma vez que o acesso à proteção social se providencia em grande medida através do emprego. A partir do momento em que nem uma nem outra das condições acima enunciadas estão asseguradas, também está fragilizada a capacidade das sociedades, e diretamente dos Estados nacionais, para garantirem a coesão social e o bem-estar das cidadãs e dos cidadãos que as compõem. Todavia, enquanto permanecerem minoritárias as posições que advogam e tentam conceber alternativas no quadro de uma sociedade futura, que pode vir a ser pós-providencialista e pós-salarial (Monteiro, 2004) ou a era “*of nearly free goods*”

*and services... and global Collaborative Commons*”, tal como postula Jeremy Rifkin no seu último livro (Rifkin, 2014), a vida das pessoas é o presente e obriga a que não deixem de se buscar soluções no quadro da ortodoxia dominante. O que, reforçamos, não deve inviabilizar a experimentação e a advocacia relativamente a soluções portadoras de futuro, e para as quais julgamos que devem contribuir significativamente as organizações da sociedade civil, com o seu pensamento e valores próprios.

É nesse sentido que a ideia de empregabilidade adquire uma particular força. Assim como conceitos conexos, como os de “flexibilidade laboral”, “flexisegurança”, “ativação” e “aprendizagem ao longo da vida” (*lifelong learning*). Do atrás exposto (vide capítulo 3 da matriz conceptual do estudo), fica claro que o conceito de empregabilidade pode ser interpretado de dois modos muito distintos. Num primeiro entendimento, conota-se com a ideia de capacitação para o trabalho ao longo da vida, em substituição da histórica perceção de um trabalho para a vida. Esta é a noção que mais se identifica com a visão capitalista de flexibilidade laboral e de atribuição ao indivíduo da principal responsabilidade na busca de soluções para os obstáculos que enfrenta na transição para a vida ativa e, lá dentro, na resposta aos permanentes desafios que se lhe colocam. A empregabilidade representa a performance esperada do indivíduo no mercado de trabalho e a sua capacidade para mobilizar os recursos indispensáveis a obter e manter um emprego (Alves, 2007). Distinta de uma conceção individual de empregabilidade, outros autores, como os já citados McQuaid e Lindsay (2005), advogam que a empregabilidade é o resultado de uma complexa interação entre o indivíduo e o seu entorno. Ou seja, a empregabilidade deve ter em conta três dimensões que interpenetram: os fatores individuais (competência e atributos), as circunstâncias pessoais (nomeadamente, as características pessoais e familiares) e as características do mercado de emprego. E, não menos importante, liga a empregabilidade à aprendizagem da mudança.

A esse propósito, Licínio Lima desenvolveu uma interessante metáfora, que contrapõe a “mão direita” e a “mão esquerda” no que concerne à educação e formação dos indivíduos para que sejam capazes de enfrentar e resolver os problemas da vida, nomeadamente os da esfera profissional. Na perspetiva da “mão direita”, mais sábia e destra mas simultaneamente dotada de menor capacidade para se reinventar, os programas de treino e de formação estão sobretudo dirigidos à qualificação, capacitação e performance competitiva dos indivíduos. Por sua vez, a “mão esquerda”, “... mais criativa e, especialmente, com maior desejo de aprender” (Lima, 2007: 7), representa a opção da educação orientada para a emancipação e “conscientização” desses indivíduos, em que o ato de aprender

é quadruplamente direcionado: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver em comum, aprender a ser.

Diferentes conceptualizações conduzem a distintas possibilidades quando se trata da aplicação prática do princípio da empregabilidade, tanto no que diz respeito a decisões programáticas sobre prioridades de intervenção como à implementação de medidas concretas. Nesse sentido, sublinhou-se também ao longo do texto que os Estados europeus se têm aproximado de uma tendência comum e politicamente clara, a de substituírem a lógica passiva de indemnização dos desempregados por uma atitude mais ativa, de (re)integração dos desempregados no mercado de trabalho: pelo estímulo à contratação direta de pessoas pelo tecido produtivo através de ajudas financeiras à contratação; através de programas de formação e qualificação dos trabalhadores, para melhor responderem às exigências do mercado laboral; pelo incremento do nível de informação sobre a oferta e a procura de trabalho existentes na economia; pela redistribuição do trabalho. O Estado português segue a orientação europeia, no sentido de privilegiar medidas de ativação no combate ao desemprego e “como estímulo” à empregabilidade (Sousa *et al*, 2007).

As organizações da economia social (OES) queixam-se, legitimamente em nosso entender, que não têm sido suficientemente ouvidas pelo Estado e a sua posição devidamente considerada aquando do desenho das políticas públicas. Ou seja, falta em Portugal uma verdadeira cultura de parceria que favoreça a co-construção dessas políticas públicas, também visível ao nível das medidas de Política Ativa de Emprego (PAE). Em contrapartida, estas organizações são amiúde cooptadas para a co-produção (isto é, a participação dessas mesmas organizações na operacionalização) das referidas políticas. Como é expressamente reconhecido em documentos estratégicos, nomeadamente no quadro do Acordo de Parceria 2014-2020, o Estado português reconhece a importância das ONG / OES e equaciona a “delegação de responsabilidades” nestas para a execução local das medidas dirigidas a públicos mais vulneráveis. Vale a pena recuperar a citação já usada num ponto anterior do documento: *“Delas (ONG’s) se esperam, de facto, grandes protagonismos no que respeita, precisamente, à implementação de soluções inovadoras dirigidas especificamente às categorias mais vulneráveis ou mais fortemente atingidas pela exclusão social.”* (Governo de Portugal, 2014: 18).

É precisamente sobre esta dimensão, a da intervenção direta das OES na implementação de medidas ativas de emprego, que o presente estudo se centrou. Dada a diversidade de ângulos de abordagem possíveis, estabeleceram-se algumas prioridades no que concerne aos vetores de análise a privilegiar: o que

respeita ao recurso às PAE por parte destas organizações na sua qualidade de entidades empregadoras; sobre o lugar e o papel destas medidas no quadro dos instrumentos usados pelas OES para a promoção da empregabilidade de públicos vulneráveis; o que concerne ao papel das políticas ativas de empregabilidade como instrumento de apoio às OES nas vertentes antes mencionadas, a de entidades empregadoras e a de mediadoras de empregabilidade. Busca-se assim entender a importância das OES enquanto agentes empregadores de relevância, o modo como estas organizações valorizam as iniciativas dirigidas à promoção da empregabilidade e, por fim, a abordagem que elas têm feito às políticas ativas de emprego. Resta sublinhar, nesta breve síntese das principais orientações do estudo, que, ao iniciar-se o mesmo, a hipótese de partida que se afigurava como mais plausível era a de que o recurso pelas OES às medidas ativas de emprego era sobretudo dirigido à resolução de certos condicionalismos financeiros enfrentados por estas organizações (particularmente no que concerniria ao reforço dos recursos humanos) inibindo uma intervenção autónoma e mais inovadora das OES na busca (e oferta) de alternativas menos precárias para a empregabilidade de públicos vulneráveis.

Foram aplicados 315 inquéritos por questionário a outras tantas OES disseminadas por todo o território nacional continental, contemplando os mais distintos perfis não só no que concerne ao perfil jurídico das organizações como também à sua dimensão, área geográfica de abrangência, domínio de atividade dominante e públicos-alvo. Foram efetuadas 19 entrevistas a interlocutores privilegiados, entre investigadores, entidades estratégicas e OES de referência. Ouviram-se diretamente os beneficiários das PAE através da organização de dois grupos de discussão. A todo este processo juntou-se ainda uma sistemática recolha de informação bibliográfica, documental e estatística (nacional e internacional). A diversidade de fontes e de recursos possibilitou o acesso a uma ampla informação sobre o tema em debate, por sua vez organizada em função dos ângulos de análise privilegiados: OES como agentes empregadores; OES como agentes promotores de empregabilidade; PAE como instrumentos promotores de empregabilidade.

Considerando agora as principais conclusões obtidas pelo presente estudo face a cada um dos citados domínios de análise, importa lembrar que a caracterização das organizações da economia social enquanto agentes empregadores e a observação do recurso que elas fazem a medidas ativas de emprego, foi sobretudo direcionada para aquelas medidas que estão identificadas como sendo mais utilizadas por estas organizações: Estágios Emprego, CEI, CEI+ e Estímulo 2013/Emprego.

A combinatória entre contextos de emergência social e o incremento de certas exigências societárias, ao nível do care, dos serviços relacionais ou do bem-estar e qualidade de vida, têm determinado uma maior pressão nas OES para que alarguem os seus quadros de pessoal e integrem novos colaboradores. Mas esta é apenas uma parte do cenário, que não está completo sem a consideração de outras duas dimensões, igualmente enunciadas no decorrer do texto. Como segunda, a de que a prestação de serviços sociais e relacionais está envolta num quadro de requisitos e exigências, definidos pela tutela, que se estendem à manutenção de quadros de pessoal e obrigam à contratação de pessoal qualificado. Todavia, como terceira dimensão a ter em conta, verifica-se que a dependência excessiva de financiamentos públicos (que em muitas organizações é quase total) e a contração destes mesmos financiamentos ao longo dos últimos anos, representam hoje uma menor disponibilidade financeira e impelem à procura de soluções alternativas.

Independentemente das condições, o Terceiro Setor continua a representar, por si próprio, um importante agente no que respeita à criação de empregos e produção de riqueza, apresentando-se agora com um potencial de crescimento que é difícil de ignorar. Para além de intervir diretamente na prestação de serviços fundamentais (apoio a idosos, cuidado de crianças...), cresce a importância destas organizações enquanto entidades que criam postos de trabalho e empregam diretamente. Em Portugal, uma das estratégias seguidas para a manutenção e possível alargamento dos quadros de colaboradores tem sido, como ilustram os dados recolhidos para o presente estudo, o recurso a medidas ativas de emprego. As 315 entidades inquiridas empregam um total de 16873 colaboradores e, desses, 1505 (9%) encontram-se integrados através das PAE.

Por si mesmo, o número acima citado esclarece ainda pouco acerca do significado e importância desta estratégia nas políticas de recrutamento e contratualização seguidas pelas OES. Adquirirá todavia outra inteligibilidade, a partir do momento que lhe agregamos um conjunto de dados e informações adicionais, oportunamente recolhidos pela análise que agora se apresenta:

1. Os números apontam para que as OES prolonguem através do recrutamento no âmbito das PAE uma regra que lhes é própria, a de privilegiarem as categorias populacionais que por norma se encontram mais afastadas do mercado de trabalho normal (mulheres, grupos etários mais velhos, jovens à procura do primeiro emprego, disponibilização de oportunidades de trabalho em regiões com maiores taxas de desemprego). Podemos equacionar a possibilidade de tal se dever à própria filosofia das

medidas, mas não serão de diminuir as afirmações produzidas segundo as quais a missão social destas organizações também as influencia nas suas opções de gestão dos recursos humanos.

2. Entre as organizações inquiridas são as de menor dimensão aquelas que mais recorrem às PAE, indiciando que tais formas de contratualização permitem soluções que de outro modo não estariam ao seu alcance. Cumulativamente, são também as organizações mais pequenas que apresentam um maior número de voluntários entre os seus colaboradores.

3. Genericamente, a principal motivação apontada para o recurso às PAE é a da resposta a carências em matéria de recursos humanos para a concretização das atividades regulares da organização (50% das OES), seguida da contratação para novas atividades (32%) e da resposta por esta via a necessidades introduzidas por projetos pontuais (22%).

4. Quando interrogados, os beneficiários de PAE oscilam entre críticas à baixa remuneração auferida e às exigências de polivalência e rotatividade, e a valorização da nova oportunidade que lhes é proporcionada, a par de um ambiente de trabalho positivo e a existência de relações de proximidade.

5. Se a formação dos colaboradores se inscreve nas prioridades estratégicas da maioria das organizações, verifica-se no entanto um menor aposta na disponibilização de oportunidades de formação aos colaboradores integrados a partir de PAE, 30% dos quais não frequentaram ações de formação no período objeto de inquirição.

Estes e outros dados que foram sendo igualmente objeto de análise reforçam a sensação dominante, a de que o recurso às PAE pelas organizações da economia social reveste-se de um carácter dúbio: quando devidamente encaradas como soluções de natureza provisória com o propósito de facilitarem a empregabilidade de públicos mais vulneráveis, podem revelar-se positivas para ambas as partes; quando estas políticas são consideradas como solução recorrente e durável para a resolução de limitações orçamentais e a flexibilização dos quadros de pessoal, reforça-se a probabilidade de apenas as OES saírem verdadeiramente beneficiadas desta “solução”. Tal constatação foi igualmente verbalizada por vários dos interlocutores entrevistados.

Passando às principais conclusões obtidas a partir da observação das OES na sua qualidade de agentes promotores de empregabilidade, o primeiro dado

importante a reter é o de que, do conjunto das 315 entidades que responderam ao questionário, uma significativa parte das mesmas (139 ou 44%) não desenvolve atividades neste domínio. Por outro lado, se num estudo anterior da EAPN (Veiga *et al*, 2011) a categoria dos desempregados tinha um peso de 12% nos grupos-alvo da intervenção, os dados agora coletados apontam para que este número tenha crescido e agora representem 24% do total das populações abrangidas. Por fim, constata-se um número ainda relativamente baixo de utentes (7%) abrangidos por serviços de apoio ao emprego. Pelo que se pode depreender que este é um domínio que poderá vir a crescer em termos de importância no quadro das intervenções dirigidas por estas organizações a públicos vulneráveis.

No que concerne ao cenário atual em matéria de intervenção na promoção de atividades de emprego e formação, sublinha-se que:

1. As principais prioridades apontadas pelas organizações já envolvidas em tais dinâmicas são as de formação profissional, realização de ações de formação de curta duração, apoio à colocação em mercado de trabalho e orientação profissional. Estas prioridades estão alinhadas com as atividades efetivamente concretizadas, nas quais têm maior peso as ações de formação de curta duração (32%), seguidas da formação profissional (18%), do apoio à colocação em mercado de trabalho (14%) e da orientação profissional (13%).
2. Simultaneamente, estas organizações também investem na implementação de respostas menos convencionais ao problema do desemprego e à frágil empregabilidade dos seus públicos: educação e formação de adultos, grupos de entreatajuda, apoio à criação do autoemprego via microempresas e microcrédito, dinamização de grupos ocupacionais.
3. Algumas das soluções encontradas passam por utilizar a própria capacidade das organizações como empregadoras diretas, via criação de empresas de inserção, para assim potenciarem e facilitarem o posterior (re) ingresso dos indivíduos ao mercado de trabalho.
4. Se todo este esforço deve estar alicerçado em parcerias sólidas com outros stakeholders, como uma das vias para se mutualizarem recursos e se multiplicarem resultados, a constatação é a de que a sua abrangência é ainda limitada. Particularmente, no que concerne a parcerias com o setor privado lucrativo (empresas e associações empresariais) e inter-OES.

5. Para além dos obstáculos inerentes a uma conjuntura de austeridade e elevado desemprego, as organizações denunciam o modo como a ligação ao mercado empresarial é frágil e a sua ação é desvalorizada. Referem ainda dificuldades inerentes às características dos públicos com quem trabalham, mas também decorrentes da natureza e volatilidade das políticas públicas de emprego.

Sumariamente, as organizações envolvidas reconhecem que os seus resultados são afetados por um contexto desfavorável, que por um lado as impele para respostas mais assistencialistas e, por outro, inibe respostas mais eficazes. Ainda assim, registam-se indícios de potencial para crescer (novas organizações que se possam vir a envolver e parcerias mais alargadas, nomeadamente no seio da própria economia social) e as organizações já demonstraram que têm capacidade para inovar. Inovação essa que pode ainda ir mais longe, por exemplo ao nível das oportunidades proporcionadas pela economia solidária e pela economia da troca, bem como por uma formação mais orientada para a “mão esquerda” dos sujeitos aprendentes.

A última parte do texto (correspondente ao capítulo III C) contempla a apresentação de alguns dados relativos à integração dos indivíduos abrangidos pelas PAE no mercado de trabalho, a par de apreciações críticas feitas pelos distintos interlocutores entrevistados (investigadores, investigadores, entidades estratégicas, OES e beneficiários diretos) acerca da importância, acessibilidade, efeitos, vantagens e desvantagens das PAE.

Relativamente a dados concretos, destacam-se os números recolhidos com respeito à responsabilidade assumida pelas OES no prolongamento dos vínculos dos colaboradores abrangidos pelas PAE, para além do seu período de vigência. Desde Janeiro de 2012, as OES inquiridas integraram 2833 colaboradores através de PAE, sendo que destes um total de 845 (30%) viu prolongado o seu vínculo com as respetivas OES. Apenas em 14% a solução significou o prolongamento da colaboração através de outra medida de PAE, em 25% dos casos o vínculo transformou-se em efetivo, 57% celebraram um contrato a prazo e 4% acordaram num contrato de avença. Importa ainda recordar que, embora se destinem a facilitar as transições para o emprego e emprego-emprego, nem todas as medidas de política ativa de emprego têm como objetivo a criação direta de postos de trabalho.

Por sua vez, as perspetivas críticas obtidas junto de interlocutores privilegiados a propósito das PAE e do papel que as OES desempenham no quadro da sua

implementação, são particularmente ricas em pontos de vista e em pistas para se interpretar o real valor destas medidas no que respeita à sua capacidade para promoverem a inclusão no mercado de trabalho e à sua função de integração social, particularmente quando se dirigem a públicos-alvo que enfrentam situações de precariedade e processos de exclusão social. Seria fastidioso sumariar aqui tal diversidade de contributos, empobrecendo-os. Retém-se apenas aquela que surge como a resposta mais comum à hipótese formulada aquando do início do estudo. Concretamente, a opinião mais enunciada é a de que a intervenção das OES ao nível da promoção da empregabilidade e do recurso a medidas de ativação se pauta amiúde por opções estratégicas que visam primeiramente resolver problemas práticos das organizações, nomeadamente ao nível da captação de recursos humanos qualificados e à resolução de condicionalismos financeiros. Tais soluções tenderão, por sua vez, a limitar a concretização do sentido programático das PAE e a inibir fórmulas de inclusão laboral e social menos precárias.

Face a tal tendência, e ainda que aquelas opções sejam muitas vezes imputáveis a fatores externos às organizações e decisões políticas (imposições da segurança social, diminuição dos apoios públicos, pressões para “esconder” o elevado desemprego), ao longo do estudo foram-se detetando alguns indícios que apontam para que a mesma possa ser mitigada (ou calibrada) através de quatro outras estratégias, que estão perfeitamente ao alcance das organizações:

- a) Por um lado, que as OES continuem, de acordo com a sua missão social, vocacionadas para favorecer a empregabilidade das categorias sociais mais fragilizadas perante o mercado de trabalho, proporcionando-lhes as oportunidades que as empresas privadas lucrativas já não disponibilizam, tendo em conta a crescente disponibilidade de mão-de-obra mais bem qualificada e a baixos custos.
- b) Por outro, que as OES incorporem nas suas práticas internas e para os seus colaboradores diretos um conjunto de soluções que já têm vindo a ensaiar quando se orientam para o reforço da empregabilidade de certos públicos-alvo. Isto é, que àqueles sejam igualmente dadas oportunidades de formação, se facilite o acesso a cursos de educação e formação de adultos, se disponibilizem conhecimentos e instrumentos para a posterior criação do autoemprego ou para acesso ao microcrédito.
- c) Ainda, a adoção de boas práticas de gestão de recursos humanos consentâneas com os valores coletivos de cooperação, de compromisso e de utilidade social, que sempre estiveram associados à identidade das

organizações ligadas à economia social, e ao terceiro setor em geral. Os beneficiários assim se manifestaram, se os vínculos e os salários nem sempre são os desejáveis, eles não deixam de valorizar a abertura ao diálogo, os mecanismos de decisão conjunta ou as preocupações na conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, que vão caracterizando o ambiente de trabalho em algumas organizações.

d) Por fim, uma maior articulação das OES entre si e o aproveitamento das sinergias decorrentes das parcerias estabelecidas. Com consequências que seguramente não serão apenas sentidas ao nível da gestão de práticas de empregabilidade, mas também a outros níveis da gestão estratégica e organizacional.

Já no passado (Monteiro, 2004) e a propósito da dinamização de iniciativas no quadro do então denominado “mercado social de emprego”, alguns analistas alertavam para o facto de se poder estar a construir um “sector parapúblico de empregos precários mas duráveis” (Eme, 1997: 322) ou um “mercado de emprego social”, a partir do envolvimento das organizações do Terceiro Setor na procura de alternativas de ativação para públicos fragilizados. Volvidos quase vinte anos sobre tais alertas, permanece o espectro da “via estreita” que viabiliza escassas soluções para a transição em direção ao mercado de trabalho “ordinário”. Não será por ausência de investimento e esforço que soluções mais promissoras tardam em afirmar-se. Simplesmente, a busca dessas soluções tem que se procurar fora da ortodoxia dominante, o que impele as organizações da sociedade civil para que, no imediato, façam valer os seus valores próprios, bem como a sua autonomia e capacidade de experimentar inovação. E, como parte de um projeto de maior fôlego que não responde apenas a conjunturas desfavoráveis, não descurem a sua responsabilidade na defesa de um modelo societal distinto, mais coeso e menos desigual. Retomando a metáfora de Licínio Lima, espera-se das OES, no domínio da empregabilidade e na sua intervenção integrada, o contributo para a capacitação de cidadãos e cidadãs capazes de agarrem o mundo com as suas “duas mãos”.



ALMEIDA, António José (2007), “Empregabilidade, contextos de trabalho e funcionamento do mercado de trabalho em Portugal” in *Sísifo – revista de ciências da educação*, nº2 – Jan a Abr2007.

ALMEIDA, J. Ferreira de e PINTO, J. Madureira (1990), *A Investigação nas Ciências Sociais*, Lisboa: Presença.

ALVES, N. (2007), “E se a melhoria da empregabilidade dos jovens escondesse novas formas de desigualdade social?”, *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 2, pp. 5968.

ANDC (2014) *Indicadores de Atividade terceiro trimestre*. Disponível em: [http://www.microcredito.com.pt/folder/galeria/ficheiro/12\\_ANDC\\_terceirotrimestre\\_2014\\_rmjocvz16u.pdf](http://www.microcredito.com.pt/folder/galeria/ficheiro/12_ANDC_terceirotrimestre_2014_rmjocvz16u.pdf). [Acedido em Julho de 2014].

ANTUNES, Margarida (2008), “Novos empregos, novos pobres, trabalhadores pobres: uma visão económica” in CEC/FEUC *Colóquio Cooperativismo e Economia Social: olhares cruzados*, Coimbra: Faculdade de Economia da UC. 27 e 28 de Junho de 2008.

BAPTISTA, João (2014), *Ourém recebe encontro nacional de animadores dos Grupos de Entregada na Procura de Emprego*. Jornal Ribatejo (5 de Novembro de 2014).

BERNIER, A. et al (1997), *Las empresas sociales en Europa*. Barcelona: Ed Hacer.

BIHR, Alain e PFEFFERKORN, Roland (2008), *Le Système des Inégalités*, Paris: La Découverte.

BRITO, Alexandra (2013), 15 anos de Microcrédito em Portugal. Artigo de opinião *Saldo Positivo* (26 de Novembro de 2013). Disponível em: <http://saldopositivo.cgd.pt/empresas/opiniao-15-anos-de-microcredito-em-portugal#ixzz3IBzeXx00>. [Acedido em Julho de 2014].

BRYMAN, Alan e CRAMER, Duncan (2003), *Análise de Dados em Ciências Sociais*, Oeiras: Celta.

CAPUCHA, Luís (Coord.) (1995), *ONG's de Solidariedade Social: Práticas e disposições*, Porto: Cadernos REAPN 2.

CAPUCHA, Luís (2005), *Desafios da Pobreza*. Oeiras: Celta.

CASTEL, Robert (1995), *Les Métamorphoses de la question social: une chronique du salariat*. Paris: Fayard.

CASTRO, Alexandra (Coord) [et al.] (2012) *A Cidade Incerta – Barómetro do Observatório de Luta Contra a pobreza na Cidade de Lisboa*, Cadernos EAPN nº 17.

CASTRO, Alexandra e GUERRA, Isabel (coords.) (2010), *Os Caminhos da Pobreza: perfis e políticas sociais na cidade de Lisboa*. Lisboa: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

CIRIEC - Centro Internacional de Pesquisa e Informação Sobre a Economia Pública, Social e Cooperativa (2000), *As empresas e organizações do terceiro sistema: um desafio estratégico para o emprego*. Lisboa: INSCOOP.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2006), *Comunicação relativa a uma consulta sobre ações a empreender à escala da UE para promover a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho [COM(2006)44 final]* . Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.

COMISSÃO EUROPEIA (2014), *Employment and social development in Europe 2013*. Bruxelas: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

COSTA, Alfredo Bruto et al. (2008) *Um Olhar sobre a Pobreza. Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*, Lisboa: Gradiva.

COSTA, Alfredo Bruto [et al.] (2008b), “*Apresentação do Estudo Pobreza e Exclusão Social em Portugal*” in, *APS, VI Congresso Português de Sociologia*, Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. 25 a 28 de Junho de 2008.

DEE – BdP (Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal) (2009), *A Economia portuguesa no contexto da integração económica, financeira e monetária*. Lisboa: Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal, pp 254-256.

DENZIN, N. (2006), *Sociological Methods: A Sourcebook*. Aldine Transaction.

DENZIN, Norman K (1978), *The Research Act*, New York: McGraw-Hill.

EAPN Portugal (2014), *Pobreza e Desigualdade na UE: Explicativo nº1*. Porto: EAPN Portugal e IEFP.

EAPN Portugal (2014b), *Indicadores sobre a Pobreza – dados europeus e nacionais*, Março de 2014.

EAPN Portugal (2013), *Mensagem da EAPN Portugal do dia 17 de Outubro de 2013 – Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza*. Porto: EAPN Portugal.

EME, B. (1997), “Aux frontières de l’économie: politiques et pratiques d’insertion”, *Cahiers internationaux de sociologie*, pp. 313-333.

ESTIVILL, Jordi et al (2008), *Bridges for inclusion : a articulação das estratégias de emprego e inclusão social*. Porto: EAPN Portugal. Cadernos REAPN n°14.

ESTIVILL, Jordi (2007), “Estratégias locais para enfrentar la pobreza urbana: panorama internacional” in *PROPOLI Foro Internacional Pobreza Urbana: realidad y desafios*, Lima. 11 de Setembro de 2007.

ESTIVILL, Jordi (2003), *Panorama da luta contra a exclusão social- conceitos e estratégias*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.

EUROCID (2013), *Economia Social na União Europeia*. Disponível em: [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=7655](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=7655). [Acedido em Junho de 2014].

EUROSTAT (2013), Eurostat Newsrelease 184/2013. Disponível em: [http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/Press%20releases/EUROSTAT%20press%20releases/20131213-110749\\_2013\\_184pdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/Press%20releases/EUROSTAT%20press%20releases/20131213-110749_2013_184pdf.pdf) . [Acedido em Junho de 2014].

FERREIRA, Sílvia Dias (2000), *O papel das organizações do Terceiro Sector na reforma das políticas públicas de proteção social: uma abordagem teórica-histórica*, Coimbra: FEUC.

FRANCO, Raquel Campos et al. (2005), *O Sector não Lucrativo Português numa Perspectiva Comparada*; UCP, Faculdade de Economia e Gestão: Johns Hopkins University.

FRANCO, Raquel Campos (2005b), “Defining the nonprofit sector: Portugal”, in *Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, n° 43. Baltimore: The John Hopkins Center for Civil Society Studies.

FINK, Arlene (2003), *How to ask survey questions*, Londres: Sage.

FINK, Arlene (2003), *How to manage, analyse and interpret survey data*, Londres: Sage.

FODDY, William (1996), *Como Perguntar: teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários*, Oeiras: Celta.

FREIRE, João (1993), *Sociologia do Trabalho: Uma introdução*. Porto: Edições Afrontamento.

GAZIER, Bernard. (2001), *L'Employabilité*. Paris: Mimeo.

GOV PT (Governo de Portugal) (2014), *Portugal 2020 Acordo de Parceria 2014-2020*. Julho 2014.

GovInt [Fórum para a Governação Integrada] (2014), *Artigo referente ao WS VII - Desemprego longa duração/+ 45 anos*. Disponível em: <http://forumgovernacaointegrada.pt/index.php/component/content/article/88-problemas-sociais-complexos/workshops/129-ws-vii-desemprego-longa-duracao-45-anos>. [Acedido em Junho de 2014].

HANSEN, Henning e HESPANHA, Pedro (1998), *Integration policies: a cross-national comparative study of views on inclusion and exclusion*. Comparative Report, INPART – a TSER research project, Work Package 1. Utrecht, Department of Sociology.

HESPANHA, Pedro e Matos, Ana (1999), *As Políticas de Inclusão pelo Emprego. Uma Avaliação a Partir da Experiência dos Utilizadores*. Relatório no âmbito do Projecto INPART. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

HESPANHA, Pedro (2002), *“Algumas questões de fundo para uma avaliação da nova geração de políticas sociais” in VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa. 8-11 de Outubro de 2002.

HESPANHA, Pedro (coord) [et al.] (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*. Cadernos REAPN N°11. Coimbra: REAPN.

HUSSEIN, Ashatu (2009), “The use of Triangulation in Social Sciences Research: Can qualitative and quantitative methods be combined?”, *Journal of Comparative Social Work* 1 (8), 1-12

IESE / Quaternaire Portugal (2009), *A Intervenção do FSE na Promoção da Inclusão Social de Grupos Desfavorecidos*. Lisboa: Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE).

INAISE (Associação Internacional de Investidores em Economia Social) (2000), *Banking and social cohesion: Alternative responses to a global market*. Charlbury: Jon Carpenter.

INE (2014), *Destaque Estatísticas do Emprego 2º trimestre de 2014*. Lisboa: INE.

INE (2014b), *Boletim Mensal de Estatística, Fevereiro de 2014*. Lisboa: INE.

INE (2006), *Estatísticas dos Movimentos Migratórios. (Março de 2006)*. Lisboa: INE.

INE e CASES (2013), *Conta Satélite da Economia Social 2010*. Lisboa: INE.

KOVACS, Ilona (1999), “Qualificação, formação e empregabilidade” in *Sociedade e trabalho*, nº4. Lisboa: Centro de Informação Científica e Técnica, p. 7-17.

LINDSAY, COLIN; McQUAID, RONALD W. and DUTTON, MATTHEW (2007), “New Approaches to Employability in the UK: Combining ‘Human Capital Development’ and ‘Work First’ Strategies?”. *Journal of Social Policy*, 36, pp 539-560.

LIMA, L. C. (2007), *Educação ao longo da vida: entre a mão direita e a mão esquerda de Miró*. São Paulo, Cortez Editora.

LOURENÇO, Maria dos Prazeres (2005), *Pobreza e Exclusão Social e Políticas Sociais em Portugal – uma análise de políticas sociais na relação com a pobreza*. Lisboa: Direcção Geral da Segurança Social.

MARCONI, Marina A. e LAKATOS, Eva M<sup>a</sup> (1988), *Técnicas de Pesquisa*, São Paulo: Atral

MARTINS, Raquel e ANIBAL, Sérgio (2014), “Mais emprego não esconde emigração e aumento dos desencorajados”. *Jornal Público* (6 de Fevereiro de 2014).

MCQUAID, Ronald; LINDSAY, Colin (2005), “The concept of employability”, *Urban Studies*, Vol. 42, No. 2, 197– 219, February 2005. Routledge.

MONTEIRO, Alcides A (2004), *Associativismo e novos laços sociais*. Coimbra: Quarteto.

MOREIRA, Humberto (2005), “Emigração Portuguesa - estatísticas retrospectivas e reflexões temáticas”, *Revista de Estudos Demográficos*, nº 38, INE, pp 47-65.

OIT (2013), *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second job dip*. Genebra: OIT.

PAIVA, J. (2006), *Pobreza, exclusão, desemprego e as Empresas de Inserção em Portugal: a perspectiva dos promotores e dos beneficiários*. Porto : EAPN Portugal. Cadernos REAPN, no 10.

PARENTE, Cristina; CASTRO, Tavares Susana e ARAÚJO, Vera Lisa (2013), “Emprego e Gestão de Recursos Humanos: ambivalências em organizações com perfis de empreendedorismo social” in Actas do XV Encontro Nacional da APSIOT - Relações Sociais em Tempo de Crise\_ Trabalho, emprego e Justiça Social.

PAUGAM, S. (2003), *Desqualificação social: Ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: Educ & Cortez.

PAUGAM, S. (1999), *O enfraquecimento e a ruptura dos vínculos sociais: uma dimensão essencial do processo de desqualificação social*. In B. Sawaia (Org.), *As artimanhas da exclusão: Análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: RJ Vozes. pp. 67-86.

PEIXOTO, Margarida e SILVA, Cristina Oliveira (2014), “Há 170 mil “ocupados” que não contam para o desemprego”. *Jornal Económico* (26 Maio 2014).

PINTO, José Madureira (2006), “Precarização e relações de sentido no espaço social do trabalho” in *Revista Sociologia* vol. 16. Porto: Faculdade de Letras da UP.

PETTUS, Ashley (2013), *Social Impact Bonds*, Harvard: Harvard Magazine.

PORTUGAL. *Portaria 136-A/2014 de 3 de Julho de 2014*. Realiza ajustamentos na configuração do Programa Formação-Algarve a vigorar na edição de 2014/2015 e que visam torná-lo mais estruturado e com maior impacto regional, de forma a potenciar os seus efeitos na manutenção e criação de emprego. Disponível em: <http://publicos.pt/documento/id25345133/portaria-136-A/2014>. [Acedido em Julho de 2014].

PROACT (2006), *Empresas de Inserção em Portugal – Trajetórias Percorridas e Caminhos Para o Futuro*. Relatório Síntese, Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social. Lisboa.

QUINTÃO, Carlota (2011), “O Terceiro Sector e a sua renovação em Portugal”, in *Sociologia Working Papers*, 2ª série, nº2, Porto: Instituto de Sociologia.

QUINTÃO, Carlota (2008) “Dez anos de empresas de inserção em Portugal – revisão dos dados oficiais e de estudos recentes” in, APS, *VI Congresso Português de Sociologia*, Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. 25 a 28 de Junho de 2008.

RIFKIN, J. (2014), *The Zero Marginal Cost Society: The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*, New York, Palgrave Macmillan.

RIFKIN, Jeremy (1995), *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho*. São Paulo: Makron Books.

RODRIGUES, Eduardo Vítor *et al* (1999), “A pobreza e a exclusão social : teorias conceitos e políticas sociais em Portugal” *in Revista da Faculdade de Letras: Sociologia*, nº9, Porto: Faculdade de Letras da UP.

ROTHENBAUER, Paulette (2008), “Triangulation.” *In* Given, Lisa (Ed.), *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*, Londres: Sage, pp. 892-894.

SENHORAS, Eloi Martins (2005), “A economia social em perspetiva transversal no Brasil e no Canada” *in Interfaces Brasil Canada*, nº5, Rio grande: 2205. pp 139 a 153.

SOARES, Cândida; FIALHO, José António Sousa [*et al.*] (2011), *A Economia Social como fator de inclusão social*. Lisboa: SERGA.

SOUSA, Liliana *et al.* (2007), *Famílias Pobres: Desafios à Intervenção Social*, Lisboa: Climepsi Editores.

UNRIC (Centro Regional de Informação das Nações Unidas) (2014), Relatório da ONU sobre economia mundial e Perspectivas 2014: *Recorde Histórico de desemprego persistirá na Europa durante os próximos dois anos*. Disponível em: [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=7655](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=7655). [Acedido em Junho de 2014].

VAREJÃO, José; DIAS, Mónica Costa (2012), *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego – Relatório Final*. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

VEIGA, Fátima *et al* (2011), *Um retrato das ONG's de Solidariedade Social em Portugal*, Porto: Cadernos EAPN 16.

YUNUS, M. (2002), *O Banqueiro dos pobres: a autobiografia de Muhammad Yunus*. Miraflores: Edições Difel.



ATL - Atividades de Tempos Livres  
BdP - Banco de Portugal  
BEI - Banco de Investimento Europeu  
CAO - Centro de Atividades Ocupacionais  
CASES - Cooperativa António Sérgio para a Economia Social  
CATL - Centro de Atividades de Tempos Livres  
CE - Comissão Europeia  
CEI - Contrato Emprego Inserção  
cft - confrontar  
CLAII - Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes  
CLDS - Contratos Locais de Desenvolvimento Social  
CNES - Conselho Nacional da Economia Social  
DLD - Desempregados de Longa Duração  
EAPN - European Anti Poverty Network  
EEE - Estratégia Europeia de Emprego  
EI - Empresas de Inserção  
FBC - Formação Bruta de Capital  
FEEI - Fundos Europeus Estruturais de Investimento  
GEPE - Grupo de Entajuda na Procura de Emprego  
GIP - Gabinete de Inserção Profissional  
IEFP - Instituto Emprego e Formação Profissional  
INE - Instituto Nacional de Estatística  
IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social  
MAC - Método Aberto de Coordenação  
MSE - Mercado Social de Emprego  
NEET - Jovens que não trabalham nem estudam  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
OES - Organizações da Economia Social  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
OT - Objetivos Temáticos  
PAE - Políticas Ativas de Emprego  
PCDI - Pessoas com Deficiência e Incapacidade  
PNT - Período Normal de Trabalho  
POC - Programas Ocupacionais  
QNQ - Quadro Nacional de Qualificações  
RSI - Rendimento Social de Inserção  
UBI - Universidade da Beira Interior  
UE - União Europeia  
VAB - Valor Acrescentado Bruto



# ANEXOS



# 1. SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS DO MERCADO DE TRABALHO DO EUROSTAT



As medidas de Políticas do Mercado de Trabalho (PMT) são agrupadas pelo Eurostat em três tipos principais: serviços; medidas e apoios sendo depois classificadas em oito categorias pormenorizadas de acordo com o tipo de ação.

**PMT Serviços** – abrange todos os serviços e atividades dos Serviços Públicos de Emprego (SPE), juntamente com quaisquer outros serviços com financiamento público para candidatos a emprego.

#### 1. Serviços públicos de emprego

**Medidas PMT** – cobre intervenções que fornecem suporte temporário a grupos desfavorecidos no mercado de trabalho e que visam a activação dos desempregados, ajudando as pessoas a transitarem da inactividade involuntária para o emprego, ou apoiando a manutenção de postos de trabalho ameaçados.

#### 2. Formação

#### 3. Rotação/Partilha de postos de trabalho (atualmente incluída na categoria 4)

#### 4. Incentivos ao emprego

#### 5. O apoio ao emprego e reabilitação

#### 6. Criação de emprego direto

#### 7. Incentivos Start-up

**Apoios PMT** – engloba a assistência financeira que visa compensar as pessoas pela perda de salário ou vencimento e apoiá-los durante a procura de emprego (refere-se principalmente a prestações de desemprego) ou o que facilita a reforma antecipada.

#### 8. Prestações de desemprego

#### 9. Reforma antecipada

Fonte: Metainformação do Eurostat (tradução de nossa autoria)  
(disponível em [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/lmp\\_esms.htm](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/lmp_esms.htm))



## 2. ANEXOS DA ABORDAGEM QUANTITATIVA





## Inquérito à empregabilidade nas OES

### INQUÉRITO À EMPREGABILIDADE NA ECONOMIA SOCIAL

A EAPN Portugal – Rede Europeia Anti-Pobreza, em parceria com o Departamento de Sociologia da Universidade da Beira Interior (DS – UBI) e ao abrigo de um protocolo com o IEFP, IP encontram-se a desenvolver um estudo que pretende caracterizar as organizações da economia social em Portugal, no que respeita a práticas de empregabilidade, particularmente à aplicação de políticas ativas de emprego. No seio destas, o estudo incidirá nas políticas que o próprio IEFP sinalizou como sendo aquelas às quais mais recorrem as organizações da Economia Social, sendo estas os Estágios Emprego, Estímulo 2013, CEI e CEI +. Interessam-nos também captar outras iniciativas promotoras de empregabilidade, nomeadamente organizações que actuem como entidades mediadoras integrando Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) e ainda que dinamizem práticas de empregabilidade sem ligação direta com o IEFP, como são exemplo Clubes de Emprego, Grupos de Entajuda, Contratos Locais de Desenvolvimento Social, entre outros.

Após um estudo realizado pela EAPN em torno do universo das ONG em Portugal em 1994 e em 2011, o presente estudo analisa este universo do ponto de vista da empregabilidade, um domínio que nestes anteriores momentos de investigação foi já destacado pelas ONG como área prioritária de intervenção.

A Vossa colaboração será para nós o garante do sucesso desta atividade que consideramos de extrema utilidade, sendo de toda a importância todos os instrumentos que possam aumentar o conhecimento da realidade da empregabilidade no universo da Economia Social, um domínio de destaque no combate à pobreza e exclusão social, para o qual pretendemos, em parceria, pensar e agilizar soluções e respostas eficazes.

Agradecemos desde já a disponibilidade para proceder ao preenchimento do questionário e encontramos-nos à vossa disposição para qualquer dúvida ou esclarecimento adicional, através dos seguintes contactos: e-mail: [liliana.pinto@eapn.pt](mailto:liliana.pinto@eapn.pt); [julio.paiva@eapn.pt](mailto:julio.paiva@eapn.pt); tel: 22 542 08 08. O prazo para o preenchimento do questionário é de ... a ... de 2014.

Comprometemo-nos a devolver os resultados deste inquérito o mais breve que nos for possível!

Há 51 perguntas neste questionário e o tempo médio de resposta situa-se entre os 30 e 50 minutos.

O presente questionário permite-lhe guardar as suas respostas para um preenchimento por fases.

#### NOTA PARA PREENCHIMENTO

*Ao preencher o questionário pedimos-lhe que tenha em conta as informações de ajuda para completar as questões, as quais se encontram abaixo das hipóteses de resposta.*



## I CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL

### \*A01. Designação da Organização

### A02. Contactos

2.1) Telefone  2.2) Fax

2.3) Email

2.4) Webpage

### A03. Localização da Sede

\*A03a) Distrito

\* A03b) Concelho

A03c) Freguesia

### \* A04. Âmbito geográfico de intervenção da Organização

(Indique todas as que se aplicam)

- |   |   |
|---|---|
| 1. <input type="checkbox"/> Bairro              | 6. <input type="checkbox"/> Regional                          |
| 2. <input type="checkbox"/> Freguesia/ Paróquia | 7. <input type="checkbox"/> Nacional                          |
| 3. <input type="checkbox"/> Inter-freguesia     | 8. <input type="checkbox"/> Transnacional                     |
| 4. <input type="checkbox"/> Concelho            | 9. <input type="checkbox"/> Outro. Qual? <input type="text"/> |
| 5. <input type="checkbox"/> Distrital           |   |

### A05. A sua Organização detém estatuto de IPSS?

1.  Sim 2.  Não

### \* A06. Tendo presente a natureza jurídica da Organização, e tratando-se de uma entidade da Economia Social, identifique a tipologia da sua entidade:

(marcar no máximo uma resposta)

1.  Cooperativa  
2.  Associação mutualista  
3.  Misericórdia  
4.  Fundação  
5.  Associação e outras organizações da Economia Social  
Outra.Qual?

**\* A06b. Se respondeu Associação e outras Organizações da Economia Social indique qual?**

1.  Centro Social
2.  Centro Social e Paroquial
3.  Associação de Desenvolvimento Local
4.  Casa do Povo
5.  Associações humanitárias
6.  Cáritas
7.  Cruz Vermelha Portuguesa
8.  APPACDM
9.  Outra. Qual?

**\* A07. Em que ano a Organização iniciou as suas atividades?**

**A08a. Qual o tipo de população/populações alvo a que a Organização dedica preferencialmente a sua actividade?** *(Selecione todas as que se aplicam?)*

1.  Idosos
2.  Jovens
3.  Crianças
4.  Mulheres
5.  Famílias
6.  Grupos étnicos e culturais minoritários
7.  Imigrantes
8.  Sem-Abrigo
9.  Pessoas com deficiência
10.  Desempregados
11.  Toxicodependentes/ ex- toxicodependentes e/ou alcoólicos
12.  Portadores de VIH
13.  Reclusos e ex-reclusos
14.  Vítimas de violência doméstica
15.  Pessoas com doença crónica
16.  Jovens em risco
17.  Pessoas com doença mental
18.  Prostitutos(as)
19.  Outro. Qual?

**A09. Indique o número total de utentes/clientes da Organização.**

**A10. Presentemente, quais as respostas sociais que a Organização oferece? Qual o número médio de utentes por resposta social, no atual momento?** *(Preencha com o nº médio de utentes as respostas sociais que a Organização desenvolve)*

(1) Creche familiar	
(2) Creche	
(3) Estabelecimento Educação Pré-Escolar	
(4) Centro ATL	
(5) Intervenção Precoce (Crianças e Jovens com deficiência)	
(6) Lar de Apoio (Pessoas com deficiência)	
(7) Transporte de pessoas com deficiência	
(8) Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental	
(9) Equipa de Rua de Apoio a Crianças e Jovens	
(10) Acolhimento Familiar para Crianças e Jovens	
(11) Centro de Acolhimento Temporário	
(12) Lar de Infância e Juventude	
(13) Apartamento autonomização (Crianças e Jovens em risco)	
(14) Serviço de Apoio Domiciliário	
(15) Centro de Convívio	
(16) Centro de Dia	
(17) Centro de Noite	
(18) Acolhimento familiar para pessoas idosas	
(19) Residência (idosos)	
(20) Lar de idosos	
(21) Estrutura residencial para pessoas idosas	
(22) Centro de Atendimento/Acompanhamento e Animação para Pessoas com Deficiência	
(23) Centro de Atividades Ocupacionais	
(24) Acolhimento familiar para pessoas adultas com deficiência	
(25) Lar residencial (pessoas com deficiência)	
(26) Transporte de pessoas com deficiência	
(27) Apoio Domiciliário Integrado (ADI)	
(28) Unidade de Apoio Integrado (UAI)	
(29) Fórum Sócio Ocupacional (Pessoas com deficiência)	
(30) Unidades de Vida (Pessoas com deficiência)	
(31) Equipa de Rua para Pessoas Sem-Abrigo	
(32) Atendimento/Acompanhamento Social	

(33) Grupo de auto-ajuda	
(34) Centro Comunitário	
(35) Refeitório/Cantina Social	
(36) Comunidade de Inserção	
(37) Centro de Alojamento Temporário	
(38) Ajuda Alimentar	
(39) Centro de atendimento/acompanhamento psicossocial (CAAP) (pessoas com VIH e famílias)	
(40) Residência para pessoas com VIH/Sida	
(41) Equipa de intervenção direta (toxicodependentes)	
(42) Apartamento reinserção social (toxicodependentes)	
(43) Centro de Atendimento (vítimas Violência Doméstica)	
(44) Casa Abrigo (vítimas Violência Doméstica)	
(45) Outra. Qual?	
(46) Outra. Qual?	
(47) Outra. Qual?	
(48) Outra. Qual?	
(49) Outra. Qual?	
(50) Outra. Qual?	

## I I CARACTERIZAÇÃO COMO ENTIDADE EMPREGADORA

### B01a. Indique o número de colaboradores/as com vínculo laboral da Organização.

*Indique para cada categoria profissional o número de colaboradores /as (efetivos/as, a prazo ou em regime de avença/recibos verdes)*

**Nota:** O nº total de colaboradores que inserir nesta questão, deve corresponder ao nº total de colaboradores contratados que inserir por género (B03), faixa etária (B04) e grau de escolaridade(B05).

	Efetivos/as	A Prazo	Avença Recibos Verdes
1 Técnicos de Serviço Social			
2 Educadores de infância			
3 Professores			
4 Animadores socioculturais			
5 Sociólogos			
6 Psicólogos			
7 Médicos			
8 Enfermeiros			
9 Terapeutas			
10 Advogados			
11 Gestores/Economistas			
12 Contabilistas			
13 Administrativos			
14 Auxiliares de Ação educativa			
15 Auxiliares de Ação Médica			
16 Ajudantes de lar/Centro de dia			
17 Auxiliares de Cozinha/Limpeza			
18 Pessoal de Manutenção			
19 Motoristas			
20 Educadores Sociais			
21 Outro. Qual?			
22 Outro. Qual?			
23 Outro. Qual?			
24 Outro. Qual?			
25 Outro. Qual?			
26 Outro. Qual?			

**\* B02a. Desde Janeiro de 2012, qual o recurso da vossa Organização ao voluntariado?**

1.  A Organização acolhe voluntários/as
2.  A Organização acolhe voluntários/as apenas na direção ou órgãos sociais
3.  A Organização não acolhe voluntários/as

**\* B02b. Se a sua Organização acolhe voluntários/as, indique quantos? (Tenha por referência o corrente ano de 2014)**

**B02c. Se respondeu que a sua Organização acolhe voluntários/as, em que áreas de atividade é desenvolvido o voluntariado?**

1.  proteção/solidariedade social
2.  atividades de carácter administrativo e de gestão
3.  atividades culturais e recreativas
4.  educação
5.  saúde
6.  informação/prevenção
7.  atividades desportivas
8.  cooperação e desenvolvimento
9.  formação profissional
10.  proteção civil e socorrismo
11.  proteção património/ambiente
12.  Outra. Qual?
13.  Outra. Qual?
14.  Outra. Qual?
15.  Outra. Qual?

**B03. Indique o número de colaboradores/as da Organização, com vínculo laboral, por género.**

*(Tenha por favor em conta a diferença entre colaboradores/as contratados/as (a termo certo e indeterminado) da Organização e aqueles que se encontram integrados/as ao abrigo de políticas ativas de emprego)*

	Masculino	Feminino
1 Colaboradores/ras contratados/as (a termo certo e indeterminado) da Organização		
2 Colaboradores/ras ao abrigo de Políticas Ativas de Emprego		

**Notas:**

O nº total de colaboradores contratados (a termo certo e indeterminado) que inserir nesta questão, deve corresponder ao nº total de colaboradores com vínculo laboral que inseriu na questão B01a.

O nº total de colaboradores ao abrigo de Políticas ativas de emprego que inserir nesta questão, deve corresponder ao nº total de colaboradores que inserir na questão B07a.

**B04. Indique o número de colaboradores/as da Organização, com vínculo laboral, por faixa etária.**

*(Tenha por favor em conta a diferença entre colaboradores/as contratados/as (a termo certo e indeterminado) da Organização e aqueles que se encontram integrados/as ao abrigo de políticas ativas de emprego)*

	16 aos 24 anos	25 aos 34 anos	35 aos 44 anos	45 aos 64 anos	65 e mais anos
1 Colaboradores/ras contratados/as (a termo certo e indeterminado) da Organização					
2 Colaboradores/ras ao abrigo de Políticas Ativas de Emprego					

**Notas:**

O nº total de colaboradores contratados (a termo certo e indeterminado) que inserir nesta questão, deve corresponder ao nº total de colaboradores com vínculo laboral que inseriu na questão B01a. O nº total de colaboradores ao abrigo de Políticas ativas de emprego que inserir nesta questão, deve corresponder ao nº total de colaboradores que inserir na questão B07a.

**B05. Indique o número de colaboradores/as da Organização, com vínculo laboral, por grau de escolaridade.**

*(Tenha por favor em conta a diferença entre colaboradores/as contratados/as (a termo certo e indeterminado) da Organização e aqueles que se encontram integrados/as ao abrigo de políticas ativas de emprego)*

	Sem grau de escolaridade	1º ciclo EB (4ª classe)	2º ciclo EB (6º ano; ciclo preparatório)	3º ciclo EB (9º ano; antigo 5º de liceu)	Ensino secundário (12º ano; antigo 7º de liceu)	Ensino Superior
1 Colaboradores/ras contratados/as (a termo certo e indeterminado) da Organização						
2 Colaboradores/ras ao abrigo de Políticas Ativas de Emprego						

**Notas:**

O nº total de colaboradores contratados (a termo certo e indeterminado) que inserir nesta questão, deve corresponder ao nº total de colaboradores com vínculo laboral que inseriu na questão B01a. O nº total de colaboradores ao abrigo de Políticas ativas de emprego que inserir nesta questão, deve corresponder ao nº total de colaboradores que inserir na questão B07a.

**\* B06a. Indique se, desde Janeiro de 2012, os colaboradores/as da Organização têm frequentado ações de formação.**

*(Tenha por favor em conta a diferença entre colaboradores/as contratados/as (a termo certo e indeterminado) da Organização e aqueles que se encontram integrados/as ao abrigo de políticas ativas de emprego)*

	(1) Sim, várias	(2) Sim, pelo menos 1 por ano	(3) Sim, mas menos que 1 por ano	(4) Não
1 Colaboradores/ras contratados/as (a termo certo e indeterminado) da Organização				
2 Colaboradores/ras ao abrigo de Políticas Ativas de Emprego				

**B06b. Relativamente a essas ações, qual o número de colaboradores/as abrangidos/as?**

*(Tenha por favor em conta a diferença entre colaboradores/as contratados/as (a termo certo e indeterminado) da Organização e aqueles que se encontram integrados/as ao abrigo de políticas ativas de emprego)*

	(1) Todos/ as, ou quase todos/as	(2) Cerca de metade ou mais de metade	(3) Menos de metade	(4) Apenas um n <sup>o</sup> pontual de colabores/ as
1 Colaboradores/ras contratados/as (a termo certo e indeterminado) da Organização				
2 Colaboradores/ras ao abrigo de Políticas Ativas de Emprego				

**B07a. Do conjunto de colaboradores/as da Organização quantos estão integrados/as ao abrigo de Políticas Ativas de Emprego?**

*Indique para cada categoria profissional o número de colaboradores/as que se encontram integrados/as ao abrigo das medidas destacadas ou de outras não referidas, designando-as em Outras.*

	(1) Estímulo 2013	(2) Contrato Emprego Inserção	(3) Contrato Emprego Inserção +	(4) Estágios Emprego	Outras	Quais?
1 Técnicos de Serviço Social						
2 Educadores de infância						
3 Professores						
4 Animadores socioculturais						
5 Sociólogos						
6 Psicólogos						
7 Médicos						
8 Enfermeiros						
9 Terapeutas						
10 Advogados						
11 Gestores/Economistas						
12 Contabilistas						
13 Administrativos						
14 Auxiliares de Ação educativa						
15 Auxiliares de Ação Médica						
16 Ajudantes de lar/Centro de dia						
17 Auxiliares de Cozinha/Limpeza						
18 Pessoal de Manutenção						
19 Motoristas						
20 Educadores Sociais						
21 Outro. Qual?						
22 Outro. Qual?						
23 Outro. Qual?						
24 Outro. Qual?						
25 Outro. Qual?						
26 Outro. Qual?						

**B08a. Desde Janeiro de 2012, indique qual o nº de colaboradores/as que integraram a organização ao abrigo de Políticas Ativas de Emprego?**

*Indique o número de colaboradores/as para cada tipo de medida, especificando Outras que não estejam destacadas*

(1) Estímulo 2012/2013	(2) Contrato Emprego Inserção	(3) Contrato Emprego Inserção +	(4) Estágios Emprego	(5) Outras Quais?

**Nota:**

Se, desde Janeiro de 2012, a sua Organização nunca integrou colaboradores ao abrigo de Políticas Ativas de Emprego, passe diretamente para a questão B11a.

**B09a. Desde Janeiro de 2012, face ao nº de colaboradores/as que integraram a organização ao abrigo de Políticas Ativas de Emprego, quantos estabeleceram novo vínculo laboral com a Organização?**

*Indique o número de colaboradores/as para cada tipo de vínculo*

Efetivos	A Prazo	Avença/Recibos Verdes	Vínculo através de outra medida ativa de emprego	Outro Vínculo. Qual?

**B10a. Quais os principais motivos para recrutar colaboradores/as através de políticas ativas de emprego?**

*Organize por ordem de importância correspondendo o 1 ao motivo de maior importância e o 3 ao motivo de menor importância*

- Responder a atividades da organização, previamente existentes, não satisfeitas pelos recursos humanos com vínculo contratual
- Responder a novas atividades da Organização integradas em projetos de realização pontual
- Responder à criação de novas atividades da Organização com objetivo de continuidade através do desenvolvimento de novas áreas de intervenção

**B10b. Qual o grau de satisfação da vossa organização com os/as colaboradores/as ao abrigo de políticas ativas de emprego?**

- Muito satisfeita
- Satisfeita
- Pouco satisfeita
- Nada satisfeita

**B10c. Qual o grau de importância, percebido pela vossa Organização, dos contributos dos/as colaboradores/as ao abrigo de políticas ativas de emprego para a satisfação de necessidades do vosso território de intervenção?**

1.  Muito importante
2.  Importante
3.  Pouco importante
4.  Não relevante

**B10d. Enumere as 3 principais vantagens do recrutamento de colaboradores/as através de políticas ativas de emprego.**

1.
2.
3.

**B10e. Enumere as 3 principais dificuldades do recrutamento de colaboradores/as através de políticas ativas de emprego.**

1.
2.
3.

**B11a. Identifique o grau de importância dos seguintes aspetos do funcionamento interno, no que respeita ao contributo de cada um deles para melhorar o desempenho da vossa Organização.**

	(1) Muito importante	(2) Importante	(3) Pouco importante	(4) Não relevante
1 Mais formação interna				
2 Melhor formação profissional				
3 Mais troca de experiências com outras entidades				
4 Melhores remunerações				
5 Melhor ambiente de trabalho				
6 Alargamento dos quadros técnicos				
7 Mais estabilidade de emprego para os técnicos				
8 Aumento dos recursos financeiros				
9 Melhor capacidade de gestão dos recursos financeiros				
10 Reforço dos equipamentos				
11 Melhor capacidade de gestão dos equipamentos				
12 Outro. Qual?				
13 Outro. Qual?				
14 Outro. Qual?				

### III Caracterização como entidade promotora da empregabilidade dos seus públicos

**\* C01. A Organização desenvolve regularmente alguma das seguintes atividades na área da formação e do emprego?**

*(Por favor escolha todas as que se aplicam)*

1.  Ações de formação de curta duração
2.  Educação e formação de adultos
3.  Formação profissional
4.  Centro Para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP)  
[antigos Centro Novas Oportunidades- CNO]
5.  Orientação profissional
6.  Apoio à colocação em mercado de trabalho
7.  Apoio à criação do próprio emprego
8.  Grupos de entreajuda
9.  Não se Aplica
10.  Outra. Qual?
11.  Outra. Qual?
12.  Outra. Qual?
13.  Outra. Qual?

**Nota:** Caso a sua Organização não desenvolva regularmente atividades na área da formação e do emprego, passe, por favor, para a questão C10.

**C02a. No conjunto das atividades desenvolvidas pela Organização, qual a prioridade que atribuem às áreas da formação e do emprego?**

	(1) Muito importante	(2) Importante	(3) Pouco importante	(4) Não relevante	(0) Não se aplica
1. Ações de formação de curta duração					
2. Educação e formação de adultos					
3. Formação profissional					
4. Centro Para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP)					
5. Orientação profissional					
6. Apoio à colocação em mercado de trabalho					
7. Apoio à criação do próprio emprego					
8. Grupos de entreajuda					
9. Outra. Qual?					
10. Outra. Qual?					
11. Outra. Qual?					
12. Outra. Qual?					

**C03. Qual o peso orçamental das atividades da área da formação e do emprego no conjunto dos INVESTIMENTOS/DESPESAS da Organização?**

1.  Muito significativo
2.  Significativo
3.  Pouco significativo
4.  Não relevante

**C04. Qual o peso orçamental das atividades da área da formação e do emprego no conjunto das RECEITAS da Organização?**

1.  Muito significativo
2.  Significativo
3.  Pouco significativo
4.  Não relevante

**C05. Do conjunto de atividades da área da formação e do emprego que a vossa Organização desenvolve, indique quais os principais públicos aos quais estas se destinam.**

*(Por favor escolha todos os que se aplicam)*

1.  idosos/as
2.  camponeses/as pobres
3.  desempregados/as de longa duração
4.  grupos étnicos e culturais minoritários
5.  famílias monoparentais com privação de recursos económicos
6.  pessoas com deficiência
7.  jovens em risco
8.  toxicodependentes e ex-toxicodependentes
9.  detidos/as e ex-reclusos/as
10.  sem-abrigo
11.  mulheres
12.  jovens à procura do primeiro emprego,
13.  portadores de doenças crónicas
14.  beneficiários/as do Rendimento Social de Inserção
15.  Outros. Quais?

**C06. Do conjunto de atividades que a vossa Organização desenvolve na área do emprego e formação, qual o peso das atividades dirigidas aos públicos desfavorecidos (assinalados na questão 29)?**

1.  Todas, ou quase todas
2.  Cerca de metade ou mais de metade
3.  Menos de metade
4.  Apenas um nº muito reduzido

**C07. No exercício das atividades de orientação profissional e apoio à colocação em mercado de trabalho, em quantas situações a vossa resposta passa pelo reencaminhamento para políticas ativas de emprego?**

1.  Todas, ou quase todas
2.  Cerca de metade ou mais de metade
3.  Menos de metade
4.  Apenas um nº muito reduzido

**C08. Para além do reencaminhamento para políticas ativas de emprego, indique, por ordem de importância, quais as principais respostas alternativas que atribuem aos públicos que procuram a vossa organização no âmbito do emprego e formação?**

1.
2.
3.

**C09. No conjunto de atividades que a vossa Organização desenvolve na área do emprego e formação, quais as 3 principais entidades com quem desenvolvem parcerias? Indique por ordem de prioridade.**

1.
2.
3.

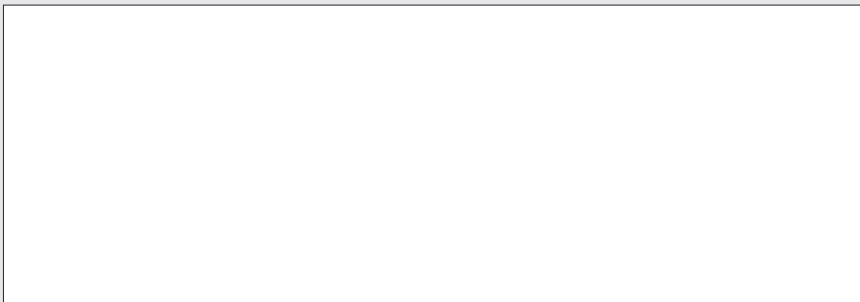
**C10. Deixe aqui os seus comentários sobre práticas/atividades/projetos da vossa Organização, na área do emprego e formação, que pretendam destacar.**

**C11. De forma a chegarmos ao maior nº de Organizações da Economia Social que desenvolvem atividades na área do emprego e formação, solicitamos a sua colaboração com a indicação de 5 entidades que conheçam com intervenção nesta área, de modo a fazer-lhes chegar o presente inquérito.**

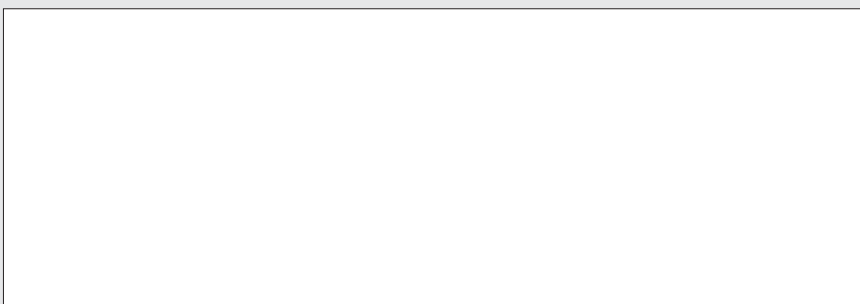
Nome da Organização	Pessoa de contacto	Email de contacto	Telefone de contacto	Observações

#### **I V Comentários e Observações**

**D01. Relativos ao presente questionário (tamanho, formato, clareza das perguntas, dimensões/assuntos abordados, entre outras questões)**



**D02. Relativos ao tema em análise (importância do tema, questões sobre o tema que gostaria de destacar e não teve oportunidade neste questionário, entre outras questões)**



**Obrigado pela vossa colaboração.**



## Anexos da análise de dados quantitativos

**Tabela 1\_ Recodificação das respostas sociais**

RESPOSTAS SOCIAIS AGREGADAS	RESPOSTAS SOCIAIS INTEGRADAS
serviços de atendimento social	8; 31-35; 43-45; 50; 53-55
serviços de apoio alimentar	35;38
serviços de apoio ao emprego	46-49
serviços de reinserção social (dependências; intervenção VIH)	36;37;39-42
serviços residenciais para idosos	17;19;20;21
serviços residenciais para PCDI	25;52
serviços residenciais para infância e juventude	11;12;13;
serviços de apoio à infância e juventude	1;2;3;4;9;10
serviços de apoio a idosos	14;15;16;18; 51
serviços de apoio a PCDI	5;6;7;22;23;24;26;27;28;29;30
outros	v13out

1	Crechefamiliar
2	Creche
3	Estabelecimento Educação Pré Escolar
4	CentroATL
5	Intervenção Precoce_Crianças Jovens Com Deficiência
6	Lar de Apoio Pessoas Com Deficiência
7	Transporte de pessoas com deficiência
8	Centrode Apoio Familiar e Aconselhamento Parental
9	Equipa de Rua de Apoio a Crianças e Jovens
10	Acolhimento Familiar para Crianças e Jovens
11	Centro de Acolhimento Temporário
12	Lar de Infância e Juventude
13	Apartamento autonomização Crianças Jovens em risco
14	Serviço de Apoio Domiciliário
15	Centro de Convívio
16	Centro de Dia
17	Centro de Noite
18	Acolhimento familiar para pessoas idosas
19	Residência_idosos
20	Lar_idosos

21	Estrutura residencial para pessoas idosas
22	Centro de Atendimento_Acomp. e Anim. Pessoas com Deficiência
23	Centro de Atividades Ocupacionais
24	Centro de Atendimento_Acomp. e Anim. Pessoas com Deficiência
25	Lar residencial pessoas com deficiência
26	Transporte de pessoas com deficiência
27	Apoio_Domiciliario_Integrado
28	Unidadede_Apoio_Integrado
29	Fórum Sócio Ocupacional_Pessoas_deficiência
30	Unidades deVida_Pessoas_deficiência
31	Equipa de Rua_PessoasSem_Abrigo
32	Atendimento_Acompanhamento social
33	Grupo_auto_ajuda
34	Centro Comunitário
35	Refeitório Cantina Social
36	Comunidade_Inserção
37	Centro_AlojamentoTemporário
38	Ajuda_Alimentar
39	Centro atend. acomp._psicossocial_pessoas com VIH e famílias
40	Residência_pessoas com VIH_Sida
41	Equip_intervenção direta_toxicodependentes
42	Apartamento_reinserção social_toxicodependentes
43	Centro_Atendimento_vítimas Violência Doméstica
44	Casa_Abrigo vítimas Violência Doméstica
45	Equipa_RSI
46	Centro de emprego protegido
47	Formação profissional
48	Empresa de inserção
49	Gabinete de apoio ao emprego e empreendedorismo
50	CLDS+
51	Universidade Sénior
52	Residência autónoma (PCDI)
53	Apoio médico
54	Centro de Recursos para a inclusão
55	Loja Social
out	Outras_respostas sociais

**Tabela 2\_ Recodificação das profissões em grupos profissionais**

<b>GRUPOS PROFISSIONAIS AGREGADOS</b>	<b>PROFISSÕES INTEGRADAS</b>
1.Quadros directivos	25; 26
2.Técnicos superiores da área social e pedagógica	1 ao 6; 20; 24; 30; 31; 32; 34 ; 36; 37
3.Técnicos superiores da área médica e terapêutica	7 a 9
4.Técnicos superiores da área jurídica e económica	10 a 11
5.Técnicos da área administrativa e financeira	12 a 13
6.Auxiliares de ação direta	14 a 16; 21; 28; 29
7.Pessoal de cozinha e limpeza	17; 22
8.Pessoal da manutenção e transportes	18-19; 23; 27; 33; 35
9.Outros profissionais (Out)	Out.

1	Técnicos de Serviço Social
2	Educadores de infância
3	Professores
4	Animadores socioculturais
5	Sociólogos
6	Psicólogos
7	Médicos
8	Enfermeiros
9	Terapeutas
10	Advogados
11	Gestores/Economistas
12	Contabilistas
13	Administrativos
14	Auxiliares de Ação educativa
15	Auxiliares de Ação Médica
16	Ajudantes de lar/Centro de dia
17	Auxiliares de Cozinha/Limpeza
18	Pessoal de Manutenção
19	Motoristas
20	Educadores Sociais

21	Auxiliares de ação direta
22	Cozinheiros
23	Costureiros
24	Formadores / medidores de formação
25	Diretores de serviço / diretores técnicos
26	Chefes de departamento
27	Trabalhador agrícola/ Jardinagem
28	Ajudante Familiar
29	Cabeleireiro / Esteticista
30	Gerontólogo
31	Monitores
32	Técnico de qualidade
33	Técnico de informática
34	Técnico de recursos humanos
35	Vigilante
36	Técnico de desenvolvimento comunitário
37	Técnico de emprego
Out.	Outros profissionais

**Tabela 3\_ Frequência de PAE por Grupos Profissionais**

	<b>Estímulo 2013/14</b>	<b>% face ao total</b>	<b>% face ao total da categoria profissional</b>	<b>% face ao total de Estímulo 2013/14</b>
Técnicos superiores da área social e pedagógica PAE	38	2,5	17,2	15,0
Técnicos superiores da área médica e terapêutica PAE	19	1,3	40,4	7,5
Técnicos superiores da área jurídica e económica PAE	1	0,1	11,1	0,4
Técnicos da área administrativa e financeira PAE	17	1,1	27,9	6,7
Auxiliares de ação direta PAE	100	6,6	19,7	39,4
Pessoal de cozinha e limpeza PAE	53	3,5	15,6	20,9
Pessoal de manutenção e transportes PAE	13	0,9	6,0	5,1
Outras categorias profissionais PAE	13	0,9	12,4	5,1
	254	16,9	150,3	100,0

	<b>CEI</b>	<b>% face ao total</b>	<b>% face ao total da categoria profissional</b>	<b>% face ao total de CEI</b>
Técnicos superiores da área social e pedagógica PAE	12	0,8	5,4	2,9
Técnicos superiores da área médica e terapêutica PAE	0	0,0	0,0	0,0
Técnicos superiores da área jurídica e económica PAE	1	0,1	11,1	0,2
Técnicos da área administrativa e financeira PAE	17	1,1	27,9	4,1
Auxiliares de ação direta PAE	178	11,8	35,0	43,0
Pessoal de cozinha e limpeza PAE	128	8,5	37,8	30,9
Pessoal de manutenção e transportes PAE	60	4,0	27,9	14,5
Outras categorias profissionais PAE	18	1,2	17,1	4,3
	414	27,5	162,3	100,0

	<b>CEI+</b>	<b>% face ao total</b>	<b>% face ao total da categoria profissional</b>	<b>% face ao total de CEI +</b>
Técnicos superiores da área social e pedagógica PAE	1	0,1	0,5	0,3
Técnicos superiores da área médica e terapêutica PAE	0	0,0	0,0	0,0
Técnicos superiores da área jurídica e económica PAE	0	0,0	0,0	0,0
Técnicos da área administrativa e financeira PAE	4	0,3	6,6	1,2
Auxiliares de ação direta PAE	88	5,8	17,3	26,5
Pessoal de cozinha e limpeza PAE	108	7,2	31,9	32,5
Pessoal de manutenção e transportes PAE	117	7,8	54,4	35,2
Outras categorias profissionais PAE	14	0,9	13,3	4,2
	332	22,1	123,9	100,0

	<b>Estágios Emprego</b>	<b>% face ao total</b>	<b>% face ao total da categoria profissional</b>	<b>% face ao total de Estágios Emprego</b>
Técnicos superiores da área social e pedagógica PAE	164	10,9	74,2	41,5
Técnicos superiores da área médica e terapêutica PAE	27	1,8	57,4	6,8
Técnicos superiores da área jurídica e económica PAE	7	0,5	77,8	1,8
Técnicos da área administrativa e financeira PAE	17	1,1	27,9	4,3
Auxiliares de ação direta PAE	103	6,8	20,3	26,1
Pessoal de cozinha e limpeza PAE	27	1,8	8,0	6,8
Pessoal de manutenção e transportes PAE	2	0,1	0,9	0,5
Outras categorias profissionais PAE	48	3,2	45,7	12,2
	395	26,2	312,2	100,0

	<b>Outras medidas PAE</b>	<b>% face ao total</b>	<b>% face ao total da categoria profissional</b>	<b>% face ao total de outras medidas PAE</b>
Técnicos superiores da área social e pedagógica PAE	6	0,4	2,7	5,5
Técnicos superiores da área médica e terapêutica PAE	1	0,1	2,1	0,9
Técnicos superiores da área jurídica e económica PAE	0	0,0	0,0	0,0
Técnicos da área administrativa e financeira PAE	6	0,4	9,8	5,5
Auxiliares de ação direta PAE	39	2,6	7,7	35,5
Pessoal de cozinha e limpeza PAE	23	1,5	6,8	20,9
Pessoal de manutenção e transportes PAE	23	1,5	10,7	20,9
Outras categorias profissionais PAE	12	0,8	11,4	10,9
	110	7,3	51,3	100,0

**Tabela 4\_ Vantagens das PAE**

<b>Vantagens das PAE _ Síntese</b>	<b>N</b>	<b>% casos</b>
1. Apoio na gestão de Recursos Humanos (2;4;5;13)	202	83,70%
2. Apoio financeiro (1)	182	75,50%
3. Qualificação e inovação organizacional (3;7;8;10)	116	48,10%
4. Empregabilidade de públicos vulneráveis (5;11)	42	17,40%
5. Redução do desemprego (9;12)	34	14,10%
6. Outras vantagens (17)	69	28,60%
<b>Total</b>	<b>645</b>	<b>267,40%</b>

<b>Vantagens das PAE</b>	<b>N</b>	<b>% casos</b>
1. Apoio financeiro	182	75,50%
2. Instrumento de apoio ao recrutamento conhecimento de futuros colaboradores/adaptação ao posto de trabalho)	130	53,90%
3. Reforço da qualidade da intervenção	43	17,80%
4. Facilitação da integração socio profissional	34	14,10%
5. Melhoria dos recursos humanos da organização	28	11,60%
6. Oportunidades de emprego para públicos vulneráveis	27	11,20%
7. Recrutamento de recursos humanos qualificados	27	11,20%
8. Alargamento do perfil de atividades	25	10,40%
9. Redução do desemprego	21	8,70%
10. Troca de experiências e fomento da inovação	21	8,70%
11. Diversificação de competências da população desempregada	15	6,20%
12. Manutenção do contacto com mercado de trabalho pelos desempregados	13	5,40%
13. Resposta a necessidades pontuais da organização	10	4,10%
14. Outras vantagens	69	28,60%
<b>Total</b>	<b>645</b>	<b>267,60%</b>

**Tabela 5 \_ Desvantagens das PAE**

<b>Desvantagens das PAE _ Síntese</b>	<b>N</b>	<b>% casos</b>
1. Desadequação das competências de beneficiários (sinalização IEFPP) (1)	122	56,50%
2. Burocracia, morosidade e questões processuais (2;4;8;9;12;13;15;16)	186	86,10%
3. Perfil motivacional dos beneficiários (3;6;7)	90	41,70%
4. Perfil qualificacional dos beneficiários (6;11)	39	18,10%
5. Baixas remunerações e ausência de recursos para pós contratação (10;14)	21	9,70%
6 Outras desvantagens (14)	33	15,30%
	491	227,40%

	<b>Desvantagens das PAE</b>	<b>N</b>	<b>% casos</b>
1	1 Desadequação das competências dos participantes (falhas no processo de sinalização pelo IEFPP)	122	56,50%
2	2 Morosidade do processo	82	38,00%
3	3 Desmotivação dos participantes	44	20,40%
4	2 Burocracia do processo	43	19,90%
5	4 Baixa escolaridade dos participantes	27	12,50%
6	3 Falta de adesão por participantes	26	12,00%
7	3 Instabilidade/Falta de compromisso dos participantes	20	9,30%
8	2 Ausência de respostas de mobilidade para participantes em territórios isolados	15	6,90%
9	2 Dificuldades de articulação com IEFPP	14	6,50%
10	5 Baixas remunerações	13	6,00%
11	4 Falta de experiência dos participantes	12	5,60%
12	2 Processo de candidatura pouco flexível	11	5,10%
13	2 Alterações legislativas constantes	8	3,70%
14	5 Ausência de recursos financeiros para contratação	8	3,70%
15	2 Tempo de apoio das medidas insuficiente	7	3,20%
16	2 Dificuldades informáticas	6	2,80%
17	6 Outras desvantagens	33	15,30%
	<b>Total</b>	491	227,30%

Tabela 6\_ Valorização de aspetos de funcionamento interno

	N_316	(1) Não relevante		(2) Pouco importante		(3) Importante		(4) Muito importante	
		Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%
1. Mais formação interna	Val_274 / Miss_42	9	3,3	13	4,7	144	52,6	108	39,4
2. Melhor formação profissional	Val_271 / Miss_45	4	1,5	10	3,7	140	51,7	117	43,2
3. Mais troca de experiências com outras entidades	Val_272 / Miss_44	7	2,6	22	8,1	159	58,5	84	30,9
4. Melhores remunerações	Val_262 / Miss_54	15	5,7	20	7,6	158	60,3	69	26,3
5. Melhor ambiente de trabalho	Val_262 / Miss_54	15	5,7	15	5,7	142	54,2	90	34,4
6. Alargamento dos quadros técnicos	Val_260 / Miss_56	17	6,5	47	18,1	146	56,2	50	19,2
7. Mais estabilidade de emprego para os técnicos	Val_259 / Miss_57	20	7,7	31	12	126	48,6	82	31,7
8. Aumento dos recursos financeiros	Val_265 / Miss_51	9	3,4	13	4,9	99	37,4	144	54,3
9. Melhor capacidade de gestão dos recursos financeiros	Val_259 / Miss_57	11	4,2	18	6,9	130	50,2	100	38,6
10. Reforço dos equipamentos	Val_264 / Miss_52	14	5,3	30	11,4	138	52,3	82	31,1
11. Melhor capacidade de gestão dos equipamentos	Val_257 / Miss_59	12	4,7	30	11,7	146	56,8	69	26,8
12. Criação de incentivos	Val_3 / Miss_315	0	0	0	0	1	100	0	0
13. Formação/sensibilização dos corpos sociais	Val_2 / Miss_314	0	0	0	0	0	0	2	100

**Tabela 7\_ Atividades de emprego e formação por tipologia da Economia Social**

Atividades de emprego e formação*	Tipologia da Economia Social						Total
	Cooperativa	Associação Mutualista	Misericórdia	Fundação	Associação e outras organizações da Economia Social		
Ações de formação de curta duração	Freq 8 5,5% % within \$v32_atvemp 57,1% V8	1 0,7% % within \$v32_atvemp 16,7% V8	25 17,2% % within \$v32_atvemp 67,6% V8	9 6,2% % within \$v32_atvemp 36,0% V8	102 70,3% % within \$v32_atvemp 43,8% V8	145	
Educação e formação de adultos	Freq 4 12,1% % within \$v32_atvemp 28,6% V8	0 0,0% % within \$v32_atvemp 0,0% V8	4 12,1% % within \$v32_atvemp 10,8% V8	3 9,1% % within \$v32_atvemp 12,0% V8	22 66,7% % within \$v32_atvemp 9,4% V8	33	
Formação profissional	Freq 13 16,5% % within \$v32_atvemp 92,9% V8	0 0,0% % within \$v32_atvemp 0,0% V8	11 13,9% % within \$v32_atvemp 29,7% V8	4 5,1% % within \$v32_atvemp 16,0% V8	51 64,6% % within \$v32_atvemp 21,9% V8	79	
Centro Para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP) [antigos Centro Novas Oportunidades- CNIO]	Freq 2 20,0% % within \$v32_atvemp 14,3% V8	1 10,0% % within \$v32_atvemp 16,7% V8	1 10,0% % within \$v32_atvemp 2,7% V8	1 10,0% % within \$v32_atvemp 4,0% V8	5 50,0% % within \$v32_atvemp 2,1% V8	10	
Orientação profissional	Freq 9 16,4% % within \$v32_atvemp 64,3% V8	0 0,0% % within \$v32_atvemp 0,0% V8	4 7,3% % within \$v32_atvemp 10,8% V8	2 3,6% % within \$v32_atvemp 8,0% V8	40 72,7% % within \$v32_atvemp 17,2% V8	55	
Apoio à colocação em mercado de trabalho	Freq 9 15,3% % within \$v32_atvemp 64,3% V8	0 0,0% % within \$v32_atvemp 0,0% V8	4 6,8% % within \$v32_atvemp 10,8% V8	0 0,0% % within \$v32_atvemp 0,0% V8	46 78,0% % within \$v32_atvemp 19,7% V8	59	
Apoio à criação do próprio emprego	Freq 4 10,8% % within \$v32_atvemp 28,6% V8	0 0,0% % within \$v32_atvemp 0,0% V8	2 5,4% % within \$v32_atvemp 5,4% V8	2 5,4% % within \$v32_atvemp 8,0% V8	29 78,4% % within \$v32_atvemp 12,4% V8	37	
Grupos de entreajuda	Freq 0 0,0% % within \$v32_atvemp 0,0% V8	0 0,0% % within \$v32_atvemp 0,0% V8	1 5,9% % within \$v32_atvemp 2,7% V8	0 0,0% % within \$v32_atvemp 0,0% V8	16 94,1% % within \$v32_atvemp 6,9% V8	17	
Outras	Freq 1 0,7% % within \$v32_atvemp 7,1% V8	4 2,9% % within \$v32_atvemp 66,7% V8	11 7,9% % within \$v32_atvemp 29,7% V8	15 10,8% % within \$v32_atvemp 60,0% V8	108 77,7% % within \$v32_atvemp 46,4% V8	139	
Total	Freq 14	6	37	25	233	315	

\* Questão de resposta múltipla

Tabela 8\_ Atividades de emprego e formação por dimensão das OES

Atividades de emprego e formação*	Dimensão da Organização (Nr de colaboradores)			Total
	Pequena dimensão (1-10)	Média dimensão (11-50)	Grande dimensão (+ de 50)	
Ações de formação de curta duração	Freq	12	62	54
	% within \$v32_atemp	9,4%	48,4%	42,2%
	% within v14_dimensão	27,3%	42,5%	56,3%
Educação e formação de adultos	Freq	3	12	13
	% within \$v32_atemp	10,7%	42,9%	46,4%
	% within v14_dimensão	6,8%	8,2%	13,5%
Formação profissional	Freq	6	30	32
	% within \$v32_atemp	8,8%	44,1%	47,1%
	% within v14_dimensão	13,6%	20,5%	33,3%
Centro Para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP) [antigos Centro Novas Oportunidades- CNO]	Freq	1	5	3
	% within \$v32_atemp	11,1%	55,6%	33,3%
	% within v14_dimensão	2,3%	3,4%	3,1%
Orientação profissional	Freq	11	17	23
	% within \$v32_atemp	21,6%	33,3%	45,1%
	% within v14_dimensão	25,0%	11,6%	24,0%
Apoio à colocação em mercado de trabalho	Freq	10	20	26
	% within \$v32_atemp	17,9%	35,7%	46,4%
	% within v14_dimensão	22,7%	13,7%	27,1%
Apoio à criação do próprio emprego	Freq	6	16	12
	% within \$v32_atemp	17,6%	47,1%	35,3%
	% within v14_dimensão	13,6%	11,0%	12,5%
Grupos de entreajuda	Freq	5	5	5
	% within \$v32_atemp	33,3%	33,3%	33,3%
	% within v14_dimensão	11,4%	3,4%	5,2%
Outras	Freq	25	72	33
	% within \$v32_atemp	19,2%	55,4%	25,4%
	% within v14_dimensão	56,8%	49,3%	34,4%
Total	Freq	44	146	96

\* Questão de resposta múltipla



### 3. ANEXOS DA ABORDAGEM QUALITATIVA



## Guiões de entrevistas

### 3.1.1. Nota introdutória aos guiões de entrevista

#### NOTA INTRODUTÓRIA

#### CONTEXTO DO ESTUDO

A EAPN Portugal – Rede Europeia Anti-Pobreza, em parceria com o Departamento de Sociologia da Universidade da Beira Interior (DS – UBI) e ao abrigo de um protocolo com o IEFP, IP encontram-se a desenvolver o estudo “Empregabilidade nas Organizações da Economia Social”.

Após um estudo realizado pela EAPN em torno do universo das ONG em Portugal em 1994 e em 2011, o presente estudo analisa este universo do ponto de vista da empregabilidade, um domínio que nestes anteriores momentos de investigação foi já destacado pelas ONG como área prioritária de intervenção.

O contexto de fundamentação do presente estudo passa por três grandes vetores:

- 1) a relevância crescente das OES enquanto entidades empregadoras e o seu potencial de crescimento face às mudanças demográficas em Portugal e na Europa;
- 2) a intervenção crescente das OES enquanto entidades promotoras da empregabilidade, decorrente, nomeadamente da premência da intervenção neste domínio, reconhecida política e estrategicamente, particularmente na orientação dos financiamentos em torno da inclusão social e emprego;
- 3) o papel das políticas ativas de emprego como instrumentos de apoio às OES enquanto entidades empregadoras e enquanto instrumento de desenvolvimento da sua vertente de agentes de empregabilidade. Relativamente às políticas ativas de emprego e à sua aplicação no seio da Economia Social em Portugal, pretendemos focar-nos basicamente em três medidas de políticas ativas, que por norma as organizações do setor mais recorrem atualmente, sendo elas os Estágios Profissionais, os Contratos Emprego Inserção (CEI e CEI+) e a medida Estímulo, sem prejuízo de outras medidas que eventualmente possam ter sido usadas no recrutamento de recursos humanos nas OES.

## OBJETIVOS

- Caracterizar as Organizações da Economia Social em Portugal enquanto agentes empregadores.
- Compreender o papel das Organizações da Economia Social em Portugal enquanto agentes promotores da empregabilidade dos seus públicos alvo.
- Analisar as políticas ativas de emprego enquanto instrumento de promoção da empregabilidade no contexto das Organizações da Economia Social em Portugal.

## NOÇÃO DE EMPREGABILIDADE

O conceito de empregabilidade adotado é um conceito alargado, no qual se assume que o carácter ou qualidade de ser empregável resulta da interação de características individuais (ex: competências comportamentais, qualificações, características demográficas, condições de saúde); circunstâncias pessoais (ex: circunstâncias do agregado familiar, acesso a recursos económicos, sociais e de mobilidade) e outros fatores externos (ex: procura e oferta no mercado de trabalho, contexto socioeconómico e políticas de emprego).

## SÍNTESE DE IDENTIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

(De acordo com as diferentes categorias de entrevistados [investigadores; entidades estratégicas; OES, beneficiários de PAE])

### 3.1.2. Guião Organizações da Economia Social

#### ECONOMIA SOCIAL ENQUANTO AGENTE EMPREGADOR

- Enquanto organização da Economia Social, como caracteriza a sua entidade enquanto agente empregador?  
*(Tenha em conta tipo de vínculos contratuais, apostas em formação e qualificação ao longo da carreira, condições salariais, ambiente de trabalho, entre outras dimensões)*
- Qual o papel das políticas ativas de emprego na vossa Organização? Recorrem frequentemente a estas nos vossos processos de recrutamento? Com que objetivo?  
*(Refira, nomeadamente, se o recurso a estas medidas serve para superar dificuldades de recursos humanos; se são assumidas com o seu carácter temporário e qual a expectativa que têm, em termos de desempenho profissional, dos colaboradores beneficiários destas medidas)*

- No vosso recurso a políticas ativas de emprego, que tipos de perfil de colaborador contratam?  
(Tenha em conta, nomeadamente, profissões, género, idade, qualificações)
- Como caracterizam a relação profissional e pessoal das pessoas inseridas no âmbito das políticas ativas de emprego e os outros profissionais da organização?
- Relativamente ao desempenho dos colaboradores através de políticas ativas de emprego, e comparando com o restante pessoal, qual é o balanço que fazem?
- Em que dimensões funcionam estas políticas enquanto agentes facilitadores ou enquanto bloqueios ao emprego na vossa Organização?  
*(Destaque-se aqui a noção de emprego enquanto relacionada com a contratação de novos colaboradores)*  
*(Tenha em conta os procedimentos necessários para a admissão de pessoal no âmbito destas medidas, nomeadamente o contacto e papel estabelecido pelo IEFP)*
- Quais são os principais obstáculos/desafios futuros que identificam para o desenvolvimento da vossa organização, nomeadamente enquanto agente empregador e tendo em conta o vosso perfil de colaboradores (qualificações, vínculos profissionais, idades)?

## ECONOMIA SOCIAL ENQUANTO AGENTE PROMOTOR DE EMPREGABILIDADE

- Quais as principais respostas que a vossa organização disponibiliza aos utentes na área do emprego/formação? Quais são os principais públicos-alvo destas respostas? As políticas ativas de emprego são uma dimensão de destaque nestas respostas?  
*(Destaque-se a importância de analisar as atividades que desenvolvem, por um lado, enquanto formação para a empregabilidade e, por outro, enquanto mediação direta da empregabilidade, tendo em conta os resultados concretos nestes dois domínios).*
- As vossas respostas na área do emprego/formação assentam em redes de parcerias com outras instituições? (p.e. IEFP, Segurança Social, Câmara Municipal) Exemplifique.
- Quais os principais resultados obtidos com estas respostas? Que obstáculos encontram no desenvolvimento das mesmas e quais as principais alternativas que desenvolvem para responder a esses obstáculos?

- O domínio do emprego/formação é uma área de inovação na vossa organização? Exemplifique.

## ABORDAGEM DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO

- Tendo em conta a experiência da vossa organização, consideram que as várias políticas ativas de emprego existentes permitem que elas cheguem a todos os que delas precisam ou, por outro lado, exigem processos e condições restritas de acesso que excluem potenciais beneficiários?
- Relativamente a medidas ocupacionais (como o CEI e CEI+) qual a disponibilidade da vossa organização para as mesmas?  
*(Tenha em conta a questão da motivação dos beneficiários para estas medidas)*
- Pensando na medida de Estágios Emprego, e tendo em conta a vossa organização, até que ponto consideram que ela é uma medida de “abertura de portas” para a entrada no mercado de trabalho? Esta medida assume algum tipo de papel no processo de qualificação da vossa organização?
- Tendo em conta a medida Estímulo, consideram que ela constitui efetivamente um incentivo à contratação no contexto da vossa organização? Quais as limitações que encontra a esse incentivo?
- Quais são os esforços realizados pela vossa organização para integrar os beneficiários de políticas ativas de emprego?  
*(Tenha em conta tanto os que contratam diretamente como colaboradores [já integraram pessoas em postos de trabalho sem termo após serem beneficiárias de políticas ativas de emprego?], quanto os utentes que reencaminham para estas medidas.)*  
*(Destaque-se que a noção de integração é aqui assumida em todas as suas dimensões: integração social, económica, cultural e simbólica [ex: aumento da auto estima, participação cívica]).*

### 3.1.3. Guião Investigadores<sup>1</sup>

#### ECONOMIA SOCIAL ENQUANTO AGENTE EMPREGADOR E PROMOTOR DE EMPREGABILIDADE

- (Inv 1; 2) De uma forma breve, podes descrever-nos a relação histórica (perspetiva de passado e presente) entre as Organizações de Economia Social (OES) e a empregabilidade, tendo presente nesta abordagem a sua relação específica com as políticas públicas de emprego?

<sup>1</sup> O guião de investigadores foi aplicado com diferentes questões a diferentes investigadores, conforme identificação no início de cada questão.

*(Ter em conta o papel destas tanto como empregadoras como enquanto promotoras de empregabilidade dos seus públicos e as diferenças entre Portugal e outros contextos)*

- (Inv 1; 2) O que é que a introdução das políticas ativas de emprego veio alterar nas políticas de empregabilidade nas OES? (tanto como empregadoras como enquanto promotoras de empregabilidade dos seus públicos)

*(Ter em conta possíveis distorções nas estratégias de empregabilidade das OES decorrentes destas medidas, as principais resistências e vantagens de adesão às mesmas. Do inquérito por questionário destacou-se um maior recurso a políticas ativas de emprego por parte de organizações de pequena dimensão, esta será uma importante dimensão para reflexão.)*

- (Inv2) Como definirias o conceito de políticas ativas de emprego em Portugal, nomeadamente numa perspetiva comparada face a outros contextos? Qual a aplicação, necessidade e quais as respostas que estas políticas procuram dar?

(Inv2) Qual consideras ser o significado atual destas medidas em Portugal (tanto a nível político como social)? Qual o peso económico das mesmas (em termos de criação de emprego e de valorização dos recursos humanos)?

- (Inv 1; 2) Neste domínio da empregabilidade, como se têm processado as parcerias com outros *stakeholders* e com organismos públicos nacionais e locais por parte das OES?
- (Inv 1; 2) Com base na informação de que dispões, qual é o balanço das medidas implementadas no domínio da empregabilidade por parte das OES, particularmente em tempos de crise económica e de elevadas taxas de desemprego?
- (Inv 1; 2) Qual o futuro que está reservado às OES, enquanto agente de empregabilidade (para dentro e para fora)? O setor tem perspetivas de crescer enquanto empregador direto e/ou na sua qualidade de promotor da empregabilidade de públicos vulneráveis? Em que domínios? Que soluções alternativas (nomeadamente face às políticas ativas de emprego) serão desejáveis?

*(Ter aqui em conta a possibilidade de discussão da área da empregabilidade enquanto domínio de inovação social no seio das organizações da economia social)*

## POLITICAS ATIVAS DE EMPREGO E SEU PAPEL NA ECONOMIA SOCIAL ENQUANTO AGENTE EMPREGADOR E PROMOTOR DE EMPREGABILIDADE

*(Aplicado apenas ao Inv 3)*

### ENQUADRAMENTO

*Pretende-se com as seguintes questões uma abordagem enquadrante das políticas ativas de emprego e sua relação com a economia social organizada numa lógica de: compreensão das medidas e suas características; consequências da sua implementação; vantagens, obstáculos e perspectivas futuras.*

- Tendo em conta o seu percurso de investigação no domínio das políticas ativas de emprego, no contexto de Portugal, qual a sua aplicação, necessidade e quais as respostas que estas procuram dar?
- Qual considera ser o significado atual destas medidas em Portugal (tanto a nível político como social)? Qual o peso económico das mesmas (*em termos de criação de emprego e de valorização dos recursos humanos*)?
- Numa perspetiva dos públicos alvo das políticas ativas de emprego a quem considera que se destinam prioritariamente? Que tipo de públicos mais beneficiam delas? Considera que estão a ser atingidos resultados ao nível da integração no mercado de trabalho, nomeadamente dos públicos mais desfavorecidos?
- As políticas ativas de emprego existentes facilitam ou dificultam o acesso dos indivíduos que delas necessitam?  
*(Tenha em conta a sua “arquitetura” e requisitos de admissão para os diversos públicos)*
- Como considera que devem ser articuladas as políticas ativas de emprego com outras políticas sociais (nomeadamente RSI, entre outras)?
- Quais as principais consequências na evolução do mercado de trabalho/emprego, nas últimas décadas, protagonizadas pelas políticas ativas de emprego?
- Como vê o recurso às políticas ativas de emprego por parte das Organizações da Economia Social (OES)?  
*(Do ponto de vista da gestão dos recursos humanos internos para as OES, bem como no seu papel de promoção da integração no mercado de trabalho de públicos mais desfavorecidos. Do inquérito por questionário destacou-se um maior recurso a políticas ativas de emprego por parte de organizações de pequena dimensão, esta será uma importante dimensão para reflexão)*

- Considera que a aplicação destas medidas, particularmente se forem sistemáticas, pode introduzir distorções no funcionamento das OES?
- Até que ponto considera que as medidas ocupacionais (como o CEI e CEI+) têm impactos nos percursos de inserção dos seus participantes (ter em conta os processos de negociação para participação nas mesmas)? Que receptividade considera que as OES detêm face a estas medidas?
- Tendo em conta a medida Estágios Emprego qual considera ser o seu potencial de “abertura de portas” à entrada no mercado de trabalho? No caso das OES, que papel considera que esta medida assume nos processos de qualificação das OES?
- Sendo as OES um sector em crescendo na sociedade, também se deparam com dificuldades de alargamento dos seus quadros. Tendo presente este contexto, qual lhe parece ser o papel de medidas de estímulo à contratação como a Estímulo 2014? Que limitações encontra a esse incentivo?
- Tendo em conta a análise que realizou sobre estas medidas, quais, considera serem as suas principais vantagens e os seus principais obstáculos?  
*(Refira, nomeadamente, de todas as medidas que investigou, qual a que considera mais eficaz? E a que menos efeitos produz? Porquê?)*
- Qual acha que será o futuro destas medidas (a médio, longo prazo) e eventualmente, quais poderiam ser as alternativas desejáveis, tendo em conta as características dos seus potenciais públicos beneficiários?

### 3.1.4. Guião Entidades Estratégicas \_ IEFP<sup>2</sup>

#### VISÃO ESTRATÉGICA DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO EVOLUÇÃO, PONTO DE SITUAÇÃO E APOSTAS ESTRATÉGICAS

- Que balanço faz da aplicação das medidas ativas de emprego?  
*(Tendo em conta as características da população ativa em Portugal, os números do desemprego, as necessidades do mercado e a própria evolução dos instrumentos de promoção de empregabilidade do próprio IEFP)*
- Considera que as potenciais entidades empregadoras (públicas, privados e entidades da Economia Social) usufruem destas medidas aproveitando todo o seu potencial? Será possível a definição de um perfil tipo das entidades que mais recorrem às políticas ativas de emprego?

<sup>2</sup> Guião aplicado ao Departamento de Emprego do IEFP e aos Centros de Emprego de Leiria e Guimarães

- Considera que o atual conjunto de políticas ativas de emprego abrange todos os públicos vulneráveis face ao mercado de trabalho, ou poderiam ser pensadas outras soluções, tendo em conta a evolução da estrutura do desemprego, nomeadamente dos jovens e das pessoas menos qualificadas e na faixa etária mais problemática (40 – 50 anos e com poucas qualificações)?

- Quais as principais vantagens e desvantagens das políticas ativas de emprego em vigor para a integração sócio – profissional dos seus beneficiários?

*(Referência a dados detidos pelo IEFP relativos ao nível da integração no mercado de trabalho dos beneficiários de políticas ativas de emprego.*

*Ter em conta, nomeadamente: impactos nos percursos de inserção dos beneficiários de medidas ocupacionais [como CEI e CEI+]; o potencial de “abertura de portas” à entrada no mercado de trabalho dos Estágios Emprego e o acesso a medidas de estímulo à contratação num contexto generalizado de restrições contratuais)*

- Após um período de aplicação da medida, é realizada uma avaliação. Assim, nas medidas em vigor, quais as readaptações e/ou alterações que se perspectivam e qual a sua estratégia de implementação?

*(Ligação destas com uma melhor capacidade de resposta aos empregadores e adaptação à realidade dos potenciais públicos beneficiários)*

## VISÃO ESTRATÉGICA DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO IMPLEMENTAÇÃO PELAS ORGANIZAÇÕES DA ECONOMIA SOCIAL

- Como avalia o recurso à implementação das medidas de política ativa de emprego pelas Organizações da Economia Social? Considera que estas organizações recorrem significativamente a estas medidas e são parceiros estratégicos na implementação das mesmas?

*(Tendo em conta nomeadamente: abertura a medidas ocupacionais como CEI e CEI+; papel dos Estágios Emprego nos processos de qualificação das organizações; disponibilidade e constrangimentos para medidas de apoio à contratação como a Estímulo)*

- As organizações da Economia Social têm desempenhado o papel que se espera delas na aplicação das medidas? Quais os pontos mais fortes e os mais frágeis? Que (in)compatibilidades e (in)adequações se verificam? Qual considera ser o esforço real, por parte destas entidades, em integrarem os beneficiários de políticas ativas de emprego?

### 3.1.5. Guião Entidades Estratégicas \_ CASES

#### ECONOMIA SOCIAL ENQUANTO AGENTE EMPREGADOR E PROMOTOR DE EMPREGABILIDADE

- De uma forma breve, pode descrever-nos a relação histórica (perspetiva de passado e presente) entre as Organizações de Economia Social (OES) e a empregabilidade, tendo presente nesta abordagem a sua relação específica com as políticas públicas de emprego?

*(Ter em conta o papel destas tanto como empregadoras como enquanto promotoras de empregabilidade dos seus públicos e as diferenças entre Portugal e outros contextos)*

- O que é que a introdução das políticas ativas de emprego veio alterar nas políticas de empregabilidade nas OES? (tanto como empregadoras como enquanto promotoras de empregabilidade dos seus públicos)

*(Ter em conta possíveis distorções nas estratégias de empregabilidade das OES decorrentes destas medidas, as principais resistências e vantagens de adesão às mesmas. Do inquérito por questionário destacou-se um maior recurso a políticas ativas de emprego por parte de organizações de pequena dimensão, esta será uma importante dimensão para reflexão.)*

- Neste domínio da empregabilidade, como se têm processado as parcerias com outros stakeholders e com organismos públicos nacionais e locais por parte das OES?

- Com base na informação de que dispõe, qual é o balanço das medidas implementadas no domínio da empregabilidade por parte das OES, particularmente em tempos de crise económica e de elevadas taxas de desemprego?

- Qual o futuro que está reservado às OES, enquanto agente de empregabilidade (para dentro e para fora)? O setor tem perspetivas de crescer enquanto empregador direto e/ou na sua qualidade de promotor da empregabilidade de públicos vulneráveis? Em que domínios? Que soluções alternativas (nomeadamente face às políticas ativas de emprego) serão desejáveis?

*(Ter aqui em conta a possibilidade de discussão da área da empregabilidade enquanto domínio de inovação social no seio das organizações da economia social)*

### 3.1.6. Guião Grupo de Discussão – beneficiários PAE <sup>3</sup>

#### A ENTRADA EM POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO

##### 1. VISÃO PESSOAL SOBRE AS OPORTUNIDADES DE EMPREGO OFERECIDAS NA ECONOMIA SOCIAL

(GD\_Ben\_ext)

Quais as principais respostas de apoio ao emprego que tiveram no contacto com a instituição? Consideram que as respostas que vos foram dadas no serviço de apoio ao emprego da instituição a que recorreram (nomeadamente as Políticas Ativas de Emprego) são as mais indicadas? Haveria outras soluções? Quais?

(GD\_Ben\_ext/int)

Quais foram as circunstâncias em que foram inseridos numa Medida de Política Ativa promovida pelo IEFP? (*Desemprego de Longa Duração; Rendimento Social de Inserção; Primeiro Emprego; Aquisição de uma formação recente; outras?*)

(GD\_Ben\_ext/int)

Conheciam previamente os aspetos técnicos e as características específicas da medida onde foram inseridos/as? Envolveram-se nas medidas por iniciativa própria ou foram aconselhados por um organismo específico (IEFP, GIP, Equipa RSI, etc?)

(GD\_Ben\_ext/int)

Do ponto de vista da aplicação da medida, o tempo que decorreu entre a candidatura e o início do trabalho foi célere ou foi demorado? Enfrentaram muita burocracia? Como se processou toda a articulação entre a entidade empregadora, a entidade social mediadora e a estrutura do IEFP local?

(GD\_Ben\_int)

Consideram que as respostas que vos foram dadas (nomeadamente as Políticas Ativas de Emprego) são as mais indicadas? Haveria outras soluções? Quais?

---

<sup>3</sup> Guião aplicado com diferentes questões a beneficiários de PAE externos ou internos, consoante identificação no início de cada questão.

## A VIVÊNCIA DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO

### 2. A EXPERIÊNCIA DO TRABALHO ATRAVÉS DA ECONOMIA SOCIAL

(GD\_Ben\_ext)

Mantêm uma ligação com a instituição que serviu de mediadora na atual ocupação em PAE?

(GD\_Ben\_ext/int)

Tiveram algum período de adaptação ao posto de trabalho? Nomeadamente ao nível da formação para o desempenho da função?

(GD\_Ben\_ext/int)

Como consideram a remuneração, tendo em conta os valores praticados pelo mercado, relativamente às mesmas funções? E o período de vigência da medida é o adequado?

(GD\_Ben\_ext/int)

Como avaliam a vossa integração nas entidades empregadoras? (relação com os restantes colegas “efetivos” e com a entidade; funções desempenhadas, focando, nomeadamente, diferenças de tratamento; distribuição de tarefas; relação com as chefias, etc]

## AS PERSPETIVAS DO FUTURO APÓS AS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO

### 3. PERMANECER ATIVO NO FUTURO

(GD\_Ben\_ext/int)

Têm expectativas de integração num posto de trabalho efetivo após a cessação da Medida, na entidade onde trabalham ou noutra? Que apoios esperam da entidade em que trabalham e da instituição social mediadora?

*(Levar à discussão os motivos que levaram a entidade à contratação, por exemplo, substituir postos de trabalho em “baixa médica”; suprimir necessidades de recursos humanos; proporcionar uma oportunidade de trabalho real)*

(GD\_Ben\_ext/int)

Quais identificam como sendo as vantagens e desvantagens destas medidas de política ativa de emprego? Que ganhos e que perdas tiveram?

*(Ter em conta a aquisição de mais competências profissionais e pessoais, especificando resultados de apoio à reintegração no mercado de trabalho mas igualmente resultados ao nível de uma*

*integração social mais plena, nomeadamente no que respeita ao aumento da auto estima, da capacidade de participação nas comunidades e de relacionamento interpessoal, da rede de contactos, entre outras dimensões)*

(GD\_Ben\_ext/int)

Como vêem o vosso futuro no mercado de trabalho e que soluções gostariam de ver concretizadas? E para além do mercado de trabalho (que outras perspectivas têm para se manterem ativos)?

## Identificação dos entrevistados

Identificação	Entrevistado
Inv1	Carlota Quintão
Inv2	José Varejão
Inv3	Jordi Estivill
EE_1	IEFP, IP - Alexandre Oliveira - Diretor de Serviços de Promoção do Emprego - Departamento de Emprego
EE_2	CASES - Eduardo Graça (presidente Direção) e António Curto (chefe de equipa de gestão do programa Nacional de Microcrédito – CASES)
EE_3	Centro de Emprego e Formação Profissional de Leiria – Lídia Preciosa Matos (Diretora)
EE_4	Centro de Emprego e Formação Profissional de Guimarães – Carlos Boticas (diretor)
OES_1	P_PAE- _ CEPAC - Manuel Carmo – diretor
OES_2	P_PAE- _ CSPPinheiro Dra Diana Sousa - Dra Marisa Rodrigues – GIP
OES_3	P_PAE+ _ ACISJF – Dra Maria José Barbosa (coordenadora) e Barbara Aibeo (técnica de qualificação)
OES_4	P_PAE+ _ Recovery – Dr Miguel Durães (direção); Dra Rita Rodrigues (psicóloga) e Dra Teresa Lomba (coordenadora administrativa)
OES_5	M_PAE- _ Artenave, Carlos Caixas (presidente de Direção)
OES_6	M_PAE- _ Caritas Viseu, António Ramalho (diretor técnico)
OES_7	M_PAE+ _ Centro Municipal de Cultura e Desenvolvimento de Idanha a Nova, Frederico Reis (coordenador técnico) e João Carlos (presidente direção)
OES_8	M_PAE+ _ Centro Social Polivalente de Ega, Anabela Monteiro (diretora técnica)
OES_9	G_PAE- _ Santa Casa Misericórdia de Santarém, Maria José Casaca (diretora técnica)
OES_10	G_PAE- _ Comunidade Vida e Paz, Isabel Oliveira – coordenadora espaço aberto ao diálogo
OES_11	G_PAE+ _ Fundação Porto Social, Eng Raquel Castello-Branco (diretora executiva)
OES_12	G_PAE+ _ Fundação ADFP – Ass para o Desenvolvimento e Formação profissional de Miranda do Corvo, Andreia Antunes (responsável operacional da área do emprego)
GPBen_int	Grupo de discussão com beneficiários de PAE internos – águeda – 22 Jan – 7 participantes
GPBen_ext	Grupo de discussão com beneficiários de PAE externos – porto – 23 Jan – 8 participantes

## Caracterização Síntese das OES entrevistadas

Identificação	Local (Distrito)	Tipologia da Economia Social <sup>4</sup>	Áreas de intervenção	Dimensão da organização <sup>5</sup>	Recurso a PAE <sup>6</sup>
OES_1 CEPAC	Lisboa	5	• Apoio a população imigrante	Pequena	Baixo
OES_2 CSPPinheiro	Braga	5	• Serviço de apoio domiciliário • Gabinete de inserção profissional	Pequena	Baixo
OES_3 ACISJF	Porto	5	• Comunidade de inserção • Lar de infância e Juventude • Apartamento de autonomização • Refeitório/cantina social • Empresa de inserção	Pequena	Elevado
OES_4 Recovery	Braga	5	• Apoio a pessoas com problemas de saúde mental	Pequena	Elevado
OES_5 Artenave	Viseu	5	• CAO • ATL • Lar residencial • Formação • Empresa de inserção	Média	Baixo

<sup>4</sup>Tipologia da Economia Social - 1- Cooperativa; 2 Associação mutualista; 3- Misericórdia; 4- Fundação; 5- Associação e outras OES.

<sup>5</sup> Pequena dimensão (1 a 24 colaboradores); Média Dimensão (25 a 50 colaboradores); Grande dimensão (mais de 50 colaboradores).

<sup>6</sup> Baixo recurso (menos de 50% dos colaboradores integrados por PAE); Recurso Elevado (entre 50% a 75% dos colaboradores integrados por PAE).

Identificação	Local (Distrito)	Tipologia da Economia Social	Áreas de intervenção	Dimensão da organização	Recurso a PAE
OES_6 Caritas Viseu	Viseu	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Centro de atendimento e acompanhamento social</li> <li>•Creche</li> <li>•ATL</li> <li>•CATL</li> <li>•CLAII</li> </ul>	Média	Baixo
OES_7 Centro Municipal de Cultura e Desenvolvimento de Idanha a Nova	Castelo Branco	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Desenvolvimento local (Formação; Incubadora de empresas; Rede Integrada de Serviços; equipa de sapadores florestais; Apoio a toxicodependentes)</li> </ul>	Média	Elevado
OES_8 Centro Social Polivalente de Ega	Coimbra	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Centro de dia</li> <li>•Apoio domiciliário</li> <li>•Apoio social</li> </ul>	Média	Elevado
OES_9 Santa Casa Misericórdia de Santarém	Santarém	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Creche</li> <li>•Centro de acolhimento temporário para crianças em risco</li> <li>•CATL</li> <li>•Lar de infância e juventude</li> <li>•Centro de dia / Apoio domiciliário / Lar / Unidade de cuidados continuados</li> </ul>	Grande	Baixo
OES_10 Comunidade Vida e Paz	Lisboa	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Apoio a população sem abrigo e população com comportamentos aditivos</li> </ul>	Grande	Baixo

Identificação	Local (Distrito)	Tipologia da Economia Social	Áreas de intervenção	Dimensão da organização	Recurso a PAE
OES_11 Fundação Porto Social	Porto	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>•População com Necessidades Especiais</li> <li>•Violência Doméstica</li> <li>•Crianças e Jovens em Risco</li> <li>•População Adulta</li> <li>•Inclusão Comunidades Imigrantes</li> <li>•Empreendedorismo e Inovação Social</li> <li>•Rede Social</li> <li>•Dinamização Interinstitucional</li> <li>•Dinamização Quinta de Bonjónia</li> <li>•Participação, Solidariedade e Cidadania</li> <li>•Cultura para Todos</li> <li>•Promoção da Empregabilidade</li> </ul>	Grande	Elevado
OES_12 Fundação ADFP	Coimbra	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Idosos</li> <li>•Cuidados de saúde</li> <li>•Deficiência Saúde mental</li> <li>•Empresa de inserção</li> <li>•Infância e Juventude</li> <li>•CLDS</li> <li>•Formação/ Emprego</li> <li>•Prestação de vários serviços</li> </ul>	Grande	Elevado

## Caracterização Síntese dos participantes nos Grupos de Discussão

Participantes de Grupo de Discussão no Porto | Beneficiários de PAE – externos (GDBen\_ext)

Identificação	Entidade	Sexo	Idade	Escolaridade	Duração de desemprego	PAE	Função	Área de formação	Experiência Profissional	Observações (Forma de sinalização para PAE)
e1	FADJP	F	38	3º Cic	3 anos	Estímulo	Emp Limpeza	Técnicas administrativas	Empregada de mesa e balcão; auxiliar ação educativa	Encaminhamento pelo IIEFP para CEI Após conclusão de CEI, candidatura a Estímulo pela entidade
e2	FAJDP	F	23	Ens Univ	5 meses	Estímulo	Designer gráfica e administrativa	Design gráfico e publicidade	Operadora call center; empregada de mesa; organização de eventos; administrativa	Após conclusão de estágio por proposta da entidade
e3	ALPE - Agência Local em Prol do Emprego	F	54	Ens Sec		CEI	Recepção e arquivo	Secretariado	Gerente de loja	Proposta da entidade
e4	ALPE - Agência Local em Prol do Emprego	F	28	Ens Univ	12 meses	CEI Património	Animação sociocultural; inclusão pela arte	Psicologia	Psicóloga	Proposta da entidade após voluntariado

Identificação	Entidade	Sexo	Idade	Escolaridade	Duração desemprego	PAE	Função	Área de formação	Experiência Profissional	Observações (Forma de sinalização para PAE)
e5	Associação Abraco / Espaço T	F	28	Ens Univ	12 meses	CEI+	Rastreio VIH Sida	Psicologia	Psicóloga (estágio)	Resposta a anúncio e apoio pelo Espaço T
e6	ADCEspinho	M	39	1º Cic	2 anos	CEI+	Trabalhos agrícolas	Agricultura	Vendas e Hotelaria	Encaminhamento equipa RSI
e7	ADCEspinho	F	47	1º Cic	Mais de 1 ano	CEI+	Trabalhos agrícolas	Agricultura	Cantoneira de limpeza	Proposta da instituição após frequência de formação

Participantes de Grupo de Discussão no Porto | Beneficiários de PAE – internos (GDBen\_int)

Identificação	Entidade	Sexo	Idade	Escolaridade	Duração de desemprego	PAE	Função	Área de formação	Experiência Profissional	Observações (Forma de sinalização para PAE)
e1	Bela Vista	F	40	Ens Univ	10 anos	CEI+	Auxiliar serviço educativo	Relações Públicas	Empregada de balcão	Proposta da entidade (articulação Click)
e2	Bela Vista	F	31	Ens Univ	5 meses	CEI	Psicóloga	Psicologia	Psicóloga em contextos escolares	Contacto da própria com IIEFP
e3	SCMÁgueda	M	45	Ens Sec	3 anos	CEI+	Manutenção	Comercial	Diretor executivo	Encaminhamento pelo IIEFP
e4	CSPBorralha	F	26	Ens Univ	9 meses	Estágio	Animadora sociocultural	Sociologia / técnico prof animação sociocultural	Lojista e estágios curriculares	Proposta da instituição
e5	LAAC	M	23	Ens Univ	11 meses	Estágio	Fisioterapeuta	Fisioterapia	Fisioterapeuta; angariador de fundos (UK)	Encaminhamento pelo IIEFP
e6	CERCIAG	F	22	Ens Univ	1 mês	Estágio	Fisioterapeuta	Fisioterapia		Candidatura espontânea
e7	CERCIAG	F	22	Ens Univ	3 meses	Estágio	Terapeuta da Fala	Terapia da Fala		Encaminhamento pelo IIEFP



No quadro da sua Missão, Visão e Valores, a EAPN Portugal tem vindo a assumir um papel cada vez mais ativo na área da investigação e do conhecimento, não só das problemáticas associadas aos fenómenos de pobreza e exclusão social, mas também sobre as características e a especificidade das organizações do setor da Economia Social.

A relevância do setor social é hoje amplamente reconhecida quer por investigadores internacionais, que se têm dedicado ao estudo desta temática, quer pelas autoridades públicas, legislativas e institucionais, ainda mais, num contexto de profundas mudanças económicas e sociais.

Este setor que pela sua natureza tende a procurar resposta para as necessidades reais de bens e serviços tem, no contexto referido, vindo a ganhar relevância em domínios como a produção de bens e serviços em inúmeras áreas de atividade económica como por exemplo, os serviços sociais, saúde, ambiente, cultura, educação, desporto e a inserção social e profissional de públicos vulneráveis, enquadrados num caminho de combate ao desemprego, de criação de emprego, de luta contra a exclusão social e de desenvolvimento local.

Por outro lado, as designadas políticas ativas de emprego têm vindo a ganhar um papel crescente no quadro das políticas da promoção do crescimento e do emprego, assumindo cada vez maior importância no quadro dos instrumentos da política que procuram atenuar as disfunções no mercado de trabalho e promover um encontro mais eficiente entre a oferta e procura no mercado laboral.

De resto, sabemos o quão importante tem sido a sua intervenção no domínio dos apoios à integração económica e social de grupos de risco e desfavorecidos, quer por via da aquisição de competências pessoais, relacionais e socioprofissionais, visando melhorar a sua empregabilidade ou a criação do próprio emprego. É neste contexto que se insere a elaboração deste estudo pela EAPN Portugal, na sequência de um desafio lançado pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, parceiro institucional com o qual a EAPN mantém um acordo de cooperação há mais de dez anos.

2015



apoio



Instituto do Emprego  
e Formação Profissional