

FIRST INTERNATIONAL MEETING OF ISSOW

Work, Social Change and Economic Dynamics: Challenges for Contemporary Societies

27-28 November 2014 :: Escola Superior de Educação - Instituto Politécnico de Lisboa

Theme 2) Work and Employment in the Social Economy

Representações sociais de profissionais de intervenção social sobre dispositivos e medidas de inclusão social

Patrícia Ribeiro

pdce11028@fpce.up.pt

Centro de Investigação e Intervenção Educativas

Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto

José Alberto Correia

correia@fpce.up.pt

Centro de Investigação e Intervenção Educativas

Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto

João Caramelo

caramelo@fpce.up.pt

Centro de Investigação e Intervenção Educativas

Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto

Resumo

A crise do modelo fordista exigiu aos países ocidentais o repensar das suas abordagens económico-sociais. Face ao crescimento do desemprego/emprego precário e dos fenómenos de exclusão social e pobreza, as respostas nacionais foram-se tornando descentralizadas, dada a menor capacidade de regulação do Estado (Carrilho, 2008).

O local tem-se vindo assim a tornar um campo de testes de ação pública, desenvolvendo-se novos dispositivos de inserção social local, transversal e partenarial da exclusão social (Hamzaoui, 2005).

No entanto, o trabalho social é hoje cada vez mais paradoxal, já que ao mesmo tempo que tem que cumprir um papel de integrar e de se abrir a um projeto profissional e/ou formativo por parte do/as cidadãos/ãs que não têm capacidade de afirmação, é alvo de uma vigilância e controlo quantificados comandados pela instituição/Estado.

Esta tendência parece constatar-se nas relações entre aqueles que concebem os projetos a nível central e aqueles que os executam no terreno, a nível local, revelando-se ambiguidades existentes nos papéis dos profissionais de intervenção social, que oscilam entre aplicadores e controladores do cumprimento das políticas e medidas de inclusão e controlados eles/as próprio/as por políticas e medidas definidas fora do seu controlo.

No âmbito de uma investigação de doutoramento intitulada “*Inclusão Social, Formação e Empregabilidade: uma análise crítica de políticas, dispositivos e discursos*”, constituiu-se como um dos principais objetivos compreender como num território específico, se constroem localmente os dispositivos e discursos sobre inclusão, formação e emprego, procurando-se escutar as histórias de diferentes agentes sociais.

Neste artigo são apresentadas as representações de 20 técnicos da área social sobre as medidas sociais que dispõem na sua intervenção, nomeadamente o Rendimento Social de Inserção e medidas de incentivo à empregabilidade e formação. Em particular são analisadas os seus discursos sobre a conceção e implementação destas medidas, bem como o seu impacto na vida daqueles que delas beneficiam.

Palavras chave: Discursos, desemprego, exclusão, empregabilidade, formação

Introdução

Questionar a problemática da exclusão social implica questionar o funcionamento institucional, bem como as redes e os valores que sustentam a interação social (Soares, 2009). Implica também

olhar para esta problemática como um cenário no qual se movimentam vários agentes e atores, cada um com papéis e poderes distintos sobre ela.

A exclusão surge como resultado da transformação global dos processos de socialização que tendem a desqualificar socialmente muitos daqueles que não se adequem a uma nova lógica de competências desejáveis (autonomia, responsabilidade e iniciativas – competências transversais). Segundo Bruto da Costa (1998) apesar de não se poder “ *ignorar o papel que podem ter, no processo, (...) os próprios excluídos (...) existem situações existenciais em que a liberdade é limitada e, até, fortemente coarctada, e em que as condições necessárias ao progresso pessoal são negadas, gerando-se uma teia de círculos viciosos que se reforçam mutuamente e impedem que o pobre e o excluído se libertem das condições em que se encontram*”. (pp.38-39).

A exclusão deveria ser, assim, segundo alguns autores, combatida com mecanismos de gestão social que potenciem a inclusão. Nesta perspetiva, a obrigação da inserção não pesaria apenas sobre os sujeitos, mas também sobre a sociedade, havendo um sistema de obrigações recíprocas: uma responsabilização do beneficiário, considerado ator do seu futuro e uma obrigação de disponibilização de meios por parte da sociedade (Sousa, Hespanha, Rodrigues e Grilo, 2007).

A aplicação de medidas de política veio tornar clara a existência de significados distintos acerca do trabalho, do emprego, da inclusão e da exclusão entre quem desenha e aplica as políticas e quem utiliza essas mesmas políticas. As dimensões subjetivas — e não apenas as dimensões objetivas — da inclusão e da exclusão passam a ser reconhecidas como dimensões relevantes para a formatação das políticas (Hespanha, 2002).

Desta forma, mais do que tentar compreender o papel que tem sido atribuído às políticas e dispositivos de formação e de incentivo à empregabilidade nas políticas atuais de inclusão, neste artigo o principal foco serão as representações de 20 técnicos de intervenção social envolvidos na gestão, a nível local, de políticas e programas de ação na problemática da inclusão/exclusão. O objetivo é analisar e compreender como figuras centrais no cenário da intervenção com vista à inclusão social representam as políticas de inclusão (Rendimento Social de Inserção- RSI), de promoção da empregabilidade (sobretudo Contratos Emprego-Inserção) e de educação/formação, bem como o seu impacto na vida dos que delas beneficiam.

Secção 1. Ambiguidades da intervenção social: de regulador a regulado

A crise do modelo fordista exigiu aos países ocidentais que repensassem as suas abordagens económico-sociais. Face ao crescimento do desemprego/emprego precário e dos fenómenos de exclusão social e pobreza, as respostas dos países ocidentais foram-se tornando cada vez mais descentralizadas, dado a menor capacidade de regulação do Estado (Carrilho, 2008).

Seguindo os princípios característicos dos modos de gestão moderna, emprestados pelas economias liberais, também se verifica nas políticas sociais a importação de técnicas de avaliação e de gestão às quais são submetidas todas as ações. Tudo é programado com critérios quantitativos de produtividade e de rentabilidade.

No entanto, para uma população cada vez mais numerosa, que passa de estágio em estágio, de medida em medida e de formação em formação, a inserção parece já não existir como uma etapa transitória, mas torna-se um estado no qual os indivíduos se instalam durante muito tempo e que passa a ter um estatuto (Dubar, 2006). E as estruturas de inserção estão cada vez mais impelidas a fazer esta gestão de trânsitos e de fluxos do que propriamente a inserir.

De facto, a aposta na educação/formação, em políticas de incentivo ao emprego, na celebração de contratos interinstitucionais (Gaudin,1999) traduzem políticas sociais que, em Portugal, se têm implementado, mas que não têm alcançado os objetivos pretendidos. O desemprego cresce, o aumento das qualificações da população não contribui para um real aumento do potencial de empregabilidade, as políticas de incentivo à contratação de beneficiários subsidiados não têm adesão por parte dos empregadores/instituições (Botelho; 2010), verificando-se muitas vezes um fenómeno de etiquetagem que desqualifica os excluídos, levando-os a entrar em lógicas mais redundantes de precarização (Wuhl,1992; Rodrigues, 2010).

No quadro institucional, as políticas sociais de inclusão integram um sistema de ação complexo resultante de múltiplas causalidades e diferentes atores e campos de ação social e pública, envolvendo necessariamente relações de poder, sendo, portanto, conflituais e qualificadoras da democracia e do projeto de inclusão social das sociedades (Ivo, 2004).

O trabalho social é cada vez mais paradoxal, já que, ao mesmo tempo que tem que cumprir um papel de integrar e de se abrir a um projeto profissional e/ou formativo por parte dos/as cidadãos/ãs, é alvo de uma vigilância e controlo quantificados comandados pela

instituição/Estado. Assim, uma das maiores contradições nas sociedades hiper-modernas reside entre os dispositivos e as modalidades de execução no terreno das políticas sociais: por um lado existe um beneficiário com um percurso, uma história e um projeto singular e por outro temos os enquadramentos institucionais que definem as ações e os programas para categorias da população, em função das suas características económicas e do estado do mercado do emprego. Aqui juntam-se outros requisitos que não são compatíveis com a responsabilidade individual de cada um e a gestão das políticas públicas que sujeitam a ação coletiva e o social aos critérios quantitativos e produtivos (Delory-Momberger, 2009).

Ao mesmo tempo, estas políticas sociais revelam também uma natureza paradoxal: estão cada vez mais assentes na desconfiança, mostrando-se paternalistas e protecionistas, uma vez que simultaneamente afirmam proteger o/a cidadão/ã numa situação em que ele/a é “vítima”, desde que mantenha essa situação (ex: a política do RSI pode ser vista como uma política deste tipo, ou seja, protege o cidadão desde que ele se mantenha como excluído). Neste sentido, estas políticas não só mantêm a estigmatização como funcionam muitas vezes como mecanismos de controlo.

O local, como espaço administrativamente configurado, tem-se vindo a tornar o campo de testes desta ação pública de acordo com a mudança de política social que, juntamente com o aparecimento de conceitos e dispositivos, dão conta de novas formas de compreender a ação social. Desenvolveram-se novos dispositivos de inserção social local, transversal e parterial da exclusão social (agências de desenvolvimento local, serviços de proximidade, empresas e contratos de inserção,...) (Hamzaoui, 2005), mas parece constatar-se uma oposição entre aqueles que concebem estes dispositivos/projetos a nível central e aqueles que os executam a nível local.

Por outro lado, na ação social e local, passam a proliferar figuras profissionais que vêm ocupar um espaço que era anteriormente atribuído apenas ao/à Assistente Social (animador/a sociocultural, educador/a de adultos, mediador/a,...) e que se vêm confrontadas com ambiguidades ao nível da sua ação, uma vez que, tal como refere Ferreira (2008), a partir de um estudo que desenvolve com profissionais da ação social, *“Os trabalhadores sociais enfrentam, hoje, situações complexas que, frequentemente, se traduzem numa tensão entre uma intervenção que pretende ser de ajuda, mas que pode transformar-se, através de uma acção directa e deliberada ou em resultado de representações sociais a ela associadas, numa acção de*

controlo” (p. 566). Também estas ambiguidades são descritas por Correia e Caramelo (2003), quando comparam as lógicas de mediação mais paternalistas e securitárias, assentes numa noção de controlo e sanção e as mais maternalistas, mais próximas de um modelo de justiça e de controlo mais subtil. No fundo, o que se verifica é a proliferação de figuras profissionais que se inscrevem e se movem num continuum entre as figuras da assistência, do acompanhamento, da mediação, do controlo.

Tendo em conta as ambiguidades existentes nos papéis dos profissionais de intervenção social, que oscilam entre aplicadores e controladores do cumprimento das políticas e medidas de inclusão e controlados por políticas e medidas definidas fora do seu poder, parece pertinente criar-se um espaço privilegiado para, através da escuta destes diversos profissionais, se construir um conhecimento assente nas suas representações sobre essas medidas, os indivíduos e as populações, para que possam ser instituídos mecanismos mais eficazes para o exercício da ação e intervenção.

Assim, com esta investigação de doutoramento, financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, intitulada “*Inclusão Social, Formação e Empregabilidade: uma análise crítica de políticas, dispositivos e discursos*”, pretende-se contribuir para a produção e divulgação de conhecimentos que sejam relevantes para a reflexão e ação dos atores sociais na concretização de políticas de inclusão social, de empregabilidade e de formação, sendo os seus objetivos gerais: a) problematizar os discursos políticos, sociológicos, económicos e da intervenção que definem o campo da exclusão social e das políticas de formação e emprego para a inclusão social; b) analisar as relações entre esses discursos e os de outros atores que se movimentam no fenómeno da exclusão (excluídos, técnicos, formadores/as, empregadores, instituições locais) e seus efeitos nas práticas de intervenção e de promoção da inclusão social.

Secção 2. Análise das representações sociais sobre as medidas de incentivo à empregabilidade/formação

Neste artigo, e caracterizando de forma sucinta os profissionais entrevistados, constata-se que todos intervêm no concelho de Espinho, num de três bairros sociais, sendo que a maioria trabalha neste concelho há mais de 10 anos, o que poderá ser indicativo do conhecimento aprofundado sobre as problemáticas em questão, neste concelho. Em termos profissionais, foram entrevistados

4 tipos distintos de categorias, embora se destaquem os Técnicos Superiores de Serviço Social e os Técnicos Superiores de Psicologia (Cf. Tabela 1).

Categoria Profissional				Tempo de trabalho no concelho de Espinho				
Serviço Social	Psicologia	Educação Social	Animação Sociocultural	0-5 anos	5-10 anos	10-15 anos	15-20 anos	+ de 20 anos
9	7	3	1	2	5	8	3	2

Tabela 1. Caracterização profissional dos 20 técnicos de intervenção social entrevistados

Nos momentos de entrevista convive-se com representações, perceções, experiências, sentimentos, afetos pessoais e, como tal, não se poderá esquecer que cada entrevistado faz parte de uma idiosincrasia, tem uma história de vida diferente e diferentes “histórias” para contar. São momentos movidos por opiniões e reflexões pessoais, uma vez que estamos a falar de objetos que são humanos e quando falamos com eles sobre eles, sobre as suas experiências e representações, introduzem no seu discurso o que falamos acerca deles próprios.

De forma a tornar mais clara a compreensão da análise, optou-se por apresentar as representações dos profissionais, organizadas em sub-temáticas.

Desta forma, começar-se-á por descrever as suas representações acerca da medida de Rendimento Social de Inserção (RSI), uma vez que esta abrange todos os beneficiários acompanhados por estes técnicos e é a medida que enforma, através do seu Programa de Inserção, a obrigatoriedade de frequência/aceitação por parte dos beneficiários de medidas de incentivo à empregabilidade e/ou educação/formação.

Num segundo momento, a análise incidirá sobre as representações que os profissionais têm sobre as medidas de incentivo à empregabilidade e/ou educação/ formação, relativamente quer à sua conceção, quer à sua implementação

Num último momento, irão ser analisadas as representações que possuem sobre o impacto das medidas de incentivo à empregabilidade e/ou educação/formação na vida dos beneficiários.

2.1. Representações sobre o Rendimento Social de Inserção

Quando se analisa a medida do Rendimento Social de Inserção (RSI), tal como legalmente formulada, esta pode ser definida como uma prestação do regime não contributivo da Segurança Social, que garante a todos os indivíduos a reposição da diferença entre os seus rendimentos reais e um limiar mínimo de rendimento tomado como referência. De facto, é referido no decreto de Lei 283/2003 que o objetivo do Rendimento Social de Inserção é “(...) *promover efetivamente a inclusão dos mais carenciados, privilegiando a inserção (...) assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária*”.

É precisamente no pressuposto de que o RSI deve contribuir para a satisfação das necessidades mínimas dos indivíduos através de uma prestação pecuniária, que se encontra a grande contradição com a realidade, segundo as representações dos entrevistados, que consideram que esta medida não consegue suprir as necessidades básicas de certos agregados e ainda menos contribui efetivamente para retirar as pessoas de uma situação de pobreza:

“Não tira ninguém da pobreza, o rendimento social não tira ninguém da situação de pobreza, não tira, as pessoas continuam a estar limitadas; nós temos um agregado familiar, com uma mãe e dois filhos, que recebe 200 e tal euros, não recebendo mais nada, como é que tira de uma situação de pobreza? Não tira... nenhum beneficiário de rendimento social deixa de ser pobre...” (Entrevistado 7);

“(...) quando as pessoas falam de rendimento mínimo e dizem que é uma medida que gasta demasiado dinheiro, eu gostava que as pessoas viessem ver quem vive do rendimento mínimo, porque viver com 170 euros, que é mais ou menos por uma pessoa ou o que uma pessoa pode receber, no máximo 170 e tal euros e pagar renda, água, luz, gás e comida, é impossível, a pessoa não consegue pagar tudo. (...)” (Entrevistado 12).

“(...) era impossível, as pessoas morrem só com isto... E eu acho que é muito trabalho, muito apanha o osso, para uma situação irrisória... Que se desse mais dinheiro, que se estivesse mais perto das pessoas, que houvesse mais resposta de trabalho... (...) também se eu começo a fazer uma gestão com as pessoas... “Então vamos lá ver, então o que é que recebe, quais são as suas despesas?”. Eu realmente olhando para a pessoa de verdade eu se calhar chego a ver que aquela família realmente não tem como dar comida aos filhos. E que respostas é que eu tenho aqui?” (Entrevistado 9).

Para além de não combater a pobreza, é sentido que o RSI acaba por ser uma medida algo injusta, com regras e procedimentos que, muitas vezes, e cada vez mais, levam a que menos indivíduos possam dela beneficiar:

“Não consegue combater com eficácia a pobreza e neste momento trata os utentes de uma forma que eu acho injusta, porque o cumprimento já era necessário, uma série de ações, estar disponível para emprego, não poder faltar a uma data de coisas, isso sempre existiu. Mas agora existem na medida formas quase camufladas de cessar, de penalizar (...)” (Entrevistado 18)

“(...) para mim é uma medida boa, que ainda bem que foi implementada, mas que não está a tomar, ou seja, o funcionamento dela é que havia arestas ali a serem limadas, na minha opinião e cada vez mais a gente penaliza, vamos dizer assim, quem usufrui da medida; cada vez mais há uma fiscalização apertada, cada vez mais...”(Entrevistado7).

Por outro lado, se analisarmos não o objetivo de se constituir como uma medida pecuniária de combate à pobreza, mas a sua dimensão de inclusão progressiva em diversas esferas da vida do indivíduo, existe da mesma forma por parte dos técnicos um sentimento de descrença sobre a eficácia desta medida:

“Porque o RSI é assim, quando começam a criticar a medida, a dizer que é injusta e para que é que isto dá eu realmente não tenho sustentação daquilo, porque eu acho que a legislação que foi criada está muito longe do real... Eu acho que foi uma medida pensada em secretária... Acho que a medida é cada vez mais ridícula, porque não tem inserção, porque andamos... vou usar uma expressão assim um bocado... mas andamos tipo cães a ver se a pessoa não anda a fazer o biscate de andar a tirar a sucata ou se não fazia um trabalhinho aqui ou acolá (...) e percebemos uma coisa ao nível do RSI, nós não estamos preparados, os técnicos não estão preparados para falar e para tentar arranjar soluções... porque as soluções, lá está, os programas e as ações são tão rasas, são tão no limítrofe daquilo que é a pobreza e que eu acho que já roça o desumano, que não tenho respostas para estas novas situações...” (Entrevistado 9).

Esta ausência de soluções está muito condicionada quer por um contexto global (mas também local) de crise, sobretudo ao nível do mercado de trabalho, quer pelo perfil de competências de alguns dos beneficiários, o que tem vindo a colocar em causa o potencial de integração e transitoriedade que o RSI teria através da contratualização que se faz com quem dele beneficia, o que constituiu uma limitação à própria intervenção técnica:

“(...) temos dependentes, temos, temos pessoas que efetivamente são dependentes, mas temos que olhar as pessoas que ficam dependentes de uma medida, porque têm baixa escolaridade e não conseguem nenhuma integração profissional, não é, que lhes daria autonomia face a uma medida (...)” (Entrevistado 7).

“(...) mas para mim por vezes não se torna transitória, torna-se efetivamente para sempre e isto para nós é complicado, porque temos pessoas que nós sabemos perfeitamente que nunca vão ser integradas no mercado de trabalho, por saúde, por qualquer motivo ou por outro motivo qualquer, pronto, sabemos que não vão ser

integradas e não há alternativa, não há uma pensão...(...) Torna-se crónico, não faz sentido nenhum, não há alternativa...” (Entrevistado 15).

“(...) o rendimento social pressupõe uma negociação que na prática quase ou nada existe, porque a gente chega lá e tem um contrato e esta ação tem de estar, o emprego tem de estar (...) Quando tu fazes uma contratualização em ação social ou em RSI, para pessoas em idade ativa, a formação e o trabalho são ações obrigatórias, que tu nunca consegues cumprir. Nós temos uma taxa de concretização de 29, 30, 40%, porque essas ações nunca são cumpridas, porque não há resposta externa.” (Entrevistado 20).

Assim, apesar de uma das dimensões legalmente definidas pelo RSI é que esta medida seja transitória e que resulte numa combinação entre o direito à prestação e o sistema de obrigação-direito de inserção por meio da obrigatoriedade de seguimento em um programa de inserção social (Rodrigues, 2009), sendo que idealmente este processo de inclusão é co-construído e negociado pelo beneficiário e Equipa técnica de acompanhamento (devendo ser tido em conta o percurso, experiências e expectativas dos indivíduos face à sua inserção), a verdade é que os profissionais entrevistados consideram que esta co-construção e negociação é, na realidade, praticamente inexistente. Um dos entrevistados considera mesmo que o RSI é uma medida que serve mais os interesses dos técnicos do que os dos beneficiários, uma vez que impõe a abertura da esfera privada da sua vida ao escrutínio técnico:

(...) apesar de tudo é o único recurso e instrumento que nós temos, infelizmente digo isto, porque se as pessoas não usufruírem do Rendimento Social de Inserção muitas vezes nós não conseguimos ter uma intervenção tão chegada, porque as pessoas têm o seu direito à privacidade, não haver interferências na sua própria vida (...) quando as pessoas usufruem do Rendimento Social de Inserção faz parte do acordo um conjunto de medidas que lhes são transmitidas na assinatura do acordo e aí sim as pessoas percebem que vão ser alvo da nossa intervenção, que se têm de abrir a essa intervenção e isso facilita-nos trabalhar um conjunto de situações.” (Entrevistado 14).

Apesar de a maioria dos entrevistados se posicionar de forma crítica perante a medida do RSI, contestando a forma como foi concebida e está a ser implementada, também existe simultaneamente a perceção, mesmo por parte dos mesmos profissionais, de que a não transitoriedade da medida poderá dever-se à própria inação de quem dela beneficia, criando-se uma forma de subsidiodependência, mesmo com um valor pecuniário considerado baixo:

“Se calhar se pensar, muito dificilmente conseguirei ver uma família em que os pais sejam beneficiários de RSI e que os filhos não tenham passado por esta medida, muito dificilmente.(...) é o que eu digo, não se corta este cordão umbilical, é o facilitismo e o “Se eu tenho 25 anos e continuar a viver assim é bom”. (...) Não, não consigo ver

ajuda, a subsidiodependência que está a criar, não consigo ver isso como ajuda. No ponto de vista deles se calhar, no meu é que não. (...) mas acho que também é um encostar muito a esta medida, não é” (Entrevistado 1).

“O Rendimento Social de Inserção, se calhar em alguns aspetos tem toda a razão de ser, noutras aspetos gerou de facto ainda mais a subsidiodependência. (...) Acho que já se tem cortado um bocado, mas que realmente ainda se tem de dar ali outras voltas, porque para algumas pessoas tira-lhes um bocado a capacidade de lutar por uma vida mais autónoma, outras para tentarem contornar o sistema...” (Entrevistado 2).

“(...) o rendimento social de inserção é uma situação pecuniária, pouco periódica, para ser avaliada e é claro que se as pessoas virem bem as coisas ela existe desde 97... mas estamos em 2014, não vamos tapar o sol com a peneira... há pessoas que estão desde o início... possivelmente é como dizem, que inicialmente as pessoas tiveram mais possibilidade de trabalho ou foi dada muita formação no sentido de adquirirem competências para serem integradas e elas não aderiram... Agora mesmo que a gente tente isso não há...” (Entrevistado 9).

Da análise às 20 entrevistas, pode-se concluir que os profissionais consideram que a medida do RSI foi mal concebida e está a ser mal implementada, não cumprindo os seus objetivos principais de se constituir como um apoio pecuniário que garante as condições mínimas de sobrevivência, nem como um instrumento que promove a autonomia e inclusão de quem dela beneficia. No entanto, também é ressaltado que é, na maioria dos casos, o único instrumento técnico disponível para a intervenção social e para o acesso a outras medidas de inclusão social.

2.2. Representações sobre as medidas de incentivo à empregabilidade e/ou educação/formação

Um dos dispositivos de mediação que mais tem tido a função de normalização e/ou socialização e/ou integração e/ou controlo são as medidas de incentivo à empregabilidade e de formação dirigidas a públicos em situação de particular fragilidade e/ou exclusão social, sobretudo que estejam a beneficiar de prestações atribuídas pelo Estado (subsídio de desemprego, RSI). Cada vez mais se entende que a inclusão social de pessoas desfavorecidas e desinseridas deverá passar pela formação e pela integração laboral. E de facto, ao analisar-se a medida do RSI (já anteriormente referida), verifica-se que no obrigatório Programa de Inserção se encontram sempre e invariavelmente as ações do emprego, da educação e da formação.

Ao analisar as representações dos profissionais entrevistados sobre as medidas de incentivo à empregabilidade (sobretudo os Contratos de Emprego-Inserção +) e as medidas de formação,

constata-se que predominam sentimentos contraditórios sobre a forma como são concebidas, implementadas e aproveitadas pelos diferentes intervenientes.

Se recuperarmos a questão da obrigatoriedade da aceitação/frequência nestas medidas como parte do Programa de Inserção do RSI, verifica-se que os profissionais referem esta questão de forma constante, reconhecendo que não há um aproveitamento real destas medidas pelo seu carácter obrigatório, uma vez que a obrigatoriedade resulta na geração de relações com a formação marcadas pela não construção de sentido e mesmo de desvinculação face àquela.

“(...) muitas vezes até pela obrigação... que este é o problema da medida do rendimento social de inserção, que tem muitas potencialidades mas depois tem aqui uma questão que eu acho que desvirtua um bocadinho o objetivo, porque muitas vezes as pessoas vão à formação porque são obrigadas, têm de estar inseridas, porque a sensação que eu tenho e daquilo que eu vou falando é que as pessoas acabaram por não tirar o proveito que poderiam ter tirado com estas ações.” (Entrevistado 3)

(...) vão por obrigação, grande parte delas vão por obrigação e o que eu vejo, na prática, é que muitas delas não adquirem 30% das competências que supostamente deveriam de ter adquirido nesse tipo de formações.” (Entrevistado 8)

Por outro lado, o propósito principal das medidas é considerado por alguns/mas entrevistados como uma forma, não de incluir realmente, mas de camuflar estatísticas ou de ocupar quem beneficia de prestações sociais:

“Isso não, para mim isto é um tapa buracos, é tapar o sol com peneira, isto aqui é ocupar por ocupar, não faz sentido (...) Em ocupar as pessoas, olhe, em tapar buracos, ora deixa fazer isto para dizer no Centro de Emprego que estão x empregados, que estão mais não sei quantos num CEI+, estatísticas, é, isso não faz sentido.” (Entrevistado 15)

“(...) eu acho que, a dada altura, se entrou num caminho de, como é que eu hei-de dizer, de não valorização muito da formação. (...) Pelos outros e pelas pessoas, porque a dada altura o que interessa é ter as pessoas integradas numa formação, pronto, mantê-las ocupadas e não interessa tanto estabelecer um plano e dizer “Ok, a experiência que tens é esta, então vamos tentar arranjar-te uma formação dentro da tua área” (...).” (Entrevistado 4)

Mas é sobretudo ao nível da sua implementação que se verificam as maiores contestações às medidas de incentivo à empregabilidade e à medida da formação.

Relativamente à formação, as principais críticas são a propósito do diagnóstico das necessidades formativas das pessoas (uma vez que, muitas vezes, não tem em conta nem as motivações/experiências pessoais e profissionais dos participantes) e do local (não se investindo,

por vezes, nas áreas de maior procura, nem se escutando as necessidades dos empregadores); ao encaminhamento realizado; à curta duração das ações formativas e à sua segmentação (e não definição de percursos integrados e coerentes).

“Acho é que, muitas vezes, não são adaptados à realidade do país, porque temos imensas pessoas, e quando nós tentamos definir um plano para aquela pessoa ou família, nós debatemo-nos logo com um problema: não sabe ler nem escrever, como é que vai frequentar um curso de equivalência ao 6º ano, que exige requisito mínimo o 6º ou 9º, se nem sabe ler nem escrever?” (Entrevistado 14)

“Para 12º ano, esqueceram-se de quem tinha a 4ª classe por exemplo. A maior parte da nossa comunidade tinha baixa escolaridade e havia pessoas que nem o 1º ciclo tinham concluído e nós queríamos dar resposta e a prioridade do governo era o 12º ano. (...) Eu conheço pessoas que efetivamente deixaram de estudar no 9º ano e tiveram um percurso de 10 anos em formação e nunca tiveram acesso à certificação profissional...” (Entrevistado 16)

“(...) se calhar o encaminhamento é feito ou foi feito e os defeitos estão a vários níveis, mas se calhar têm sido feitos em magotes, em grandes grupos e não atendendo às especificidades das pessoas.” (Entrevistado 8)

“Para já porque a formação, no meu entender, está a ser muito mal construída. Mas são 2, 3 meses, só da parte da tarde, são coisas muito superficiais, também não é dali que uma pessoa vai sair com um conhecimento, não é? (...)” (Entrevistado 1)

“(...) o que não teve impacto foi não dar seguimento à formação e depois andar, eu só acho a formação má um bocadinho neste sentido, entre aspas, é que dão uma formação numa área, depois não dão continuidade àquela formação, depois passam para outra e depois passam para outra... isso aí eu não estou de acordo, temos as pessoas, como eu digo, que fazem coleção de cursos e isso para mim não faz sentido.” (Entrevistado 15)

Estas representações por parte dos profissionais entrevistados vêm também ao encontro de estudos que mostram que os beneficiários que frequentam medidas de formação também sentem que os cursos apresentam uma inadequação da carga horária, referindo haver uma ausência de tempo para o desenvolvimento de competências (Ribeiro, 2012).

Quando se analisam as medidas de incentivo à empregabilidade, as críticas são sobretudo à forma como é permitido haver um aproveitamento por parte das instituições e empresas, que servem sobretudo os seus propósitos e não o da inclusão de indivíduos em situação de exclusão social:

“É assim, os empresários para eles é ótimo, porque durante 1 ano e as instituições durante 1 ano têm lá o beneficiário e têm um custo muito mais reduzido do que se tivessem de fazer um contrato de trabalho com alguém para ir lá trabalhar, cumprir...” (Entrevistado 5)

“Agora, também temos consciência que existem muitas empresas que só aproveitam a parte dos incentivos e quando os incentivos terminam não é dada continuidade. No fundo é ter mão-de-obra mais barata.” (Entrevistado 16)

“Depois também acho que os empresários aproveitam-se muito destas políticas sociais para não contratar, não é? Porque quando tu tens oportunidade de ter um hoje, outro amanhã por 80 euros por mês, nunca ficas com aquela obrigatoriedade de ao fim de 3 anos ter de contratar, portanto acho isso. (...) São, são muito aproveitados e pior, é que são muito aproveitados e depois são aproveitados para o que ninguém quer fazer, não é?” (Entrevistado 20)

Assim, relativamente às representações sobre as medidas de incentivo à empregabilidade e/ou formação, existe uma tendência para tecer críticas negativas à forma como foram concebidas e estão a ser implementadas, partindo da sua experiência profissional e concreta para sustentar tais representações.

A maioria dos entrevistados posiciona-se contra a obrigatoriedade de frequência destas medidas, que contraria as suas potencialidades de inclusão, uma vez que parece encarar-se a apropriação da formação, não como um direito, mas como uma obrigação, um dever. Por outro lado, ressalta também a crítica que fazem à forma como estas medidas são implementadas, uma vez que acabam por não servir os interesses de quem delas beneficia, mas, muitas vezes, dos empregadores, por permitir que beneficiem de mão-de-obra sem que depois a contratem de forma permanente, e do próprio Estado, na forma como contribuem para “melhorar” as estatísticas de desemprego.

Estas representações vêm ao encontro daquelas que beneficiários destas medidas também têm acerca destas medidas, uma vez que sentem que a criação de políticas de educação e formação para adultos, ao invés de se tornar um mecanismo de inclusão social parece ter-se tornado um mecanismo de regulação social e de gestão política das estatísticas de desemprego, sem ter em conta as necessidades dos contextos locais e, acima de tudo, as necessidades deles próprios, que são pressionados a formar-se (Ribeiro, 2012).

2.3. Representações sobre o impacto das medidas de incentivo à empregabilidade e/ou educação/formação na vida dos beneficiários

Nas entrevistas realizadas não só se procurou auscultar as representações dos profissionais sobre as medidas e dispositivos de inclusão, mas também compreender que impacto destes vislumbram na inclusão dos seus beneficiários. Entenda-se que aqui a inclusão pode ser concebida e significada de diversas formas por estes atores, tal como se pode concluir da análise que irá ser apresentada.

A análise das entrevistas realça, tal como referido por Lousada (2008), que a procura de formação profissional e de medidas de promoção de empregabilidade, na grande maioria dos casos, estará mais associada à obtenção de uma bolsa ou de um complemento ao RSI, do que à procura de qualificação/competência profissional/inserção socioprofissional:

“(...) como a gente costuma dizer e quando falamos da formação “Vem aí mais uma, é para ganhar o subsídio de alimentação!”. Não vão para lá com o intuito de “Vou aprender uma coisa nova e depois vou aplicar”, não é (...) vão pelo subsídio (...)” (Entrevistado 1)

“(...) nós temos pessoas que têm formações até dar com pau, porque enquanto vai havendo é uma forma de... Não é vista a formação, por muita gente, por muitos beneficiários nossos, a formação não é vista como uma mais valia em termos de credibilidade habilitacional, “Eu não vou para aprender uma profissão, eu vou porque tem uma bolsa financeira por mês e em vez de estar em casa a receber RSI ou se calhar nem tenho direito à prestação ou só tenho direito a 100 euros, eu vou para a formação e recebo 400!”, está a perceber? É essa a vantagem.” (Entrevistado 5)

“Tem se lhes trazer dinheiro, se lhes trazer dinheiro, a bolsa, se trazer dinheiro ótimo, para eles é positivo, se trazer só aumento de competências ou de escolaridade não é vista como uma resposta necessária.” (Entrevistado 7)

“(...) muitos só iam fazer só mesmo pelo valor que recebiam (...) É, os próprios pais até já vão pedir para os filhos, “Ai se tiver um cursozinho”, nem vai pedir trabalho agora, muitas vezes chegam lá e dizem “Ai se tiver um cursozinho para o meu filho”, tanto faz que seja de geriatria como de jardinagem, não interessa, o que interessa é ter um cursozito até para ter algum dinheiro para eles, nem é propriamente...” (Entrevistado 17)

Num outro estudo desenvolvido com beneficiários de prestações sociais integrados em medidas de formação (Ribeiro, 20012) conclui-se igualmente que as motivações iniciais para a frequência da formação é a existência de uma bolsa de formação que permite adquirir um meio de sobrevivência económica, conduzindo, portanto, a que, quer no que respeita ao acesso, quer ao impacto da participação nestas medidas, estes sustentam-se, muitas vezes, num imperativo de

ordem material: o facto de participarem numa destas medidas aumentará as vantagens económicas e permitirá a sua sobrevivência.

No entanto, os profissionais entrevistados também reconhecem outro nível de impacto da frequência destas medidas, nomeadamente ao nível relacional e do questionamento da acomodação a modos de vida interiorizados e exteriorizados ao nível das suas práticas sociais:

“(...) enquanto há este ano, não é, há rotinas que se quebram, graças a deus, e há um bocadinho de autonomização e esperamos nós que eles valorizem isto e que lhes crie mais vontade para depois continuarem a procurar trabalho, não é, que gostem de trabalhar. (...) Por exemplo, nós temos aqui situações de pessoas aqui do bairro, que além do dinheiro temos outros fatores, temos o isolamento, temos a situação de estar em casa com situações de depressão, temos situações familiares em que o convívio de 24 horas dentro da mesma habitação é prejudicial e além destes 180 euros que lhe vamos atribuir, temos o benefício de ela sair de casa, de conversar com outras pessoas, de arejar como tanto pedem, de ver coisas novas e isto quantificado também é dinheiro, não é?” (Entrevistado 1)

Agora, tem pontos positivos, claro que sim, a pessoa habitua-se a algumas regras, a alguns hábitos, a cumprir horários, aprende sempre alguma coisa, fica sempre qualquer coisa, conhece outras realidades, outras pessoas, tem obviamente aspetos positivos.” (Entrevistado 6)

Frequentemente o impacto é, assim, associado a dimensões pessoais e relacionais: a (re)criação de sociabilidades e o quebrar o isolamento, pelo que nestas circunstâncias o sentido estratégico da formação, isto é, a sua “formatividade”, está relacionada, nas palavras dos técnicos, com a transformação que pode promover em quem a frequenta ao nível dos elementos da sua rede e da natureza dos seus vínculos (Correia e Matos, 1996).

As representações destes impactos estão em consonância com aquelas que os beneficiários também sentem, uma vez que, analisando trabalhos de investigação nesta área desenvolvidos por Amaro (2009), Soares (2009) e Ribeiro (2012) percebe-se que, muitas vezes, à medida que os formandos são impelidos à formação emergem fatores de natureza social e psicológica que os incentivam de facto a aderirem à formação, permitindo-lhes integrar grupos e, dessa forma, colmatar o isolamento e solidão pessoal em que a maior parte se encontra.

Em alguns casos, sobretudo quando analisadas as representações sobre as medidas de promoção de empregabilidade (como os CEI), os profissionais entrevistados consideram que poderá resultar um impacto positivo ao nível da integração profissional, estando esta, no entanto, muitas vezes dependente do investimento que o beneficiário faz nelas:

“...porque de facto, realmente, as pessoas depois não mostram real vontade, real implicação e investimento que seria exigido. Nós também já tivemos... ainda há pouco falei de um caso de sucesso de um CEI que ficou cá a trabalhar, mas também já tivemos casos de CEI que depois as pessoas não corresponderam, ou porque começaram a faltar, ou porque iam ao médico e não traziam justificação, ou porque chegavam mais tarde e não percebiam que nós também temos de cumprir horários...” (Entrevistado 6)

“Mesmo quando acaba o CEI pode acontecer várias coisas, nós já tivemos utentes aqui que entraram cá por CEI e ficaram a trabalhar na Instituição que a posteriori lhes fez contrato, a instituição tem apostado bastante nisso ultimamente. Logo aí tem uma vantagem de poder ter um emprego, entre outras. Mesmo que depois acabe o CEI e não fique cá pode ter despertado na pessoa o interesse...” (Entrevistado 4)

Apesar destes impactos positivos, a maioria dos entrevistados considera que o impacto das medidas de formação e de promoção da empregabilidade se verifica apenas durante o período de vigência das medidas, não havendo percepção de impactos prolongados no tempo e na vida das pessoas:

“Quando nos dizem que vai abrir um CEI nós pensamos que é fantástico, mas o tempo vai passando e sabemos que vai voltar e volta, efetivamente volta, porque as pessoas depois não têm, tipo, sabem que aquilo é sazonal, é precário, tipo aquilo vai ter um início e tem um fim, ponto final.” (Entrevistado 5)

“(...) eu acho que muitas vezes é temporário, não é tanto a pensar nas pessoas, porque chega ao fim e aquelas pessoas voltam para a situação em que estavam e nós temos várias situações destas, acho que são boas medidas, mas falta ali qualquer coisa, porque na prática, a pessoas está ali mas depois volta para a situação em que estava, não é suficiente.” (Entrevistado2)

“Honestamente, até da avaliação que nós fazemos, é o seguinte: as pessoas fazem o CEI+ mas depois acabam outra vez na medida e isto também acontece muito na formação, acabam de fazer a formação e agora não se autonomizam.” (Entrevistado 10)

“Os CEI+, como já estamos aqui há alguns anos desde que essa medida foi implementada, o que verificamos é que é uma forma da pessoa estar 1 ano, na melhor das hipóteses, fora da medida e depois volta, porque não havendo capacidade do empregador de manter depois essa pessoa a trabalhar, depois ela acaba por voltar para a medida de RSI. Teve algum tempo ocupada, sentiu-se útil, ok, houve esse benefício, mas o impacto a médio, longo prazo é muito baixo.” (Entrevistado 18)

Assim, ao nível das representações dos profissionais sobre o impacto das medidas de incentivo à empregabilidade e/ou educação/formação na vida dos beneficiários, constata-se que, apesar do reconhecimento de impactos ao nível material e relacional ou pessoal, estes estão muito limitados ao período no qual decorrem as próprias medidas, havendo poucos exemplos de

integração socioprofissional após o seu término, havendo exemplos vários de indivíduos que retornam de forma constante a medidas de formação.

Conclusão

A auscultação de atores que estão envolvidos de forma próxima, técnica e relacional com as medidas de promoção da inclusão social de pessoas em situação de fragilidade e/ou exclusão social, permite-nos ter leituras mais intersubjetivas da realidade social. Ainda que tenhamos de reconhecer que a análise qualitativa não acalenta como objetivo qualquer poder de generalização, os pressupostos desta investigação assentam na adoção de um método fenomenológico, partindo-se da ideia de que se pode deixar o fenómeno falar por si, com o objetivo de alcançar o sentido da experiência, ou seja, o que “*a experiência significa para as pessoas que tiveram a experiência em questão e que estão, portanto, aptas a dar uma descrição compreensiva desta.*” (Holanda, 2006, p. 371).

Neste sentido, com este artigo alguns questionamentos importantes podem ser realizados, tendo em conta as vozes escutadas, deixando-se algumas pistas para futuras reflexões.

Podemos desde logo começar por questionar a real autonomia de beneficiários de prestações sociais na construção do seu projeto de inserção, uma vez que as políticas de inclusão social, ao definirem como obrigatório o envolvimento dos adultos em dispositivos de empregabilidade/formação, estão a produzir um adulto assistido e encaminhado em trajetórias cujo sentido lhes escapa e, como tal, a produzir um sentido para o que se identifica como “inserção” e um desapossamento da condição de sujeito do adulto que é assim “ativado”. Parece verificar-se aqui uma ironia infeliz: em nome da ativação, o sujeito é essencialmente tornado objeto passivo e é mesmo desativado como sujeito/cidadão.

Mais ainda, pode-se interrogar até se os próprios profissionais neste processo têm qualquer autonomia, já que em larga medida estes são dispositivos que escapam à sua agência social – não participam da sua conceção e são limitados e condicionados na sua implementação.

Assim, a indicação de beneficiários de determinadas prestações sociais para a frequência de medidas de empregabilidade/formação poderá não estar a contribuir para aquilo a que se propõe

e de facto, muitas vezes acaba por funcionar em sentido inverso, ou seja, despoletando processos de resistência e de diferentes modos de desistência, quer de beneficiários, quer de profissionais.

Outra questão que neste momento se torna pertinente colocar é a de saber em que medida estas políticas constituem e são realmente integradas enquanto modalidades pró-ativas de resolução de problemas, como o Desemprego de Longa Duração ou a dependência de prestações sociais (como o Rendimento Social de Inserção) ou se não são estratégias reativas decorrentes da mudança e de exigências de momento, funcionando, enquanto tal, como instrumento de gestão do desemprego.

Reconhece-se aqui que, apesar da importância que estas pistas de investigação já assumem, se terão de analisar discursos de outros atores que se movimentam no “palco” do fenómeno da exclusão/inclusão. Isto porque, nesta investigação, as questões a que se pretende responder prendem-se sobretudo em perceber os comos e os porquês, pelo que irá ser dada também voz às experiências/representações que beneficiários de prestações sociais e empregadores possuem relativamente a estas políticas e medidas de promoção da inclusão.

Com a realização desta investigação tentar-se-á, assim, apreender as tensões e inter-relações entre políticas de inclusão centradas na formação e na empregabilidade, dispositivos locais de inserção e dinâmicas do tecido social e produtivo e, desta forma, contribuir para repensar as políticas e dispositivos de inclusão.

Bibliografia

Amaro, Sandra (2009), “Entre o Rendimento Social de Inserção e as Novas Oportunidades: posicionamento face às medidas”, Tese de Mestrado em Sociologia, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Portugal.

Botelho, André (2010), “As políticas sociais para a inserção de grupos em desvantagem face aos mercados de trabalho: a génese da resposta sistémica do estado português”, Tese de Mestrado em Política Social, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Portugal.

Bruto da Costa, Alfredo (1998), *Exclusões Sociais*, Lisboa: Gradiva Publicações, Lda.

Carrilho, Tiago (2008), “Conceito de parceria: três projectos locais de promoção do emprego”, *Análise Social*, vol. XLIII (1.º), pp. 81-107.

Correia, José Alberto e Matos, Manuel (1996), “Contributos para a produção de uma epistemologia das práticas formativas: análise de uma intervenção no domínio da saúde comunitária”, *Educação de adultos em Portugal: situação e perspectivas: actas*, pp.333-346.

Correia, José Alberto; Lopes, Amélia e Matos, Manuel (1999), *Formação de Professores: da racionalidade instrumental à ação comunicacional*, Porto: Edições ASA.

Correia, José Alberto e Caramelo, João (2003), “Da Mediação do Local ao Local da Mediação: Figuras e Políticas”, *Educação, Sociedade & Culturas*, 20, pp. 167-191.

Decreto de Lei 283/2003

Delory-Momberger, Christine (2009), *La condition biographique*, Paris: Tétraèdre.

Dubar, Claude (2006), *A crise das identidades – A interpretação de uma mutação*, Porto: Edições Afrontamento

Ferreira, Fernando Ilídio (2008), “A questão social, o Estado e o mito redentor da acção local: lógicas e tensões presentes nas políticas e no trabalho social”, *Sociedade e Estado*, Brasília, vol. 23, n. 3, pp. 555-589, set./dez.

Gaudin, Jean-Pierre (1999), *Gouverner par contrat: l’action publique en question*, Paris: Presses de Sciences de Po.

Hamzaoui, Mejed (2005), *El trabajo social territorializado: Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*, Valência : PUV Publications

Hespanha, Pedro (2002), “Algumas questões de fundo para uma avaliação da nova geração de políticas sociais”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 outubro, Retirado em junho de 2011 de

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044512.pdf> .

Holanda, Adriano (2006), “Questões sobre pesquisa qualitativa e pesquisa fenomenológica”, *Análise Psicológica*, 3 (XXIV), pp. 363-372.

Ivo, Anete (2004), “A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado”, *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), pp. 57-67.

Lousada, Preciosa (2008), “Contributo para o estudo sociológico dos percursos de inserção profissional dos beneficiários de Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social de Inserção, em idade ativa – estudo comparativo entre meio urbano e rural”, Tese de Mestrado em Desenvolvimento e Inserção social, Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Portugal.

Oliveira, Raquel (2004), “Almejando o alargamento da participação dos adultos em atividades de educação e formação: o caso do modelo EFA”, in Lima, Licínio (org), *Educação de Adultos – Fórum III*. Minho: Unidade de Educação de Adultos da Universidade do Minho

Ribeiro, Patrícia (2012), “Da relação com a formação à formação com a relação: vivências, experiências e (re)significações em processos de “Formação para a Inclusão””, Tese de Mestrado em Educação e Formação de Adultos, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, Portugal.

Rodrigues, Carlos Farinha (2009), “O RSI em Portugal – o impacto do RSI na distribuição do rendimento e exclusão”, Comunicação apresentada ao Seminário Europeu “RSI - um direito à integração social”, Lisboa.

Rodrigues, Eduardo (2010), *Escassos Caminhos: Os Processos de Imobilização Social dos Beneficiários do Rendimento Social de Inserção*, Porto: Edições Afrontamento.

Soares, Maria (2009), “E se o presente nos fecha os olhos para o futuro? A inserção profissional face à exclusão sócio-profissional”, Tese Mestrado em Sociologia, Faculdade de Letras da Universidade de Porto, Portugal.

Sousa, Liliana; Hespanha, Pedro; Rodrigues, Sofia e Grilo, Patrícia (2007), *Famílias pobres: Desafios à intervenção social*, Lisboa: CLIMEPSI.

Wuhl, Simon (1992), *Les exclus face à l’emploi*, Paris, Syros.