

# **Análise da construção política das relações entre inclusão, formação e empregabilidade**

Patrícia Ribeiro, José Alberto Correia, João Caramelo

## **Resumo**

Nas últimas décadas as sociedades pós-modernas têm sido marcadas pela precarização das formas contratuais de relação com o trabalho, enfraquecimento das formas de proteção social e generalização do risco de exclusão. Face a isto, têm-se desenvolvido políticas de inclusão social, que conferem forte centralidade à ativação do indivíduo, territorialização da intervenção e formação como dispositivo de gestão de relação com o trabalho.

A investigação de doutoramento na base deste artigo centra-se na análise das políticas, programas e práticas de inclusão social e processos de territorialização da intervenção, assumindo a forma de estudo de caso no concelho de Espinho.

Pretende-se que a realização desta investigação contribua para a produção de conhecimento no campo das Ciências da Educação, nomeadamente em torno das políticas e processos que articulam as preocupações da inclusão social com as questões da formação/empregabilidade e da sua promoção em contextos locais.

Palavras-chave: exclusão; ativação; territorialização; formação

## **Abstract**

In the last decades the postmodern societies are being marked by precarious work, weakening of social protection forms and generalization of the risk of exclusion. So, there have been developed social inclusion policies that assign a central role to the activation of the individual, the territorialisation of the intervention and professional training/education.

The present research present in this article focuses on the analysis of professional training inclusion policies and territorial processes of intervention , in the form of a case study in Espinho.

It is intended that this research contributes to the production of knowledge in the field of educational sciences, in particular around policies and processes which articulate the concerns of social inclusion with professional training/employability issues and their promotion in local contexts.

Key-words: exclusion; activation; territorialization; professional training

## **Introdução**

Nas últimas décadas as sociedades pós-modernas têm sido marcadas pela precarização das formas contratuais de relação com o trabalho, enfraquecimento das formas de proteção social e generalização do risco de exclusão. Face a isto, têm-se desenvolvido políticas sociais de inclusão, que conferem forte centralidade à ativação do indivíduo, à territorialização da intervenção e à formação como dispositivo de gestão de relação com o trabalho.

A erosão do Estado-Providência, num contexto económico global penalizador, caracterizado pelo enfraquecimento das formas de protecção social e uma orientação mais acentuada para a individualização, adaptabilidade e flexisegurança (Hirata,1997; Castel,1999; Paugam, 2003), marcam também as políticas de inclusão social, que vêm atribuindo maior centralidade ao indivíduo (Lind,1995), assentando menos em lógicas assistencialistas e mais de ativação (Hespanha,2002; Fittoussi e Rosanvallon,1997; Cimeira de Lisboa,2000).

Estas políticas também enfatizam ambivalentemente o trabalho em parceria, em rede e a necessidade de aproximação aos contextos locais nos quais os fenómenos se particularizam (Comissão Europeia,1994; Rodrigues e Stoer,1998; Hespanha,2008), defendendo-se que esta territorialização promoverá mais efectivamente a inclusão social, mas podendo igualmente constituir-se como nova modalidade de controlo social e normalização (Marques,2004).

Por outro lado, a sociedade do trabalho transforma-se em sociedade do conhecimento e a educação/formação passam a ser um bem e não direitos universais. Neste sentido, têm-se desenhado políticas e sistemas de educação/formação de adultos que, apesar de se procurarem legitimar pela necessidade de adequação ao mundo do trabalho, vêm sendo marcados pelo choque entre as expectativas criadas em termos de empregabilidade e as actuais exigências/modos de funcionamento do mercado de trabalho (Tanguy,1999). Estas parecem ser soluções encontradas pelos poderes políticos para os problemas de vidas individuais, mas impondo-se como medidas obrigatórias, reguladoras e de gestão do desemprego (Kóvacs e Lopes, 2009; Hespanha, 2002).

O conhecimento sobre os actores que se movimentam no fenómeno da exclusão não pode passar unicamente pela análise estatística, pois esta é sempre descontextualizada e não permite perceber as especificidades individuais.

A investigação de doutoramento que se tem vindo a realizar tem incidido sobre a análise das categorias utilizadas para conhecer os fenómenos da inclusão social, empregabilidade e formação. Desta forma, tem-se centrado predominantemente na análise das políticas e práticas de formação para a inclusão e processos de territorialização da intervenção, assumindo a forma de estudo de caso no concelho de Espinho, dando voz às experiências/representações de beneficiários de prestações sociais, técnicos, formadores e empregadores, resgatando sentidos que constroem relativamente às políticas de inclusão e formação.

A realização desta investigação permitirá 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, repensar as políticas e dispositivos de inclusão.

Neste artigo, realiza-se uma análise crítica da construção política e das políticas que relacionam inclusão, formação e empregabilidade, definindo-se, desta forma, a problemática que vai enformar o trabalho empírico a ser realizado numa fase posterior.

### **Conceito(s) de exclusão(ões)**

Foi nos anos 90 que a Comissão Europeia introduziu nos discursos a expressão exclusão social para substituir a noção de pobreza, considerando-a não como a fase final de um processo, mas o próprio processo de marginalização (Bruto da Costa, 1998).

Depois do conceito nova pobreza é o de exclusão que se tem generalizado no discurso político/mediático/sociológico. O conceito de exclusão parece ser, assim, um conceito mais recente, que se impõe no final do século XX, e que integra o conceito de pobreza, se define como um processo e não como um estado, com múltiplas causas, com múltiplas definições.

De facto, segundo alguns autores, não existe um estado de exclusão absoluto, já que o indivíduo pode viver, em simultâneo, processos de exclusão em relação a um determinado domínio da vida social e de inclusão relativamente a outros níveis da vida social (Matos, 2000).

Bruto da Costa (1998) refere que a exclusão social é um percurso no qual se verificam várias rupturas na relação do indivíduo com a sociedade, sendo a primeira ruptura em relação ao mercado de trabalho (desemprego). Numa fase extrema da exclusão social existiriam também rupturas familiares, afectivas e de amizade.

Assim, apesar de todos parecerem saber o que é a exclusão, não parece haver quem encontre um sentido único para este fenómeno, talvez devido à multiplicidade de atores e cenários nos quais se enquadra e se estende e à multiplicidade de categorias cognitivas que são accionadas para a definir e conhecer (e também desconhecer).

A exclusão não é um estado. Os processos de exclusão não são naturais, são realidades sociais que resultam do funcionamento ou do disfuncionamento das estruturas sociais. Questionar a problemática da exclusão implica, portanto, questionar o funcionamento institucional, bem como as redes, as teias e os valores que sustentam a interação social (Soares, 2009).

A exclusão surge como resultado da transformação global dos processos de socialização que tendem a desqualificar socialmente muitos daqueles que não entrem e se adequem a uma nova lógica de competências transversais desejáveis (autonomia/responsabilidade/iniciativa).

Mas, uma vez iniciado o processo de exclusão, engendra-se um outro, de exclusão recíproca, patente no afastamento e no isolamento por parte do excluído. Como descreve Pierre Bourdieu (1998:7), “tem-se hoje o sentimento de que o cidadão, sentindo-se rejeitado no interior do Estado (...), rejeita o Estado, tratando-o como uma potência estranha que ele utiliza o melhor possível para os seus interesses”.

Da tomada de consciência do distanciamento que progressivamente o afasta do núcleo duro das relações sociais, decorre a interiorização da desqualificação social, que se enquadra na lógica de etiquetagem, tendo efeitos ao nível identitário, uma vez que a assistência é muitas vezes encarada como algo humilhante que pode alterar o percurso identitário dos indivíduos: pertença a uma categoria social ou estatuto pouco honroso; relação com os técnicos que os obriga a tornar pública a sua vida privada; provar a sua pobreza; aceitar o controlo sobre a sua vida privada; reconhecer o seu fracasso. (Paugam, 2003).

A carga pejorativa socialmente atribuída à condição de beneficiário, de assistido, poderá bloquear a capacidade mobilizadora de inserção social e profissional, gerando naqueles que beneficiam das medidas de prestação social um sentimento de que nunca terão a capacidade de responder às expectativas dos outros, nem de alcançar uma identidade visada para si e desejada pelos outros.

Esta incapacidade parece refletir a existência de uma dimensão simbólica da exclusão, sendo a própria sociedade, com os seus valores, que define se o indivíduo é útil porque responde às suas expectativas através da sua situação profissional e dos seus

padrões de consumo, ou se, por outro lado, não corresponde à norma instituída e, portanto, é marginalizado, estigmatizado e desqualificado.

A dimensão simbólica da exclusão resulta, assim, de uma alteração da identidade do indivíduo, acompanhada de um sentimento de inutilidade, estreitamente vinculado à sua incapacidade de reverter a situação em que se encontra (Castel, 1999).

A exclusão deveria ser, assim, segundo alguns autores, combatida com mecanismos de gestão social que potenciem a inclusão. Nesta perspectiva, a obrigação da inserção não pesaria apenas sobre uma parte, 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).

### **Políticas de inclusão**

É no mundo pós-moderno que se tem vindo a exacerbar nas últimas décadas um fenómeno de dualização: a) aumento da riqueza absoluta produzida, emergência de economias/sociedades ditas do conhecimento e processos de inclusão selectiva; b) aumento do número de pobres, agravamento das clivagens económicas e sociais, desqualificação da mão de obra e exclusão progressivamente generalizada.

Tem-se verificado nestas sociedades uma crise antropológica e económica, uma crise do indivíduo e da socialização, uma vez que

simultaneamente deixam de funcionar as instituições de instauração do laço social e da solidariedade (a crise do Estado-Providência), as formas de relação entre a economia e a sociedade (a crise do trabalho) e os modos de constituição das identidades individuais e colectivas (a crise do sujeito) (Fitoussi e Rosanvallon, 1997:3).

Como refere Fernandes (2006), tem sido notória a desadequação do Estado social aos problemas das actuais sociedades, uma vez que surgiram conflitos entre as exigências do crescimento económico e as necessidades da segurança social e entre a desagregação das estruturas de previdência e o crescimento da exclusão social.

Assim, perante um contexto marcado por crises simultâneas, deixa de ser tolerável que as políticas sociais se centrem numa lógica potenciadora de dependências entre aqueles já dependentes, uma vez que essa seria uma forma de reprodução da própria pobreza e exclusão.

Os Estados assumidamente sociais, que assentavam a sua intervenção em lógicas assistencialistas, começam a sentir necessidade de alterar essas mesmas lógicas no

sentido da ativação, que têm vindo a atribuir uma maior centralidade ao indivíduo (Hespanha, 2002; Fitoussi e Rosanvallon, 1997). Tal como refere Fernandes (2006:118),

se a sociedade industrial produziu um Estado-providência capaz de fornecer às pessoas uma estrutura controlável e previsível, a sociedade da modernidade tardia ou da segunda modernização faz regressar o desconhecido, tornando a sociedade reflexiva e auto-crítica.

Passa-se a encarar os indivíduos como cidadãos ativos e não apenas como assistidos, introduzindo-se uma dimensão de ativação que estava afastada da relação paternalista entre Estado e assistido, tendencialmente geradora de dependências e de uma subordinação do indivíduo (Sousa, Hespanha, Rodrigues e Grilo, 2007). Forçado pelos constrangimentos financeiros e por princípios sociais, os Estados-Providência começam, então, a substituir a atitude passiva de indemnizar os desempregados por políticas ativas de emprego, promovendo a criação de novos empregos, aumentando a sua empregabilidade ou atribuindo-lhes uma ocupação útil.

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, aptas a erradicar ou a prevenir novas situações de exclusão (Hespanha, 2002).

Surge, assim, aquilo que Rosanvallon designa de Estado-Providência Ativo (1995).

Esta mudança da lógica de subsidiação tem vindo a ser bastante evidente nos vários países europeus que, sobretudo desde os anos 90, têm produzido uma série de documentos, dispositivos e cimeiras orientados para as políticas (de emprego) de ativação, como é o caso do Livro Branco do Crescimento, Competitividade e Emprego (1993) e a Cimeira do Emprego realizada no Luxemburgo (1997), na qual 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).

Em Portugal, várias medidas foram sendo adoptadas desde os anos 80 e que traduzem esta mudança de lógica assistencialista para uma lógica de ativação, inicialmente com os Programas Ocupacionais para trabalhadores desempregados (1985), Mercado Social de Emprego (1996), Empresas de Inserção (1998), Programas Inserção-Emprego (1999) e, mais recentemente, os Contratos Emprego-Inserção, o Programa de Estágios Profissionais, o Programa Impulso jovem e Medidas Passaporte Emprego.

Assim, todas estas medidas e programas de ativação, parecem tornar a participação no mercado de trabalho como indissociável do processo de inserção social na sociedade moderna, uma vez que, tal como afirmam Hespanha e Matos (2000), o objectivo de reintegração dos desempregados no mercado de trabalho é indissociável dos objectivos de combate à exclusão social. A exclusão social é mesmo o fenómeno que mais acompanhou o crescimento do desemprego e a precarização do trabalho assalariado.

Este tipo de programas/contratos têm uma série de consequências positivas e negativas, segundo a análise realizada por autores como Moreira (2000) e Hespanha (2002):

- Por um lado, permitem melhorar as qualificações e estimular a empregabilidade dos trabalhadores desempregados através da sua participação no mercado de trabalho (através de medidas de promoção e apoio à empregabilidade), contribuindo simultaneamente para o aumento da autoestima e para a autonomia desses trabalhadores. No entanto, questiona-se a real autonomia do beneficiário na construção do seu projeto de inserção. O direito de inserção não surge de forma voluntária, mas quase compulsiva, sendo que o candidato é forçado a aceitar uma determinada representação dos processos de integração social, muitas vezes para justificar o subsídio que se recebe, atentando assim contra uma das mais básicas condições da liberdade e cidadania dos indivíduos.

- 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. No entanto, a verdade é que este processo de participação forçada tem sido alvo de duras críticas, nomeadamente ao nível do seu carácter punitivo, atribuindo às medidas ativas a responsabilidade de condicionarem o acesso aos benefícios sociais, bem como à liberdade e autonomia dos próprios trabalhadores.

- Acresce ainda que as políticas ativas, por se fazerem acompanhar de elevadas obrigações para os desempregados, tendem a responsabilizá-los pela sua situação de exclusão, descartando assim patrões/empresas de qualquer responsabilidade por tal situação. E, por fim, elas tendem a gerar um mercado de trabalho secundário, de ocupações meramente temporárias e de empregos inapropriados a conduzir à inserção profissional dos trabalhadores ativados.

Desta forma, entre os princípios de ativação e a prática parece existir um fosso profundo. Ao emprego para toda a vida opõe-se hoje o emprego a qualquer custo, em

quaisquer condições e por qualquer tempo. Se o emprego era encarado como o mecanismo que permitiria garantir a inclusão social, atualmente todos somos excluídos em potência.

A instalação de e na precariedade social parece, tal como defendido por Castel (1999), resultar de uma redefinição que já não a encara como um estádio provisório e transitório, mas antes, como espaço estruturado que é habitado por indivíduos que experimentam trajetórias erráticas e trajetórias estruturadas por passagens entre situações de emprego, desemprego, não-emprego e formação.

### **Inclusão, formação e empregabilidade**

As mutações (ou metamorfoses) verificadas no mundo do trabalho estão no cerne de fenómenos de dualização social que configuram o que se convencionou chamar a nova questão social (Castel, 1999; Rosanvalon, 1984) de que a exclusão constitui a componente central. As repercussões económicas e sociais da mundialização e o estreitamento do mercado do emprego, o aumento do desemprego de massas e das precariedades vieram transformar consideravelmente as condições de trabalho.

Face ao aumento do desemprego e à emergência e intensificação de problemáticas associadas à nova pobreza – desemprego de longa duração; enfraquecimento das estruturas familiares; fragilidade das redes de solidariedade; vulnerabilidade à exclusão por parte de várias categorias sociais; agravamento da pobreza/exclusão/desigualdades – surgiram, no contexto comunitário, novas recomendações no âmbito das políticas sociais, adoptadas por Portugal. Assim, a partir da década de 90 observa-se um movimento de mudanças nas políticas públicas, no sentido de apresentar soluções para o desemprego estrutural, destacando-se o investimento em educação, formação e qualificação profissional dos trabalhadores, com clara responsabilidade atribuída à educação, que passou a ser enfatizada como redentora dos problemas económicos e sociais do país (Teixeira, 2003).

O trabalho e a educação tendem, no âmbito desta lógica, a ser então considerados como dispositivos de redução dos riscos da desestabilização (Correia, 2004).

É assim que a formação se torna num tema dominante do discurso gerencial, aparecendo como uma autêntica utopia, mito ou religião, com os seus fiéis, os seus evangelistas, os seus dogmas, colocando-se ao mesmo tempo no cerne das modas de

emprego e da modernização, nos novos modos de gestão do emprego, na nova organização do trabalho.

A própria comissão europeia no início do séc. XXI definiu como objectivo que até ao final da primeira década deste século, 12, 5% da população europeia entre os 25 e os 64 anos deveria ter participado em alguma modalidade de aprendizagem ao longo da vida (Boeren, Nicaise e Baert, 2010).

Se se considerar o processo de integração europeia como quadro de referência, percebe-se que, apesar dos discursos aparentemente de inspiração humanista e crítica em torno da educação e formação de adultos, na realidade tenta-se promover a adaptação às próprias exigências do mercado de trabalho num mundo globalizado (Canário, 2000).

Tenta-se, desta forma, conciliar duas perspetivas extremas: a) a utilitarista ou economicista, que visa promover o conhecimento e as competências transacionáveis nos mercados de trabalho da sociedade do conhecimento; b) a humanista, centrada no desenvolvimento integral e na promoção da cidadania ativa. No entanto, poderá estar-se na verdade a correr o risco de “considerar o conhecimento como um produto, ou uma meta a atingir, em vez de um processo em construção, como se deverá assumir” (Kóvac e Lopes, 2009:13).

Atualmente, em Portugal, a formação profissional reveste-se de uma importância crescente nas políticas de inclusão de grupos identificados como estando em situação de exclusão. Se numa perspetiva mais positiva este processo poderia representar uma perceção da formação como um meio de aumentar/desenvolver competências, tendo em vista potenciar a empregabilidade de indivíduos em situação de exclusão, na verdade pode igualmente representar um mecanismo de gestão da própria exclusão.

Assim, um dos dispositivos de mediação que mais tem tido a função de normalização e/ou socialização e/ou controlo é a formação dirigida a públicos em situação de particular fragilidade e/ou exclusão social. A exclusão parece ser encarada como o problema para o qual a solução passa pela inclusão, inclusão esta que passa pela formação e pela integração laboral. O peso que o Estado atribui à qualificação e à empregabilidade, parece estar a ser tanto maior quanto as conjunturas económicas têm conduzido à “desempregabilidade” e mesmo à “inempregabilidade”. Ao discurso da crise e do desemprego contrapõe-se o discurso do aumento das qualificações profissionais, como se houvesse uma relação linear de causa-efeito entre esse aumento e o potencial de empregabilidade e entre esse potencial de empregabilidade e a inclusão.

As entidades que privilegiam uma intervenção baseada na lógica de ortopedia social tendem a considerar a formação como um fim em si mesmo. Nestes casos, a formação é promovida numa forte relação com as designadas políticas ativas de emprego, nomeadamente, com a preocupação do cumprimento de metas políticas, sendo a formação entendida como uma estratégia para minimizar os problemas de desemprego e de exclusão social. Esta lógica de ortopedia social fundamenta-se no pressuposto de que o desemprego resulta, sobretudo, de défices de formação. Deste modo, estabelece-se uma relação linear entre a formação e a (re)inserção profissional. Ressalva-se o carácter social da formação que, funcionando como almofada social, permite acautelar situações de crise e resolver e/ou prevenir problemas de carácter social.

Esta dinâmica tem permitido o desenvolvimento de formação sem que se registe a preocupação de atender às especificidades dos territórios e das pessoas envolvidas. As formações são planeadas em função dos recursos financeiros e da tipologia de públicos-alvo, ou seja, formação para desempregados de longa duração, para jovens à procura de primeiro emprego e para públicos desfavorecidos. As áreas formativas são identificadas em função dos equipamentos disponíveis na entidade, das características gerais dos públicos-alvo e das suas possíveis expectativas, dos dispositivos formativos já formatados na entidade e da disponibilidade de formadores (Cavaco, 2008).

No entanto, se a educação/formação têm sido apresentadas como os ingredientes fundamentais para combater o desemprego e, portanto, a exclusão social (enfatizando-se a mensagem de que a aposta na educação e na formação são condições necessárias para a emergência de um novo modelo de crescimento com mais empregos), a massificação da oferta de formação a que temos vindo a assistir, particularmente desde os anos 90, teve o mérito de desmistificar esse poder mágico que desde sempre se atribuiu à(s) formação(ões). Poder mágico quanto à sua capacidade de supressão de lacunas, dado que apesar desse fluxo formativo as dificuldades e os problemas teimam em se perpetuar ou até em se agravar (Silva, 2000). Assim, a elevação geral do nível de qualificações não parece contribuir para aumentar a oferta global do volume de emprego, nem define as suas modalidades.

De facto, as sociedades contemporâneas são marcadas pela simultaneidade de dois fenómenos: a emergência de fenómenos genericamente designados pela expressão exclusão social e um acréscimo de qualificações escolares, que impede que a escolarização possa ser apresentada como o antídoto contra a exclusão social (Canário, Alves e Rolo, 2001).

A questão que neste momento se torna pertinente colocar é a de saber em que medida estas políticas de formação profissional constituem realmente modalidades pró-ativas de resolução de problemas, como o desemprego de longa duração ou a dependência de prestações sociais (ex. 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.

Importa ainda perceber se são efetivamente usadas/percebidas pelos seus destinatários como mecanismo de mobilização e de promoção de empowerment, ou se não passam de estratégias de manutenção potenciadoras de mecanismos de reprodução. (Correia, Lopes e Matos, 1999).

Os públicos alvo dos dispositivos de educação e formação de adultos contemporâneos são cada vez mais numerosos e para as estruturas de inserção parece ser importante que estes públicos transitem e vão dando lugar a outros que também procuram emprego, no sentido de gerirem da forma mais eficaz possível os grupos de trabalhadores sem trabalho (Castel, 1999).

Não menosprezando os efeitos produzidos quer pela educação/formação, quer pela aposta na aprendizagem ao longo da vida, tanto em contextos formais, como em contextos informais e em diversos domínios de organização da vida social, continuará a ser legítimo o discurso que centra as mais-valias dos investimentos em percursos educativos/formativos na promoção da empregabilidade, atendendo às problemáticas associadas à metamorfose da questão social e descritas por Castel (1999)?

Vivemos, assim, num cenário de educação e formação dos grupos de risco no qual, tal como previsto por Finger (2005:28-29), se constituem como utentes privilegiados da educação de adultos

grupos específicos de risco do atual turbo-capitalismo – os que são incapazes de se adaptar ao processo acelerado de desenvolvimento industrial (...) que teriam de ser capacitados e tomados aptos para o turbo-capitalismo (...) verificando-se, de qualquer modo, uma “guetização”.

### **A crescente territorialização das políticas sociais**

A crise do modelo fordista, que se foi tornando premente a partir dos anos 70, exigiu aos países ocidentais o repensar das suas abordagens económicas e sociais. Face ao crescimento do desemprego e do emprego precário e dos fenómenos de exclusão social e pobreza, resultantes de um crescimento económico tendencialmente mais lento e uma concorrência cada vez maior, as respostas nacionais dos países ocidentais foram-se

tornando cada vez mais descentralizadas, dada a menor capacidade de regulação do Estado (Carrilho, 2008).

A defesa de uma abordagem contratual ou parthenarial das políticas públicas passa a fazer parte dos discursos, documentos, políticas sociais públicas e programas de financiamento da Comissão Europeia desde o início dos anos 90, através do Livro Branco da Política Social Europeia (1994) (Ferreira, 2004), dos Programas de Luta Contra a Pobreza (PLCPs) (Hespanha, 2008) ou da Cimeira Mundial do Desenvolvimento Humano, organizada pela ONU e realizada em Copenhaga, em Março de 1995 e subscrita por Portugal (Castro e Gonçalves, 2002).

Ao longo dos anos 90, noções como parcerias, contratos, redes sociais e acções locais de desenvolvimento social tornaram-se numa espécie de vocabulário obrigatório das políticas sociais públicas. Podem referir-se, a título de exemplo, as políticas de autonomia e de gestão local da escola e os diversos programas de política social, como o Mercado Social de Emprego, a Rede Social, a Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social, os Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos Locais de Acção Social. Também a Cimeira de Nice, ao impor a obrigatoriedade da adopção de Planos Nacionais para a Inclusão (PNAI) bienais, reforça a importância deste planeamento de âmbito local já introduzido pelo programa da rede social (*ibd.*). Esta é uma abordagem que tem persistido no tempo, já que no III e no IV Quadro Comunitário de Apoio para o período de 2000-2006 e 2007-2013 continuou-se a dar primazia às acções integradas de base territorial.

Passa-se, assim, a considerar que os problemas da pobreza e exclusão social não podem ser alvo de uma intervenção descontextualizada e afastada da realidade económica dos países, defendendo-se uma ideia de desenvolvimento sustentado, que contemple a articulação do desenvolvimento económico e social.

Na maioria dos países da União Europeia, e em consonância com as políticas sociais de ativação que substituem as políticas de cariz mais assistencialista dos Estados, passa a ser notória uma crescente tendência para a descentralização de competências e o envolvimento dos governos locais, designadamente no âmbito da acção social, defendendo-se a participação activa das populações visadas por medidas de política, programas e projectos, na resolução dos seus próprios problemas (Castro e Gonçalves, 2002). A tendência passa a ser o desenvolvimento de projectos integrados, territorializados e com um âmbito de intervenção transversal para fazer face aos problemas locais, sobretudo em territórios com maior risco ou já marcados pela

exclusão social, incentivando-se uma partilha de responsabilidades e de acção com as organizações da sociedade civil.

Esta filosofia de descentralização e de crescente territorialização impôs-se, segundo Hespanha (2008), quer pelas notórias dificuldades dos Estados conseguirem gerir as políticas assistenciais a partir de cima, mas também por um conjunto de razões mais pragmáticas, uma vez que ao nível local se poderiam diagnosticar de forma mais eficaz as reais necessidades dos territórios e populações, bem como as políticas e oportunidades que de facto existem, evitando-se a duplicação das intervenções, promovendo-se de forma eficiente sinergias e parcerias territoriais entre agências locais de vários sectores (público, privado, comunitário, associativo), que poderiam ser fundamentais para a mobilização de agentes locais, empregadores e outros actores.

A participação dos actores locais nos projectos e iniciativas locais é hoje uma questão fundamental (Brighenti, 2010) e torna-se fundamental a criação de redes de cooperação em áreas desfavorecidas para a promoção do seu desenvolvimento, havendo em Portugal, no âmbito da acção social vários municípios que estão a desenvolver trabalho de parcerias na identificação das medidas de política social, programas e projectos (Araújo, 2003), o que permite a criação de respostas mais eficazes a nível local.

No entanto, o retorno do social local/territorial à intervenção social levanta um problema: a da localização do social em oposição à globalização económica, privilegiando-se muitas vezes soluções locais para problemas globais. Ao mesmo tempo que o fenómeno social parece tornar-se cada vez mais local e territorializado, a economia é cada vez mais globalizada e desterritorializada (Hamzaoui, 2005).

Analisando-se a intervenção descentralizada, constata-se desde logo que poderão surgir problemas de eficácia, uma vez que estas iniciativas locais não conseguem por si resolver os problemas sociais como a exclusão ou o desemprego, e problemas de equidade, já que se pode gerar uma distribuição desigual de protecção social pelos diferentes territórios, sendo os mesmos problemas cobertos desigualmente consoante o território em que ocorrem (Hespanha, 2008).

Tal como afirma (Hamzaoui, 2005, p. 18):

No novo modelo de trabalho social pós-moderno é como se o poder e a responsabilidade transferidos para o local e instituições da sociedade fosse um cálice envenenado: paradoxalmente, a transferência da gestão social do Estado para a sociedade civil coincide não só com a crise, mas também com projetos para resolver os conflitos sociais.

Também é importante constatar que toda a intervenção local está dependente da componente relacional, ou seja, da capacidade para desenvolver relações seguras e de confiança com diferentes pessoas da comunidade. Assim, a intervenção não deve ser implementada contra as pessoas ou em vez delas, mas apenas faz sentido se for com as pessoas, uma vez que só assim está garantida a sua legitimidade e eficácia. É através das relações que os profissionais ganham o direito a estar envolvidos nos processos de mudança com as pessoas, nas suas comunidades (Coimbra e Menezes, 2009).

Interessa pois compreender, tal como afirma Reis (2005:53-54), se os sujeitos e os seus territórios são

funcionalmente determinados pelas necessidades e pelas práticas de “entidades” que os transcendem e se situam num plano diferente daquele em que se exerce a ação individual (por exemplo, as determinantes do capitalismo, do mercado ou da globalização, como se tornou agora mais comum dizer) ou se pelo contrário, há outros mecanismos de coordenação que dotam os atores sociais de vocabulários, lógicas, poderes e utensílios práticos com os quais prosseguem objetivos e concretizam propósitos?

#### **Da análise das relações à construção de um objecto de estudo**

Os estudos actuais em Portugal na problemática da exclusão social centram-se, sobretudo, nos beneficiários de prestações sociais ou adultos em processos de educação/formação (Hespanha e Matos,2000; Rodrigues, 2006; Diogo, 2008; Lousada, 2008; Amaro, 2009; Botelho, 2010; Dias, 2010; Teixeira, 2012) não havendo um corpo de conhecimentos para a compreensão dos discursos dos técnicos, formadores e possíveis empregadores (Cardoso et al.,1990). Por outro lado, escasseia a investigação sobre como as políticas de educação e inclusão definidas ao nível central (Pacheco,2009) estão a ser interpretadas e operacionalizadas pelos actores dos territórios (Centeno,2001) e pelos empregadores (nomeadamente sobre os benefícios que vêm ou não na formação dos seus funcionários menos escolarizados/qualificados) (Ahlgren e Tett, 2010), pelo que estudos envolvendo estes actores em contextos locais poderiam contribuir para um aprofundamento do conhecimento deste fenómeno.

Por outro lado, a investigação recentemente concluída sobre as experiências e vivências da formação para a inclusão (Ribeiro, 2012), permitiu identificar e destacar as ambivalências entre os discursos oficiais sobre a inclusão, na sua vertente da formação, e as experiências dos formandos integrados nestes processos.

Neste sentido, parece pertinente aprofundar o conhecimento acerca da tensão entre as categorias cognitivas accionadas para conhecer e intervir no fenómeno da exclusão (produzidas pelas políticas de inclusão e de formação e pelo discurso jurídico) e a realidade da inclusão/exclusão tal como significada pelos atores, bem como sobre o trabalho de regulação e mediação que os dispositivos locais desempenham nestes processos.

Desta forma, com esta investigação pretende-se contribuir para a produção e divulgação de conhecimentos que sejam relevantes, simultaneamente, para a consolidação e inovação da pesquisa no domínio das políticas de inclusão em Portugal e para a reflexão e acção dos actores sociais e educativos/campo da formação envolvidos na concretização de políticas de inclusão social e de formação. Os objectivos gerais desta investigação são:

a) problematização dos discursos políticos, sociológicos, económicos e da intervenção que definem o campo da exclusão social e das políticas de formação para a inclusão social;

b) análise das relações entre esses discursos e os de outros actores que se movimentam no fenómeno da exclusão (excluídos, técnicos, formadores, empregadores, instituições locais) e seus efeitos nas práticas de intervenção e de promoção da inclusão social.

Nesta investigação tentar-se-á recolher dados de múltiplas fontes de evidências, nomeadamente através da revisão bibliográfica sobre as problemáticas em estudo, a análise dos discursos oficiais sobre as políticas de inclusão e formação e os discursos de actores que se movimentam no palco do fenómeno da inclusão/exclusão. O objetivo será sempre obter dados/informações, oriundos de pontos de vista diversos, sobre o mesmo fenómeno.

Tem-se vindo a realizar uma revisão bibliográfica focalizada nas mudanças macro-estruturais nas sociedades pós-modernas e das políticas portuguesas de inclusão e formação, com uma maior concentração na problemática da exclusão social e políticas de formação para inclusão social, nomeadamente na forma como as políticas de formação têm sido mobilizadas como dispositivos de gestão da nova questão social (precariedade, desemprego, exclusão) e como a adopção de estratégias de descentralização poderá traduzir-se numa aproximação à promoção da inclusão social, mas também ao controlo e normalização sociais.

Na sequência, tentar-se-á perceber como é que, num território específico, se constroem localmente os dispositivos e discursos sobre inclusão e formação. Em termos metodológicos a opção recai, assim, num estudo de caso, no concelho de Espinho, tendo já sido celebrado um protocolo de colaboração entre a doutoranda e a Autarquia de Espinho.

Através da análise do Diagnóstico Social do Concelho de Espinho de 2012 e do Plano Operacional de Respostas Integradas de 2012 emergem dados que parecem permitir afirmar o caso deste concelho como particularmente significativo para analisar as inter-relações entre políticas de inclusão centradas na formação e na empregabilidade, dispositivos locais de inserção e dinâmicas do tecido social e produtivo.

Este é um concelho que apresenta como pontos fracos a) uma elevada taxa de desemprego, superior à taxa nacional e à registada, tanto no distrito de Aveiro, como na Área Metropolitana do Porto; b) uma elevada percentagem de pessoas em situação de desemprego de longa e muito longa duração; c) a desqualificação escolar e profissional de uma elevada percentagem de desempregados; d) um número elevado de pessoas em situação de dependência financeira do Estado (subsidiodependência); e) a falta de ligação entre o sector público, a área social e área empresarial e f) baixas qualificações da população empregada no concelho.

Assim, e tendo em conta os dados preliminares obtidos nesta primeira análise, procuraremos estudar, numa fase inicial da investigação e de forma aprofundada, o concelho de Espinho, no que respeita à sua caracterização socioeconómica (desemprego, prestações sociais; sectores de actividade; educação e formação; instituições sociais; entre outros).

Após este estudo inicial, considera-se como provável a emergência de territórios específicos no concelho de Espinho, onde 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 serão mais evidentes.

### **Referências Bibliográficas**

Ahlgren, Linda; Lyn, Tett (2010), “Work-based learning, identity and organisational culture”, *Studies in Continuing Education*, Vol. 32, No. 1, March, 17-27

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

Araújo, Joaquim (2003), *A Governação Local e os Novos Desafios. Fórum de Gestão e Administração Pública*". Consultado a 01.16.2013, em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3303/1/ArtigoMirandela.pdf>

Boeren, Ellen; Nicaise, Ides; Baert, Herman (2010), “Theoretical models of participation in adult education: the need for an integrated model”, *International Journal of Lifelong Education*, 29:1, 45-61,

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*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa

Bourdieu, Pierre (1998), *Contrafogos*. Oeiras: Celta

Brighenti, Andrea (2010). “On Territorology : Towards a General Science of Territory”, *Theory Culture Society*, Vol. 27(1), 52-72.

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

Canário, Rui (2000), "A “aprendizagem ao longo da vida”. Análise crítica de um conceito e de uma política.", *Psicologia da Educação* 10/11, 29-52

Canário, Rui; Alves, Natália e Rolo, Clara (2001), *Escola e exclusão social – Para uma análise crítica da política TEIP*. Lisboa: EDUCA

Cardoso, José Luís; Silva, Maria Manuela (1999), *Empresários e gestores da indústria em Portugal*. Lisboa: D. Quixote

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

Castel, Robert (1999), *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Gallimard

- Castro, José; Gonçalves, Alda (2002), “A Rede Social e o Desenvolvimento Local. Parcerias Sociais e Planeamento Participado”, *Cidades- Comunidades e Territórios*, Jun, n.0 4, 71-82
- Cavaco, Carmen (2008), *Adultos pouco escolarizados. Políticas e práticas de formação*. Lisboa: Educa & Unidade de I&D de Ciências da Educação..
- CE, Comissão Europeia (1994), *Livro Branco da Política Social Europeia: Como Avançar na União*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- CE, Comissão Europeia (2000), *Relatório sobre a Coesão Social na União Europeia*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Centeno, Luís (2001), “Exclusão Social e Desenvolvimento: como um novo mercado de trabalho pode ser gerador de exclusão”, *Sociedade e Trabalho* nº 14/15, 33-46
- Coimbra, Joaquim e Menezes, Isabel (2009), “Society of individuals or community strenght: Community psychology at risk societies”, *Journal of Critical Psychology, Counselling and Psychotherapy*, 9(2), 87-97.
- Correia, José (2004), “A construção político-cognitiva da exclusão social no campo educativo”, *Educação Unisinos*, vol. 5, nº9, Julh/Dez, 217-246
- Correia, José; Lopes, Amélia e Matos, Manuel (1999), *Formação de Professores: da racionalidade instrumental à ação comunicacional*. Porto: Edições ASA
- Dias, Maria (2010), “Os beneficiários do Rendimento Social de Inserção: trajetórias sociais e processos de inclusão”, *Tese de Mestrado em Sociologia*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto
- Diogo, Fernando (2008), “Pluralidade da relação com o trabalho em contexto de pobreza”, *Atas do VI Congresso Português de Sociologia*. Lisboa: Faculdade Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
- Fernandes, António (2006), *Monotonia democrática e diluição das regulações sociais*. Porto: Edições Afrontamento
- Ferreira, Sílvia (2004), “O papel de movimento social das organizações do terceiro sector em Portugal”, *Actas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção*. Coimbra: FEC/CES

- Finger, Matthias (2005), “A educação de Adultos e o futuro da sociedade”, in Rui Canário e Belmito Cabrito (orgs.), *Educação e Formação de Adultos. Mutações e convergências*. Lisboa: Educa, 15-30
- Fitoussi, Jean-Paul; Rosanvallon, Pierre (1997), *A nova era das desigualdades*. Oeiras: Celta Editora
- 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. Versão electrónica consultada em junho de 2011 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044512.pdf>
- Hespanha, Pedro (2008), “Políticas sociais: novas abordagens, novos desafios”, *Revista Ciências Sociais* 39-1, 5-15
- Hespanha, Pedro; Matos, Ana. (2000), “Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas ativas de emprego”, *Sociologias, Porto Alegre*, ano 2, nº 4, jul/dez,88-109. Versão electrónica consultada em junho de 2011 de <http://www.scielo.br/pdf/soc/n4/socn4a05.pdf>
- Hirata, Helena (1994), “Da polarização das qualificações ao modelo de competência”, in Celso Ferretti et al (org), *Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, 124-138
- Kovács, Ilona e Lopes, Margarida (2009), *Alternativas à crise do emprego: desafios à educação/formação e novas formas de regulação*. Fundação Calouste Gulbenkian
- Lind, Jens (1995), “Unemployment Policy and Social Integration”, in Nils Mortensen (ed.), *Social Integration and Marginalization*. Samfundslitteratur, 183-205
- 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*. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto
- Marques, Jacqueline (2004), “Poder Normalizador ou a ‘Sombra’ da Intervenção Social”, *Interações*, 7, 110-135
- Matos, Ana (2000), *Ativação, Desemprego e Cidadania: para uma avaliação crítica das políticas sociais ativas*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

- Moreira, Amílcar (2000), *Inserção Profissional dos Beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido, IV Congresso Português de Sociologia*, Coimbra, 17-19 abril. Versão electrónica consultada em junho de 2011 de [http://www.aps.pt/cms/docs\\_prv/docs/DPR462db4a3c8352\\_1.PDF](http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462db4a3c8352_1.PDF)
- Pacheco, Vanda (2009), “Entre a fobia da cigarra e a apologia da formiga: a Inclusão Ativa e os Esquemas de Rendimento Mínimo na Europa”, *Tese de Mestrado em Políticas Locais e Descentralização*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
- Paugam, Sérgio (2003), *Desqualificação social – ensaio sobre a nova pobreza*. Porto: Porto Editora
- Reis, José (2005), “Uma epistemologia do território”, *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol.13, n.1, 51-74
- 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*. Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto
- Rodrigues, Fernanda (coord.) (2006), *Plano Nacional De Ação para a Inclusão 2006-2008*. Ministério do Trabalho e da Segurança Social. Consultado em dezembro de 2010 de <http://www.pnai.pt/docs/PNAI%202006-2008%20-%20portugu%C3%AAs.pdf>
- Rodrigues, Fernanda e Stephen Stoer (1998), *Entre parceria e partenariado: amigos, amigos, negócios à parte*. Oeiras: Celta.
- Rosanvallon, Piérre (1995), *La Nouvelle Question Sociale - Repenser l'État-Providence*. Paris: Les Éditions de Seuil
- Rosanvallon, Piérre (1984), *A crise do Estado-Providência*. Lisboa: Editorial Inquérito
- Silva, Manuel (2000), “Do poder mágico da formação às práticas de formação com projeto e à avaliação reflexiva”, *Revista Portuguesa de Educação*, ano/vol. 13, número 001, 77-109
- 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*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade de Porto
- Sousa, Líliliana; Hespanha, Pedro; Rodrigues, Sofia e Grilo, Patrícia (2007), *Famílias pobres: Desafios à intervenção social*. Lisboa: CLIMEPSI

Tanguy, Lucie (1999), “Do sistema educativo ao emprego. Formação: Um bem universal?”, *Educação & Sociedade*, ano XX, nº 67, Agosto, 48-69

Teixeira, Elsa (2012), “Breaking women's social exclusion cycle? Social and education professionals perspectives on Social Insertion Income beneficiaries”, in Peter Cunningham & Nathan Fretwell (eds.), *Creating Communities: Local, National and Global*. London: CiCe, pp. 768 – 781

Teixeira, Regina (2003), “A passagem do “direito ao trabalho” para a “empregabilidade”: privatização do espaço público através das políticas sociais de emprego na contemporaneidade”. *Unimontes Científica*. v.5, n.1, jan./jun. Montes Claros. Versão electrónica consultada em junho de 2011 de <http://www.ruc.unimontes.br/index.php/unicientifica/article/view/80>