

ESTRATÉGIA para a PROMOÇÃO do

EMPREGO

e a DINAMIZAÇÃO do

DESENVOLVIMENTO

LOCAL

enquanto esteios da inclusão social

Título

Estratégia para a
promoção do emprego
e a dinamização do
desenvolvimento local
enquanto esteios da
inclusão social

Texto

IPI Consulting Network Portugal

Design

designpúblico, lda

Impressão

socigraf, lda

ISBN

978-972-9008-15-3

Depósito Legal

360915/13

Promotor do Projecto

Caritas Portuguesa
Praça Pasteur, 11 - 2º Esq.
1000-238 LISBOA
Tel. 218 454 220
Fax. 218 454 221
www.caritas.pt
caritas@caritas.pt

Apoio à publicação

Montepio

Execução do Projecto

IPI - Inovação, Projectos e Iniciativas, Lda.
R. Rodrigo da Fonseca, 70 - 1º Dto.
1250-193 Lisboa
Tel. 213 825 460
Fax. 213 825 469
www.ipiconsultingnetwork.com
info@ipi.pt

Os conteúdos desta publicação são, no essencial, resultado de um projecto co-financiado pelo Programa Operacional de Assistência Técnica do Fundo Social Europeu.



Gerir, Conhecer e Intervir



Estratégia para a promoção do emprego
e a dinamização do desenvolvimento local
enquanto esteios da inclusão social

O contexto económico que hoje vivemos, suscita novos desafios quando falamos de luta contra a pobreza, exigindo de todos um papel activo na urgência de encontrar respostas para os problemas que são cada vez mais numerosos e de maior complexidade.

Efectivamente, embora sejam multifacetados os problemas que podem conduzir à exclusão, o facto de se identificar a perda do emprego como o fator mais determinante para a degradação das condições das famílias e dos indivíduos, é um sinal claro de que é urgente promover uma economia com altas taxas de emprego que assegure a coesão social e territorial, sendo esta uma das áreas prioritárias definidas na Estratégia Europa 2020 "Crescimento Inclusivo".

O Fundo Social Europeu, através dos seus programas nacionais, tem vindo ao longo dos últimos anos a dar um contributo muito significativo para a consolidação das políticas de combate à pobreza e exclusão social, através do apoio a projetos que visam apoiar pessoas com dificuldades acrescidas no acesso ao mercado de trabalho e ao sistema de ensino e de formação.

É possível no entanto promover mais a inovação, o trabalho em parceria, a proximidade e empenho decisivo aos destinatários, o envolvimento local e regional de pessoas e instituições, a avaliação dos resultados e a transferência, disseminação e adequação de práticas e metodologias.

O presente estudo promovido pela Cáritas Portuguesa, com o apoio do POATFSE – Programa Operacional Assistência Técnica do Fundo Social Europeu, constitui assim um importante contributo para os desafios que enfrentamos.

Para além do diagnóstico e levantamento sobre a inclusão social, nomeadamente no que diz respeito a problemas sociais e oportunidades de emprego, bem como o balanço efectuado sobre o trabalho anteriormente desenvolvido (aferindo o impacto das medidas de apoio nos beneficiários, possibilitando deste modo ajustamentos ao nível da legislação e melhorando o trabalho das instituições que operam no terreno), tem ainda o mérito de apresentar 15 propostas de acção concretas que certamente contribuirão para o desenho de novos programas de acção e novas políticas públicas capazes de mobilizar toda a sociedade neste esforço colectivo de erradicar a pobreza e a exclusão social em Portugal.

O novo ciclo de apoios comunitários 2014-2020 deve ser assim agarrado por todos como uma oportunidade para investir em políticas públicas assertivas, em parcerias inovadoras e responsabilizantes, em metas, objectivos e resultados medidos e avaliados na alteração da vida de tantos cidadãos tornando a sociedade mais coesa, mais igual, pois só assim será certamente mais desenvolvida.

Índice

Prefácio	6
1. Nota introdutória	9
2. Enquadramento	10
2.1 Risco de pobreza e exclusão social	10
2.2 Evolução recente do emprego	15
2.3 Evolução da situação de empresas e de empresários	15
3. Políticas públicas – Retrospectiva	19
3.1 O quadro legal da promoção do emprego e do desenvolvimento local	19
3.2 A economia social	21
3.3 A acção social	22
3.4 Instrumentos de intervenção de referência	24
3.5 Enquadramento actual	30
4. Agentes da economia social e instrumentos de acção	33
4.1 Organizações/empresas da economia social	33
4.2 As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)	39
4.3 Voluntariado	43
5. Acções apoiadas pelo POPH - Estudo de Casos	48
5.1 Apoio a Consórcios Locais para a Promoção da Inclusão	48
5.2 Contratos Locais de Desenvolvimento Social	81
5.3 Análise SWOT	120
6. Benchmarking - Estudo de Casos	124
6.1 Com impacte no empowerment pessoal do cidadão	125
6.2 Com impacte na inclusão e inserção no mercado de trabalho dos grupos mais desfavorecidos	126
6.3 Com impacte na criação de empresas, emprego ou auto-emprego	126
6.4 Suporte de acções de intervenção territorial	128
6.5 Políticas públicas de "discriminação positiva"	130
6.6 Programas de Cooperação Territorial	131
6.7 Ilações a retirar das experiências analisadas	133
7. Linhas de Acção	139
7.1 O contexto social	139
7.2 O papel das empresas	142
7.3 Estratégias de actuação para a integração	142
7.4 A dimensão inserção	143
7.5 A dimensão económica da integração	144
7.6 A economia social	145
7.7 Clusters locais para o desenvolvimento	146
7.8 Orientações para a acção	157
7.9 Nova geração de políticas públicas e programas financeiros	150
8. Abordagens inovadoras	153
8.1 Economia Verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza	153
8.2 No sector branco, designação atribuída a um domínio em rápido crescimento, o da saúde e da assistência social	159
8.3 No sector solidário, as empresas de inserção são uma resposta para a inclusão na economia dos cidadãos com competências mais frágeis	160
8.4 Bolsa de projectos – um Caminho para a Acção	161
9. Conclusões	169
A Empresa e a Equipa	174
Agradecimentos	178
Bibliografia	180
Siglas	184

Prefácio

A acção social da Cáritas reparte-se por três conjuntos de actividades - assistência-emergência, promoção social e desenvolvimento - visando a solução dos problemas sociais no quadro do desenvolvimento integral, incluindo a dimensão transcendental (cf. a encíclica de Paulo VI, «Populorum Progressio», n.ºs. 14-21). Mediante a assistência-emergência, ela apoia, no imediato, as pessoas necessitadas; mediante a promoção, coopera, com elas, na superação da dependência de apoio; e, mediante o desenvolvimento, coopera, com as populações e suas organizações, na criação de condições e dinamismos propiciadores de suficiência económico-social e de auto-satisfação pessoal e colectiva. Quanto mais actuar validamente no desenvolvimento, mais oportunidades surgem de promoção de cada pessoa e mais dispensável se torna o recurso aos apoios de assistência-emergência.

Devido a vicissitudes várias, as actividades mais tradicionais na Cáritas são as de assistência-emergência, orientadas para a promoção possível; as condições necessárias para a promoção estiveram sempre aquém das necessidades, tornando inevitável a maior absorção com a assistência-emergência. Na crise actual, essas limitações ultrapassaram os limites da suportabilidade, em consequência, especialmente, de três factores: o desemprego, associado ao trabalho precário e aos baixos salários; as restrições verificadas na protecção social; e os desequilíbrios económico-financeiros. Face a tal agravamento, a Cáritas sente-se no dever de alterar a sua estratégia de acção social, mediante uma forte inflexão a favor do desenvolvimento. Esta será extremamente difícil, porventura sujeita a impasses decepcionantes, porque a Instituição nunca poderá deixar de atribuir prioridade absoluta às pessoas necessitadas (cf. a encíclica de Bento XVI «Deus Caritas Est» n.º. 31-b); e também porque não se verificam alguns pressupostos básicos facilitadores dos processos de desenvolvimento.

Para a consecução desta nova estratégia, é indispensável um esclarecimento prévio acerca do caminho a percorrer e das actividades a realizar. Para isso foi elaborado o estudo que agora se apresenta ao público; a Cáritas Portuguesa fica extremamente reconhecida à empresa IPI - Inovação, Projectos e Iniciativas, Lda., que o produziu e ao POAT/FSE, que o financiou. Registo, com todo o apreço, a estreita cooperação verificada ao longo de toda a pesquisa, e sublinho a qualidade das análises, das propostas e dos exemplos apresentados. No nosso trabalho subsequente, estes conteúdos serão tidos na devida conta, serão confrontados com a realidade e também com a insuficiência de recursos da Cáritas; em qualquer caso, espero que tais linhas venham a contribuir para um novo impulso das actividades da Instituição; e também para que outras entidades e o próprio Estado se comprometam, o mais possível, nos processos de criação de trabalho-emprego e de desenvolvimento.

As duas ideias-chave do título - promoção do emprego e desenvolvimento local - deixam bem claro o centro destas nossas preocupações. Assumimos o emprego como realidade-charneira entre a esfera social e a económica: na verdade, a sua falta está na origem de inúmeras situações de empobrecimento; e a sua criação representa um dos meios fundamentais de superação da pobreza. Por outro lado, consideramos que o desenvolvimento é indispensável para essa criação e para a existência de outras condições de bem estar e de confiança no futuro; atribuímos prioridade ao desenvolvimento local, salvaguardando o nosso princípio da proximidade, mas temos bem presente que ele é indissociável do desenvolvimento do país.

Seria altamente gratificante que, a partir do presente estudo e de outras iniciativas semelhantes, se intensificasse, em todo o país, o voluntariado social, com os seus diferentes saberes complementares; por esta via, todos nós congregaríamos, cada vez mais, a nossa intervenção sistemática nas causas da pobreza e da exclusão social.

"(...) não só a dignidade do homem mas também razões económicas, sociais e políticas exigem que se continue «a perseguir como prioritário o objectivo do acesso ao trabalho para todos, ou da sua manutenção». Para se realizar este ambicioso objectivo, é condição preliminar uma renovada apreciação do trabalho, fundada em princípios éticos e valores espirituais, que revigore a sua concepção como bem fundamental para a pessoa, a família, a sociedade. A um tal bem corresponde um dever e um direito, que exigem novas e ousadas políticas de trabalho para todos".

BENEDICTUS PP XVI, Mensagem do dia mundial da Paz, Vaticano, 8 de Dezembro de 2012.

1. Nota introdutória

A Estratégia Europa 2020 adopta uma visão para a economia social de mercado da Europa para a presente década sustentada em três áreas prioritárias interdependentes que se reforçam mutuamente: crescimento inteligente, desenvolvendo uma economia baseada no conhecimento e na inovação; crescimento sustentável, promovendo uma economia hipo carbónica, eficiente em termos de recursos e competitiva; crescimento inclusivo, promovendo uma economia com altas taxas de emprego que assegure a coesão social e territorial.

No centro do programa económico, laboral e social da Estratégia Europa 2020, a Comissão Europeia inscreveu o propósito de redução da pobreza, definindo o objectivo comum de tirar, no mínimo, 20 milhões de pessoas (17,3%) de situações de pobreza e de exclusão social na próxima década.

Portugal assumiu como meta nacional a redução de pelo menos 200 mil pessoas em situação de pobreza até 2020, um objectivo que não ultrapassa 8% da população em situação de pobreza e/ou exclusão (cerca de 2,7 milhões de indivíduos em 2010). Meta pouco ambiciosa mas que reflecte a complexidade e as várias dimensões da luta contra a pobreza, designadamente num contexto de crise económica prolongada e de implacáveis medidas de austeridade.

O projecto da Cáritas Portuguesa, neste âmbito, reconhece na sua fundamentação que, por falta de enquadramento adequado, os esforços desenvolvidos em Portugal, quer pela Cáritas quer por outras entidades, têm sido globalmente decepcionantes no que respeita aos resultados alcançados nas acções de combate à pobreza.

Na realidade nos últimos 20 anos sucederam-se planos e programas europeus, nacionais e municipais¹ que integraram objectivos de inclusão social e combate à pobreza, quase sempre sem uma cultura de avaliação dos programas anteriores, de modo a compreender a sua dinâmica e a eficácia ou ineficácia de seus resultados na melhoria de bem-estar social e redução da pobreza.

A metodologia que orientou este trabalho, fundamentalmente baseada na recolha de melhores práticas através de *benchmarking*, estudos de casos e audiência de públicos localmente empenhados no combate à pobreza e exclusão social, foi relevante para a definição das linhas de acção e das conclusões retiradas.

De referir as três audiências realizadas, respectivamente em Fátima, Beja e Vila Real, com agentes locais conhecedores das novas realidades da pobreza que a situação económica do País criou.

Foi consensual a identificação da perda de emprego como factor mais grave ao nível da degradação das condições económicas dos agregados familiares, com impacte designadamente na perda de habitação, uma vez que ficam sem meios para cumprir o pagamento da renda do crédito hipotecário. Os Municípios reconhecem a emergência destes novos problemas e admitem falta de condições para os resolver.

¹ O 1º Relatório do Observatório de luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa identifica 598 medidas políticas e actividades definidas em 19 Planos ou Programas Políticos, 14 Planos e Programas Nacionais, 3 Iniciativas Nacionais e 2 Estratégias Municipais que contribuem, directa ou indirectamente, para a luta contra a pobreza e exclusão social.

9. Conclusões

"People are wrong when they think that an unemployed man only worries about losing his wages; on the contrary, an illiterate man, with the work habit in his bones, needs work even more than he needs money. An educated man can put up with enforced idleness, which is one of the worst evils of poverty. But a man like Paddy, with no means of filling up time, is as miserable out of work as a dog on the chain. That is why it is such nonsense to pretend that those who have 'come down in the world' are to be pitied above all others.

*The man who really merits pity is the man who has been down from the start, and faces poverty with a blank, resource less mind.**

George Orwell, *Down and Out in Paris and London*, 1933

Uma análise crítica e construtiva das experiências nacionais e internacionais, tendo presente a retrospectiva dos instrumentos de intervenção social criados nos últimos trinta anos, conduz-nos a sumariar um conjunto de dez reflexões e a apresentar 15 propostas de acção para enformar novos programas de acção e políticas públicas.

Reflexões:

1. Urge encontrar melhores respostas para os problemas sociais que na sociedade actual surgem cada vez em maior número e de difícil solução, concentrados quer em grupos específicos particularmente vulneráveis, quer na esfera familiar quer em pessoas isoladas.
2. Os principais desafios de acção para o desenvolvimento de programas para a inclusão social devem assumir, numa visão holística da pessoa e da sua envolvente, os multifacetados problemas que conduzem à exclusão: saúde, pobreza, desemprego, pertença a minorias, habitação e educação.
3. O actual contexto económico, caracterizado por desafios de natureza ambiental, contínuas mudanças tecnológicas, incerteza dos mercados e elevada competitividade entre países e sectores de actividade, levanta novos desafios para os sistemas económicos e contextos sociais que devem desenvolver, num período de tempo cada vez mais curto, novas respostas, novos produtos.
4. A inovação e a cooperação desempenham um papel fundamental na competitividade das organizações, sociais e económicas. A inovação requer a interacção entre o diversificado leque de agentes públicos e privados, consequentemente deve ser estimulada a capacidade de cooperar, de modo a reduzir a incerteza nos resultados e obter conhecimento complementar relevante.
5. Frequentemente, a criação de redes de cooperação conduz ao desenvolvimento de conhecimento, mobiliza e reforça atitudes construtivas e inovadoras nos participantes.
6. É indispensável a coordenação de base local, de políticas de promoção do crescimento e do emprego com os programas de inclusão e combate à pobreza até aqui desenvolvidos de forma desarticulada.
7. Precisa-se de uma política de coesão social que coordene e integre acções esforçadas, disseminadas a nível regional e municipal, para a promoção de competências sociais, a protecção do ambiente e a gestão do território, o realojamento, a reabilitação urbana e a valorização do património edificado e cultural.
8. O emprego e o exercício de uma profissão possuem uma componente estratégica e estruturante da vida de cada pessoa. A relação com o trabalho significa de forma geral ter acesso a um rendimento, a direitos sociais, a um estatuto, a uma rede de relações e a uma identidade.

9. O desemprego conduz muitas vezes, à perda de autonomia económica, à diluição de laços sociais e familiares e a alterações na personalidade e nas capacidades, não apenas profissionais mas também pessoais e sociais.
10. As consequências sociais da crise actual enfatizam a necessidade de proteger os mais vulneráveis e de acções concretas para recuperar o emprego, para melhorar os níveis de empregabilidade e promover a inclusão social.

Propostas de acção para enformar novos programas de acção e políticas públicas:

11. A competitividade da economia portuguesa depende, sobretudo do sucesso na elevação geral do patamar de competências da população activa onde persiste uma estrutura de baixas qualificações na população, em geral, e na população activa, em particular. A elevação de competências é um processo demorado mas deve ser planeado em função dos modelos de desenvolvimento estratégicos definidos para o país, com objectivos quantificados a atingir num período de 10 anos.
12. Entretanto, a recuperação económica do país e a promoção do crescimento económico são factores determinantes no aumento de níveis emprego com impacte ao nível do combate à pobreza e exclusão, pelo que se exigem planos de acção imediatos, integrados nas estratégias de desenvolvimento na região económica alargada em que estamos inseridos, adequados à especificidade do território e da sua população, às competências existentes ou a adquirir, designadamente através de formação "on-job" ou "on-doing" e considerando os clusters locais de desenvolvimento identificados.
13. Os programas de inserção devem assegurar o acompanhamento individualizado de cada pessoa num processo de interacção com a família e a comunidade. A inclusão social deve ser garantida através da empregabilidade e do emprego. Disseminar e valorizar iniciativas inovadoras incrementa o sucesso nas respostas de inserção social.
14. O sistema escolar revela incapacidade para estancar a saída precoce dos estudos por um número elevado de jovens inadaptados a programas estandardizados e ainda não conseguiu dar respostas significativas no encontro atempado de caminhos de sucesso para as situações individuais. Torna-se indispensável, num processo de interacção com a família e comunidade encontrar um caminho de integração profissionalizante.
15. Defende-se uma nova geração de políticas sociais activas, baseadas na mobilização do conjunto da sociedade e de cada indivíduo para o esforço de erradicação da pobreza e de exclusão social em Portugal e na co-responsabilização nos resultados.

16. Urge incentivar uma cultura de partilha de meios e trabalho em parceria entre os organismos do sector público (serviços desconcentrados e autarquias locais), instituições solidárias e outras entidades que trabalham na área da acção social, para acções conjugadas na prevenção, atenuação ou erradicação de situações de pobreza e exclusão.
17. Defende-se a promoção de intervenções integradas, de âmbito territorial, visando complementar as tradicionais lógicas de intervenção sectorial com dinâmicas de desenvolvimento económico e ambiental, na perspectiva do desenvolvimento local.
18. A nova era de disponibilização de fundos deve promover a convergência das políticas públicas nos programas de combate à exclusão e pobreza, alavancadas com medidas sectoriais constantes dos planos de diferentes ministérios e a actuação concertada ao nível do poder autárquico.
19. Defende-se um programa consistente na disseminação de boas práticas ou replicação de experiências locais viáveis, estimulando a economia social e apostando no empreendedorismo (com estratégias de criação de auto-emprego, do fomento de micro-entidades, ligadas a serviços sociais e outros sectores que, pelas suas características, podem oferecer respostas a novos desafios da sociedade).
20. A promoção de políticas de desenvolvimento social deve dinamizar *clusters* de base local, e empresas da economia social capazes de fomentar: serviços de proximidade com oferta inovadora, reabilitação urbana e monumental potenciadora do auto emprego, da pequena produção no espaço rural, do turismo enquanto actividade geradora de valor a nível local e nacional.
21. O *franchising*, o *crowdsourcing*, o *crowdfunding* e o *marketing* são ferramentas a promover para incubar e desenvolver práticas e negócios bem-sucedidos.
22. São necessárias políticas públicas de discriminação positiva em termos fiscais e regulatórios, incentivadoras do empreendedorismo e do emprego social ao mesmo tempo que combatem a economia paralela.
23. É necessário criar caminhos "*simplex*" e livres de burocracia para a dinamização da economia social e para as respostas inovadoras que esta pode oferecer aos desafios da economia verde e sustentabilidade ambiental.
24. Apesar do nível de crescimento do desemprego a que

temos assistido nos dois últimos anos, políticas orientadas para o desenvolvimento sustentável dos sectores que são respostas às necessidades da sociedade no futuro próximo, economia verde e economia social, conduzirão ao desenvolvimento da economia local, ao crescimento do emprego e à progressiva inclusão social das pessoas hoje afastadas do mercado de trabalho e nas margens da exclusão social.

25. As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e execução e, sobretudo, nos seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a repartição de custos e benefícios sociais. A crise actual mostra que se devem procurar opções estratégicas, considerar as inovações tecnológicas e outras e os seus efeitos sobre o emprego, construindo alternativas de políticas sociais para que os cidadãos deixem de ser meros objectos da assistência, mas sim cidadãos activos, contribuindo, através de novas formas de inserção social, para o desenvolvimento da sociedade.



apoio



Montepio