

UNIVERSITAT DE VALENCIA

ESCOLA DE DOCTORAT



Programa de Doctorado en Economía Social  
(Cooperativas y Entidades no Lucrativas)

Trabalho inclusivo e digno de pessoas em situação de vulnerabilidade: das políticas às metodologias de acompanhamento em organizações da economia social

Ana Luisa Martinho

07/2022

Tese orientada por Gemma Fajardo García e por Deolinda Aparício Meira.

Ana Luisa Martinho. Trabalho inclusivo e digno de pessoas em situação de vulnerabilidade: das políticas às metodologias de acompanhamento em organizações da economia social

07/2022

*A ti Alda,  
por me teres ensinado a lutar contra as desigualdades*

## Agradecimentos

Em janeiro de 2019, ao iniciar a parte curricular do programa doutoral em *Economía Social* na Universidade de Valencia, o entusiasmo e a motivação eram grandes. A par das idas semanais para efeitos de aulas de *Metodología de Investigación para la Economía Social*, iniciei as primeiras incursões por organizações da economia social que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. O percurso inicial foi pautado pela descoberta, pela conciliação da escolha de realizar o programa doutoral num país diferente do meu, bem como pela partilha junto de um conjunto de atores académicos, da intervenção e colegas. Este percurso inicial deu o mote para tudo o que se seguiu. De facto, chegada agora ao final deste percurso, sinto o mesmo entusiasmo, comum nos inícios de todo o projeto.

Assim, posso afirmar que muitos dos mitos em torno do que é fazer um doutoramento foram derrubados. O primeiro, de que iria chegar a um ponto em que já não podia olhar para o doutoramento: não aconteceu! Pelo contrário. Senti um enorme privilégio, e talvez pela primeira vez, em termos académicos e de investigação, de poder aprofundar uma temática, de poder voltar e aprimorar uma ideia, um argumento, um pensamento. Nos tempos apressados que vivemos, considero ser um privilégio tirar tempo para pensar e para poder, se seguida, agir. O segundo mito tinha que ver com a solidão que muitas pessoas que me antecederam nestes percursos doutorais tinham sentido. Também isso não aconteceu. Fui muito apoiada, tendo criado o que fui chamando de *peer buddy system* a um conjunto alargado de colegas que foram discutindo ideias e ajudando a desbloquear argumentos. Esta lista é vasta e agora sim, começam os agradecimentos: à Carlota por me ter iniciado na temática deste tese e me ter ajudado a ir sempre mais além, reiterando que o que escrevi até agora pode, sobretudo, levar-nos a reflexões a aprofundar nos próximos 10 anos; à Viviana que, com o seu ouvido atento e com algum distanciamento crítico face à temática, me ajudou a maior fundamentação e aprimoramento da argumentação; à Joana, com quem fui, desde a licenciatura, construindo o pensamento sociológico crítico e cujos percursos de vida académica se foram sempre cruzando – agora cada vez mais perto; e, por fim, à incansável Mafalda - com rigor e muitos reforços positivos, acompanhou todo o percurso, de início ao fim e para lá dele. Que belo par que formamos ao longo deste percurso: Muito obrigada. Crescem todos os meus amigos e familiares que me apoiaram, libertaram-me de outras tarefas para me poder focar no doutoramento e que realizaram tarefas de apoio várias – como foi o caso do Miguel, do Tiago, da Joana e da Sofia.

Agradeço, de forma simples e singela, agora e sempre, por me acompanhar em tudo e por facilitar tudo para que tudo seja possível, a ti Hugo.

A escrita é um desafio árduo, muito inconstante: não escrevemos quando queremos, também não podemos esperar aquela famosa inspiração dos artistas. Este exercício foi-me cedo iniciado pelo gosto pela leitura, por procurar autores com os quais me identifiquei e pude procurar seguir. É na literatura que a escrita me foi revelada e que a sua força e questionamento me acompanham. Por isso, obrigada a ti Hugo por teres insistido comigo!

Agora, mais formalmente, agradeço às minhas orientadoras – Gemma Fajardo e Deolinda Meira - por terem aceitado acompanhar-me ao longo de um percurso longo. A *expertise* de ambas foi fundamental para chegar onde estou hoje. Acresce que a leitura atenta e as discussões geradas me permitiram, de facto, avançar e finalizar este trabalho.

Claro que nada deste trabalho teria sido possível sem o contributo de todas as pessoas que me facilitaram os contactos com potenciais experiências e casos – Pepa, Amalia e os meus professores da Universidade de Valência. Agradeço ainda aos informantes privilegiados e sobretudo a todas as pessoas que disponibilizaram o seu precioso tempo para me mostrarem o seu trabalho, partilharem os seus desafios e apresentarem as suas organizações nos estudos de caso nacionais e nas experiências espanholas.

Sei hoje, mais do que nunca, que o tema do trabalho digno e inclusivo me vai continuar a acompanhar por muito tempo. A incursão no tema iniciou-se com a cofundação da Associação A3S, em 2006, e agora com maior fundamentação, continuará nas nossas preocupações e intervenções. Que esta tese possa, de facto, dar visibilidade a um *campo pulsante na invisibilidade*.

Muito obrigada!

## Resumo

Num contexto de transição justa e inclusiva, este estudo analisa o campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, a partir das políticas que o enformam e das metodologias de acompanhamento em organizações da economia social (OES).

Apesar de o direito ao trabalho estar legalmente consagrado como um direito universal, para um conjunto alargado de grupos classificados de vulneráveis, de desfavorecidos ou em situação de desvantagem, esse direito não é assegurado. Esta investigação centra-se nas OES, quer pela sua adequação em termos de finalidade e dos princípios que orientam o funcionamento, quer pela sua tradição e importância em termos de intervenção no campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Com efeito, estas organizações desempenham um papel central, ainda que pouco visível no campo em estudo. Perante a ausência de políticas específicas e articuladas, e a incipiência de produção e de divulgação científica sobre o tema, o campo pode ser considerado pouco estruturado, pretendendo este estudo contribuir para a sua delimitação.

Assim, e dado o carácter exploratório da investigação, seguimos uma abordagem metodológica qualitativa. O desenho da nossa investigação configura-se em torno de nove estudos de caso portugueses, sendo complementada com a análise documental a dezassete políticas portuguesas de apoio às OES e a consideração de cinco experiências espanholas enquanto inspiração para a análise da realidade nacional.

Os resultados apontam para a existência de um campo empírico *de facto*, ou seja, para práticas de OES que acompanham pessoas vulneráveis para as integrar no mercado de trabalho, recorrendo a formas legais que não foram concebidas especificamente para este fim. Verificou-se diversidade e inovação nas respostas propostas à pessoa acompanhada por parte dos profissionais – que designamos de *agentes de inserção* - para os quais este estudo traça um perfil funcional.

Os resultados permitiram apontar um conjunto de pistas de ação dirigidas aos seguintes atores que enformam o campo em estudo em Portugal: i) OES de segundo nível; ii) decisores políticos e a legisladores; iii) instituições de ensino-aprendizagem; e, por fim, iv) profissionais que acompanham pessoas em situação de vulnerabilidade.

### Palavras chave:

Inserção sociolaboral; Agente de inserção; Trabalho digno e inclusivo; Acompanhamento; Vulnerabilidade.

## **Resumen:**

En un contexto de transición justa e inclusiva, este estudio analiza el ámbito de la inserción sociolaboral de las personas en situación de vulnerabilidad, a partir de las políticas que lo configuran y de las metodologías de seguimiento en las organizaciones de la economía social (OES).

Aunque el derecho al trabajo está consagrado legalmente como un derecho universal, para una amplia gama de grupos clasificados como vulnerables, desfavorecidos o en situación de desventaja, este derecho no está garantizado. Esta investigación se centra en las OES tanto por su idoneidad en cuanto a la finalidad y los principios que guían su funcionamiento como por su tradición e importancia en cuanto a la intervención en el ámbito em estudio. De hecho, estas organizaciones desempeñan un papel central pero poco visible en el ámbito que nos ocupa neste estudio. Debido a la ausencia de políticas específicas y articuladas y a la incipiente producción y difusión científica sobre el tema, el campo puede considerarse poco estructurado y este estudio pretende contribuir a su delimitación.

Así pues, y dado el carácter exploratorio de esta investigación, hemos seguido un enfoque metodológico cualitativo. El diseño de nuestra investigación se configura en torno a nueve estudios de caso portugueses y se complementa con el análisis documental de diecisiete políticas portuguesas de apoyo a las OES y la consideración de cinco experiencias españolas como inspiración para el análisis de la realidad portuguesa.

Los resultados apuntan a la existencia de un campo empírico *de facto*, es decir, a las prácticas de las organizaciones que acompañan a las personas vulnerables a integrarse en el mercado de trabajo, utilizando formas jurídicas que no fueron diseñadas específicamente con este fin. La diversidad y la innovación se verificaron en las respuestas propuestas a las personas acompañadas por los profesionales - que llamamos *agentes de inserción* - para los que este estudio traza un perfil funcional.

Los resultados permitieron formular un conjunto de líneas de actuación dirigidas a los siguientes actores que configuran el ámbito en estudio en Portugal: i) OES de segundo nivel; ii) responsables políticos y legisladores; iii) instituciones de enseñanza-aprendizaje; y finalmente, iv) profesionales que acompañan a las personas en situación de vulnerabilidad.

## **Palabras Clave:**

Inserción sociolaboral; Agente de inserción; Trabajo digno e inclusivo; Acompañamiento; Vulnerabilidad.

## **Abstract:**

In a fair and inclusive transition context, this study analyses the field of work integration of people in vulnerable situation, based on policies and support methodologies in social economy organisations.

While the right to work is legally enshrined as a universal right for a wide range of groups classified as vulnerable or disadvantaged, this right is not ensured. This research focuses on social economy organisations particularly looking into their suitability, in terms of purpose and principles guiding their operation, and for their tradition and importance in the field of work integration of people in vulnerable situation. These organisations play a central but not very visible role in this field. Due to the absence of specific and articulated policies and the incipient scientific production and dissemination on the subject, the field in analysis can be considered low structured. That is why this study intend to contribute to the delimitation of the field.

Thus, and given the exploratory nature of this research, we followed a qualitative methodological approach. The design of our research comprises nine Portuguese case studies, the documentary analysis of seventeen Portuguese policies supporting social economy organisations and five Spanish experiences, used as inspiration for the analysis of the Portuguese reality.

The results point to the existence of an empirical *de facto* field. We observed practices of organisations that support vulnerable people getting integrated on the labour market by using legal mechanisms that were not specifically designed for this purpose. We identified diversity and innovation in the responses used by the professionals - which we call *inclusion agents* – and for which this study outlines a functional profile.

The research results allowed the formulation of a set of recommendations addressed to the following actors who shape the field of work integration of people in vulnerable situation in Portugal: i) second-level social economy organisations; ii) policy-makers and legislators; iii) teaching-learning institutions; and finally, iv) professionals who support people in a vulnerable situation.

## **Key words:**

Socio-professional integration; *Inclusion agent*; Decent and inclusive work; Support; Vulnerability.

## RESUMEN ALARGADO

La investigación que ahora se presenta en forma de tesis se centra en la problematización de las políticas y prácticas de trabajo decente e inclusivo para las personas en situación de vulnerabilidad. Buscamos responder a dos preguntas de investigación: ¿Cómo se estructura el ámbito de la inserción sociolaboral de las personas en situación de vulnerabilidad en Portugal? ¿Cuáles son las prácticas orientadas a los profesionales de este ámbito en las organizaciones de la economía social? La importancia del tema estudiado se refleja ampliamente en las prioridades internacionales y nacionales relativas a la empleabilidad de todas las personas, especialmente de las que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

En el contexto europeo, el recientemente aprobado "Plan de Acción para la Economía Social" (CE, 2021) refuerza el reconocimiento de las organizaciones de la economía social como actores clave para la inclusión y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta investigación se centra especialmente en el octavo objetivo denominado Trabajo Decente y Crecimiento Económico, definido por las Naciones Unidas para ser alcanzado junto a los otros 16 antes de 2030. Buscamos caracterizar el ámbito de la inserción sociolaboral de las personas en situación de vulnerabilidad en Portugal, respondiendo a los siguientes objetivos de investigación: (i) investigar la forma en que los profesionales acompañan a las personas en situación de vulnerabilidad para su inserción sociolaboral; (ii) comprender los retos que se plantean al acompañamiento de las personas en situación de vulnerabilidad; (iii) cuestionar el enfoque teórico-administrativo de la vulnerabilidad; iv) Delimitar y caracterizar el campo de la economía social que se dedica a la inserción sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad en Portugal; v) Cuestionar la realidad nacional con contextos en los que este campo está más reconocido y delimitado, explorando experiencias españolas que son inspiradoras, por su diversidad, para el análisis y desarrollo del campo nacional.

El marco teórico de esta tesis se divide en dos capítulos. En el **capítulo I** tratamos de relacionar la importancia de la actividad laboral en los procesos de inserción social con la consagración del derecho al trabajo decente y a la protección social correspondiente a los modernos modelos de estado de bienestar, a saber, el que rige el derecho portugués. A pesar de que la protección social se considera una garantía de este modelo de organización de nuestra sociedad, nos cuestionamos las persistentes tasas de exclusión social de los grupos sociales que manifiestan algún tipo de vulnerabilidad. El concepto de vulnerabilidad es ampliamente debatido en el capítulo debido a su centralidad en la investigación y a su controversia teórico-conceptual.

La profundización de este debate nos lleva a considerar el papel que asume la economía social para responder a esta responsabilidad social de garantizar el derecho al trabajo decente para todos. Así, en el **capítulo II** abordamos la economía social como agente activo e innovador, tanto en la respuesta al acompañamiento de personas en situación de vulnerabilidad con vistas a su inserción sociolaboral como en la promoción del empleo digno e inclusivo. Definimos conceptualmente el sector de la economía social y centramos nuestra atención en las formas jurídicas y los estatutos que parecen integrar mejor la dimensión del trabajo de acompañamiento de los colectivos analizados. Así, nos centramos principalmente en algunas tipologías internacionales de organizaciones de la economía social como la WISE - *Empresa Social de Integración Laboral* como organizaciones productivas con la misión de inserción socioprofesional, y en estatutos específicos del sistema nacional como los estatutos de la Institución Privada de Solidaridad Social y de la Organización No Gubernamental de Personas con Discapacidad. Finalizamos el marco teórico con la exploración de los perfiles profesionales de lo que denominamos Agentes de Inserción, así como la legislación específica que enmarca este ámbito de inserción sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad.

En el **capítulo III** presentamos el enfoque metodológico seguido en esta investigación, partiendo del marco teórico, formulamos el modelo de análisis y explicamos la elección de un enfoque de investigación cualitativo. La explicación teórica presentada en los dos capítulos anteriores reveló que la investigación sobre nuestro objeto de estudio es todavía escasa en Portugal. Hemos podido constatar que los estudios sobre el trabajo de acompañamiento en situaciones de vulnerabilidad desarrollados por profesionales de organizaciones de economía social son incipientes. Además, el ámbito de la inserción sociolaboral de estos colectivos está poco estructurado si se compara con otros países, concretamente a nivel europeo, como España y más aún en Francia, como se explica en el marco teórico de esta tesis. De hecho, en Portugal, podemos decir que el área de inserción laboral de las personas en situación de vulnerabilidad no está muy estructurada, si tenemos en cuenta la escasez:

- de las contribuciones legislativas;
- e ineficacia de determinadas políticas sociales;
- formación específica para el trabajo de acompañamiento del desempleo, el subempleo y la precariedad de grupos de población específicos;
- de estudios sobre el acompañamiento de personas en situación de vulnerabilidad;

- de directrices metodológicas para el trabajo de los profesionales en relación con las prácticas de acompañamiento de las personas en situación de vulnerabilidad.

La explicación del tema subyacente a esta investigación se basó en la revisión de la literatura y en la movilización de una gama diversa de perspectivas teóricas, que inspiraron la construcción de los conceptos centrales explorados en los capítulos anteriores. En este punto, es fundamental abordar, desde el principio, los presupuestos teóricos y la lógica de las relaciones esbozadas en relación con el objeto de estudio representado en el modelo analítico, así como las directrices teóricas de la investigación.

La investigación se basa en dos preguntas generales de investigación, a saber

- ¿Cómo está estructurado el ámbito de la inserción sociolaboral de las personas en situación de vulnerabilidad en Portugal?
- ¿Cuáles son las prácticas desarrolladas por los profesionales de este campo en organizaciones de la economía social?

Estas preguntas se desdoblaron en otras más específicas e intrínsecamente interconectadas:

- i) ¿Cuáles son los mecanismos formales (políticas públicas y sistema de financiación privada) para apoyar a las organizaciones de la economía social dedicadas a la inserción sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad?
- ii) ¿Cómo están configuradas las metodologías de acompañamiento de los profesionales que trabajan en estas organizaciones de la economía social?
- iii) ¿Qué tipo de perfiles profesionales caracterizan este ámbito?
- iv) ¿A qué retos se enfrentan los profesionales para garantizar el desempeño de sus funciones?
- v) ¿Qué estrategias aplican los profesionales en el acompañamiento de las personas en situación de vulnerabilidad para su inserción sociolaboral?

La exploración de estas cuestiones alimentó la definición de cinco objetivos de investigación, a saber

Objetivo 1 - Investigar cómo los profesionales acompañan a las personas en situación de vulnerabilidad hacia su inserción sociolaboral;

Objetivo 2 - Comprender los retos del acompañamiento de personas en situación de vulnerabilidad;

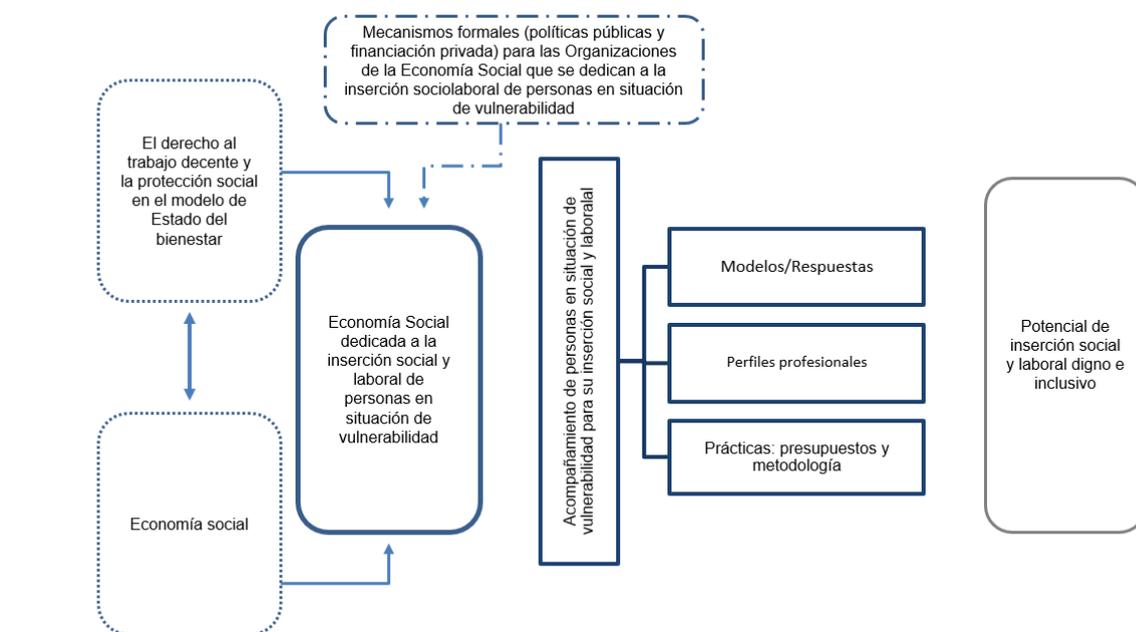
Objetivo 3 - Cuestionar el enfoque teórico-administrativo de la vulnerabilidad;

Objetivo 4 - Delimitar y caracterizar el ámbito de la economía social que se dedica a la inserción sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad en Portugal;

Objetivo 5 - Interrogar la realidad nacional con contextos donde este campo está más reconocido y delimitado, explorando experiencias españolas inspiradoras para el análisis y desarrollo del campo nacional.

El modelo de análisis (Figura 1) pretende dar cuenta de la complejidad de la relación entre los presupuestos teóricos, las preguntas de investigación y los objetivos que las sustentan.

**Figura 1. Modelo de análisis**



**Leyenda**

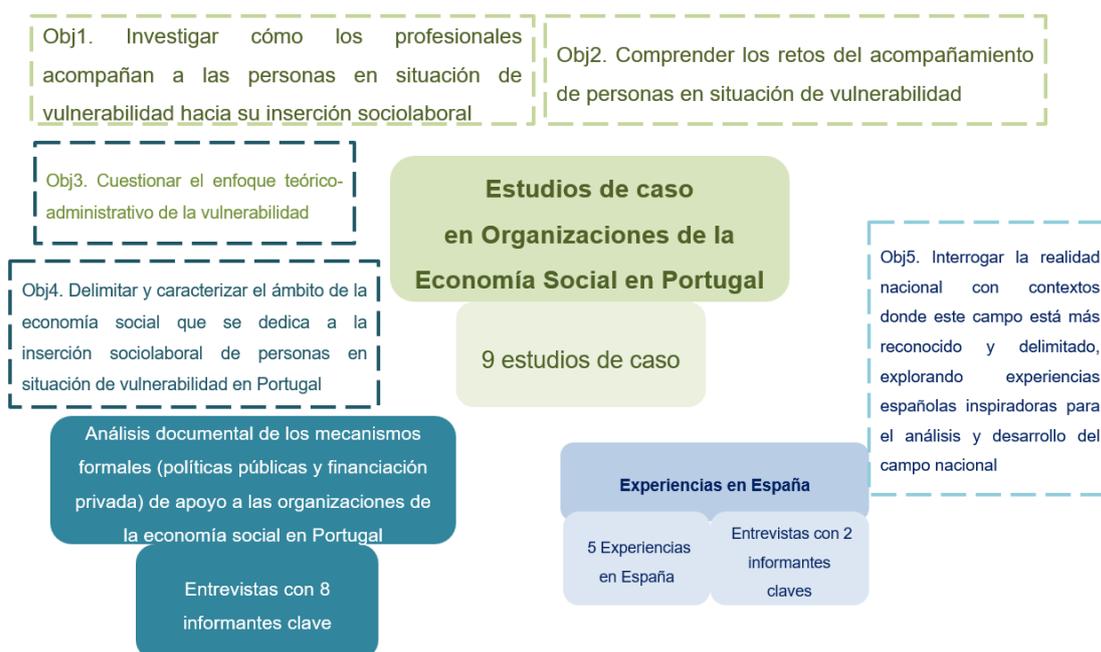
Variables contextuales

Variable macroestructural

La estrategia de investigación que se presenta aquí hace referencia a una reflexión crítica sobre la trayectoria de la investigación, plasmada en el diseño de esta que se presenta a continuación. El diseño de nuestra investigación se configura en torno a un enfoque metodológico central -los estudios de caso nacionales- y dos enfoques complementarios -el análisis documental de los mecanismos nacionales de apoyo formal a las OES y las experiencias españolas como inspiraciones para el análisis de la realidad nacional-. Como se puede observar en la figura 2, el diseño de la investigación se centra en la realización de estudios de caso en Portugal, así como en el análisis documental de las políticas públicas y de la financiación privada al ámbito de la economía social que se dedica a la inserción sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad, así como en la exploración de las experiencias españolas en este campo.

**Figura 2. Diseño de la investigación**

Cuestiones de investigación: ¿Cómo está estructurado el ámbito de la inserción sociolaboral de las personas en situación de vulnerabilidad en Portugal? ¿Cuáles son las prácticas desarrolladas por los profesionales de este campo en organizaciones de la economía social?



La presentación y discusión de los resultados de esta investigación se divide en tres capítulos. En el **capítulo IV** hacemos una aproximación al campo empírico. Para ello, comenzamos caracterizando la economía social en Portugal en general, centrándonos especialmente en las formas jurídicas y los estatutos especialmente orientados a la

inserción sociolaboral de las personas en situación de vulnerabilidad. A pesar de la escasa estructuración del campo analizado, y en una relación dialéctica entre teoría y práctica, en un segundo momento tratamos de presentar una representación del campo empírico del trabajo desarrollado por las Organizaciones de la Economía Social dedicadas a la inserción sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad. Pasamos al análisis de los programas públicos y privados de financiación y promoción de la integración de estos colectivos en el mercado laboral. Por último, centramos nuestra atención en el lugar que se da al trabajo de acompañamiento de las personas en situación de vulnerabilidad en los diferentes programas presentados. De hecho, dado nuestro objeto de estudio, hemos analizado las pautas metodológicas, reflejadas en los marcos legales y normativos, para la labor de supervisión, así como el perfil profesional exigido al equipo, con especial atención al agente de integración.

En el **capítulo V**, analizamos los resultados de la recogida de datos primarios en organizaciones de economía social dedicadas a la inserción sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad. Comenzamos, siguiendo la secuencia cronológica del trabajo de campo, presentando las experiencias españolas como nuestras primeras incursiones en el campo. De hecho, en una fase inicial y exploratoria, tuvimos contacto con un conjunto de prácticas profesionales en este campo en España. Estas andanzas iniciales sirvieron de punto de partida para toda la recopilación de datos empíricos, habiendo configurado también nuestra visión de la realidad nacional. Dado que el objeto de esta investigación es la realidad portuguesa, la recogida de datos nacionales es el elemento central de este capítulo. Así, se presentan los nueve estudios de caso nacionales, según un análisis de contenido vertical de cada caso, utilizando las distintas fuentes de recogida de datos. Terminamos este capítulo con un análisis transversal de algunas regularidades y singularidades de los casos nacionales estudiados.

En el **capítulo VI**, triangulando los datos recogidos a través del análisis documental de fuentes secundarias, los estudios de caso, las entrevistas a los informantes privilegiados, así como el deambular por las experiencias españolas, se discuten los resultados a la luz del marco teórico. Como resultado de esta discusión, terminamos el capítulo con un conjunto de directrices, de forma referencial, para los diferentes actores en el ámbito de la inserción sociolaboral de las personas en situación de vulnerabilidad en Portugal. Dado el enfoque exploratorio y cualitativo de esta investigación, señalamos pistas de investigación e intervención para este campo, dirigidas a los siguientes actores: i) organizaciones de segundo nivel de la economía social, en su dimensión de representación del sector; ii) responsables políticos y legisladores que configuran las

políticas y los marcos político-jurídicos; iii) instituciones de enseñanza-aprendizaje; y finalmente, iv) profesionales que acompañan a las personas en situación de vulnerabilidad.

En este capítulo final, pretendemos sistematizar los principales resultados y aportaciones de esta investigación, siguiendo los objetivos definidos para la misma.

En cuanto al primer objetivo de investigar cómo los profesionales acompañan a las personas en situación de vulnerabilidad hacia la inserción sociolaboral, la investigación nos permitió conocer las metodologías utilizadas en el ejercicio del rol del agente de inserción, así como los presupuestos inherentes.

En cuanto a las metodologías utilizadas por los responsables de Inserción de los casos estudiados, podemos afirmar que se ajustan a los tres modelos propuestos por Pachoud y Allemand (2013). Los modelos no son mutuamente excluyentes y algunos estudios de caso acumulan varios modelos (por ejemplo, Delta).

Los casos Beta, Gama, Delta, Kapa, Lambda e Iota pueden enmarcarse en el *modelo de empleo transitorio: Train and Place*. En estos casos, se proponen programas de desarrollo de competencias, esencialmente transversales, para la inserción y el mantenimiento de un puesto de trabajo en el mercado laboral regular. En algunas situaciones, las personas acompañadas son derivadas a cursos de formación de mayor duración y a veces centrados en el desarrollo de competencias técnicas con vistas a una salida profesional específica.

Alfa, Delta y Kapa son los casos que mejor representan el *modelo de empleo protegido*. De hecho, ofrecen una experiencia de trabajo en un contexto productivo controlado, ya que no siguen necesariamente las reglas del mercado laboral regular, en concreto en lo que respecta al número de horas de trabajo diarias o al tipo de relación con el empresario.

El tercer modelo propuesto por los autores, el *modelo de empleo con apoyo - Place and Train* - es el menos utilizado en las metodologías de acompañamiento de nuestros estudios de caso. Podemos considerar el caso de Zeta como el que más se acerca a un modelo centrado en el desarrollo de competencias en un contexto laboral real, a imagen y semejanza del enfoque de las Empresas Sociales de Inserción/WISE.

Independientemente del modelo utilizado por los casos, los presupuestos de la metodología de acompañamiento constituyen elementos centrales y comunes. Por lo tanto, y siguiendo de cerca el modelo del enfoque de acompañamiento presentado por Paul (2020), hemos sistematizado los presupuestos más recurrentes de las metodologías de acompañamiento de los casos estudiados. Hemos comprobado que algunos de los presupuestos propuestos por Paul (2020) son comunes a las prácticas de los profesionales de integración consultados, otros están ausentes y, por último, hemos añadido algunos nuevos recogidos en nuestra investigación.

Los presupuestos comunes de la propuesta de Paul (2020) son cuatro, a saber:

- la relación humana, igualitaria y de confianza entre el agente de inserción y la persona acompañada;
- la promoción de la autodeterminación de la persona acompañada, concretamente en la exploración de potenciales áreas laborales y la co-construcción de itinerarios de inserción;
- El respeto de los derechos de la persona acompañada, concretamente el derecho a su individualidad e intimidad, mediante respuestas personalizadas y adaptadas a las necesidades de cada persona y articuladas con los diferentes interlocutores;
- el enfoque holístico, teniendo en cuenta que el trabajo sobre la empleabilidad es inseparable de las demás dimensiones de la vida de una persona.

Los presupuestos del cuestionamiento reflexivo y el marco institucional de referencia propuesto por Paul (2020) son menos recurrentes en los casos estudiados. De hecho, aunque se mencionó el uso de la técnica de la entrevista, como ocurre en otros contextos (Burgi, 2006), no se profundizó ni se buscó el arte de llevar a la persona a cuestionarse a sí misma (Paul, 2020).

Por último, añadiendo a la propuesta de Paul (2020), según los datos empíricos, están los siguientes tres presupuestos que parecen ser preocupaciones específicas de los agentes de inserción del estudio de caso:

- el enfoque de Desarrollo de Recursos Humanos, que gira en torno a la idea de transición, centrándose en la identificación de las capacidades de cada persona;
- creatividad e innovación en las respuestas propuestas al alumno, superando el marco formal de las políticas aplicables; y
- defensa efectiva de un trabajo digno e inclusivo para las personas acompañadas.

La respuesta a este primer objetivo de investigación nos permitió construir un conjunto de pistas de actuación, concretamente en cuanto a metodologías de intervención, dirigidas a los propios agentes de inserción. Así, y, en primer lugar, se propone explicitar los presupuestos de la intervención tanto para el profesional como para la persona asistida. De hecho, y teniendo en cuenta el paradigma, confirmado a lo largo de la investigación, de trabajar *con la* persona acompañada y no sustituirla, se considera esencial que ambas partes de la intervención conozcan y sigan explícitamente los mismos procedimientos. En este sentido, se propone poner a consideración de la persona acompañada el enfoque seguido en el trabajo de acompañamiento, es decir, los presupuestos, la duración, el funcionamiento, así como los roles de cada uno.

La doble pericia constituye otra de las vías de actuación propuestas, en la que el profesional aporta a la situación de trabajo sus recursos técnicos y especializados y el asistido sus recursos personales y especializados, basados en sus conocimientos y experiencias. No existe una jerarquía de relaciones, sino una clara especialización y delimitación de cada una de las partes implicadas. Una doble experiencia -la del agente de inserción y la de la persona acompañada- abre caminos que uno y otro, aislados, no podrían encontrar.

Además de la amplia gama de respuestas que varios casos y experiencias han mostrado, una mayor diversificación en el acercamiento a las personas acompañadas, resulta más adecuada para responder a las exigencias de la naturaleza de la intervención. Se trata de diversificar la duración, el nivel de acompañamiento (ya sea de las personas o de los empresarios), o el tipo de apoyo, dejando espacio para la experimentación. Así, concretamente en lo que se refiere al tipo de acompañamiento, y tal y como evidencian Castra y Valls (2008), comprobamos que la sola utilización del método de la entrevista, o de la asistencia mediante la expresión oral, limita el potencial de expresión de las personas acompañadas. Llevamos esta reflexión a otro nivel proponiendo el uso de metodologías basadas en expresiones más simbólicas, como es el caso de una amplia gama de usos de símbolos físicos, como método arraigado en el ámbito del trabajo terapéutico. En estos casos, y para aumentar la eficacia de los instrumentos y la empatía, parece importante probar los instrumentos de trabajo en uno mismo antes de proponerlos a la persona acompañada. En efecto, al experimentar los propios instrumentos, el trabajador social experimenta los retos inherentes a su aplicación y, potencialmente, transpone este aprendizaje para orientar su práctica profesional.

La combinación del trabajo individual con espacios de interacción grupal, en forma de educación entre pares, parece potenciar la cuestión de la empatía y desarrollar, de hecho, estrategias más diversificadas ante la complejidad de las situaciones vividas por las personas acompañadas. En estas situaciones, se movilizan tres especialistas para apoyar a la persona, a saber: la propia persona, el profesional y los compañeros. Este poder se sustenta en la posición única de los compañeros que promueven un entorno y un sistema de apoyo basado en los valores de la empatía, la reciprocidad, la igualdad, la compasión, la solidaridad y el empoderamiento (Symfos for youth care, 2020; American Academy of Family Physicians Foundation, 2010).

En cuanto al segundo objetivo de entender los desafíos que se plantean al acompañamiento de personas en situación de vulnerabilidad, la investigación permitió poner de manifiesto múltiples retos para el desarrollo del trabajo de los agentes de inserción. Fruto de la falta de estructuración del campo, tanto en términos político-jurídicos como de identidad, el día a día de los profesionales se compone de una multiplicación de tareas de apoyo a la empleabilidad, pero también de apoyo social y emocional, y a veces incluso de la acumulación con otras funciones, concretamente funciones terapéuticas o de trabajador social para las personas tuteladas e incluso para otros usuarios de la organización de la economía social supervisora. Por lo tanto, el tiempo dedicado específicamente al trabajo de acompañamiento de la inserción sociolaboral es limitado. Este tiempo de dedicación es mayor en los proyectos específicos (por ejemplo, Alfa), que en las respuestas en el ámbito más amplio de la empleabilidad (por ejemplo, Lambda) y aún más que en los servicios dentro de organizaciones dedicadas genéricamente a la inclusión social (por ejemplo, Kapa). Por lo tanto, uno de los principales retos es que el papel que desempeñan los profesionales (por ejemplo, el psicólogo, el trabajador social, el coordinador del proyecto) no es específico del trabajo inherente al Agente de Inserción. De hecho, el desempeño de funciones más amplias dificulta la eficacia del trabajo de acompañamiento. De los diversos datos primarios recogidos en Portugal, se desprende la necesidad de reconocer y profesionalizar el papel del agente de inserción social, con el fin de apoyar a estos profesionales con conocimientos especializados y técnicas de intervención, adaptadas a los complejos problemas que experimentan las personas acompañadas.

Así pues, a raíz de estos retos, hemos elaborado un conjunto de líneas de actuación, dirigidas sobre todo a las posibles organizaciones representativas sobre el terreno, que

podrían convertirse en agentes orientadores de las prácticas profesionales y promotores del trabajo en red entre pares.

Dada la complejidad del trabajo desarrollado con las personas acompañadas, como línea de actuación dirigida a los profesionales de inserción, proponemos la creación de equipos multidisciplinares especializados en diferentes áreas para dar respuesta a los multiproblemas. Estos equipos pueden integrar a profesionales del área social, de empleo y de rehabilitación, entre otros que son específicos para responder a las necesidades de los colectivos. Cada uno con su propia especialización, el enfoque sería de hecho complementario. Este enfoque holístico también se plasma en el trabajo con la persona y sus allegados, ya sea la familia, los proveedores de prácticas o los empleadores.

En esta dialéctica con las entidades que pueden insertar a las personas acompañadas en contextos laborales, los profesionales y las Organizaciones de Bienestar Social de las que forman parte pueden asumirse como Agencias de Intermediación especializadas. Así, pueden prestar un servicio especializado a los empresarios, respondiendo a una necesidad y no apelando a su buena voluntad para colaborar en el marco de su Responsabilidad Social.

Encontramos que, a pesar de la búsqueda de innovación en las respuestas y enfoques para acompañar a las personas en situación de vulnerabilidad, los agentes de inserción social se enfrentan a un amplio abanico de retos. El carácter experimental del trabajo desarrollado por OES en el ámbito de la integración sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad se identifica como un elemento central del enfoque. Sin embargo, y precisamente por su carácter innovador, conlleva dificultades en cuanto a su marco. Estas dificultades se ven reforzadas cuando van acompañadas de la falta de financiación para poner en marcha formas de intervención innovadoras, es decir, que vayan más allá de las respuestas típicas enmarcadas en los convenios de colaboración con la Seguridad Social. Los servicios de apoyo a la integración sociolaboral de las personas acompañadas, creados por los estudios de caso, que desarrollan respuestas sociales más integrales para estos colectivos, no están incluidos en las respuestas formales del protocolo social, por lo que no están financiados específicamente y no existen directrices del Ministerio de Seguridad Social para su puesta en marcha. Por lo tanto, los agentes de inserción encuentran soluciones por necesidad, pero se desarrollan en la invisibilidad, precisamente por esta falta de reconocimiento. En consecuencia, no se potencia la atención a la inserción laboral como sería necesario y deseable, ya que el trabajo de estos profesionales se reparte entre varias funciones.

Por último, y debido a la complejidad de las situaciones vividas por las personas objeto de acompañamiento, el trabajo de los profesionales requiere mucho tiempo. Este último reto, común a los distintos entrevistados, se manifiesta en la confrontación de la asunción de un enfoque individualizado y holístico con la obligación de cumplir los objetivos establecidos por los distintos financiadores. Esto corrobora lo que afirma Castra (2003) sobre el condicionamiento en las respuestas individualizadas, debido a la rigidez de los mecanismos de las políticas públicas. Así, y a pesar de las grandes dificultades, los agentes de inserción han revelado a lo largo de los años que es en la forma de acompañar a las personas donde se producen los éxitos en situaciones que podrían parecer, a primera vista, poco probables. Por lo tanto, es importante cuestionarse sobre lo que podemos considerar como éxitos en estos ámbitos, que ciertamente no se pueden reducir al cumplimiento de objetivos como el aumento de la tasa de empleabilidad. Como el éxito es una construcción social, es importante cuestionarlo e intentar que refleje la complejidad de las situaciones que pretende evaluar.

El tercer objetivo de la investigación estaba relacionado con el cuestionamiento del enfoque teórico-administrativo del concepto de vulnerabilidad. Desde las teorías clásicas sobre la vulnerabilidad social, hasta estudios más recientes, así como la normativa europea, encontramos que las características que clasifican a los grupos vulnerables sólo tienen en cuenta dimensiones tangibles como la edad, el género, la nacionalidad y la etnia. Aunque algunos autores (Capucha, 2019; Kirton & Greene, 2022) ya integran la importante aportación de la teoría de la interseccionalidad en su análisis y categorización de las características que califican las situaciones de vulnerabilidad, todavía se limitan a su dimensión burocrática. La presente investigación pone de manifiesto, de forma explícita y reiterada, la coexistencia de categorías tangibles, pero también intangibles, de caracterización de los perfiles de los destinatarios acompañados por los profesionales del caso.

Los resultados de nuestra investigación muestran que hay variables sociodemográficas (niveles de cualificación, género, edad, situación laboral, etnia y salud física y mental) - que clasificamos como tangibles- que apuntan a una mayor propensión a las situaciones de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, hay dimensiones intangibles (por ejemplo, baja autoestima, largos periodos de inactividad, trayectorias escolares intermitentes, fragilidad emocional, vidas y tiempos cotidianos marcados por estrategias de supervivencia) identificadas por los agentes de inserción que no sólo corroboran algunas

de las variables tangibles, sino que también revelan otros elementos que caracterizan a estos grupos objetivo. Esta propensión es aún más evidente al cruzar las variables, a través de una perspectiva intersectorial.

Aunque las dimensiones tangibles para explicar la vulnerabilidad social son relevantes, las dimensiones intangibles cobran mayor importancia en el discurso de los agentes de inserción para describir a las personas acompañadas. Este enfoque discursivo en las dimensiones intangibles también se deriva del argumento de que son dimensiones que pueden ser cambiantes. En efecto, y corroborando la afirmación de Chiuccini (2020), es sobre las variables intangibles donde hay más margen de maniobra para actuar en pro de un cambio individual en el acompañado. Así, podemos afirmar que la intervención a nivel de las variables intangibles está al alcance de los agentes de la integración, mientras que las diversas variables tangibles requieren una actuación a nivel de las causas estructurales, principalmente a través de políticas públicas.

También hay que señalar que la caracterización de estos grupos objetivo no se limita a definir situaciones de vulnerabilidad, sino también dimensiones positivas como la resiliencia y la creatividad. La percepción que los agentes de inserción tienen de estos grupos está fuertemente basada en su capacidad de adaptación y transformación de su trayectoria vital. Además, la necesidad de redoblar las estrategias de subsistencia también constituye un elemento estructural, conformador y potenciador de las capacidades de creatividad y resiliencia. De hecho - y también como resultado de sus trayectorias vitales y marcadas por un conjunto de desventajas, pero también de la superación de estas - las personas en situación de vulnerabilidad también han desarrollado un conjunto de competencias. A través de las experiencias laborales en la economía informal, las personas acompañadas fueron desarrollando competencias, algunas de ellas técnicas en áreas específicas como el servicio doméstico.

De este modo, nos preguntamos si el concepto de vulnerabilidad es el más adecuado para clasificar las situaciones y las personas acompañadas por los Agentes de Inserción. En efecto, los colectivos comúnmente designados como vulnerables, con un enfoque en sus necesidades y debilidades, pueden ahora ser considerados también por sus capacidades y potencialidades, como es el caso de la resiliencia y la creatividad, desarrolladas en contextos adversos. No se trata de anular las necesidades específicas de estas personas, ni de un enfoque que pueda interpretarse como ingenuo, sino de reconocer la complejidad de los perfiles y combinar las necesidades y los recursos propios de cada persona acompañada. Así, abogar por un mercado laboral decente e inclusivo ya no es sólo defender la igualdad de oportunidades para todos, sino poder

aprovechar la diversidad de perfiles que enriquecen los contextos profesionales y sociales.

A pesar de la dificultad de responder a preguntas complejas y de definir un concepto tan multivariado y polisémico como la vulnerabilidad social, parece seguro que su dicotomización es insuficiente. En efecto, la vulnerabilidad no es ciertamente un concepto binario, sino más bien un espectro en el que las variables tangibles e intangibles se entrecruzan, se cruzan y hacen variar la experiencia de la persona, en una escala fluida que va desde situaciones de mayor o menor vulnerabilidad.

En cuanto al cuarto objetivo de delimitación y caracterización del campo de la economía social dedicado a la inserción sociolaboral de las personas en situación de vulnerabilidad en Portugal, la investigación permitió enmarcar el campo a nivel de las políticas que lo conforman y de las prácticas de facto de las WISE/Empresas de inserción.

Para conocer el campo en la actualidad, siempre es necesario contextualizar su evolución y su contexto político y social. Así, comprobamos que Portugal ya mostraba, en los años 90 del siglo XX, un posicionamiento en este campo importando buenas prácticas de los ámbitos de desarrollo local, implementando medidas como el mercado social de trabajo, las empresas de inserción laboral o las redes territoriales para el empleo. En ese momento, el campo ya se consideraba incipiente debido a la falta de articulación de políticas y prácticas, con algunas situaciones paradigmáticas, como el caso de las WISE/Empresas de Inserción. De hecho, Portugal es un caso único a nivel europeo en cuanto a su reconocimiento político y jurídico y su consiguiente extinción. Entre 1998 y 2015, existía un marco legal para las "Empresas de Inserción", pero este fue abolido en el contexto de la crisis económica y las políticas de austeridad implementadas en el país, dejando un vacío legal y político en este campo (Ferreira, 2019; Quintão, 2018). En la actualidad, a pesar de que ya no existe un marco legal para los SMI, ni otra política específicamente dirigida a la inserción sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad, los datos recogidos a lo largo de esta investigación revelan la existencia múltiple y variada de prácticas en este ámbito de intervención. La investigación muestra, junto a la pluralidad y diversidad de prácticas insertas en organización de la economía social, la necesidad de un modelo de apoyo más estructurado y estructurador. Dado que el camino recorrido en este campo no es reciente, ya no podemos afirmar que sea incipiente, nos preguntamos si entonces es insipiente.

Tal y como se desprende de los datos recogidos empíricamente en esta investigación, la intervención de las organizaciones de la economía social en este ámbito se produce, mediante políticas dispersas y fragmentadas, en lo que se denomina "*WISE de facto*", es decir, organizaciones que integran a las personas vulnerables en el trabajo utilizando formas jurídicas que no fueron diseñadas específicamente para ello.

Es posible distinguir entre casos que se dedican a servicios de *asesoramiento* para la empleabilidad y otros que, paralelamente, producen bienes/servicios para insertar a las personas que acompañan en respuestas productivas y experiencias laborales. Podemos entonces considerar todos nuestros casos en estudio como *WISE de facto*, porque no son empresas de inserción desde el punto de vista legal o formal, pero se inscriben en lo que podemos clasificar como el campo de la inserción a través de la actividad económica, en la tradición europea.

En ausencia de un reconocimiento formal del campo, pero en la presencia explícita y estructural de las prácticas, en este ámbito, consideramos y proponemos la inscripción de estas organizaciones, en general, y en consecuencia de nuestros 9 casos de estudio en particular, como inscritas en el paradigma emergente de las agencias de intermediación. Como organismos intermediarios entre la oferta y la demanda del mercado laboral, están especializados en los múltiples problemas que presentan las personas a las que acompañan. El reconocimiento por parte de la comunidad científica de estas organizaciones se produce en un contexto de ampliación de las funciones asociadas al área disciplinar de los Recursos Humanos (Bonet et al., 2013).

Para la caracterización del campo, también se analizaron exhaustivamente las políticas públicas y privadas que lo conforman. Divididas en tres tipos de políticas - i) fomento de la creación de empleo para personas en situación de vulnerabilidad; ii) apoyo al acceso y éxito en itinerarios laborales inclusivos para personas en situación de vulnerabilidad; y iii) fomento de la inserción sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad - a través del análisis documental de fuentes secundarias analizamos todas las políticas públicas y privadas de apoyo a las organización de la economía social, es decir, las dedicadas a la inserción sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad.

Los dos primeros tipos de políticas son públicas, ya sea para promover la creación de puestos de trabajo o para apoyar el acceso y el éxito de trayectorias laborales inclusivas de nuestro objeto de estudio. El tercer tipo de mecanismo lo constituyen las políticas privadas para promover la inserción social y laboral de las personas en situación de vulnerabilidad. En total se analizaron 17 mecanismos, siendo la mayoría (n=14,

equivalente al 82,4%) políticas públicas. Algunos de estos mecanismos son duraderos, otros son finitos y funcionan por proyecto/programa.

Del análisis del primer tipo de políticas públicas, de apoyo al acceso y éxito de itinerarios laborales inclusivos para personas en situación de vulnerabilidad, se desprende que tres son de ámbito general, dirigidas a diferentes colectivos y cinco se dirigen a colectivos específicos: personas con discapacidad, jóvenes y beneficiarios del SII. La entidad gestora de la mayoría de las medidas presentadas es el Centro Público de Empleo (o sus respectivas estructuras descentralizadas), a excepción del programa COOPJOVEM que es gestionado por CASES. Se trata principalmente de incentivos a la contratación que carecen de un modelo de acompañamiento específico y cuyo uso puede no ser directo o exclusivo de las organizaciones de la economía social. Estos incentivos parecen ser un recurso, principalmente a través de las organizaciones que se asumen como entidades de apoyo al Centro Público de Empleo (GIP, Centros de Recursos) o como una forma de incentivar a los empresarios en la labor de intermediación entre la oferta y la demanda del mercado laboral.

En el segundo grupo de políticas públicas para apoyar el acceso y el éxito de trayectorias laborales inclusivas de personas en situación de vulnerabilidad, podemos ver que se trata esencialmente de programas a los que las organizaciones de la economía social pueden optar para desarrollar proyectos de apoyo a la integración de personas en situación de vulnerabilidad. De hecho, a excepción del Apoyo a la integración, mantenimiento y reinserción en el mercado laboral, que corresponde a la única medida específicamente dirigida al objeto de estudio de esta investigación, las restantes políticas se dirigen a la presentación de solicitudes en diversos ámbitos de la inclusión social. A continuación, las organizaciones de la economía social pueden solicitar financiación, comprometiéndose a alcanzar objetivos que respondan a las prioridades políticas establecidas en los marcos legislativo y normativo. El empleo y la cualificación constituyen una de las prioridades de estos programas y se dirigen a un amplio abanico de colectivos en situación de vulnerabilidad. A pesar de la diversidad de los apoyos, tanto en lo que se refiere a la antigüedad -desde el RSI nacido en 1996 hasta el CAVI fechado en 2017- como a las entidades públicas gestoras – Centro de Empleo, Instituto Nacional para la Rehabilitación, Instituto de Seguridad Social - con financiación nacional y de la UE relacionada con el actual marco de Portugal 2020 y a la duración de los proyectos elegibles de 1 a 3 años, verificamos algunas regularidades en los modelos de intervención, a saber

- Enfoque territorial y de vecindad integrado;

- Busca capacitar a los beneficiarios y establecerse como una política social activa;
- Promoción de formas de innovación.

En el último grupo, formado por las políticas privadas, de mecanismos de fomento de la inserción sociolaboral de las personas en situación de vulnerabilidad, se verifica una mayor focalización de estos mecanismos en la búsqueda de la innovación social. Todos los mecanismos se dirigen a grupos destinatarios generales, aunque destacan algunos, como los jóvenes o las personas con discapacidad.

Siendo éste nuestro objeto de estudio específico, hemos analizado el lugar que ocupa el acompañamiento en las políticas públicas y privadas, habiendo comprobado las importantes disparidades que se explican en los diferentes marcos legislativos y normativos. De los 17 mecanismos analizados, sólo cinco de ellos presentan explícitamente directrices para el trabajo del equipo de acompañamiento de la persona en situación de vulnerabilidad para su integración sociolaboral. Si en el caso de todas las medidas llevadas a cabo directamente por el Centro de Empleo o por algunas de sus estructuras de apoyo (Centros de Recursos, GIP, Centros de Empleo con Apoyo, Centros de Rehabilitación Profesional de gestión participada), los facilitadores/técnicos de empleo siguen unas pautas uniformes de intervención con los beneficiarios, esto no está explícito en los reglamentos y ordenanzas. A partir de nuestro análisis de los diferentes mecanismos hemos visto que las directrices formales para el desempeño de la labor de agente de inserción laboral son escasas.

La denominación del puesto en sí es variada y en su mayoría amplia, como es el caso de técnico superior o coordinador técnico o de proyectos. Sólo el Programa Incorpora identifica funciones específicas de técnico de inserción laboral y técnico de prospección.

En cuanto al proceso de selección de profesionales, encontramos que el perfil formal exigido es, una vez más, genérico, sin que se mencionen requisitos de formación específicos para el tipo de trabajo a realizar, ni el tipo de colectivos al que va dirigido. Sin embargo, se menciona la formación inicial y/o continua para el desempeño de las funciones, a veces sin especificar las áreas, a veces en áreas transversales o sobre los procedimientos a adoptar en el ámbito de la financiación.

No es nuestro objetivo hacer un análisis exhaustivo de toda la documentación de apoyo proporcionada a las organizaciones de la economía social para la ejecución de los proyectos, pero podemos afirmar que los documentos disponibles públicamente no presentan directrices metodológicas o pedagógicas para el enfoque del trabajo de acompañamiento o incluso la puesta en común de herramientas de trabajo que orienten a los profesionales. La excepción es el Programa Incorpora que desarrolló unas directrices de apoyo, en las que se refleja la metodología de intervención como forma de estandarizar la intervención de los diferentes técnicos de las distintas organizaciones de la economía social que integran la Red Incorpora.

También podemos afirmar que las políticas dirigidas al ámbito analizado, han pasado de orientaciones centradas exclusivamente en la oferta de trabajo a incluir una orientación hacia la demanda de trabajo (Fletcher, 2004; Ingold y Stuart, 2015; Bredgaard, 2018; Froland et al., 2018 op. cit. van Berkel, 2020). En Portugal, las políticas orientadas a preparar a los desempleados para su (re)inserción son ya una tradición, operada por entidades públicas, concretamente el Centro público de empleo, y/o delegada a las organizaciones de la economía social que se dedican a la dimensión de la empleabilidad en su misión más amplia de inclusión social. A lo largo de esta investigación, comprobamos que las Entidades de Previsión Social dedicadas al acompañamiento de estos colectivos desarrollan un trabajo de proximidad con la persona objeto de acompañamiento.

Desde su creación, las organizaciones de la economía social han asumido un papel central en el empleo en general y en la progresiva integración social y profesional de personas alejadas del mercado laboral (Bengoetxa Alkorta & Fajrado García, 2020), en particular. Este papel es reconocido por diversos organismos internacionales oficiales y especializados, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Europea, cuando en el Libro Verde sobre la igualdad y la no discriminación en la Unión Europea (2004), sitúa al sector junto al Parlamento Europeo y las autoridades nacionales en la lucha contra la discriminación. Además, la promoción de la igualdad, concretamente de la igualdad de género, forma parte de la historia del movimiento cooperativo internacional. La Sociedad de Pioneros Equitativos de Rochdale de 1844, considerada la pionera de las cooperativas de consumo, contemplaba en sus estatutos, entre otros, el principio de igualdad de admisión de hombres y mujeres, y de participación en la actividad de la cooperativa. La ideología de la economía social hace que estas entidades sean especialmente sensibles a las cuestiones relacionadas con las prácticas que promueven la igualdad, reprimiendo los actos discriminatorios.

La economía social siempre ha actuado en el ámbito del empleo, inicialmente debido a las dificultades derivadas de la Revolución Industrial, con asociaciones socioprofesionales vinculadas al movimiento obrero, pasando por la búsqueda de soluciones de autoempleo a través del empresariado social en los años 90. Este sector ha revelado una capacidad de regeneración e innovación, especialmente en tiempos de crisis y de redefinición de los modelos del Estado del Bienestar. En efecto, esta capacidad de regeneración se plasma en la aparición de nuevas formas de empresariado social, que renuevan los impulsos de solidaridad, similares a las condiciones de necesidad y de compartir un destino común, que dieron origen a los movimientos cooperativos, asociativos y mutualistas en el siglo XIX.

Las organizaciones de la economía social están especialmente bien situadas en el ámbito analizado dada su ideología y, sobre todo, la combinación explícita de objetivos económicos y sociales en sus actividades. En efecto, según el artículo 2, la economía social se define por el conjunto de sus actividades económicas y sociales con el fin de perseguir el interés general de la sociedad. Teniendo en cuenta sus principios (art. 5) - a saber: i) La primacía de las personas y los objetivos sociales y ii) El respeto a los valores de solidaridad, igualdad y no discriminación, cohesión social, justicia y equidad, transparencia, responsabilidad individual y social compartida y subsidiariedad- la SEO está especialmente indicada para intervenir en el ámbito de la integración social y laboral de las personas en situación de vulnerabilidad

Podemos entonces afirmar que un conjunto de preocupaciones parece converger y que se configura un ecosistema favorable a la experimentación y al desarrollo de respuestas diversificadas para la inserción sociolaboral de las personas desfavorecidas. Podemos decir que el campo se está consolidando, empezando a comprobar la necesidad y la práctica de la especialización para esta intermediación entre personas y empresarios. De hecho, está surgiendo un nuevo paradigma tanto en términos políticos, en la conciencia generalizada de la diversidad y la inclusión, como en las prácticas cada vez más especializadas que implican a los empresarios y acompañan a las personas en una concepción de su autodeterminación. En este contexto favorable al desarrollo del campo, parece clara la necesidad de co-concebir políticas específicas dirigidas a la inserción sociolaboral de personas alejadas del mercado de trabajo. Involucrar al amplio abanico de actores que intervienen en el sector, con especial énfasis en las Organizaciones de Bienestar Social, haciendo efectivo el principio de intercooperación sectorial, parece ser un elemento clave para que el campo deje de ser a veces incipiente y a veces insipiente.

El último objetivo buscaba cuestionar la realidad nacional con contextos donde este campo está más reconocido y delimitado, explorando experiencias españolas inspiradoras para el análisis y desarrollo del campo nacional. Ya podemos afirmar que el deambular por las experiencias españolas nos permitió ampliar nuestros horizontes sobre el sector y reflexionar sobre la aplicabilidad de algunas prácticas al contexto nacional. Se hizo especialmente evidente que una mayor estructuración del ámbito de la inserción sociolaboral de las personas en situación de vulnerabilidad, concretamente en lo que respecta a la orientación de las prácticas profesionales de los agentes de inserción, parece ser una ventaja. En España ya existe una producción científica relevante y específica sobre el campo, junto con organizaciones paraguas que representan al sector y esto da forma a las prácticas profesionales. Podemos afirmar que existe un ámbito en términos formales -con políticas específicas, a saber, las Empresas de Inserción y los Centros Especiales de Empleo, de visibilidad de las prácticas- reconocido y transmitido por AERESS - Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria y FAEDEI - Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción y en términos de identidad de las organizaciones de la economía social que se dedican a ello. De hecho, las experiencias españolas analizadas utilizan el universo lingüístico que transmiten las organizaciones representativas del sector, concretamente a través de una metodología de intervención en torno al concepto de itinerario de inserción. Esta legitimación parece crear una identidad sectorial en los profesionales y líderes de las experiencias analizadas. Esta identidad se evidenció especialmente en los discursos de los agentes de inserción entrevistados, que se distinguieron claramente de la intervención social.

Además, nuestro deambular por las experiencias españolas reveló que, a pesar de una mayor estructuración del campo, los profesionales del sector mantienen una apertura para innovar en sus prácticas de acompañamiento. De hecho, las cinco experiencias con las que tuvimos contacto revelaron, a pesar de una matriz común -el aprendizaje en el contexto laboral-, un conjunto de innovaciones. Cabe destacar que algunas de ellas nos sirvieron de inspiración, junto con las aportaciones teóricas, para realizar un conjunto de recomendaciones presentadas en el capítulo anterior, y sistematizadas en las aportaciones a otros objetivos de la investigación. Hablamos, por ejemplo, de la importancia de probar primero los instrumentos de trabajo en los propios profesionales, de diversificar los enfoques, es decir, de enriquecer el diagnóstico con la práctica real en el contexto laboral, entre otros. También es importante señalar que también hicimos

una recomendación en el sentido del reconocimiento del perfil profesional del Agente de Inserción, debido a la importancia de su visibilidad, reiterada por las incursiones en contextos españoles. Por lo tanto, y debido a la dificultad de reconocer una nueva profesión, sugerimos iniciar este trabajo introduciendo la función de Agente de Inserción en el contrato colectivo entre la Confederación Nacional de Instituciones de Solidaridad - CNIS y la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores Sociales y de Servicios Públicos. Dado que todos los casos analizados en Portugal cuentan con el estatuto del IPSS, pensamos que la inclusión de este perfil profesional en el convenio colectivo que enmarca el ámbito constituiría una forma de reconocimiento y estructuración de la actividad de estos profesionales.

Portugal ya ha seguido políticas similares a las españolas y, en el caso del Programa Incorpora, tras el pilotaje en el país vecino, su implantación en Portugal constituye ya un mecanismo estructurador del campo de *hecho*. Desde el año 2021, con la publicación de la Orden Ministerial 205/2021, de 12 de octubre, la iniciativa de las Incubadoras de Empleo Social está siendo pilotada en Portugal. Se trata precisamente de una medida probada en España y ampliada a Portugal, en una perspectiva de innovación social.

Al final de esta investigación, podemos entonces afirmar que nuestra investigación contribuye a una mejor comprensión del campo de la inserción social y laboral de las personas en situación de vulnerabilidad en Portugal. De hecho, los resultados nos permitieron explorar un campo todavía poco estudiado y unas prácticas invisibles o poco visibles, a saber i) por la sistematización de las políticas públicas y privadas dirigidas al campo, que se encuentran dispersas y cuya información pasó a ser sistematizada a partir de categorías de análisis comunes, a saber, el lugar de acompañamiento; ii) por la recopilación en profundidad de las prácticas desarrolladas por los agentes de inserción, los desafíos planteados y las metodologías y estrategias encontradas; iii) por el cuestionamiento del concepto de vulnerabilidad aplicado a las personas acompañadas, buscando destacar el carácter complejo e interseccional de las situaciones vividas, así como las potencialidades inherentes a las trayectorias de estas personas; iv) buscando, a través de la literatura y las experiencias españolas, modelos de intervención y estructuración del campo, potencialmente replicables, con las adaptaciones necesarias, en Portugal; v) reforzando el potencial de innovación de la economía social como agente que opera en las necesidades no satisfechas del Estado y del mercado, de forma resiliente, localizada y de proximidad.

## Índice geral

<b>Introdução</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo I – Inserção sociolaboral de Pessoas em situação de Vulnerabilidade</b> ... 6	
1. Direito ao trabalho digno e à proteção social.....	7
1. 1. Direito ao trabalho como elemento estrutural da vida adulta nas sociedades contemporâneas.....	7
1. 2. Trabalho digno e inclusivo como pilares das orientações estratégicas atuais	9
2. O trabalho: fenómeno complexo e multidisciplinar.....	12
2. 1. Da necessidade de interdisciplinaridade na análise do trabalho enquanto fenómeno social total.....	13
2.2. O mercado de trabalho: evolução do último século e desafios atuais .....	16
3. Inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade .....	19
3. 1. O trabalho: fator de inserção sociolaboral? .....	19
3. 2. Da dificuldade de delimitação do conceito de pessoas em situação de vulnerabilidade .....	22
4. O papel do Estado de Bem-Estar Social na resposta às necessidades de inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade .....	28
4.1. Políticas públicas de inserção sociolaboral e de proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade .....	29
4.2. Evolução das Políticas públicas para a inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal .....	35
5. O acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade .....	43
5.1. Acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a inserção profissional: evolução e princípios-chave.....	44
5.2. Perfis dos profissionais de acompanhamento .....	50
<b>Capítulo II – A Economia Social como resposta ao acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral</b> .....	<b>61</b>
1. Economia social: da polissemia do conceito à sua capacidade de regeneração .	63
1.1. Delimitação conceptual da economia social em Portugal .....	66
1.1.1. Formas jurídicas .....	69

1.1.2. Estatutos Jurídicos .....	74
2. Economia social e Estado: agentes com responsabilidade na resposta às situações de vulnerabilidade .....	76
2.1. A relação entre o Estado e a Economia social: o caso específico das Instituições Particulares de Solidariedade Social em Portugal .....	77
3. Economia social: realidade transformadora e em transformação .....	81
3.1. Do crescente reconhecimento da Economia Social para os desígnios do trabalho digno e inclusivo .....	84
4. Economia Social e Inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade .....	87
4.1. Surgimento e diversificação de respostas europeias da economia social para a inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade .....	89
4.2. Economia social e inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal.....	96
<b>Capítulo III – Itinerário de Investigação .....</b>	<b>99</b>
1. As opções teórico-metodológicas.....	100
1.1. Das questões de investigação ao modelo de análise.....	100
1.2 Da necessidade de abordagem de pesquisa qualitativa e eclética.....	104
2. Desenho da investigação .....	107
2.1. Os estudos de caso nacionais .....	109
2.2. A análise documental aos mecanismos formais de apoio às OES que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade ...	116
2.3. As Experiências Espanholas.....	117
<b>Capítulo IV – uma aproximação ao campo empírico da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade .....</b>	<b>120</b>
1. As organizações de economia social que se dedicam à inserção sociolaboral em Portugal.....	121
1.1. A economia social em Portugal .....	122
1.2. Formas e estatutos jurídicos especificamente vocacionados para a inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.....	124

2. A caracterização de um campo empírico nacional de inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade .....	127
2.1. Políticas públicas de promoção da criação de postos de trabalho dirigidos a pessoas em situação de vulnerabilidade .....	129
2.1.1. Contrato-emprego inserção e Contrato-emprego inserção + .....	130
2.1.2. Incentivo ATIVAR.PT .....	132
2.1.3. Estágio ATIVAR.PT .....	133
2.1.4. Estágio de inserção para Pessoas com Deficiência e Incapacidade....	135
2.1.5. Emprego apoiado em mercado aberto.....	136
2.1.6. Investe Jovem .....	137
2.1.7. COOPJOVEM.....	138
2.1.8. Análise transversal das Políticas públicas de promoção da criação de postos de trabalho dirigidos a pessoas em situação de vulnerabilidade .....	138
2.2. Políticas públicas de apoio ao acesso e sucesso de percursos laborais inclusivos de pessoas em situação de vulnerabilidade.....	139
2.2.1. Rendimento Social de Inserção .....	140
2.2.2. Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social.....	141
2.2.3. Programa Escolhas .....	142
2.2.4. Portugal Inovação Social.....	144
2.2.5. Apoios à integração, manutenção e reintegração no mercado de trabalho de pessoas com deficiência e incapacidade .....	146
2.2.6. Modelo de Apoio à Vida Independente/Centros de Apoio à Vida Independente.....	148
2.2.7. Análise transversal das políticas públicas de acesso e sucesso de percursos laborais inclusivos de pessoas em situação de vulnerabilidade.....	149
2.3. Programas de financiamento privado de fomento à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade .....	150
2.3.1. Programa Incorpora.....	150
2.3.2. Prémio FACES – Financiamento e Apoio para o Combate à Exclusão Social	152

2.3.3.	Programa Cidadãos Ativ@s.....	154
2.3.5.	Análise transversal dos programas de financiamento privado de fomento à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.....	155
3.	O lugar do acompanhamento nas políticas públicas e privadas .....	156
3.1.	A metodologia de acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade .....	156
3.2.	A equipa de acompanhamento e o perfil profissional do agente de inserção sociolaboral .....	159
3.3.	Uma análise transversal ao lugar do acompanhamento nos mecanismos de apoio à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.....	168
<b>Capítulo V – Resultados: Práticas profissionais de acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral .....</b>		<b>170</b>
	DEAMBULAÇÕES POR EXPERIÊNCIAS ESPANHOLAS.....	172
	ESTUDOS DE CASOS NACIONAIS .....	180
1.	Estudo de caso – Alfa.....	180
1.1.	Características estruturantes do estudo de caso .....	181
1.1.1.	Enquadramento .....	181
1.1.2.	Público-alvo .....	181
1.2.	Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral.....	182
1.2.1.	A metodologia de acompanhamento .....	182
1.2.2.	O perfil dos profissionais de acompanhamento.....	189
1.3.	Desafios e estratégias.....	191
1.3.1.	Constrangimentos.....	191
1.3.2.	Fatores de sucesso.....	193
1.3.3.	Impactos da Pandemia da COVID-19 .....	193
2.	Estudo de caso – Beta .....	195
2.1.	Características estruturantes do estudo de caso.....	195
2.1.1.	Enquadramento .....	195
2.1.2.	Público-alvo .....	196

2.2.	Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral.....	197
2.2.1.	A metodologia de acompanhamento.....	197
2.2.2.	Os profissionais de acompanhamento .....	202
2.3.	Desafios e estratégias.....	204
2.3.1.	Constrangimentos.....	204
2.3.2.	Fatores de sucesso.....	206
2.3.3.	Impactos da Pandemia da COVID-19 .....	207
3.	Estudo de caso – Gama.....	210
3.1.	Características estruturantes do estudo de caso.....	210
3.1.1.	Enquadramento .....	210
3.1.2.	Público-alvo .....	211
3.2.	Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral.....	212
3.2.1	A metodologia de acompanhamento .....	213
3.2.2.	Os profissionais de acompanhamento .....	217
3.3.	Desafios e estratégias.....	218
3.3.1.	Constrangimentos.....	219
3.3.2.	Fatores de sucesso.....	220
3.3.3	Impactos da Pandemia da COVID-19.....	221
4.	Estudo de caso – Delta .....	222
4.1.	Características estruturantes do estudo de caso.....	222
4.1.1.	Enquadramento .....	222
4.1.2.	Público-alvo .....	224
4.2.	Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral.....	225
4.2.1.	A metodologia de acompanhamento.....	225
4.2.2.	Os profissionais de acompanhamento .....	231
4.3.	Desafios e estratégias.....	232

4.3.1.	Constrangimentos .....	233
4.3.2.	Fatores de sucesso.....	235
4.3.3.	Impactos da Pandemia da COVID-19 .....	235
5.	Estudo de caso – Kapa .....	238
5.1.	Características estruturantes do estudo de caso.....	238
5.1.1.	Enquadramento .....	238
5.1.2.	Público-alvo .....	239
5.2.	Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral.....	240
5.2.1.	A metodologia de acompanhamento.....	240
5.2.2.	Os profissionais de acompanhamento .....	247
5.3.	Desafios e estratégias.....	248
5.3.1.	Constrangimentos.....	248
5.3.2.	Fatores de sucesso.....	250
5.3.3.	Impactos da Pandemia da COVID-19 .....	251
6.	Estudo de caso – Lambda.....	253
6.1.	Características estruturantes do estudo de caso.....	253
6.1.1.	Enquadramento .....	254
6.1.2.	Público-alvo .....	255
6.2.	Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral.....	255
6.2.1.	A metodologia de acompanhamento.....	256
6.2.2.	O perfil dos profissionais de acompanhamento.....	260
6.3.	Desafios e estratégias.....	262
6.3.1.	Constrangimentos.....	263
6.3.2.	Fatores de sucesso.....	265
6.3.3.	Impactos da Pandemia da COVID-19 .....	265
7.	Estudo de caso – Omega.....	267
7.1.	Características estruturantes do estudo de caso.....	268

7.1.1.	Enquadramento .....	268
7.1.2.	Público-alvo .....	269
7.2.	Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral.....	270
7.2.1.	A metodologia de acompanhamento.....	270
7.2.2.	O perfil dos profissionais de acompanhamento.....	276
7.3.	Desafios e estratégias.....	278
7.3.1.	Constrangimentos.....	278
7.3.2.	Fatores de sucesso.....	280
7.3.3.	Impactos da Pandemia da COVID-19 .....	281
8.	Estudo de caso – Iota.....	284
8.1.	Características estruturantes do estudo de caso.....	285
8.1.1.	Enquadramento .....	285
8.1.2.	Público-alvo .....	287
8.2.	Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral.....	288
8.2.1.	A metodologia de acompanhamento.....	288
8.2.2.	O perfil dos profissionais de acompanhamento.....	297
8.3.	Desafios e estratégias.....	298
8.3.1.	Constrangimentos.....	299
8.3.2.	Fatores de sucesso.....	302
8.3.3.	Impactos da Pandemia da COVID-19 .....	304
9.	Estudo de caso – Zeta .....	306
9.1.	Características estruturantes do estudo de caso.....	306
9.1.1.	Enquadramento .....	306
9.1.2.	Público-alvo .....	308
9.2.	Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral.....	309
9.2.1.	A metodologia de acompanhamento.....	309

9.2.2.	Os profissionais de acompanhamento .....	315
9.3.	Desafios e estratégias.....	316
9.3.1.	Constrangimentos.....	317
9.3.2.	Fatores de sucesso.....	320
9.3.3.	Impactos da Pandemia da COVID-19 .....	321
10.	Análise transversal dos estudos de caso.....	323
<b>Capítulo V – Discussão dos resultados e pistas de ação .....</b>		<b>331</b>
1.	A delimitação e caracterização das <i>WISEs de facto</i> .....	332
1.2	Considerações sobre as políticas ativas de emprego e do campo da inserção pela atividade económica .....	335
1.3	Da necessidade às dificuldades da inovação social .....	336
2	As metodologias de acompanhamento.....	338
2.1	Os pressupostos das metodologias de acompanhamento .....	338
2.2	As fases do processo de acompanhamento.....	344
3	Agente de inserção: um perfil profissional complexo com desafios de profissionalização.....	347
4	Multidimensionalidade de perfis do público-alvo.....	350
5	Pistas de ação para a visibilidade e consolidação do campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal .....	356
5.1	Pistas de ação para organizações representativas do campo .....	357
5.2	Recomendações a nível político-legal .....	357
5.3	Pistas de investigação e intervenção a nível do ensino e da qualificação.....	361
5.4	Referencial para a prática profissional do/a Agente de Inserção .....	362
<b>Conclusão .....</b>		<b>369</b>
<b>Referências bibliográficas .....</b>		<b>389</b>
<b>Apêndices .....</b>		<b>408</b>
Apêndice I – Guiões entrevistas.....		409
Apêndice II – Estratégia de recolha de dados Estudo de caso .....		410
Apêndice III - Protocolo Estudo de Caso .....		411

Apêndice IV - Políticas públicas de promoção da criação de postos de trabalho dirigidos a pessoas em situação de vulnerabilidade .....	415
Apêndice V - Políticas de apoio ao acesso e sucesso de percursos laborais inclusivos de pessoas em situação de vulnerabilidade .....	421
Apêndice VI - Medidas privadas de apoio a projetos dedicados à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade .....	427

## Índice de Figuras

Figura 1. Fases e Momentos de Acompanhamento em Empresas de Inserção em Espanha .....	47
Figura 2. Fases e Momentos de Acompanhamento do Modelo Incorpora.....	49
Figura 3. Funções do Técnico de Acompanhamento e do Técnico de Produção em Empresas de Inserção em Espanha .....	55
Figura 4. Contextos institucionais de intervenção no campo da inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade.....	96
Figura 5. Modelo de análise.....	104
Figura 6. Desenho da investigação.....	108
Figura 7. Representação do campo da Economia Social que se dedica à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade .....	128
Figura 8. Fases da metodologia de acompanhamento do Alfa.....	188
Figura 9. Fases da metodologia de acompanhamento do Beta .....	201
Figura 10. Fases da metodologia de acompanhamento do Gama .....	216
Figura 11. Fases da metodologia de acompanhamento do Delta .....	230
Figura 12. Fases da metodologia de acompanhamento do Kapa .....	246
Figura 13. Fases da metodologia de acompanhamento do Lambda.....	259
Figura 14. Fases da metodologia de acompanhamento do Omega .....	274
Figura 15. Fases da metodologia de acompanhamento do Iota.....	295
Figura 16. Fases da metodologia de acompanhamento do Zeta.....	313
Figura 17. Enquadramento dos estudos de casos na representação do campo da Economia Social que se dedica à Inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.....	328
Figura 18. Pressupostos do acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral.....	341
Figura 19. Metodologia de acompanhamento .....	345
Figura 20. Proposta multivariada de vulnerabilidade social.....	353
Figura 21. Proposta Referencial metodológico para agentes de inserção.....	366

## Índice de Tabelas

Tabela 1. Análise de medidas de política social em Portugal.....	39
Tabela 2. Resumo da certificação da profissão “encadrant technique d’insetion” .....	53
Tabela 3. Descritivo de Profissões relacionadas com a área da inserção social e sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.....	57
Tabela 4. Modelo de análise das Empresas Sociais de Inserção de Davister et al. (2004) .....	92
Tabela 5. Características da investigação qualitativa aplicadas à nossa investigação .....	107
Tabela 6. Estudos de caso de inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal.....	111
Tabela 7. Análise documental a três tipos de mecanismos de apoio ao campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.....	116
Tabela 8. Experiências espanholas .....	118
Tabela 9. Distribuição dos estatutos jurídicos da Economia Social .....	125
Tabela 10. Execução medidas CEI/CEI+ .....	131
Tabela 11. Execução medida Estágio de Inserção para Pessoas com Deficiência e Incapacidade .....	135
Tabela 12. Execução medida Emprego Apoiado em Mercado Aberto .....	136
Tabela 13. Execução medida Investe Jovem.....	137
Tabela 14. Projetos financiados pelo programa CLDS-4G .....	141
Tabela 15. Projetos E7G financiados pelo programa Escolhas.....	143
Tabela 16. Áreas de intervenção dos projetos financiados pela iniciativa Portugal Inovação Social .....	145
Tabela 17. Projetos financiados pela iniciativa Portugal Inovação Social.....	145
Tabela 18. Execução medida Investe Jovem.....	147
Tabela 19. Lista de Projetos dos Centros de Apoio à Vida Independente Aprovados	149
Tabela 20. Organizações da Economia Social da Rede Incorpora Portugal .....	152
Tabela 21. iniciativas apoiadas pelo Prémio FACES .....	153
Tabela 22. Perfil profissional da equipa de acompanhamento na medida RSI.....	160
Tabela 23. Perfil profissional da equipa de acompanhamento no Programa CLDS-4G .....	161
Tabela 24. Perfil profissional da equipa de acompanhamento no programa Escolhas E8G .....	162
Tabela 25. Perfil profissional da equipa de acompanhamento no Programa Incorpora .....	164
Tabela 26. Perfil profissional da equipa de acompanhamento no MAVI/CAVI .....	167
Tabela 27. Experiências espanholas e respetivas organizações enquadradoras.....	173
Tabela 28. Composição das equipas de acompanhamento do Omega .....	276

Tabela 29. Principais públicos-alvo dos estudos de caso .....	324
Tabela 30. Aplicação da proposta de Paul (2020) acerca dos pressupostos do acompanhamento aos estudos de caso.....	340
Tabela 31. Perfil profissional do Agente de Inserção baseado nos estudos de caso	347
Tabela 32. Proposta de função de Agente de Inserção para o Contrato Coletivo de Trabalho entre a CNIS e a Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais .....	360

## **Lista de abreviaturas**

AERESS - Asociación Española de Recuperadores de Economía Social Y Solidaria

APPDI - Associação Portuguesa para a Diversidade e Inclusão

ASU – Atividade Social Útil

CACI – Centro de Atividade e Capacitação para a Inclusão

CAO – Centro de Atividades Ocupacionais

CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social

CE – Comissão Europeia

CEI – Contrato de Emprego-Inserção

CEP-CMAF - Conférence Européenne Permanente des Cooperatives, Mutualités, Associations et Fondations

CERCI - Cooperativa de educação e reabilitação das crianças inadaptadas

CIRIEC - Centre International de Recherches et Informations de l'Économie Publique, Social et Cooperative

CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social

CNIS – Confederação das Instituições de Solidariedade

CRP – Constituição da República Portuguesa

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

E7G/E8G – Programa Escolhas 7ª geração / 8ª geração

EI – Empresa de Inserção

EMES - Emergence of Social Enterprises in Europe

ENSIE - European Network for Social Integration Enterprises

FAEDEI - Federación de Agrupaciones Empresariales de Empresas de Inserción

GDRH – Gestão e Desenvolvimento de Recursos Humanos

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional

INE – Instituto Nacional de Estatística

INR – Instituto Nacional para a Reabilitação

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

ISS – Instituto de Segurança Social

LBES – Lei de Bases da Economia Social

LGBTQI+ - Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgénero, Queer, Intersexo +

NEET - Not in Employment, Education or Training

OCDE - Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos

OES – Organização/ões da Economia Social

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONGPD – Organizações não Governamentais de Pessoas com Deficiência

ONU – Organização das Nações Unidas

RH – Recursos Humanos

RSI – Rendimento Social de Inserção

UE – União Europeia

WISE – *Work Integration Social Enterprise*

## INTRODUÇÃO

---

A investigação, que agora se apresenta sob forma de tese, centra-se na problematização das políticas e das práticas de trabalho digno e inclusivo de pessoas em situação de vulnerabilidade. Procura responder a duas questões de investigação: i) De que forma se estrutura o campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal? ii) Quais são as práticas desenvolvidas pelos profissionais deste campo em Organizações da Economia Social?

A importância da temática em estudo está amplamente espelhada nas prioridades internacionais e nacionais no que respeita à empregabilidade de todas as pessoas, designadamente daquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade. No contexto europeu, o recém-aprovado "Plano de Ação para a Economia Social" (CE, 2021) reforça o reconhecimento das organizações da economia social enquanto atores-chave para a inclusão e para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Esta investigação centra-se, especialmente, no oitavo objetivo denominado *Trabalho Digno e Crescimento Económico*, definido pelas Nações Unidas para ser atingido, a par dos restantes 16 até 2030. Deste modo, procura caracterizar o campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal, respondendo aos seguintes objetivos de investigação: i) Investigar a forma como os profissionais acompanham pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral; ii) Compreender os desafios colocados ao acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade; iii) Questionar a abordagem teórico-administrativa da vulnerabilidade; iv) Delimitar e caracterizar o campo da economia social que se dedica à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal; v) Interpelar a realidade nacional com contextos em que este campo se encontra mais reconhecido e delimitado, explorando experiências espanholas inspiradoras, pela sua diversidade, para a análise e o desenvolvimento do campo nacional.

O enquadramento teórico desta tese desdobra-se em dois capítulos. No **capítulo I** procuramos relacionar a importância que a atividade laboral assume nos processos de inserção social com a consagração do direito a um trabalho digno e à proteção social correspondente aos modelos de Estados-Providência modernos, designadamente àquele pelo qual se rege o direito português. Apesar de a proteção social ser equacionada como um garante deste modelo de organização da nossa sociedade, questionamos as taxas persistentes de exclusão social de grupos sociais que manifestam algum tipo de vulnerabilidade. O conceito de vulnerabilidade é, aliás, amplamente debatido no capítulo, pela sua centralidade na investigação e pela sua controvérsia teórico-conceptual.

Por fim, com base no conceito de acompanhamento, exploramos os perfis profissionais que designamos por “Agentes de Inserção” que acompanham pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral.

O aprofundamento do debate leva-nos à consideração do papel que a economia social assume para dar conta desta responsabilidade social de garantia do direito a um trabalho digno para todos e para todas. Assim, no **capítulo II** problematizamos a economia social como agente ativo e inovador, quer na resposta ao acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade com vista à sua inserção sociolaboral, quer na promoção do emprego digno e inclusivo. Definimos conceptualmente o setor da economia social e focamos a nossa atenção nas formas jurídicas e nos estatutos que melhor parecem integrar a dimensão do trabalho de acompanhamento dos públicos em análise. Deste modo, incidimos sobretudo em algumas tipologias internacionais de organizações da economia social como as WISE - *Work Integration Social Enterprise*, enquanto organizações produtivas com a missão da inserção socioprofissional, e estatutos específicos do ordenamento nacional como os estatutos de Instituição Particular de Solidariedade Social e de Organização Não Governamental das Pessoas com Deficiência.

No **capítulo III**, apresentamos a abordagem metodológica seguida nesta investigação. Partindo do enquadramento teórico, formulamos o modelo de análise e explicitamos a opção por uma abordagem de pesquisa qualitativa. Num país marcado por persistentes taxas de exclusão laboral de determinados grupos sociais, e com políticas sociais de promoção da sua integração pouco específicas e concertadas, o estudo destas práticas revela-se essencial. A pesquisa sustenta-se nas duas questões gerais de investigação acima mencionadas, a saber: De que forma se estrutura o campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal? Quais são as práticas desenvolvidas pelos profissionais em organizações da economia social? Para responder a estas questões, o desenho da nossa investigação configura-se em torno de uma abordagem metodológica central – 9 estudos de caso nacionais – e duas abordagens complementares – a análise documental a 17 políticas nacionais de apoio às organizações da economia social e as 5 experiências espanholas enquanto inspiradoras para a análise da realidade nacional. Pelo facto de esta tese de doutoramento ser realizada na Universidade de Valencia, em Espanha, tivemos oportunidade de explorar um conjunto de experiências neste âmbito. Estas primeiras incursões no terreno possibilitaram uma aproximação ao campo em Espanha, tendo enformado o nosso olhar aquando da observação da realidade portuguesa.

A apresentação e a discussão dos resultados desta investigação desdobra-se em três capítulos. No **capítulo IV** efetuamos uma aproximação ao campo empírico. Para tal, começamos por caracterizar a economia social em Portugal em geral, focando-nos particularmente nas formas e nos estatutos jurídicos especialmente vocacionadas para a inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Num segundo momento, e apesar da pouca estruturação do campo em análise, procuramos apresentar uma representação do campo empírico do trabalho desenvolvido pelas Organizações da Economia Social que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Este exercício foi feito estabelecendo uma relação dialética entre a teoria e a prática. Passamos para a análise de programas públicos e privados de financiamento e fomento à integração destes públicos no mercado de trabalho. Por fim, focamos a nossa atenção no lugar que é dado ao trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidades nos diferentes programas apresentados. Com efeito, atendendo ao nosso objeto de estudo, analisamos as orientações metodológicas sobre o trabalho de acompanhamento espelhadas nos enquadramentos legais e normativos, bem como o perfil profissional exigido da equipa, com especial enfoque no agente de inserção.

No **capítulo V**, analisamos os resultados da recolha dos dados primários em organizações da economia social que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Seguindo a sequência cronológica do trabalho de campo iniciamos esta análise com a apresentação das experiências espanholas enquanto primeiras incursões no terreno. Com efeito, numa fase exploratória, tivemos contacto com um conjunto de práticas profissionais neste campo em Espanha. Estas deambulações iniciais serviram de ponto de partida para toda a recolha de dados empíricos, tendo enformado igualmente o nosso olhar sobre a realidade nacional. Atendendo ao facto desta investigação ter como objeto de estudo central a realidade portuguesa, a recolha de dados nacionais constitui o elemento nuclear deste capítulo. Assim, são apresentados os nove estudos de caso nacionais, de acordo com uma análise de conteúdo vertical de cada caso e recorrendo às diversas fontes de recolha de dados. Finalizamos este capítulo com uma análise transversal de algumas regularidades e singularidades dos casos nacionais em estudo.

No **capítulo VI**, discutimos os resultados desta pesquisa à luz do enquadramento teórico, numa triangulação dos dados recolhidos através da análise documental, dos estudos de caso, das entrevistas a informantes privilegiados, bem como das deambulações por experiências espanholas. Resultante desta discussão, finalizamos o

capítulo com um conjunto de orientações, em jeito de referencial, para diferentes atores do campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal. Atendendo à abordagem exploratória e qualitativa desta investigação, apontamos pistas de investigação e de intervenção para este campo, dirigidas aos seguintes intervenientes: i) organizações da economia social de segundo nível, na sua dimensão de representação do setor; ii) decisores políticos e legisladores que enformam as políticas e os enquadramentos políticos-legais; iii) instituições de ensino-aprendizagem; e, por fim, iv) profissionais que acompanham as pessoas em situação de vulnerabilidade.

As conclusões apontam para práticas muito diversas por parte das organizações da economia social em termos de acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral. Não obstante a ausência de um reconhecimento formal do campo, observámos a presença explícita e estrutural de práticas. Assim, classificamos este campo no denominado "*WISE de facto*", ou seja, aquele que integra organizações que acompanham pessoas vulneráveis para integrar o mercado de trabalho, recorrendo a formas legais que não foram concebidas especificamente para este fim. Apesar da variedade e da inovação nas respostas propostas à pessoa acompanhada, os agentes de inserção seguem metodologias e, sobretudo, pressupostos semelhantes na sua intervenção. Num contexto de maior visibilidade das temáticas da diversidade e da inclusão laboral, este campo tenderá a consolidar-se? Conseguirá afirmar os seus pressupostos, nomeadamente na recusa do paradigma estigmatizante do défice de competências e de recursos das pessoas acompanhadas?

**CAPÍTULO I – INSERÇÃO SOCIOLABORAL DE PESSOAS EM  
SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE**

---

Este capítulo, de enquadramento teórico, inicia-se com os pressupostos de igualdade assentes nos Estados Providência contemporâneos, designadamente no acesso e sucesso de todos os indivíduos ao e no mercado de trabalho. Com efeito, num Estado Social de Bem-Estar, o direito ao trabalho constitui o fundamento basilar que enforma a responsabilidade pública de acompanhamento da população ativa para a integração profissional. Acresce que este mínimo vital de direitos se foi consolidando e associando à ideia de um trabalho digno. Esta reflexão inicial enquadra as prioridades internacionais e nacionais no que respeita à empregabilidade de todos, designadamente das pessoas em situação de vulnerabilidade. Tal, levar-nos-á ao papel que a economia social assume para dar conta desta responsabilidade social de garantia do direito a um trabalho digno para todos e para todas. Numa perspetiva macro, a abordagem teórica apresentada assenta no debate sobre as especificidades do mercado de trabalho e a sua relação, na contemporaneidade, com a integração de pessoas em situação de vulnerabilidade. Referimo-nos aos efeitos associados à consolidação da sociedade do conhecimento, da globalização, do envelhecimento demográfico, da crescente diversidade e da afirmação da revolução tecnológica e digital. Trata-se de analisar o lugar do trabalho e do emprego, numa sociedade em acelerada mudança e na reconfiguração das relações laborais.

## **1. Direito ao trabalho digno e à proteção social**

### **1. 1. Direito ao trabalho como elemento estrutural da vida adulta nas sociedades contemporâneas**

O direito ao trabalho é um direito humano fundamental, reconhecido em diversos instrumentos jurídicos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), assim como na legislação nacional, desde logo e com destaque para a Constituição da República Portuguesa (CRP). O Artigo 23.º da DUDH proclama que: “1. Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à proteção contra o desemprego; 2. Todos têm direito, sem discriminação alguma, a salário igual por trabalho igual; 3. Quem trabalha tem direito a uma remuneração equitativa e satisfatória, que lhe permita e à sua família uma existência conforme com a dignidade humana, e completada, se possível, por todos

os outros meios de proteção social; 4. Toda a pessoa tem o direito de fundar com outras pessoas sindicatos e de se filiar em sindicatos para a defesa dos seus interesses”.

O Artigo 58.º da CRP, inscrito nos Direitos e deveres económicos, sociais e culturais, capítulo 1º dos Direitos e deveres económicos, com a epígrafe “Direito ao trabalho” refere que: “1. Todos têm direito ao trabalho; 2. Para assegurar o direito ao trabalho, incumbe ao Estado promover: a) A execução de políticas de pleno emprego; b) A igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho e condições para que não seja vedado ou limitado, em função do sexo, o acesso a quaisquer cargos, trabalho ou categorias profissionais; c) A formação cultural e técnica e a valorização profissional dos trabalhadores”.

A afirmação de que estamos perante um direito humano e um direito fundamental significa que possui uma natureza essencial para garantir a existência do indivíduo (Vieira de Almeida, 2019). Podemos, assim, afirmar que, quer na DUDH quer na CRP, o direito ao trabalho abrange o direito ao seu acesso, à participação ativa dos trabalhadores, bem como à proteção e ao desenvolvimento profissional. Trata-se, portanto, do direito a um trabalho digno e com igualdade de oportunidades.

O direito ao trabalho é essencial para a realização de outros direitos humanos e assenta no pressuposto de que o trabalho constitui um ou mesmo o elemento estrutural da vida nas sociedades contemporâneas. O trabalho tem vindo a assumir na pós-modernidade um papel central, pelo seu carácter modelador da vida pessoal e social da população ativa, sendo

pelo trabalho remunerado que nós pertencemos à esfera pública, adquirimos uma existência e uma identidade social (i.e. uma “profissão”), somos inseridos numa rede de relações e de trocas onde nos comparamos aos outros e nos vemos atribuir direitos sobre eles, em troca de outros deveres (Gorz, 1988, p.26).

Já Durkheim (1930) insistiu sobre o papel dos grupos profissionais no processo de socialização. O trabalho, ao assumir centralidade relativa na vida das pessoas adultas (Ramos, 2000; Vázquez, 2008; Williams et al., 2016), configura-se como um elemento estruturador nas relações interpessoais, entre grupos e organizações. Desempenha funções essenciais para uma vida satisfatória, sendo orientador do quotidiano, das interações, da posição identitária e social das pessoas, bem como da obtenção de rendimento, possibilitador de aquisição de bens e serviços (Blank et al., 2015; Dias, 1997 as cited in Marques, 2000). Num paradigma de “Grande Integrador” (Barel, 1990),

uma atividade laboral confere dignidade e reconhecimento profissional. Com efeito, é amplamente reconhecida a importância do trabalho como “mecanismo de integração e de reconhecimento social, e mesmo moral, no âmago dos processos de coesão social” (Gennari & Albuquerque, 2012, p. 66). O nascimento da “Sociedade salarial”<sup>1</sup> em meados do século XX exprime que, para além da maioria da população ativa ter uma relação contratual de assalariamento, as pessoas acedem à sua cidadania social a partir, essencialmente, da consolidação do estatuto do trabalho (Castel, 2003). Importa ainda salientar que, a par do emprego assalariado, o trabalho independente assume igualmente uma dimensão de integração social e económica da população ativa.

## **1. 2. Trabalho digno e inclusivo como pilares das orientações estratégicas atuais**

O trabalho digno e inclusivo constitui um pilar das orientações estratégicas internacionais, europeias e portuguesas. Na agenda global, a promoção do trabalho digno tem constituído, desde 1999, um dos principais objetivos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sendo então definido como o trabalho desenvolvido em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana. Trata-se, portanto, de trabalho produtivo, protegido por direitos, os quais asseguram quer um rendimento quer proteção social adequados (OIT, 1999).

It also means sufficient work, in the sense that all should have full access to income-earning opportunities. It marks the high road to economic and social development, a road in which employment, income and social protection can be achieved without compromising workers' rights and social standards (OIT, 1999, p.13).

Mais recentemente, em 2015, é adotada a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável por todos os membros das Nações Unidas, inclusivamente Portugal. Nesta agenda, o oitavo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS), designado de *Trabalho digno e crescimento económico*, relaciona a importância do trabalho digno para atingir um desenvolvimento económico inclusivo, ao reconhecer que o trabalho é

---

<sup>1</sup> O conceito de Castel (2003) remete para a ideia de sociedades modernas fortemente marcadas pela ética do trabalho, sendo o assalariamento a sua base. Assim, as sociedades salariais estruturam-se a partir da situação que o cidadão tem face ao trabalho, bem como das suas formas de participação no mercado de trabalho.

mais do que um recurso financeiro e proteção social (OIT, 2019). A nível europeu, as consequências negativas da crise económico-financeira mundial, iniciada em 2008, associadas à premissa europeia da convergência socioeconómica ascendente, colocam no centro da Estratégia Europa 2020 de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo da União Europeia (UE) as questões do emprego. De salientar que o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (2017) identifica 20 princípios em torno de três categorias: i) a igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de trabalho; ii) as condições de trabalho justas; e iii) a proteção e inclusão social. É possível categorizar 13 dos 20 princípios na área do emprego em geral e, especificamente, do emprego inclusivo. A crescente flexibilização e consequente precariedade do mercado de trabalho (Carvalho da Silva et al., 2017; Kovács, 2006) levou a uma abordagem política que reconhece não ser suficiente desenvolver estratégias para *mais emprego*, importando associá-lo a melhores condições de acesso e permanência das pessoas no mercado de trabalho. A decisão do Conselho da UE, de 11 de julho de 2018, relativa às orientações para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros reforça este desígnio, relacionando o impacto do emprego na situação social e reiterando recomendações anteriores, designadamente em termos de inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, bem como a promoção da qualificação da população ativa e a equidade dos mercados de trabalho.

Importa, ainda, relacionar o conceito de trabalho inclusivo com a argumentação em prol da diversidade de Recursos Humanos (RH) no mercado de trabalho, reconhecida nas abordagens da Gestão Estratégica da Diversidade e da Gestão da Diversidade e Inclusão. A crescente diversidade dos mercados de trabalho tem levado, desde os anos 90 do século XX, com os estudos pioneiros de Cox e Blake (1991), ao desenvolvimento do tema da gestão da diversidade e suas implicações na competitividade das organizações. Com efeito, a literatura científica é já considerável no que respeita aos benefícios da gestão estratégica da diversidade. Chidiac (2020) apresenta uma vasta gama de estudos sobre a temática<sup>2</sup>, os quais revelam resultados tangíveis de melhoria do desempenho organizacional, de aumento da competitividade e da redução do *turnover*, bem como resultados menos tangíveis em termos de melhoria do ambiente de trabalho, da relação entre trabalhadores e empregador/gestão, bem como da retenção de talentos.

Em 2003, a Comissão Europeia publicou um estudo realizado junto de 200 entidades empregadoras, identificando um conjunto de benefícios decorrentes da diversidade dos

---

<sup>2</sup> Desde DiTomaso em 1999, a Silk et al. em 2000, Gordon e DeCieri & Kramar em 2007, Mc Lauren em 2009, Madera, Dawson & Neal em 2016, O'Donovam em 2017.

seus trabalhadores. Não obstante as dificuldades em estabelecer correlações entre a diversidade de mão-de-obra e os resultados económicos das empresas, o estudo consegue revelar benefícios a nível: i) dos “geradores de valores” a longo prazo – nos ativos materiais e imateriais que geram competitividade, contribuindo para o reforço dos recursos humanos e do capital organizacional; ii) da criação de oportunidades a curto e médio prazo para melhorar os fluxos de caixa (Comissão Europeia, 2003, p. 10).

A argumentação em defesa de um trabalho digno e inclusivo não se resume aos direitos defendidos num conjunto alargado de normas internacionais, mas também acarreta repercussões ao nível da coesão social, bem como benefícios económico-financeiros para as entidades empregadoras. Com efeito, a abordagem da Gestão Estratégica da Diversidade no posto de trabalho assenta na constatação das mais-valias desta diversidade. Assim, é defendida a maximização da diferença, ou seja, a passagem da gestão da diversidade para a efetiva inclusão das potencialidades da diversidade dos recursos humanos, através da criação de procedimentos específicos e especializados à medida da organização (Chidiac, 2020). Trata-se de conceber esta temática como um processo que vai da diversidade à inclusão. Inicia-se com o reconhecimento das vantagens da diversidade – com a implementação de processos de Gestão e Desenvolvimento de Recursos Humanos (GDRH) que assegurem o direito à igualdade e não discriminação - e prossegue para a dimensão da inclusão - ao privilegiar uma abordagem individualizada das especificidades de cada pessoa (Kirton & Greene, 2000). Apesar de manter o foco na igualdade de oportunidades, a abordagem da Gestão da Diversidade e Inclusão procura ir além da Gestão Estratégica da Diversidade ao combinar uma abordagem gestionária focada na individualidade e, como tal, nas capacidades de cada trabalhador.

Podemos assim afirmar que a temática da Diversidade e Inclusão está em crescente visibilidade política e científica. Tal é reforçado no relatório da OIT publicado em abril de 2022 e intitulado “Transforming enterprises through diversity and inclusion”. Neste relatório são justamente distinguidos os conceitos de igualdade, diversidade e inclusão. A igualdade visa assegurar que cada pessoa possa prosperar no e pelo trabalho, experienciando igualdade de oportunidades. A diversidade no local de trabalho refere-se às semelhanças e diferenças relacionadas quer com as características pessoais (como idade, deficiência, sexo, identidade de género, etnicidade, religião, orientação sexual, pessoas com HIV) quer com os valores, responsabilidades, níveis hierárquicos e funções. Por fim, a inclusão é considerada relacional, ou seja, diz respeito à experiência que a pessoa tem no local de trabalho e ao seu sentimento de pertença. O

relatório apresentado, baseia-se na aplicação de um inquérito por questionário junto de 12'087 trabalhadores de 75 países. Para além de reiterar os resultados de estudos anteriores sobre os benefícios para as entidades empregadores, esta relatório identifica um conjunto de novos elementos. Com efeito, e a título ilustrativo, a representação de grupos minoritários na gestão de topo tem um impacto positivo generalizado por todos os trabalhadores ao nível da inclusão, nomeadamente enquanto *role model*. Acresce que o relatório aponta igualmente para a existência de uma maior diversidade e inclusão nos cargos de topo, do que nas funções de base da hierarquia das organizações. A OIT considera a avaliação dos níveis de inclusão nas organizações como prioritária, uma vez que “an equal, diverse and inclusive workplace is a key driver of resilience” (OIT, 2022b, p. 6).

De salientar ainda que em outubro de 2021, o então em vigor XXII Governo português, apresentou a “Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho”. Esta agenda contempla um conjunto de medidas, orientadas maioritariamente para o combate à precariedade: i) regras que impedem sucessão de contratos de utilização também se aplicam a empresas do mesmo grupo; ii) integração dos trabalhadores na empresa utilizadora quando o trabalhador tenha sido cedido por Empresa de Trabalho Temporário (não licenciada); iii) ao fim de 4 anos de cedências temporárias pela Empresa de Trabalho Temporário ou outra do mesmo grupo, Empresa de Trabalho Temporário são obrigadas a integrar trabalhadores nos seus quadros; iv) número máximo de renovações dos contratos de trabalho temporário é reduzido de 6 para 4 contratos.

## **2. O trabalho: fenómeno complexo e multidisciplinar**

Se atendermos a definições de trabalho como uma atividade consumidora de esforço físico e/ou intelectual com vista a produzir algo (Ferreira de Almeida, 1996; Freire, 1997; Friedman & Naville, 1961) o trabalho é tão antigo quanto a humanidade. O conceito e o seu estatuto foram-se alterando em virtude dos diferentes contextos espaço-temporais. Por definição epistemológica, trabalho – em latim *Tripalium* – significa um instrumento de tortura, o que remete para a conotação negativa do ato de trabalhar, estando associado, na Antiguidade, ao trabalho forçado realizado por escravos. Em toda a época

da pré-modernidade, era a inserção familiar que ditava o estatuto social da pessoa, o qual era vitalício e estava associado ao desempenho de uma profissão, ela própria herdada. (Freire, 1997). Com a Modernidade, caracterizada pelas Revoluções Francesa e Industrial e pela queda das monarquias absolutas, são implementados os estados de direito democrático e respetivos valores de liberalismo, com repercussões nas relações laborais. Complexifica-se a interdependência entre os profissionais, proliferando mais de duas dezenas de milhares de profissões (Freire, 1997). A partir da segunda metade do século XVIII, o trabalho começa a ser encarado como libertação face às dimensões quer coercitiva do feudalismo (Lorey, 2015), quer de reprodução de classe social e profissional da família de pertença (Freire, 1997). Todavia, esta ideia de liberdade, associada às novas leis burguesas, não é aplicada a toda a população adulta, mas apenas aos homens brancos e livres (Lorey, 2015). Esta mudança permite possibilidades de maior proteção social, associadas ao nascimento do conceito de emprego, como veremos mais adiante. Acrescem as possibilidades de estatuto e mobilidade social que o emprego proporciona, associando-se as funções de socialização e de identidade social.

## **2. 1. Da necessidade de interdisciplinaridade na análise do trabalho enquanto fenómeno social total**

Pela sua complexidade, e por se constituir como um fenómeno social total na assunção de Marcel Mauss<sup>3</sup>, o trabalho é estudado por diversas áreas científicas. Os engenheiros da Organização Científica do Trabalho dedicaram-se a racionalizar a divisão do trabalho, mas os médicos foram os primeiros a desenvolver observações sistemáticas sobre o trabalho, para denunciar os efeitos desastrosos das condições de trabalho do proletariado no século XIX (Gazier, 1992). Na altura da Revolução Industrial e da estruturação das ciências sociais, são várias as áreas disciplinares a analisarem os fenómenos associados ao trabalho. Com efeito, as relações de trabalho decorrentes deste período histórico, mobilizam diversos cientistas sociais como Karl Marx, Alfred Marshall e Émile Durkheim a discutirem estas temáticas nas suas obras. Todavia, a Economia constitui a primeira disciplina científica a tratar o trabalho como uma categoria

---

<sup>3</sup> Na década de 1920-1930 Marcel Mauss definiu o conceito de “fenómeno social total” estabelecendo que qualquer facto é sempre complexo e pluridimensional, podendo apenas ser apreendido a partir de diferentes ângulos e todo o comportamento só se torna compreensível dentro do todo. A realidade social é, por isso, una e indivisível, tendo repercussões, sendo os diferentes fenómenos que a compõem simultaneamente sociais, económicos, políticos, etc.

central do seu pensamento. As questões do trabalho interessam aos economistas desde a origem desta ciência, mas a Economia do trabalho enquanto disciplina específica é recente, datando dos anos 1940-50 nos Estados Unidos da América, e da década de 1960 em França (Gazier, 1992). A obra fundadora da autoria de Adam Smith “A riqueza das nações” começa com a célebre análise da divisão do trabalho e dos seus efeitos.

Uma das principais consequências da Revolução Industrial foi a complexificação das relações laborais e das atividades económicas, nascendo conceitos como assalariado e trabalhador independente, desempregado e emprego. Se o salário se foi definindo como a venda da força de trabalho a troco de um salário, acresce para a definição de emprego as dimensões de regulação e de proteção do trabalhador. O trabalho transforma-se em emprego, ou seja, um estado dotado de um estatuto que inclui garantias não mercantis como o direito a um salário mínimo, à reforma, a cobertura face a acidentes e doença, entre outros (Castel, 2003). O assalariamento é um processo recente, conflitual e complexo (Gazier, 1992). Com efeito, a “sociedade salarial” apenas se constitui no pós Segunda Guerra mundial nos países da Europa ocidental (Castel, 2003). A par da consolidação dos Estados-Providência e das respetivas proteções sociais decorrentes desta nova forma de organização das sociedades, verifica-se que o emprego dá acesso a uma *propriedade social* (Castel 2003). Esta propriedade social veio dar uma segurança a um substantivo segmento da população que, até então, a ela não tinha acesso. De facto, até então, essa segurança apenas era assegurada pela propriedade privada que garantia, por exemplo, uma reforma.

O Direito também se veio a dedicar às questões do trabalho e, diferentemente do direito civil, o direito do trabalho não deve a sua configuração à influência romana, mas antes à doutrina cristã que proibia tratar o trabalho humano como uma mercadoria (Aubin & Bouveresse, 1995). Esta ciência social analisa a evolução do conceito, desde a monarquia, a qual, por necessidades de ordem pública, regulamentará o trabalho, entendido como exercício de uma profissão, simultaneamente como forma de proteção e de constrangimento (Aubin & Bouveresse, 1995). No Antigo Regime, a maioria da atividade profissional então exercida é no setor agrícola (Aubin & Bouveresse, 1995), essencialmente numa lógica de subordinação. A Revolução Francesa vem proclamar os direitos do trabalho independente, fundados na Declaração do Direitos do Homem, de 24 de junho de 1793, que dizia no seu artigo 21.º “la société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d’exister à ceux qui sont hors d’état de travailler” (Aubin & Bouveresse, 1995, p. 57).

Assim nasce o Direito do trabalho, o qual pode ser definido como “a parte do Ordenamento constituída pelas normas e princípios jurídicos que disciplinam as relações de trabalho” (Gama Lobo Xavier, 2020, p. 33). O Direito do Trabalho tem um papel de protetor dos prestadores da atividade laboral, de importância absolutamente indelével na nossa sociedade, na medida em que estabelece as normas jurídicas que visam regular a relação que se estabelece entre trabalhador e empregador, marcada pelo sinalagma «trabalho – salário», por força da qual o trabalhador se compromete a prestar a sua atividade de acordo com as ordens e instruções que lhe são dadas pelo empregador. A doutrina alude aqui a uma função tuitiva ou tutelar, de proteção da parte mais débil da relação laboral, que acaba por restringir o livre jogo da concorrência no mercado de trabalho (Leal Amado, 2019). Na verdade, o Direito do Trabalho nasce contra a ditadura de um tipo contratual específico (o contrato de trabalho) que mascara uma verdadeira relação de domínio por parte do empregador, o que despertou o legislador para a necessidade de um «ordenamento de carácter protetivo e compensador da assimetria típica da relação laboral» (Lyon-Caen, 1988, p. 540), com o objetivo de subtrair a relação de trabalho à lógica das relações de força (Leite, 2004). Todavia, esta proteção aplica-se essencialmente a trabalhadores com determinados vínculos laborais, deixando de fora da sua proteção algumas situações como o trabalho autónomo<sup>4</sup>, que estão fora desse domínio (Monteiro Fernandes, 2022) e o trabalho prestado sem qualquer contrapartida - nomeadamente, o voluntariado<sup>5</sup> (Monteiro Fernandes, p. 130).

O trabalho constitui o objeto do direito do trabalho. A designação trabalho refere-se tanto “a atividade, como o esforço, o emprego, o resultado de uma atividade ou obra, o fator de produção” (Gama Lobo Xavier, 2020, pp. 33-34). O modelo de trabalho, generalizado a partir da Revolução industrial, assenta nas seguintes características: trabalho humano, produtivo, livre, por conta alheia e subordinado e regido pelo direito privado (Romano Martínez, 2022). O Direito do trabalho surge, assim, como um ramo de Direito moderno, nascido das lutas entre os detentores da força de trabalho e os detentores do capital, bem como da questão social que advém desta relação de poder (Leal Amado,

---

<sup>4</sup> Ainda que, nos termos do art. 10.º do Código do Trabalho, as normas legais respeitantes a direitos de personalidade, igualdade e não discriminação e segurança e saúde no trabalho sejam aplicáveis a situações em que ocorra prestação de trabalho por uma pessoa a outra, sem subordinação jurídica, sempre que o prestador de trabalho deva considerar-se na dependência económica do beneficiário da actividade.

<sup>5</sup> O regime jurídico do voluntariado encontra-se regulado na Lei nº 71/98, de 03 de novembro.

2019). Apesar do fenómeno do trabalho ser tão antigo quanto a humanidade, só recentemente se encontram formas jurídicas para o regular e para o proteger.

Na antiguidade, a disciplina jurídica do trabalho esteve vazada em corpos de normas jurídicas de âmbito mais genérico – como é o caso das formas de propriedade que regulava o trabalho escravo e o trabalho servil ou ainda as formas de locação ou arrendamento numa perspetiva em que o trabalho era assimilado a uma coisa que o titular alugava (Gama Lobo Xavier, 2020). Todavia, não existiam corpos de normas ou princípios jurídicos que contemplavam o trabalho como seu objeto central e específico. “À estrutura normativa anterior à Revolução Industrial, extremamente simplificada e de carácter não autónomo, correspondia um mundo em que não se punha o problema do trabalho; na verdade, o trabalho e os trabalhadores pouco interessavam no plano económico [...] e muito menos no plano político” (Gama Lobo Xavier, 1999, p. 26). Com a Revolução Industrial e o Capitalismo, verifica-se um enaltecimento político e ético do trabalho (Romano Martínez, 2022). Desenvolve-se a questão social associada à miséria da classe operária do século XIX (Gama Lobo Xavier, 2020.). Nas lutas e reivindicações das classes operárias por proteção no trabalho e por melhores condições de trabalho e de representação coletiva, nasce o Direito do trabalho, representado justamente esta mudança paradigmática em que se aceitam juridicamente as associações profissionais de trabalhadores (sindicatos) e os seus direitos ao conflito (greve) e à negociação (materializada nos designados instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho<sup>6</sup>), restabelecendo-se assim uma relativa paridade de forças entre as classes, e quando se restringem largamente os princípios da autonomia da vontade, submetendo o contrato de trabalho a um conjunto de normas de ordem pública para tutelar a posição dos trabalhadores (Gama Lobo Xavier, 2020, p. 28). Daqui se extrai que as normas jurídico-laborais não se traduzem apenas nas que são emanadas pelo legislador, mas compreendem também as que são criadas pelos sujeitos coletivos, por via da consabida contratação coletiva de trabalho.

## **2.2. O mercado de trabalho: evolução do último século e desafios atuais**

O mercado de trabalho tem vindo a sofrer alterações muito significativas no último século. O período dos “trinta gloriosos”, decorrido do pós-guerra até 1973, caracterizado

---

<sup>6</sup> Previstos no art. 2.º do Código do Trabalho.

pelo pleno emprego e pela possibilidade de estabilidade na situação profissional de praticamente toda a população ativa, representa um período excepcional na história económica e social (Paugam, 2006). Em meados dos anos 1980, num estudo europeu sobre flexibilidade do trabalho, Boyer (1987) explicava que o paradigma da produtividade e da acumulação, que já apresentava repercussões classificadas como catastróficas nos anos 1930 (ao nível das desigualdades sociais e da pobreza, entre outras) se prolongou ainda por um quarto de século na Europa, na procura de igualar as lógicas de produção e consumo norte-americanas. A partir de meados dos anos 1970, a crise económica estrutural então vivida, dá lugar a situações de desemprego em massa na Europa. As taxas de desemprego aumentam sucessivamente até atingirem, no ano de 1985, valores de 10,2%, superiores aos Estados Unidos - com 7,2% - e ao Japão - com 2,5% (Boyer, 1987, p. 288).

Começa então a verificar-se uma mudança estrutural no mercado de trabalho, deixando de ser caracterizado por emprego a tempo inteiro, estável e de pleno emprego masculino (Sarfati & Bonoli, 2002) e branco (Lorey, 2015). Na ausência de criação de emprego, verificam-se fenómenos de segmentação do mercado de trabalho, levantando questões de acesso e de partilha dos postos de trabalho existentes. Perante o aumento constante do desemprego, surge então um conjunto de teses que constata e prevêem o fim do trabalho. Todavia, também estas são problematizadas, nomeadamente por Clerc (1999) que questiona se o investimento significativo em políticas públicas para o emprego se coaduna com a tese do fim do trabalho. O autor considera um paradoxo investir dinheiro num fenómeno em vias de extinção.

Importa, a par dos dados sobre o desemprego, analisar os dados sobre o emprego, os quais se revelam estáveis e até em crescimento. Porém, importa refletir se esse aumento quantitativo representa um aumento qualitativo desses empregos, uma vez que, após o forte crescimento económico do pós Segunda Guerra Mundial, observou-se uma mudança que deu lugar aos “Trente piteuses” (Baverez as cited in Clerc, 1999, p. 19). Já no final do século XX, Clerc (1999), que apresenta uma análise sistemática da produção científica sobre o tema do trabalho e do emprego, designadamente sobre os riscos da terceira revolução industrial na perda do emprego, refuta a tese do fim do trabalho, destacando o crescimento económico e a multiplicação da produção que caracterizam o fim do século. Sarfati e Bonoli (2002) inscrevem-se na mesma linha de fundamentação, identificando que, nos países industrializados, a estabilidade no emprego não diminuiu, tendo - em alguns setores de atividade e alguns países - aumentado. Todavia, a relação entre emprego estável e emprego digno, que acarreta

satisfação e bem-estar, poderá ter que ser reavaliada. Podemos, deste modo, afirmar que não se tratará de uma crise do emprego, mas de repensar as formas de distribuição do mesmo, bem como novas atividades económicas, sobretudo nos serviços, em que as pessoas não são substituídas pelas máquinas (Clerc, 1999). Acresce que o relatório da OIT sobre o futuro do trabalho (2019) realça a importância do capital humano do desempenho de um conjunto muito alargado de profissões. Paralelamente, o Fórum Económico Mundial (2016) aponta para que “65% das crianças que entram na escola primária hoje acabarão trabalhando em tipos de trabalho completamente novos que ainda não existem” (p. 3). Tal reforça a expectativa de criação de novos empregos no futuro, e não apenas do reconhecido desaparecimento de áreas laborais e funções desempenhadas pelo ser humano.

São várias as mudanças identificadas pela Comissão Europeia (2017), nos últimos anos, no contexto dos mercados de trabalho europeus, a saber: i) o aumento de postos de trabalho no setor de serviços de 67% para 72% do total do emprego; ii) a passagem de um emprego perspetivado para toda a vida para vivências de várias carreiras, com a evolução de 3 para 2 em cada 5 europeus a trabalharem no mesmo empregador por um período de 10 anos; iii) o aumento do teletrabalho de 1 em cada 14 para 1 em cada 6 trabalhadores europeus; iv) a mobilidade europeia dos trabalhadores com um aumento significativo de 8 milhões para 16 milhões de cidadãos da União Europeia a viverem e trabalharem noutro Estado-membro e v) formas mais flexíveis de trabalho, designadamente com o aumento de 33 milhões para 44 milhões de europeus a trabalharem a tempo parcial (Comissão Europeia, 2017, p. 17).

Atualmente, os mercados de trabalho continuam a produzir predominantemente emprego estável para um grupo significativo da população. Todavia verifica-se paralelamente a geração de um desemprego estrutural de longa duração, insegurança, baixos rendimentos, pobreza e exclusão social (Sarfati & Bonoli, 2002). As diferentes vivências que as pessoas experienciam no mercado de trabalho, no que toca a acessos, manutenções e desvinculações são muito diversificadas e podem ser marcadas por um conjunto de complexidades com repercussões no indivíduo, nas organizações e nas comunidades. Essas experiências podem inscrever-se numa escala que pode variar de muito positivo até uma ausência total de acesso e manutenção de emprego, decorrentes de uma multiplicidade de fatores ou formas de “discriminação múltipla” (Becuwe & Laurent Merle, 2013). As várias alterações que o mercado está a sofrer têm impactos significativos nos recursos humanos empregados ou à procura de novo emprego, sobretudo nas pessoas em situação de vulnerabilidade.

### **3. Inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade**

A inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade parte do pressuposto que uma integração no mercado de trabalho constitui um pilar da inclusão plena do indivíduo na sociedade. Neste paradigma, o trabalho representa um fator decisivo da inserção social das pessoas e, por oposição, a falta dele representa processos de desinserção social. Importa, assim, questionar se o trabalho, nas sociedades contemporâneas, mantém a sua promessa de grande integrador. Importa igualmente delimitar o que se entende por inserção sociolaboral e quem são as pessoas consideradas em situação de vulnerabilidade.

#### **3. 1. O trabalho: fator de inserção sociolaboral?**

Nos anos 1980, o então referido racionamento do emprego (Clerc, 1999) começa por afetar os jovens na sua transição para o mercado de trabalho, dando lugar a situações de desigualdade e de pauperização (Boyer, 1987). Com efeito, em meados dessa década, a situação do mercado de trabalho, com o desemprego estrutural e a dificuldade de inserção profissional dos jovens, cria duas categorias de “nova pobreza” (Paugam, 2006): os desempregados, sobretudo os de longa duração, com direitos restringidos; e os jovens que ainda não trabalharam constituem duas categorias para as quais as políticas sociais procuram respostas ao nível da inserção social e profissional. O emprego continuava a constituir o elemento central de resposta para a dignidade humana e para a sua autonomia económica. Todavia, este pressuposto tem sido questionado em face de uma realidade que revelava que o acesso ao emprego não permite sistematicamente sair da situação de pobreza material, nem do sofrimento psicológico (Paugam, 2006). As situações de precariedade laboral e de subemprego têm uma responsabilidade significativa nesta mudança (Castel, 1995). Não obstante estarem conceptualmente integradas no emprego, ambas as situações não constituem o que poderá ser considerado trabalho digno. No caso das situações de precariedade, desde logo, pela insegurança da relação contratual e pela menor proteção do trabalhador nessa situação. No caso do subemprego, numa hibridez “a meio caminho entre o emprego e o desemprego” (Carmo et al., 2018, p.72), pelo facto de o tempo de trabalho ser inferior à vontade de quem o exerce, ou seja, de constituir uma situação

imposta e do desagrado do trabalhador. A este propósito, a OIT propôs, em 2013, que a informação disponibilizada pelas instituições oficiais, não apenas identificasse as situações de desemprego, mas que também fosse “medida a subutilização da força de trabalho” (Carmo et al., 2018, p. 72). Apesar de tudo, a análise de experiências de desempregados revela que o trabalho continuava, nos anos 1980, a ocupar um lugar central nos mecanismos de socialização e de integração social (Paugam, 2006).

Vários autores (Passaretta & Wolbers, 2016; Costa et al., 2018) apontam para uma maior segmentação e dualização, opondo as condições e oportunidades entre “aqueles trabalhadores que já encontram no mercado de trabalho (denominados de *insiders*) e aqueles que começam agora a integrá-lo em situações de precariedade laboral (*outsiders*)” (Dias & Soeiro, 2014 as cited in do Carmo et al., 2018, p. 82). Acresce que, mesmo no interior da primeira categoria – os *insiders* –, se verifica a prevalência crescente de pessoas com experiência de *burnout*, depressão, ansiedade, hiperatividade e perturbações do sono.

Por sua vez, a teoria da segmentação do mercado de trabalho de Doeringer e Piore (1971) identificava a noção de um mercado de trabalho interno dentro da organização empregadora. Esta abordagem teórica analisa o mercado de trabalho constituído por uma série de segmentos que interagem de forma imperfeita entre si, dentro de dois setores: o primário e o secundário. Os autores desta teoria verificam a existência de barreiras à mobilidade dos trabalhadores entre estes dois setores, perante os quais, as condições prévias de acesso determinam a permanência de determinado perfil de trabalhador num dos dois setores. Esta teoria coloca a ênfase na complexidade de funcionamento dos mercados de trabalho e dos processos de discriminação daí decorrentes, ao referir que as condições de acesso ao mercado de trabalho são segmentadas (Doeringer & Piore, 1971). Assim, as pessoas que têm acesso ao mercado de trabalho primário não são as mesmas que têm acesso ao mercado de trabalho secundário, ficando, neste último, adstritas as pessoas que pertencem a grupos desfavorecidos, como são os menos qualificados, as mulheres, os jovens, os deficientes ou os imigrantes (Rodrigues, 1992). Mesmo empregados, estes trabalhadores estão em situações de desfavorecimento. Assim, é possível questionar se estaremos perante uma mudança de paradigma, de passagem da apologia do emprego como elemento estrutural de solução para a contestação do emprego como potencial fator de problemas. Atendendo aos atributos que o trabalho/emprego tem assumido, a saber da sua função económica, psicológica e de socialização, apresentamos de seguida um conjunto de factos que os põem em causa.

A emergência e prevalência de situações de *working poor* constituem um elemento central para questionar a função económica do trabalho. Com efeito, o emprego não assegura a todos os trabalhadores uma situação económica digna e afastada de situações de pobreza. Os trabalhadores considerados pobres constituem atualmente cerca de 10% da totalidade dos trabalhadores na União Europeia (Eurofound, 2017). Estes dados relacionam-se, muitas vezes, com os fenómenos de precarização do mercado de trabalho em geral e da emergência de formas diversas de subemprego, em particular.

Já na década de 1990, num contexto de aumento do desemprego, autores como Barel (1990) e Castel (1994) questionam, por um lado, o papel integrador da atividade económica e, por outro, a eficácia das políticas sociais para inserção de determinados grupos (Castrá, 2003). Se é certo que a inserção profissional, por si só, não constitui o garante da inclusão social, podemos afirmar que a integração no mercado de trabalho representa uma das dimensões do processo mais global de integração social (Barnes & Mercer, 2005; Bengoetxea Alkorta, 2020; Castrá & Valls, 2008; Cregan et al., 2017 as cited in Swan & Beer, 2021; Oliveira das Neves & Graça, 2000). Apesar de todas as limitações que o trabalho tem na vida das pessoas, parece certo que a exclusão profissional, ou seja, o desemprego, “tende a ser um forte fator de produção e reprodução da pobreza, sobretudo quando a proteção social é insuficiente e quando se prolonga no tempo” (Capucha, 2019, p. 37). O indivíduo parece continuar satisfeito pelo ato de trabalhar em si mesmo, numa perspetiva de *homo faber* em que fica satisfeito por colocar as suas qualificações ao serviço de uma obra coletiva (Paugam, 2006).

Os Estados-Providência fundamentam a sua intervenção pela relação entre emprego e direitos sociais, como veremos mais adiante. Capucha (2019) apresenta um conjunto de argumentos a favor da relação entre a condição de trabalhador e estatuto de plena cidadania. São exemplos desses argumentos em Portugal: i) a relação corrosiva do desemprego, sobretudo de longa duração, na empregabilidade; ii) a relação positiva entre estar empregado e o desenvolvimento de competências de empregabilidade e até de melhoria da condição de trabalho; iii) a relação entre a precariedade e os baixos salários e a pobreza em (Capucha, 2019). As situações de não emprego, de precariedade, de subemprego, vão constituindo “trajetórias de emprego em carrossel” (Diogo, 2007) e labirintos de vida e trajetórias yô-yô (Machado Pais, 2001) que afastam progressivamente o indivíduo do trabalho, do trabalho estável e dos respetivos sistemas de proteção social e de relações, naquilo que Castel (1995) denomina de *desafiliação*. De salientar a complexificação das situações de desemprego vividas na atualidade.

Importa, como tal, compreender a relação entre determinadas situações consideradas de inatividade e o desemprego. Com efeito, os “inativos desencorajados” (Carmo et al., 2018, p. 72) são pessoas que, apesar de se encontrarem sem emprego, não o procuram ativamente, por diversos motivos, mas sobretudo por deixarem de acreditar na sua inserção profissional. Este descrédito face ao futuro associado à insegurança daí decorrente, não só perpetua situações de pobreza como atua como um princípio de desmoralização, de *dissociação social* – num oposto à coesão social - como um vírus que afeta a vida quotidiana, dissolve os laços sociais e mina as estruturas psicológicas dos indivíduos (Castel, 2003, p. 29). Fica, portanto, evidente que o acesso ao emprego não constitui condição suficiente para garantir a inserção, sendo necessário a garantia da qualidade desse emprego e das recompensas intrínsecas e extrínsecas (Capucha, 2019), ou seja, sendo fundamental assegurar emprego digno.

### **3. 2. Da dificuldade de delimitação do conceito de pessoas em situação de vulnerabilidade**

O estudo e a delimitação do conceito de vulnerabilidade encontram-se intimamente ligados à abordagem sociológica de conceitos como a exclusão social e a pobreza.

Pioneiro no estudo da pobreza, Georg Simmel publicou em 1907, o texto "Der Arme" (Os Pobres), no qual começou por definir as categorias sociais de "pobres" e de "pobreza" através de uma relação assistencial entre eles e a sociedade onde vivem. De facto, o autor argumenta que alguém não é considerado pobre até que seja assistido/cuidado (Simmel, 1998). Esta abordagem teórica de Simmel baseia-se em conceitos mais recentes, como a desqualificação social, como citado diretamente pelo próprio autor deste conceito – Serge Paugam - na introdução da versão francesa da obra de Simmel, traduzida em 1998.

Com efeito, a pobreza não é um conceito estático, como podemos observar com a emergência da chamada "nova pobreza" que vai para além da análise de dimensões exclusivamente económicas. Sem recursos para garantir a sua subsistência, as pessoas em situação de pobreza solicitam apoio social. O acesso a este direito acarreta, muitas vezes, processos de estereotipia negativos que enfraquecem a sua identidade. Neste sentido, Paugam (2006) enfatiza os processos de desqualificação social que se caracterizam por um declínio na pertença social e profissional de pessoas que até podem não se encontrar numa situação precária de um ponto de vista económico.

Por sua vez, o conceito de exclusão social descreve o declínio dos laços que os indivíduos mantêm com a sociedade. A exclusão social é "a fase extrema do processo de marginalização, entendida como um caminho 'descendente', ao longo do qual há rupturas sucessivas na relação do indivíduo com a sociedade" (Costa, 1998, p. 10). No entanto, nem todas as formas de exclusão explicam uma falta de acesso a todos os sistemas de proteção social basilares. A pobreza nem sempre implica que haja também exclusão social, pois uma pessoa em situação de pobreza pode ter redes de apoio (família, amigos). Portanto, a pobreza e a exclusão social são "realidades diferentes e nem sempre coexistem" (Costa, 1998, p. 10). A pobreza pode ser definida como uma forma de exclusão social, mas não o contrário.

Passamos à análise do conceito de vulnerabilidade, o qual, apesar de relacionado com os conceitos de pobreza e exclusão social, se distingue. Sendo um fenómeno complexo, a vulnerabilidade pode afetar grupos sociais que, seguindo a sua condição de exclusão/marginalidade, não beneficiam dos direitos humanos fundamentais. Trata-se de um conceito polissémico utilizado em várias disciplinas científicas (Alwang et al., 2001) que não pode ser reduzido a categorizações institucionais e administrativas. A vulnerabilidade pode ser uma condição associada a indivíduos que se encontram no mercado de trabalho e que, no entanto, estão sujeitos a situações de trabalho precário e salários baixos. Apesar disso, os indivíduos que exercem uma ocupação profissional têm um menor risco de vulnerabilidade social (Junior et al., 2021). Assim, a maioria dos grupos marginalizados, nomeadamente face ao mercado de trabalho, são categorizados como migrantes, pessoas com deficiência, NEET - *Not in Education, Employment or Training*, ex-reclusos, mulheres, etc. Estes serão os principais grupo-alvo das preocupações de inserção profissional das Políticas de Emprego.

Se até à mudança económica da década de 1970, o fenómeno da passagem da inatividade para a vida ativa, sobretudo dos jovens, constituía a principal preocupação de inserção profissional (Oliveira das Neves & Graça, 2000), os últimos 50 anos representam uma complexificação da temática. Com efeito, a globalização e consequentes reestruturações da atividade económica alargaram a tipologia de situações que tendem a afastar as pessoas do trabalho ou de um emprego perene, estável e digno. A delimitação dos grupos cuja situação é de desvantagem revela-se complexa e, mesmo no seio dos grupos, verifica-se uma heterogeneidade de situações que potenciam ou atenuam a situação de vulnerabilidade.

Bengoetxea Alkorta (2020) apresenta uma análise da origem do conceito de grupos vulneráveis. Para o autor, a génese do conceito pode ser encontrada na normativa

internacional dos Direitos Humanos, com foco na dimensão da universalidade. Acresce o reconhecimento jurisprudencial da noção de grupos vulneráveis pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, a qual se centra no carácter relativo, na situação particular e no dano sofrido – ora por *misrecognition* ora por *maldistribution* (Bengoetxea Alkorta, 2020, p. 22).

No final do século XX, num estudo nacional sobre Grupos Desfavorecidos face ao Emprego, Capucha (1999) apresenta a seguinte listagem de grupos sociais: desempregados de longa duração, famílias monoparentais, jovens em risco, toxicodependentes e ex-toxicodependentes, detidos e ex-reclusos, grupos étnicos e culturais minoritários, pessoas com baixas qualificações, membros de círculos de pobreza instalada, pessoas em situação de sem-abrigo e pessoas com deficiência. Da análise das problemáticas dos dez grupos identificados, Capucha (1999) categoriza em quatro tipologias as situações de vulnerabilidade, a saber: as fracas qualificações e competências, a acomodação a círculos de pobreza instalados, a adoção de modos de vida marginais e diferentes handicaps específicos.

A delimitação do conceito de grupos sociais em situação de vulnerabilidade não pode ser reduzida a simples categorizações institucionais e administrativas. Não raras vezes, esta simplificação traduz um conjunto de traços estereotipados que não têm em conta a diversidade de fatores identitários e experienciais de cada pessoa (Lima & Trombert, 2017, p. 17). O conceito de vulnerabilidade carece de estabilidade e consenso em termos dos indicadores que contribuem para a sua classificação. Não obstante a necessidade de organizar a complexidade da realidade social em categorias de análise, por forma a poder sobre ela intervir, essa categorização não deixa de constituir uma limitação efetiva. As definições conceptuais são relativas e vão variando em função dos contextos sociopolíticos, como é caso emblemático da passagem dos desígnios da exclusão social para a inclusão social e tantos outros. Categorias como jovem NEET, trabalhador precário, desempregado de longa duração, pessoas com poucas qualificações, mães solteiras representam efetivamente um conjunto de construtos que podem levar a situações de vulnerabilidade, todavia estão sujeitas a uma conjugação de fatores que levam mais ou menos a processos de "desinserção social" (Paugam 1992 as cited in Lima & Trombert, 2017, p. 37). Não existe um conceito jurídico genérico, mas existem conceitos setoriais para determinados fins. Tratando-se de um conceito complexo, seria necessário e desejável "un concepto jurídico omnicompreensivo" (Bengoetxea Alkorta, 2020, p. 27) de grupos sociais em situação de vulnerabilidade. Contribui para esta situação o facto de que a vulnerabilidade não só está a mudar no

tempo e no espaço, mas também depende da interação e interdependência entre diferentes variáveis, que não são mutuamente exclusivas.

É nesta perspetiva que seguimos as contribuições da teoria da interseccionalidade utilizada em diferentes contextos de investigação e intervenção para enformar as relações das diferentes categorias master que são o sexo/género, a classe, a etnicidade, a religião, a nacionalidade, a orientação sexual e a deficiência (Nogueira, 2017). Com efeito, consideramos que esta abordagem contribui justamente para uma melhor compreensão dos processos de desinserção social.

A teoria da interseccionalidade começou por ser desenvolvida pelos estudos afro-americanos e pelas feministas negras nos anos 1980 (Nogueira, 2017). Esta nova abordagem, introduzida por Kimberlé Crenshaw, começa por estabelecer uma relação entre a identidade de mulher e a identidade afro-americana para compreender e descrever a situação de dominação das mulheres negras.

Naturalmente que a abordagem interseccional não atende ao conjunto dos percursos de vida individuais. No entanto, permite trazer, do ponto de vista teórico e da intervenção, contributos que integram a diversidade de vivências e as nuances próprias às diversas problemáticas em análise, tratando-se assim de uma abordagem ora holística ora específica (David-Bellemare & Williams, s.d; Nogueira, 2017). A teoria da interseccionalidade desafia a forma dominante de análise dos processos de exclusão social, cada vez mais híbridos. As categorias sociais que colocam as pessoas enquanto “vulneráveis” são perspetivadas enquanto construções sociais com repercussões na acessibilidade destes grupos a medidas de política pública.

Os argumentos subjacentes à teoria da interseccionalidade convocam a uma análise múltipla das desigualdades sociais. Tendo em conta que as pessoas podem ser dominadas num determinado contexto e dominantes noutros, categorias como pessoas em situação de vulnerabilidade deixam de fazer sentido. A título ilustrativo, vejamos os altos níveis de escolaridade que constituíram durante muitos anos uma quase “imunidade” à experenciação de situações de pobreza e que, deixaram de o ser. Com o agravamento da situação europeia e nacional, as pessoas com capital escolar passaram a ser, como qualquer outro grupo, vulneráveis e potenciais beneficiários de prestações sociais.

Assim, na atualidade, designadamente perante os desafios da flexibilização do mercado de trabalho e consequentes repercussões ao nível das diferentes formas de precariedade laboral, é possível afirmar que estamos perante situações de fragilidade

para a maior parte da população ativa, se não para todos os assalariados, transformando-os em potenciais desempregados (Ebersold, 2001). A título ilustrativo, se é verdade que face a uma determinada situação, por exemplo de deficiência, qualquer pessoa fica numa situação de vulnerabilidade, é igualmente verdade e importante interseccionar esta situação com outras que poderão agudizar ou atenuar a situação. Com efeito, perante uma mesma deficiência, uma pessoa com uma rede de suporte e recursos estará numa situação mais favorável a lidar com a questão e, até mesmo, a conseguir uma inserção profissional. Este exemplo serve de base ao questionamento sobre a vulnerabilidade, num discurso muitas vezes simplista de que, face à crescente flexibilização do mercado de trabalho, uma grande maioria das pessoas (senão todas) estão numa situação de vulnerabilidade. Com efeito, parece bastante evidente que a vulnerabilidade se define num espectro mais complexo que cruza diferentes situações e que coloca as pessoas numa escala de vulnerabilidade face ao acesso e face ao sucesso no mercado de trabalho. Acresce que a inserção profissional constitui um conceito polissémico (Ebersold, 2001). Como definir então inserção profissional? Pelo facto de estar empregado, pelo emprego que ocupa, pelo seu grau de estabilidade, pelo vínculo contratual, pela atividade exercida, pelo salário, pela capacidade previsível de se manter empregado?

Segundo o Regulamento N.º 651/2014 da Comissão Europeia de 16 de junho de 2014 que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.o e 108.o do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no artigo 2º, entende-se para efeitos do regulamento, por:

«Trabalhador com deficiência», qualquer pessoa que: a) É reconhecida como trabalhador com deficiência ao abrigo do direito nacional; ou b) Tem uma ou mais incapacidades prolongadas de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que, em conjugação com diversas barreiras, podem obstar à sua participação plena e efetiva num ambiente laboral, em igualdade de condições com os demais trabalhadores;

«Trabalhador desfavorecido», qualquer pessoa que: a) Não tenha exercido de forma regular, nos últimos seis meses, uma atividade profissional remunerada; ou b) Tenha entre 15 e 24 anos de idade; ou c) Não tenha atingido um nível de ensino ou de formação profissional correspondente ao ensino secundário (Classificação Internacional Tipo da Educação 3) ou tenha terminado a sua formação a tempo inteiro no máximo há dois anos e que não tenha obtido anteriormente um primeiro emprego regular e remunerado; ou d) Tenha mais de 50 anos de idade; ou e) Seja um adulto que vive só e com uma ou mais pessoas a cargo; ou f) Trabalhe num setor ou profissão num Estado-Membro

caracterizado por um desequilíbrio entre os géneros que é superior em 25 % ou mais ao desequilíbrio médio entre os géneros em todos os setores económicos nesse Estado-Membro, e pertença a esse grupo sub-representado; ou g) Faça parte de uma minoria étnica num Estado-Membro e necessite de desenvolver o seu perfil linguístico, de formação profissional ou de experiência laboral, a fim de aumentar as suas perspetivas de aceder a um emprego estável;" (Jornal Oficial da União Europeia L 187/1, 2014, p. 17).

Desde as teorias clássicas sobre a vulnerabilidade social acima mencionadas que reportam ao estudo da pobreza e da exclusão social, aos estudos mais recentes, bem como a regulamentação europeia, podemos verificar algumas tendências.

Uma primeira tendência tem que ver com as características usadas para classificar os grupos vulneráveis apenas terem em conta dimensões tangíveis tais como idade, sexo, nacionalidade e etnia, deficiência. Neste contexto, aponte-se o certificado de incapacidade/deficiência, que se tornou no instrumento de classificação administrativa por excelência dos Estados-Providência modernos para a atribuição de um conjunto de políticas redistributivas (Stone, 1984). À imagem de um conjunto de dimensões tangíveis como a idade, a deficiência constitui uma categoria socialmente construída e não um atributo individual. A deficiência não foi sempre considerada nos programas europeus e foi evoluindo, enquanto fenómeno social total. Stone (1984) afirma que o conceito de deficiência, encarnado na categoria administrativa, representa um compromisso politicamente formado em qualquer momento e lugar sobre a legitimidade das reivindicações de apoio social.

Uma segunda tendência, mais recente, prende-se com a integração dos contributos da teoria da interseccionalidade ao atender à perspetiva de diferentes dimensões de vulnerabilidade que se interseccionam entre si e que tendem a afetar indivíduos e grupos sociais de diferentes formas. Portanto, a vulnerabilidade resulta não apenas de uma ou mais características da pessoa, mas da soma de várias situações, vivência e papéis sociais por ela desempenhados na sociedade.

Face ao exposto, sobretudo no que respeita à impossibilidade de delimitar o conceito de vulnerabilidade para dar conta da complexidade da problemática, optamos por usar o conceito operativo de Capucha (1999). Assim, adotamos uma perspetiva aberta em que, face ao objeto central da nossa investigação – o trabalho e o emprego – Capucha define vulnerabilidade pela “ausência de condições de entrada ou permanência no

mercado de trabalho [...(a par do)] vasto conjunto de questões sociais, políticas e culturais que também contribuem para a emergência de situações de desfavorecimento” (Capucha, 1999, p. 23). Pretendemos com este estudo, através da observação da realidade empírica, e numa perspetiva indutiva, contribuir para a compreensão do conceito de vulnerabilidade. Com efeito, como vimos, a redução das pessoas às suas características tangíveis serve um propósito administrativo, mas não dá conta da complexidade das situações vivenciadas pelas pessoas em situação de vulnerabilidade.

#### **4. O papel do Estado de Bem-Estar Social na resposta às necessidades de inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade**

Como vimos, o Estado Social de direito deve garantir a proteção dos cidadãos, incluindo no que respeita às dimensões do trabalho. Não apenas deve assegurar o igual acesso ao mercado de trabalho, a igualdade no sucesso do percurso profissional e ainda a inserção de todos, designadamente das pessoas em situação de vulnerabilidade. Assim, a forma como os Estados lidam com as problemáticas do combate ao desemprego e a exclusão sociolaboral de determinados grupos da população tem vindo a pautar-se por princípios distintos ao longo do tempo, nomeadamente pela passagem para um Estado Social mais ativo no que respeita às suas políticas de emprego (Caleiras, 2008). O fenómeno do desemprego também tem vindo a constituir uma problemática múltipla e com respostas diversificadas.

O campo específico da inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade está essencialmente ligado à responsabilidade de um conjunto de atores institucionais públicos, aos quais se juntam, numa perspetiva de parceria e cooperação, atores da economia social. Com efeito, e apenas a título ilustrativo, identificamos o Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho e a Portaria nº196-A/2015 de 1 de julho, que estabelecem os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a quatro áreas cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário: Segurança Social, do Emprego e Formação Profissional, da Educação e da Saúde (Martinho, 2017). Mais recentemente, no período da pandemia, foi publicado um conjunto muito alargado de diplomas que dão justamente conta desta cooperação (Meira et al., 2021).

#### **4.1. Políticas públicas de inserção sociolaboral e de proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade**

No Ocidente moderno, com a prosperidade económica do pós II Guerra Mundial, e na consolidação das democracias modernas, teve origem uma nova forma de Estado de bem-estar. Nessa altura, passa a ser responsabilidade do Estado não apenas “o dever de proteger os cidadãos de ameaças externas ou internas, mas também de lhe garantir condições de vida digna. O princípio da dignidade da pessoa humana é o elemento fundador do moderno Estado social e democrático de direito” (MTSS/GEP, 2010, p.11). O Estado é chamado a garantir a inclusão de todos, designadamente com direito de participação na vida económica e social. Após este período de prosperidade económica, e num contexto de consolidação do modelo europeu<sup>7</sup>, começa a verificar-se que o progresso económico não cumpriu as suas promessas ao nível do desenvolvimento social e que a pobreza e a exclusão social mantêm-se. Assim, a crise dos anos 1970 constitui um momento de viragem na abordagem social das orientações europeias. A atenção dos países começa a centrar-se no combate à pobreza e começam-se a visualizar os primeiros esforços nesse sentido. Em 1974, o Conselho Europeu adota o primeiro programa de ação social que reconhece uma certa função social que transcende o que fazem os Estados-membros e que, por sua vez, se articula com os esforços que realizava o fundo social europeu. Entre 1975 e 1979, é implementado o primeiro programa europeu de luta contra a pobreza, numa afirmação das preocupações da UE com a temática e na tentativa de enquadrar o conceito. Nos países membros, até à década de 1980, o problema do desemprego é sobretudo resolvido, em termos de políticas públicas, por via da formação e da qualificação (Ebersold, 2001) ainda que se comecem a verificar algumas experiências piloto adicionais.

O *programa europeu de luta contra a pobreza* vai evoluindo, integrando conceitos adjacentes – como o de pobreza relativa, marginalidade, etc. - revelando um reconhecimento da complexidade do fenómeno. No princípio da década de 90 do século XX, o conceito de exclusão social passa a ser adotado no discurso da Comissão Europeia (Bruto da Costa, 2005). Ebersold (2001) refere que, a partir desta altura, no contexto francês a luta contra o desemprego deu lugar à luta contra a exclusão. Tal, representa uma mudança paradigmática, num contexto de fenómenos de desemprego

---

<sup>7</sup> Os autores Esping-Andersen e Ferrera elaboraram propostas de sistematização de diferentes modelos de Estado-Providência que, apesar das devidas diferenças (nomeadamente ao nível das fontes de financiamento, das opostas e dos sistemas de proteção social), se partam por um Modelo Social Europeu baseado na igualdade, na não-discriminação, numa justa distribuição do rendimento e na solidariedade.

estrutural e de crescente flexibilização do mercado de trabalho e das relações laborais. Com efeito, a resolução do problema do desemprego passa a ser equacionada de forma mais abrangente e não apenas com recurso a soluções ao nível da formação. É notória uma lógica categorial nas medidas de inserção, vocacionadas para desempregados de longa duração, mulheres, pessoas com deficiência e incapacidade, pessoas a receber rendimentos mínimos. Multiplicam-se os grupos-alvo específicos e respetivas medidas propostas (Ebersold, 2001), ainda que seja reconhecida que a gravidade do desemprego varia consoante a situação em que o desempregado se encontra (Bruto da Costa, 2005; Bruto da Costa et al., 2008). Ebersold (2001) aponta para uma mudança na nomenclatura da pessoa acompanhada, que passa da figura de inativo para a de “inadaptado/deficiente social” que o torna incapaz de se adaptar às exigências das novas formas de organização do trabalho e o impede de participar nas evoluções decorrentes das mutações económicas e sociais (p. 106). Burgi (2006) também aponta para esta analogia de nomenclaturas, referindo-se à utilização de termos como “handicapés sociaux” (p.85), por referência às designações utilizadas já na década de 1970 e que se referiam às pessoas com um handicap físico, sensorial ou mental. Reconhecida a dimensão complexa e heterogénea do fenómeno da exclusão social, associando-lhes causas estruturais, é então possível identificar diferentes tipos de exclusão social: i) económico – associado essencialmente à pobreza; ii) social – do domínio dos laços sociais; iii) cultural – relacionado com fenómenos como o racismo e a xenofobia; iv) patológico – de natureza psicológica ou mental; v) de comportamentos autodestrutivos – ligados a situação de adição (Bruto da Costa, 2005; Bruto da Costa et al., 2008).

Durante as últimas décadas do século XX, a procura de respostas para a problemática da inserção social e profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade intensifica-se e diversifica-se por todo o espaço Europeu. É desta nova geração de políticas sociais ativas que o conceito de “Inserção passa a ser uma palavra-chave” (Hespanha, 2008, p.5). Os governos procuram formas diferenciadas de lidar com os grandes desafios do mercado de trabalho, a par das mudanças societais como o envelhecimento da população, as alterações nas estruturas familiares (Sarfati & Bonoli, 2002) ou ainda a crise dos refugidos, para citar apenas as mais estruturais. São implementadas medidas orientadas diretamente para a inserção profissional e medidas para o desenvolvimento de competências e aumento das qualificações (Oliveira das Neves & Graça, 2000). É justamente da relação e interação entre as políticas de proteção social e de emprego que depende o sucesso dos Estados de bem-estar social modernos (Sarfati & Bonoli,

2002). No primeiro conjunto de respostas, são implementadas medidas de orientação profissional sobretudo dirigidas a jovens na sua transição para o mercado de trabalho com a criação de serviços de acompanhamento sobretudo para jovens NEET (Dinamarca e Suécia) ou serviços de procura de emprego (Reino Unido, Dinamarca e Luxemburgo) (Oliveira das Neves & Graça, 2000). São ainda desenvolvidas medidas de incentivo ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego (especialmente nos países do Sul) oferecendo inclusivamente serviços de aconselhamento técnico e financeiro (Oliveira das Neves & Graça, 2000). Por fim, Oliveira das Neves e Graça (2000) identificam ainda “medidas de apoio à experiência profissional”. Trata-se de trabalho subsidiado com apoio à contratação para empregadores (designadamente sistemas de quotas para a inserção de pessoas com deficiência e incapacidade), medidas de formação e experiência em contexto real de trabalho (por toda a Europa, mas especialmente na Bélgica e Suécia) e sistemas de Emprego Protegido (dirigidos a pessoas com deficiência e incapacidade (Oliveira das Neves & Graça, 2000).

No início do século XX, Castra (2003) analisa o campo da inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade, designadamente das políticas públicas existentes e verifica que desde os anos 1980, e apesar de avaliações que revelam aspetos negativos, as medidas tendem a reproduzir-se de forma quase idêntica por diferentes espaços europeus. As fraquezas apontadas pelas avaliações das políticas apontam para o facto de serem excessivamente centradas na pessoa e pouco nos contextos e situações onde esta se move, bem como para o facto de se focalizarem sobretudo nos saberes, representações e projetos e não suficientemente sobre comportamentos efetivos. Assim, o autor conclui que “l’insertion professionnelle est moins affaire de publics que de méthodes” (Castra, 2003, p. 230). Bonoli (2013) afirma que o século XXI tem testemunhado um renascer de consenso em torno da ideia de um Estado-Providência Ativo, com prioridade máxima no emprego e na participação dos mais vulneráveis na vida social e económica.

Para além destas medidas de influência direta na inserção socioprofissional de pessoas em situação de vulnerabilidade, surge também um conjunto de legislação de proteção social anti discriminatória (Oliveira das Neves & Graça, 2000). O direito à não discriminação é reconhecido internacionalmente, nomeadamente na DUDH, na Convenção das Nações Unidas sobre Direitos Cívicos e Políticos, na Convenção das Nações Unidas sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, na Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação da discriminação racial e na Convenção da OIT nº 111. A nível europeu, os diversos Estados-Membro começam a legislar seguindo as

orientações da União Europeia, as então designadas medidas de discriminação positiva e outras medidas de direito europeu em matéria de não-discriminação.

No *livro verde da Comissão Europeia dedicado à Igualdade e combate à discriminação na União Europeia alargada*, datado de 2004, é identificada a inclusão do artigo 13º no Tratado da Comissão Europeia com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão<sup>8</sup>. Este novo artigo representou uma manifestação clara de afirmação da União Europeia na luta contra a discriminação, conferindo “à Comunidade poderes para adoptar acções de combate à discriminação com base em novos motivos, incluindo a raça ou a origem étnica, religião ou crença, deficiência e orientação sexual” (Comissão das Comunidades Europeia, 2004, p. 5). No início do século XX, a Comissão Europeia adotou duas diretivas que concretizam o referido artigo 13.º - as diretivas da igualdade racial (Diretiva 2000/43/CE que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica) e da igualdade no emprego (Diretiva 2000/78/CE que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional). Esta segunda diretiva, refere-se à discriminação direta e indireta, na atividade profissional e/ou formativa, em virtude da religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual (Comissão das Comunidades Europeia, 2004).

O conceito de discriminação assume um lugar central para a compreensão do tema vulnerabilidade, sobretudo numa abordagem integrada no combate à discriminação e à *discriminação múltipla*. O conceito de discriminação múltipla remete para o facto da discriminação nem sempre ser fundada sobre uma dimensão única. Nas situações em que a discriminação se baseia em várias razões, fala-se em discriminação múltipla. Segundo Becuwe e Laurent Merle (2013) o conceito de discriminação múltipla viu a luz do dia no final dos anos 1980. Este conceito foi introduzido pela autora da teoria da interseccionalidade - Kimberlé Crenshaw. Crenshaw (1989) abre igualmente uma nova abordagem nos estudos sobre antidiscriminação, começando por analisar a multidimensionalidade das experiências das mulheres negras. O conceito evoluirá graças à Conferência Mundial das Nações Unidas de 2001 contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância. O conceito remete para a ideia de

---

<sup>8</sup> De acordo com o sítio oficial do Parlamento Europeu ([www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)), em março de 1996, em Turim (Itália), teve início uma Conferência Intergovernamental com a finalidade de rever o Tratado da União Europeia. O subsequente Tratado de Amesterdão alterou o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados. Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, em maio de 1999, o processo de co-decisão foi simplificado e alargado. O Parlamento passou então a ter o direito de aprovar o Presidente da Comissão.

que uma pessoa pode ser discriminada por vários motivos/fatores, mas em diferentes situações ou pode ser discriminada por vários fatores ao mesmo tempo.

Becuwe e Laurent Merle (2013) identificam, na revisão da literatura científica sobre o tema, três tipos de discriminação, a saber: i) aditiva; ii) amplificadora; iii) interseccional (Becuwe & Laurent Merle, 2013 p.5). A discriminação aditiva aplica-se a situações em que a discriminação se exerce separadamente por diversas razões. A discriminação amplificadora aplica-se a casos em que uma pessoa é discriminada em razão de, pelo menos, duas dimensões/categorias, estando uma a reforçar a outra. E por fim, a discriminação interseccional representa aquela discriminação que toca várias dimensões que interagem e que são, por uma certa razão, inseparáveis.

Conforme supramencionado, a teoria da interseccionalidade dá justamente conta da influência mútua das relações de poder, de etnia, de sexo e de classes. Por esse motivo, adotamos esta teoria na nossa investigação, na medida em que enfatiza os múltiplos fatores que condicionam o percurso de vida das pessoas, ressaltando a multicausalidade associada a situações de vulnerabilidade (Crenshaw, 1989; Nogueira, 2017).

A Comissão Europeia elaborou o seu primeiro relatório sobre discriminação múltipla, constituindo-se como um momento de afirmação do conceito a nível comunitário, com a adoção das diretivas 2000/43 CE de 29 de junho 2000 e 2000/78 de 27 de novembro 2000. Assim, a legislação laboral de alguns Estados-Membros, como é o caso da Alemanha e da Áustria, já reconhecem a noção de discriminação múltipla (Becuwe & Laurent Merle, 2013). No fim do século XX, na cimeira de Lisboa, numa lógica de *policy mix*, é consagrado o triângulo, que se espera virtuoso entre crescimento económico, emprego e coesão social, numa convicção que os dois primeiros eixos estariam ao serviço do combate à pobreza e exclusão social e, como tal, do desenvolvimento das sociedades (Capucha, 2019). Um dos objetivos da Estratégia de Lisboa resultante da cimeira homónima, era o de aumentar, até 2010, os níveis de emprego de grupos então sub-representados no mercado de trabalho: trabalhadores seniores, mulheres, pessoas com deficiências, minorias étnicas e os migrantes (Comissão das Comunidades Europeia, 2004). Os compromissos com a promoção da integração de grupos desfavorecidos e a ligação estabelecida com a não discriminação foram reafirmados no contexto da Estratégia Europeia de Emprego da UE (Decisão do Conselho 2003/578/CE, de 22 de julho de 2003, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros). Com efeito, a Orientação 7 evidencia que “Os Estados-Membros deverão fomentar a inserção de pessoas que enfrentam dificuldades

especiais no mercado de trabalho, designadamente os jovens que abandonam o ensino precocemente, os trabalhadores não qualificados, as pessoas com deficiência, os imigrantes e as minorias étnicas, desenvolvendo a respetiva empregabilidade, aumentando as oportunidades de emprego e prevenindo toda e qualquer forma de discriminação de que sejam alvo”. Como forma de operacionalizar os compromissos com a políticas de não discriminação, a Comissão Europeia aplicou um programa de ação comunitário de luta contra a discriminação com um orçamento de 98,4 milhões de euros para o período 2001-2006 (Comissão das Comunidades Europeia, 2004). A título ilustrativo, este programa financiou projetos vários da Iniciativa EQUAL e de intervenções do Fundo Social Europeu.

Apesar da polissemia conceptual, verifica-se uma intenção comum, a nível europeu, de intervir sobre a problemática do acesso ao mercado de trabalho para todas as pessoas. Nesse sentido, a supracitada Estratégia de Lisboa representa um marco no que respeita às políticas de emprego dirigidas a públicos marginalizados do mercado de trabalho (Kerschbaumer & Boost, 2021). As designadas políticas ativas de emprego procuram aumentar o acesso ao mercado de trabalho de grupos em situação de desvantagem, através do incentivo à contratação e do combate às barreiras no acesso ao trabalho (Bonoli, 2011 op. cit. van der Zwan & de Beer). As políticas de inserção vão enformar toda a prática dos profissionais que intervêm no campo da inserção profissional, ele próprio também estruturado em função das políticas existentes. Podemos afirmar que as medidas de política de inserção preveem, organizam, geram as trajetórias e os itinerários dos beneficiários (Castrá, 2003, p. 223). Todavia, o profissional terá um lugar decisivo no sentido de individualizar as respostas e procurar atender às especificidades da pessoa com a qual está a trabalhar, com recurso a medidas que são generalistas e que podem ser pouco flexíveis.

Do exposto, resulta que dada a complexidade das situações de vulnerabilidade e da discriminação múltipla associada, aderimos à teoria da interseccionalidade. Com efeito, permite dar conta da interconexão e sobreposição de variáveis tangíveis para melhor compreender os fenómenos de discriminação. A teoria da interseccionalidade leva ainda ao questionamento sobre o conceito de vulnerabilidade, colocando-o num leque e não numa dicotomia – vulnerável / não vulnerável, bem como explicitando o seu carácter situacional.

## **4.2. Evolução das Políticas públicas para a inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal**

Durante séculos, em Portugal, a proteção social foi escassa e garantida pela assistência particular individual e coletiva, pela Igreja. São criadas instituições de apoio aos mais necessitados na saúde na ação social como a Santa Casa da Misericórdia Rainha D. Leonor (1498) e a Casa Pia de Lisboa (finais séc. XVIII). Os primórdios da assistência pública deram-se no século XIX com a criação do Estatuto de assistência social com o Conselho Geral de Beneficência em 1835 e o Congresso Internacional da Assistência Pública em 1889 (Carreira Medina, 1996). Todavia, importa referir que o percurso que leva da beneficência à assistência, finalizando nos seguros, não é linear. Com efeito, vai apresentando avanços e recuos, numa tensão entre o Estado, o mercado e as redes primárias de solidariedade (Estivill, 2020). Com a implementação da Primeira República, vai verificar-se uma mudança com uma ligação da ação pública à assistência particular, resultando em medidas insuficientes e insatisfatórias (Carreira Medina, 1996). Numa primeira tentativa em 1919, mas apenas com efetivação em 1935 através da Lei n.º 1 884, de 16 de março, é lançada a estrutura para a criação de um sistema de seguros sociais obrigatórios correspondente ao modelo então em vigor em vários países europeus. O Estado-Providência foi precedido de outras formas de prevenção dos acidentes, numa previdência voluntárias, com o mutualismo. Foi no seio do movimento mutualista que nasceu o conceito de seguros sociais. A proposta do primeiro sistema de seguros sociais obrigatórios de 1919 encontra-se em sintonia com as recomendações do Preâmbulo da Carta de Constituição da OIT/Sociedade das Nações, publicada um mês antes em abril de 1919, acerca de diferentes medidas de proteção do trabalho, entre as quais se incluíam os seguros sociais (MTSSS/GEP, 2017). Em acordo com a Constituição de 1933, a referida Lei n.º 1 884, de 16 de março determinava as bases da então designada previdência social que, tendencialmente, deveria abranger os trabalhadores, ou seja, os contribuintes, por conta de outrem, do comércio, indústria e serviços. O âmbito de proteção era limitado a prestações de doença (cuidados de saúde e subsídio de doença), invalidez, velhice e morte, geridas fundamentalmente por caixas sindicais de previdência, na sua maioria de âmbito nacional. Associado à intervenção social, começam a ser criadas respostas ao nível da profissionalização dos trabalhadores sociais, sendo a primeira o Instituto de Serviços Sociais de Lisboa, em 1935 (Estivill, 2020). Verifica-se uma consolidação do sistema de proteção social ao longo do século XX, com avanços sucessivos (por exemplo, a melhoria das prestações já existentes e alargamento - ex: maternidade em 1962, a constituição do Ministério da

saúde e assistência em 1971 ou o alargamento do sistema de previdência social aos trabalhadores agrícolas em 1972), mas com uma verdadeira implementação desde a declaração do Direito à segurança social no artigo n.º 63 da CRP de 1976. Passam a ser abrangidos por este direito quer os beneficiários quer os contribuintes da segurança social (Carreira Medina, 1996). Em 1984, é aprovada a Lei de bases da Segurança social (Lei n.º 28/84, de 14 de agosto), sucedendo-lhe várias reformas (Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto; Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro; Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro).

As décadas de 1980 e 1990 são marcadas pela manifestação política de preocupação com a resposta a situações de inserção social e profissional num contexto de alargamento de políticas sociais, designadamente de políticas ativas de emprego (Oliveira das Neves & Graça, 2000). Com as orientações europeias, os recursos do Fundo Social Europeu e da formulação da Estratégia para o Emprego, aumentam e diversificam-se os instrumentos para a inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade. A década de 1990 pautou-se pela diminuição do desemprego e a introdução de políticas específicas de combate à exclusão social e profissional (Capucha, 2019) como foi o caso: do Rendimento Mínimo Garantido – com a proposta de Lei aprovada a 28 de maio de 1996 em resposta à Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias sobre critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social (Recomendação 92/441/CEE); do Mercado Social de Emprego – instituído em 1996 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/96, de 9 de julho, enquanto estratégia de promoção do emprego junto de populações com específicas vulnerabilidade; da medida das Empresas de Inserção; e dos Planos Nacionais de Emprego associados à Estratégia Europeia para o Emprego.

Oliveira das Neves e Graça (2000) identificam sete categorias de grupos específicos para os quais se dirigem estas políticas. Uma primeira categoria é a das pessoas com deficiência e incapacidade, associando-lhe a resposta político-legislativa do regime jurídico dos Centros de Emprego Protegido, através do Decreto-Lei n.º 40/83, de 25 de janeiro. Em Portugal, as políticas vocacionadas para a “criação de oportunidade de inserção socioprofissional da pessoa com deficiência [...] bastante tardia(s)” (Oliveira das Neves & Graça, 2001, p. 19). As primeiras iniciativas datam da década de 1970, mas o Regime Jurídico do Emprego Protegido apenas foi adotado em 1983. A par da situação de deficiência, as restantes seis categorias de potenciais excluídos do mercado de trabalho são os Desempregados de Longa Duração, os Jovens, as Mulheres, os Toxicodependentes e Ex-toxicodependentes, os Detidos e Ex-reclusos e os Grupos étnicos e culturais minoritários (Oliveira das Neves e Graça, 2000).

Na mudança do milénio, Portugal conhecia taxas de desemprego muito reduzidas a par de níveis de emprego historicamente muito elevados. Durante todo este período de crescimento, a opção política foi sobretudo de aumentar a competitividade económica e apoiar a flexibilização do mercado de trabalho (Capucha, 2019). Em 2003, verifica-se uma recessão económica com um crescimento negativo da economia nacional e começa a observar-se uma degradação dos indicadores de coesão e estabilidade, agravando-se as taxas de desemprego e prolongando-se o tempo de regresso ao mercado de trabalho (Capucha, 2019). Com esta dinâmica negativa, vão se verificar recuos nas dinâmicas positivas que haviam sido registadas nos anos 1990 de políticas de inserção direcionadas a públicos em situação de vulnerabilidade e de desenvolvimento regional com perda de vigor ou mesmo desaparecimento de iniciativas comunitárias como os programas Leader, Urban, EQUAL (Capucha, 2019). Na mudança de políticas públicas de inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade e de promoção do desenvolvimento local e regional, nos territórios deprimidos e de baixa densidade, os empregos que foram sobrando foram os gerados pelas OES (Capucha, 2019).

Como resposta à recessão económica de 2003, as políticas de emprego dirigem-se sobretudo à promoção de energias verdes (Capucha, 2019). Apesar da fraca aposta nas medidas de inserção profissional de públicos específicos, foi notória a aposta nas políticas para aumento das qualificações da população ativa, com grande destaque para a Iniciativa Novas Oportunidades que certificou entre 2006 e 2011 mais de 700 mil adultos pouco escolarizados (Capucha, 2019). Com a crise instalada a partir de 2008, Portugal vê os seus níveis de desemprego subirem a níveis históricos, atingido praticamente 20% da população ativa e 40% de jovens. O *Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica*, de 1 de setembro de 2011<sup>9</sup>, conhecido como o *memorando de entendimento com a Troika* e as medidas de austeridades decorrentes, trouxeram grandes impactos nos mercados de trabalho e nas políticas de emprego. Verificaram-se alterações no Código do Trabalho com maior flexibilização dos contratos a termo, diminuição generalizada dos salários, crescimento das taxas de desemprego e de desemprego de longa duração, quase extinção de políticas de qualificação massiva e nascimento de novas categorias de pobres (Capucha, 2019).

---

<sup>9</sup> O Memorando de Entendimento descreve as condições gerais de política económica, previstas na Decisão de Execução 2011/344/UE de 17 de maio de 2011, relativa à concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal. Documento disponível em: [https://www.historico.portugal.gov.pt/media/1160817/1R\\_MoU\\_PT\\_20110901.pdf](https://www.historico.portugal.gov.pt/media/1160817/1R_MoU_PT_20110901.pdf)

A crise económica internacional, que ocorreu entre 2008 e 2012, e o programa político e financeiro de ajustamento estrutural daí decorrente - o Programa de Assistência Financeira (2011-2014) designado “Troika” e aplicado em Portugal -, tiveram impactos significativos nas políticas sociais em geral e nas do trabalho e emprego em particular. Este período marcou mudanças e impactos ao nível da pobreza e da exclusão social, tendo sido alvo de uma análise de políticas sociais, designadamente por parte de Hespanha e Caleiras (2017). Esta análise incidiu no período entre 2008 e 2015. Os autores verificaram uma redução significativa da oferta durante este período de recessão económica com destaque para as políticas ativas de emprego (Hespanha & Caleiras, 2017). São analisados quatro tipos de programas gerais de políticas de trabalho e emprego, de acordo com o Decreto-Lei n.º 13/2015 de 26 de janeiro, a saber: 1) programa de apoio à contratação de desempregados; 2) programa de apoio ao empreendedorismo para a criação do próprio emprego ou empresa; 3) programa de apoio à integração destinado a desenvolver competências de empregabilidade através da formação designadamente prática em contexto de trabalho, como as medidas Cursos de Aprendizagem e Cursos de Educação e Formação de Adultos; 4) programa de apoio à inserção de apoio a atividades socialmente úteis, designadamente as medidas Contratos Emprego-Inserção (CEI) e Contratos Emprego-Inserção+ (CEI+).

Sistematizamos um conjunto de medidas que, para além de serem aquelas para as quais é possível aceder a mais dados específicos, são também algumas das mais vocacionadas para pessoas em situação de vulnerabilidade, a saber: os Estágios Profissionais, os Contratos Emprego-Inserção e a Formação Profissional. Apresentamos alguns factos de execução, resultados e respetiva análise crítica (Hespanha & Caleiras, 2017; Portal IEFP):

1. Os Estágios profissionais associam-se a uma elevada precaridade laboral e são uma forma camuflada de mercado de trabalho secundário. Verifica-se um aumento entre 2008 e 2014 de 25.000 estágios para 70.000, com 1/3 dos beneficiários a serem contratados pelas organizações promotoras.
2. Dados de 2015 indicam que 70% dos beneficiários dos contratos Emprego-Inserção desenvolvem a sua formação em contexto de trabalho na Administração Pública. Nestas situações os desempregados passam a exercer uma ocupação, deixando de constar das taxas de desemprego. Existem queixas por parte dos utilizadores por usurpação da medida para uma espécie de mercado de trabalho secundário.

3. O Contrato Emprego-Inserção+ é a medida mais polémica e agrega o recebimento de prestação pecuniária com um programa profissional e/ou formativo. Como analisaremos com maior pormenor de seguida, integra a medida de Rendimento Social de Inserção (RSI) e apresenta fragilidades ao nível da cobertura, adequabilidade e potencial de capacitação.
4. Na Formação Profissional Cursos de Aprendizagem o desempregado adquire o estatuto de “formando”, deixando de constar das taxas de desemprego. Entre 2010 e 2011 a informação estatística indicava que 9 meses após a formação 46,1% dos formandos manteve-se no desemprego, 32,6% estava empregado, 3,3% retomaram os estudos e 18% estavam noutras situações de inatividade.

Embora estejam envoltas em alguma controvérsia e sujeitas a constrangimentos, as medidas supramencionadas são fatores redutores da taxa de risco de pobreza. Em 2016, 45,2% da população foi considerada pobre antes de qualquer apoio social, tendo este valor diminuído após as transferências sociais para 18,3% (Eurostat, 2016). Esta análise demonstra, de forma quantitativa, o peso das políticas sociais no combate à pobreza extrema. Todavia, é assinalável um conjunto de elementos comuns que fragilizam as políticas em análise.

Conforme se pode observar na tabela 1, as medidas de política social não se traduzem maioritariamente em resultados tangíveis ao nível da inserção sócio laboral. Com efeito, mesmo quando existe empregabilidade, as medidas analisadas apresentam-se como uma forma de criação de uma espécie de submercado de trabalho, no qual o emprego não garante a inclusão económica e social, ao caracterizar-se pelo afastamento dos *standards* do trabalho digno e pautado por grande instabilidade e precariedade.

**Tabela 1. Análise de medidas de política social em Portugal**

Medidas	Factos	Análise
Estágios profissionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Entre 2008 e 2012: média anual de 25'000 estágios</li> <li>-2014: 70'000 estágios – maioritariamente estágio-emprego</li> <li>-Em 2014: 1/3 dos jovens foram contratados pelas organizações acolhedoras do estágio</li> <li>-Precariedade elevada</li> </ul>	-Usurpação do estágio para um “submercado de trabalho”

Contratos Emprego- Inserção	- 70% executa tarefas no Estado  Junho 2015: 47'000 na Administração Pública + 36'000 nas autarquias locais + 11'000 na Administração central + 5000 em IPSS	-Desempregado passa a "ocupado", deixando de constar das taxas de desemprego  -Queixas por parte dos utilizadores por usurpação da medida para um "submercado de trabalho"
Formação Profissional  Cursos de Aprendizagem	-2010-2011: 9 meses pós-formação 46,1% dos formandos mantêm-se no desemprego, 32,6% estão empregados, 3,3% retomaram os estudos e 18% estavam noutras situações de inatividade, 64,1% desempregados ou inativos	-Desempregado passa a "formando", deixando de constar das taxas de desemprego  -Resultados positivos ao nível das dimensões subjetivas e relacionais do desemprego
Contrato Emprego- Inserção+	-Vínculo relacionado com o RSI  - Diminuição do nº de beneficiários e do valor médio da prestação no período de crise: 224.513 beneficiários em 2018	- Agrega prestação pecuniária com programa profissional e/ou formativo  - Medida mais polémica  -Fragilidades ao nível da cobertura, adequabilidade e potencial de capacitação  -Reduzido investimento em acompanhamento de percursos de integração formativa e /ou profissional  - Escassez de recursos humanos no acompanhamento individual dos processos

Fontes: Hespanha e Caleiras, 2017

Transversalmente às diversas medidas apresentadas, identifica-se um conjunto de constrangimentos na sua efetivação, a saber: i) desconhecimento das medidas e dos apoios sociais por parte dos potenciais beneficiários e mesmo por parte das organizações que implementam as medidas; ii) complexidade administrativa, linguística e relacional dos processos; iii) debilidade das intervenções de curto prazo para fazer face a problemas multidimensionais de exclusão social, não permitindo uma abordagem

interseccional; iv) insuficiência de recursos humanos e formação específica por parte dos profissionais; v) estigmatização dos beneficiários; vi) vivências do fenómeno de labirintos de vida e trajetórias yô-yô (Machado Pais, 2001) e trajetórias de emprego em carrossel (Diogo, 2007).

Estes constrangimentos obstaculizam a efetivação das medidas, quer do lado dos empregadores, quer do lado dos beneficiários, os quais se transformam, por vezes, em desempregados/inativos desencorajados. Todos estes constrangimentos têm repercussões ao nível de uma perceção generalizada da complexidade das medidas e em última instância de não requisição/utilização das medidas por parte de potenciais beneficiários que teriam direito de acesso.

Oliveira das Neves e Graça (2000) identificam um conjunto de constrangimentos exteriores ao desempregado para contextualizar a situação de desemprego e como tal, a situação transitória de inserção/reinserção profissional. Esses constrangimentos são a situação do mercado de trabalho, a localização geográfica das entidades empregadoras e o modo de gestão das entidades empregadoras, os quais se aliam às características individuais do desempregado para influenciar a situação da pessoa face à inserção profissional.

No atual paradigma global de orientação clara comum para o desenvolvimento de mais políticas sociais ativas, e apesar de algum atraso dos países do Sul, (Bonoli, 2013), é possível verificar também em Portugal a “retoma de uma política social orientada pelos princípios do investimento e não apenas da proteção passiva e de mínimos” (Capucha, 2019, p. 36). Exemplos desta orientação para as políticas sociais ativas é, por um lado, o regresso da medida de qualificação do *Programa Qualifica* e respetiva criação dos *Centros Qualifica* (Portaria n.º 232/2016, de 29 de agosto) e, por outro, o aprofundamento das políticas de educação de jovens (Despacho conjunto n.º 453/2004, de 27 de julho). Assente num modelo de ativação do mercado de trabalho e das pessoas em situação de desemprego, o acompanhamento das pessoas afastadas do mercado de trabalho reveste-se de uma importância acrescida. De tradição mais próxima dos países que não seguem o modelo liberal de Estado-Providência, Portugal segue a abordagem de ativação assente na ideia de reciprocidade entre o Estado e o beneficiário, numa lógica de direito-dever de inserção (Bonoli, 2013). Mais recentemente, tem-se verificado uma tendência global para envolver os empregadores enquanto agentes das políticas de emprego, das pessoas em situação de vulnerabilidade, quer através dos incentivos à contratação, quer por imposições legais

(van Berkel et al., 2017), como é o caso das leis das quotas. O maior envolvimento dos empregadores encontra paralelismo com as preocupações da tradição da responsabilidade social empresarial. Enquanto conceito amplamente difundido, seguimos a definição do Livro verde da Comissão Europeia publicado em 2001 que estabelece que a responsabilidade social das empresas diz respeito à decisão “numa base voluntária, [de] contribuir para uma sociedade mais justa e para um ambiente mais limpo. [...] Esta responsabilidade manifesta-se em relação aos trabalhadores e, mais genericamente, em relação a todas as partes interessadas afectadas pela empresa e que, por seu turno, podem influenciar os seus resultados” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001, p. 4).

Apesar de pouco estruturado face a outros contextos europeus, Portugal tem revelado maior atenção ao tema da integração no mercado de trabalho de pessoas com necessidades complexas. À imagem da corrente internacional, têm emergido sinais expansionistas do tema, com políticas orientadas para o lado da oferta, designadamente a Lei nº 4/2019, 10 de janeiro, que é paradigmática desta abordagem. Esta lei define quotas de emprego, no sector privado, para pessoas com deficiência e incapacidade, com um grau de deficiência igual ou superior a 60%, abrangendo médias e grandes empresas (mais de 1% nas médias empresas e mais de 2% nas grandes empresas). Acresce um aumento de atenção nos temas da Diversidade e Inclusão, nomeadamente com a recente fundação da APPDI – Associação Portuguesa para a Diversidade e Inclusão, para a promoção do tema e da adesão das organizações nacionais à Carta para a Diversidade. A APPDI é composta por associados individuais e coletivos, sendo a atual direção composta pelas seguintes empresas e OES: EDP (Presidente), Crescer (Tesoureiro), Natixis (Secretário), Grafe publicidade (Vogal) e Loreal Portugal (Volgal). Tratando-se de uma iniciativa da Comissão Europeia<sup>10</sup>, a Carta Portuguesa para a Diversidade conta já com cerca de 350 entidades nacionais signatárias dos setores público, privado lucrativo e da economia social.

Nesta mudança paradigmática, a própria literatura da área da gestão de recursos humanos começou a explorar o envolvimento dos empregadores na promoção das políticas ativas do mercado de trabalho (McGurk, 2014; van Berkel e van der Aa, 2014;

---

<sup>10</sup> A Plataforma da UE de Cartas da Diversidade foi criada em 2010 sob a iniciativa e com financiamento da Comissão Europeia. A Plataforma constitui um espaço de partilha de experiências e boas práticas para as Cartas da Diversidade Europeia existentes (atualmente 26). Para mais informações: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/diversity-and-inclusion-initiatives/eu-platform-diversity-charters\\_en#theeuplatformofdiversitycharters](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/diversity-and-inclusion-initiatives/eu-platform-diversity-charters_en#theeuplatformofdiversitycharters)

Ingold e Stuart, 2015; Bredgaard e Halkjær, 2016). Neste contexto, as entidades que se dedicam à intermediação entre a oferta e a procura ganham visibilidade enquanto agentes especializados nas diferentes problemáticas das pessoas acompanhadas, para atingir práticas de gestão de recursos humanos mais inclusivas. Estas Agências de Intermediação (Cooney et al., 2022; van Berkel et al. 2017) dedicam-se justamente ao acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para uma crescente autonomia num percurso que pretende finalizar-se com uma inserção sociolaboral. Trata-se de entidades que apoiam o lado da oferta e da procura do mercado de trabalho. Sendo especializadas na temática da inserção laboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, constituem um importante parceiro para as entidades empregadoras, nomeadamente pelo seu *know-how* específico e pela possibilidade de redução de custos do processo de recrutamento e seleção (Bonet et al., 2013; van Berkel et al., 2017).

Passamos a analisar no próximo ponto os diferentes modelos de acompanhamento, sua evolução e profissionalização.

## **5. O acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade**

Passamos a focar-nos no acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade, analisando a sua evolução e respetivos princípios-chave de intervenção, as metodologias utilizadas e ainda os perfis dos profissionais que as aplicam, com especial destaque para a realidade nacional enquanto objeto de estudo central desta investigação. Acresce que Espanha - por constituir um objeto de estudo do trabalho empírico complementar da nossa investigação - e França - pela proximidade no âmbito do modelo de Estado-Providência - constituem dois contextos europeus destacados neste ponto. O acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade remete para o facto de colocar à disposição dos acompanhados, um conjunto de recursos (ferramentas, técnicas, meios) para assegurar o sucesso da intervenção (Boulayoune, 2012).

## 5.1. Acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a inserção profissional: evolução e princípios-chave

Tratando-se de um conceito polissêmico e de uma realidade complexa (Paul, 2020), o conceito de acompanhamento tem vindo a sofrer alterações nos últimos anos. Até ao final dos anos 1970, o conceito dominante era o de *suivi social*, passando para o de *accompagnement social* no início década de 1980, sendo alargado ao campo da inserção, nos anos 2000 (Boulayoune, 2012; Lima & Trombert, 2017; Divay, 2012). Com efeito, nos anos 1990, verifica-se um recurso massivo e alargado a vários setores – educação, formação, saúde, orientação, entre outros – do conceito de acompanhamento, afastando-o de uma lógica terapêutica (Paul, 2020). Um conceito, até à data, pertencente ao foro da vida quotidiana, ganha uma dimensão profissionalizante (Paul, 2020) e, como tal, reveste-se de pressupostos teórico-conceptuais. Com efeito, o apoio passa a ser social, com reforço de medidas de ajuda social e, em França, abrange já medidas de acompanhamento.

O apoio social individualizado faz do acompanhamento um dos pilares do acesso e regresso ao emprego e da sua (re)inserção (Ebersold, 2001; Castra, 2003). Esta procura de individualização das respostas face às necessidades específicas de cada pessoa acompanhada encontra resistências várias na prática do acompanhamento socioprofissional. Com efeito, a rigidez dos dispositivos de política pública disponíveis condiciona desde logo a procura de individualização (Castra, 2003), a par da complexidade das problemáticas em que cada pessoa acompanhada se encontra e que, como vimos, tem uma dimensão multicausal da sua situação de vulnerabilidade.

Outro dilema é o de acompanhar as pessoas até ao emprego e, sobretudo, após colocação no posto de trabalho por forma a garantir a sustentabilidade da sua empregabilidade e um trabalho efetivamente digno, num contexto de políticas que não contemplam esta última parte do processo.

As metodologias de acompanhamento para o emprego podem ser classificadas em três modelos principais (Pachoud & Allemand, 2013): i) o modelo de tipo emprego protegido (*sheltered employment model*) – que corresponde a enclaves permanentes de emprego<sup>11</sup>; ii) o modelo de tipo emprego de transição (*transitional employment model*) - *Train and Place* - que corresponde ao desenvolvimento gradual de competências para

---

<sup>11</sup> Como é o caso dos Centros de Emprego Protegido em Portugal.

o mercado de trabalho regular<sup>12</sup>; iii) o modelo de apoio ao emprego (*supported employment model*) - *Place and Train*<sup>13</sup>.

Neste último modelo, a situação de trabalho constitui o enquadramento propício para a aquisição de competências, numa perspetiva de *work-based learning*. Com efeito, Roblot e Semedo (2018) sistematizam algumas das potencialidades que a Aprendizagem em Situação de Trabalho (*Apprentissage em Situação de Travail*) tem revelado no que respeita à progressão da pessoa, nomeadamente através da tentativa-erro e da autoavaliação. Tratando-se de uma modalidade pedagógica que reconhece o contexto real de trabalho se constitui enquanto potencial de aprendizagem e de desenvolvimento de competências, permitindo igualmente “donne[r] sens aux compétences en soulignant leur utilité (Roblot & Semedo, 2018, p.74).

Independentemente dos modelos, verifica-se um conjunto de princípios de acompanhamento comuns de individualização/personalização da resposta, ativação e racionalidade gestonária (Lima & Trombert, 2017). Com efeito, a partir dos anos 1990, as reformas da área da inserção profissional, à imagem do que sucede noutras áreas de intervenção, inspiram-se no modelo gestonário, de *managment* (Burgi, 2006).

Centrado especificamente no acompanhamento no seio das empresas de inserção espanholas, Marhuenda (2018) destaca os processos de formação decorrentes. Importa referir que, em Espanha, as Empresas de Inserção se encontram legisladas (Ley 44/2007, de 13 de diciembre) e que correspondem a um modelo de inserção de transição para o mercado regular de trabalho (conforme o segundo modelo sistematizado por Pachoud & Allemand, 2013).

O autor parte dos contributos teóricos de Michael Eraut com a noção “trajetória de aprendizagem” em contraposição com o clássico conceito de desenvolvimento de competência, por reconhecer a multidimensionalidade do processo de aprendizagem no posto de trabalho. Os resultados da investigação realizada em 12 estudos de caso espanhóis, revelaram um conjunto de regularidades em termos do acompanhamento de pessoas em processos de inserção. Nas Empresas de Inserção em análise geralmente não é exigida uma formação prévia aos candidatos. O processo de acompanhamento passa pela definição de itinerários de inserção, prática reconhecida e defendida no Manual de Acompanhamento da Federação das Empresas de Inserção Espanhola (Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción - FAEDEI) e da

---

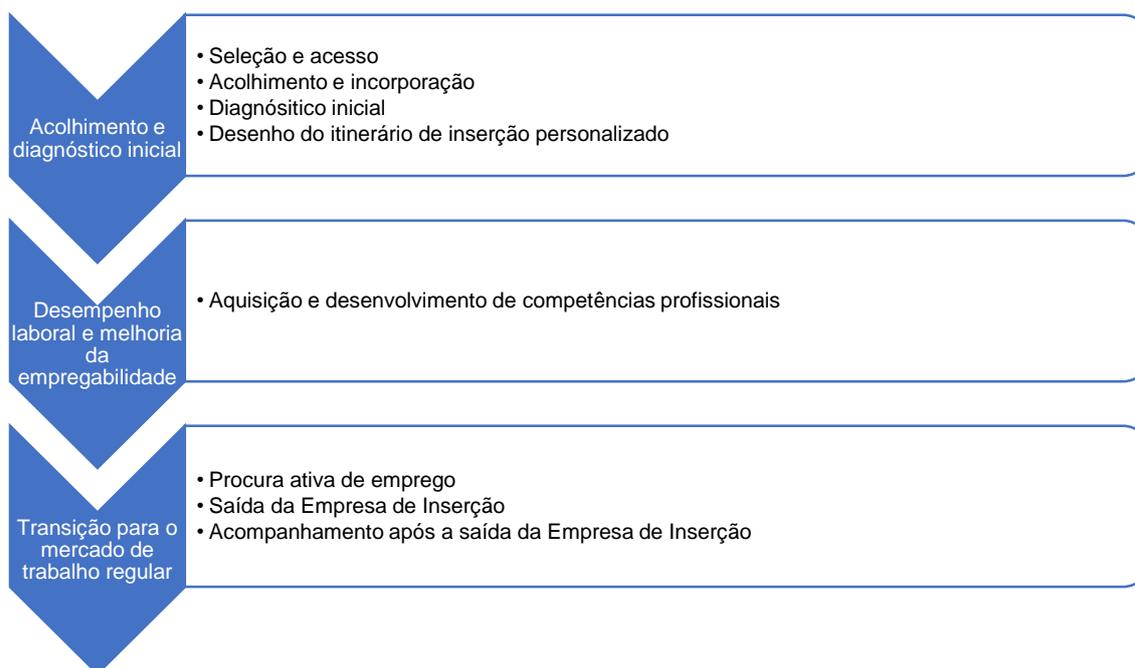
<sup>12</sup> Como é o caso da Formação profissional, sobretudo com a modalidade de Formação Prática em Contexto de Trabalho.

<sup>13</sup> Como é o caso da medida das Empresas de Inserção.

Associação Espanhola de recuperadores (Asociación Española de Recuperadores de Economía Social Y Solidaria – AERESS, publicado em 2014. O estudo revelou que estes itinerários de inserção têm “mais valor nominal que real” (Marhuenda, 2018, p.113), na medida em que as fases dos itinerários de inserção são pouco definidas e observa-se a ausência de critérios de mobilidade dos trabalhadores em inserção para as diferentes fases. A orientação dos itinerários parece ser mais orientada pelas capacidades das pessoas em inserção, isto é, pelo seu ritmo de trabalho e não por procedimentos padronizados. O princípio da individualização dos processos parece clara, todavia tal pode remeter para processos mais centrados “no estilo e relacionamento pessoal com o profissional de acompanhamento ou o profissional de produção do que em ferramentas que se utiliza no acompanhamento” (Marhuenda, 2018, p.113).

Num outro estudo realizado em Empresas de Inserção espanholas entre 2015 e 2017 (Abiétar et al., 2018), globalmente nas 10 organizações analisadas são seguidos os sete princípios metodológicos assinalados pela AERESS e pela FAEDEI no referido Manual de Acompanhamento (AERESS & FAEDEI, 2014) e sistematizadas por Abiétar et al. (2018, p. 168), a saber: 1. O acompanhamento não é um processo linear, sequencial e agendado: apresenta avanços e retrocessos; 2. Participação e autonomia; 3. Respeito e Igualdade; 4. Individualização e socialização; 5. Desenvolvimento de forças e adoção de uma visão crítica; 6. Desenvolvimento integrado e trabalho em rede; 7. Melhoria contínua dos técnicos de acompanhamento. No referido Manual de Acompanhamento (AERESS & FAEDEI, 2014) são ainda identificadas as três fases de acompanhamento, consubstanciados num conjunto de momentos, conforme sistematizado na seguinte figura:

**Figura 1. Fases e Momentos de Acompanhamento em Empresas de Inserção em Espanha**



Fonte | Abiétar et al. (2018), adaptado de AERESS e FAEDEI (2014)

Associado aos princípios-chave de acompanhamento individualizado, verificamos o recurso a um léxico usado recorrentemente nos contextos médico-terapêuticos, ao pressupor a identificação de um problema (doença e seus sintomas) e da terapêutica a aplicar. Com efeito, designações como *inadaptado social* encontram eco, conforme esclareceu Ebersolds (2001), nas representações do trabalho de inserção. Toda a linguagem dos instrumentos e etapas de trabalho, como é o caso dos “Balanço” de competências ou “Diagnóstico” são igualmente paradigmáticos desta conceção em que as medidas seriam então os “remédios” destinados a curar as pessoas acompanhadas (Ebersold, 2001; Castra, 2003). É igualmente recorrente a utilização de figuras como o tutor para designar a pessoa responsável pelo acompanhamento, como se a pessoa acompanhada não fosse capaz ou fosse destituída das suas capacidades (Ebersold, 2001).

O *mercado da inserção* desenvolve-se então com a criação de múltiplos organismos, procurando uma rutura com as lógicas ortopédicas de controlo e substituindo-as por uma lógica gestonária que procura responder a critérios quantitativos (Burgi, 2006). Assim, a orientação e o acompanhamento foram organizados em torno das seguintes fases: acolhimento, informação, balanço, projeto e percurso, tendo sempre como meta

o acesso ao emprego (Burgi, 2006). Segundo identifica Burgi (2006), o instrumento predileto é a entrevista, a qual constitui a chave de todo o processo de orientação e acompanhamento. “Cet échange de parole est généralement posé comme allant de soi, alors qu’il porte sur quelque chose de très difficile à dire (par l’allocataire), à entendre (par l’intervenant) e à analyser (en général)” (Burgi, 2006, p. 91). Se atendermos ao facto que para a efetiva inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade é necessário intervir junto destas pessoas por um lado e junto das entidades empregadoras por outro, uma fase de intermediação entre a oferta e a procura parece essencial.

Baseado nesta premissa Castra e Valls (2008) apresentam o método IOD – *Interventions sur les offres et les demandes*, o qual procura juntamente influenciar o comportamento dos atores económicos, começando pelos empregadores. Trata-se de um método introduzido em França, numa altura em que a formação profissional constitui a resposta principal para os problemas do desemprego, e que tem revelado resultados positivos sobre a inserção profissional (Castra & Valls, 2008). Este método procura encontrar um *match* entre as necessidades e características quer da entidade empregadora quer do candidato, apoiar no processo de recrutamento e manter o acompanhamento pós-colocação.

Em Portugal, apesar do campo da inserção profissional não se encontrar estruturado, pela escassez de políticas sociais específicas para a inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade e de estruturas representativas do setor, observam-se práticas diversificadas neste campo.

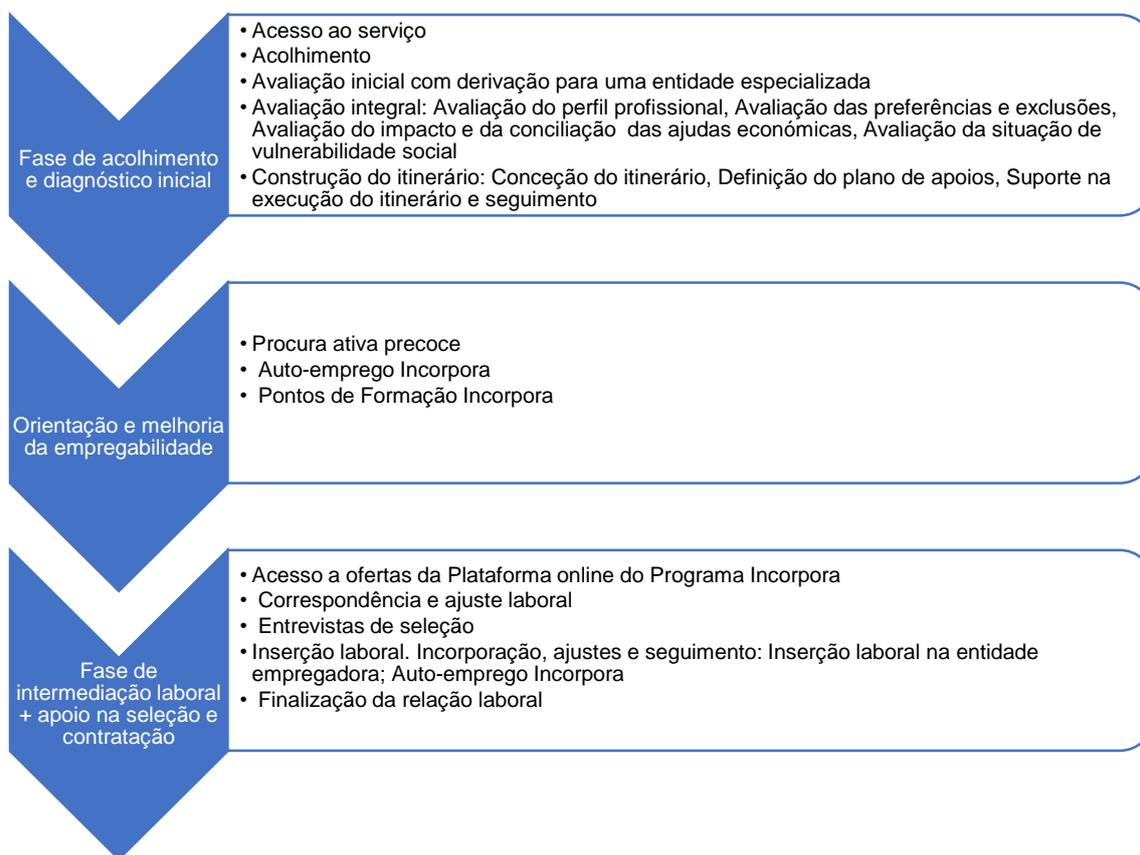
A título ilustrativo, e por constituir justamente uma metodologia de intervenção que trabalha simultaneamente o lado da oferta e do programa, destacamos o *Programa Incorpora*<sup>14</sup>. Trata-se de um programa nascido em Espanha e com implementação em Portugal desde 2017, consubstanciado em financiamento privado dirigido a OES. O *Incorpora* assenta igualmente os princípios da individualização do acompanhamento e da coconstrução de percursos de inserção (Hilarión et al., 2016). Ao analisarmos as fases e momentos de acompanhamento no Modelo *Incorpora de Integração Sociolaboral* (“la Caixa” Foundation, 2016), encontramos paralelismos com o modelo de acompanhamento das Empresas de Inserção sistematizado na figura 2 (Abiétar et al., 2018, adaptado de AERESS e FAEDEI, 2014). Com efeito, desde a designação das fases de acompanhamento, aos diferentes profissionais que acompanham as pessoas

---

<sup>14</sup> <https://pt.incorpora.org/>

em situação de vulnerabilidade, com destaca para o técnico de prospeção que procura empresas parceiras para integrar as pessoas acompanhadas. Importa salientar que a principal diferença entre este programa e a medida das empresas de inserção, para além da fonte de financiamento ser privada e não pública, de constituir um apoio não contínuo, é sobretudo o facto de a organização da economia social não desenvolver atividade económica na qual vai integrar a pessoa em inserção. A organização vai servir de intermediação entre a oferta e a procura de emprego, entre o candidato e a rede de entidades empregadoras disponível para acolher estes trabalhadores. Trata-se, como tal, de uma abordagem que podemos integrar no modelo das Agências de Intermediação (Cooney et al., 2022; van Berkel et al. 2017) supramencionadas.

**Figura 2. Fases e Momentos de Acompanhamento do Modelo Incorpora**



Fonte | Elaboração própria a partir de Hilarión et al., 2016

As dimensões de individualização e corresponsabilização na definição do projeto de inserção constituem as duas faces da mesma moeda do processo de acompanhamento,

na medida em que, juntamente com o apoio do pessoal técnico de inserção laboral, cada pessoa estabelece os seus próprios objetivos e cria o percurso para os alcançar, tomando decisões sobre os passos a seguir.

Burgi (2006) identifica duas abordagens distintas, mas não mutuamente exclusivas no trabalho de acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade: uma atitude realista e uma atitude humanista. Esta última está focada na personalidade da pessoa, no sentimento da sua trajetória biográfica, procurando fazer emergir o desejo de mudança e de definição de um percurso/itinerário de inserção. A atitude realista está sobretudo focada no balanço das competências da pessoa acompanhadas por forma a produzir um diagnóstico e codefinir um itinerário de inserção. Ambas as abordagens partilham o foco na dimensão interna do desemprego e não na dimensão contextual.

## **5.2. Perfis dos profissionais de acompanhamento**

Os perfis profissionais emergentes percorrem um itinerário, não linear, até ao seu reconhecimento formal. Com efeito, os perfis profissionais constituem um objeto de estudo em permanente reflexão pela Sociologia, em particular pela Sociologia do Trabalho e pela Sociologia das Profissões (Rodrigues, 1997; Gonçalves, 2008; Dubar et al., 2015; Dubar, 2005). Assim, o objetivo de privilegiar nesta investigação a questão dos perfis profissionais assenta, antes de mais, na intenção de mostrar que o reconhecimento de um determinado perfil profissional tem repercussões na visibilidade do trabalho desenvolvido por um conjunto de pessoas, bem como da oferta formativa inerente ao desempenho das especificidades desse mesmo perfil.

Os fenómenos ligados às profissões têm sido amplamente estudados a nível internacional, desde as primeiras décadas do século XX. Esta análise de grupos profissionais tem-se intensificado em contexto europeu e nacional, desde a década de 1990. Assim, uma variedade de categorias profissionais de trabalhadores tem constituído o objeto de estudo de trabalhos científicos, os quais investigam, empiricamente, determinados grupos que desempenham funções semelhantes (Demazière & Gadéa, 2009).

Em Portugal, autores como Rodrigues (1997) e Gonçalves (2005) analisam em detalhe a evolução do conceito, através das principais correntes sociológicas e suas contracorrentes críticas, percorrendo os principais contributos e desafios apresentados por estas. Se atendermos à diversidade de contributos teórico-conceituais para a análise de um campo tão central como é o campo profissional, podemos ainda assim, e

segundo a sistematização de Rodrigues (1997) e Gonçalves (2005), destacar as seguintes características associadas à constituição de uma profissão: i) uma especialização de serviços; ii) a criação de associações profissionais, que fixam os padrões atitudinais, consubstanciados em códigos deontológicos para o exercício da profissão; iii) uma oferta formativa fundada sobre um quadro teórico-conceitual específico da área. Este conhecimento específico constitui um elemento-chave na construção do poder e legitimidade da atividade profissional, estabelecendo a distinção entre o exercício desta atividade comparativamente a uma que é amadora (Rodrigues, 1997).

É particularmente relevante a relação e, de certa forma, o paradoxo inerente, entre a crescente aceleração das transformações sociais com impacto no mundo laboral e os processos - morosos e políticos -, de reconhecimento de uma profissão. Com efeito, a par de uma tendência de complexificação do mercado de trabalho pautado pelo aumento significativo e, praticamente, constante de novas e especializadas profissões, os processos formais de reconhecimento dos perfis profissionais emergentes tendem a manter um formalismo procedimental, que desafia os tempos modernos de constante transformação. Neste sentido, Gonçalves (2008) também analisa a problemática das novas formas de regulação profissional, enquanto objeto de estudo da Sociologia das Profissões.

A nível internacional, são vários os autores (Lima & Trombert, 2017, Castra, 2003) que reconhecem, por um lado a existência de um perfil profissional específico ligado à área da inserção social de pessoas em situação de vulnerabilidade, e por outro lado, da necessidade de profissionalização do acompanhamento dos grupos-alvo, das políticas sociais e de emprego.

Passamos à análise dos perfis, competências e instrumentos utilizados pelos profissionais de inserção, reconhecendo-se a necessidade de profissionalização do acompanhamento dos grupos-alvo das políticas de emprego (Abiétar et al., 2018, Lima & Trombert, 2017). Não obstante o campo da inserção profissional se ter vindo a consolidar a nível europeu, as respostas ao nível da formação específica para profissionais que nele intervêm não parece acompanhar a sua tendência de estruturação (Castra, 2003). Apesar da intervenção dos profissionais deste campo se focar entre a oferta e a procura, conforme verificamos anteriormente, as respostas de política pública parecem não atender a esta duplicidade. Assim, a par de uma falta de qualificação específica, os profissionais também se debatem com alguma desadequação dos dispositivos que têm à sua disposição para intervir. O perfil profissional destes mediadores entre a oferta e a procura parece bastante exigente,

tendo que ter um conhecimento aprofundado, quer das políticas sociais dirigidas à inserção profissional, quer da rede de organizações de apoio à inserção profissional (e que podem intervir na área social, da saúde, habitação, etc.), quer ainda do funcionamento do mercado de trabalho, dos empregos e das profissões (Castrá, 2003).

Atendendo a que o campo da inserção profissional se encontra estruturado e consolidado em França, com um conjunto de legislação e políticas específicas, também os profissionais que aqui intervêm apresentam um enquadramento formal e específico. No que respeita ao trabalho desenvolvido nos serviços públicos ao nível da inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade, os primórdios das profissões da inserção datam do final dos anos 50/60 do século XX, se juntarmos nesse grupo profissional os formadores, trabalhadores sociais, militantes associativos e conselheiros em inserção profissional (Lima & Trombert, 2017). É nos anos 1980 que se consolidam estas profissões. O carácter recente da criação de algumas das funções inerentes e a instabilidade das políticas de emprego com repercussões na precariedade destes profissionais, tem travado o reconhecimento e consolidação de uma profissão associada ao acompanhamento profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade (Lima & Trombert, 2017). Em França, na sua origem, as profissões da inserção procuram diferenciar-se do trabalho social clássico, criticado por ter um pendor assistencialista e pouco eficaz na efetiva inserção socioprofissional das pessoas acompanhadas. Desde então, tem-se verificado uma crescente profissionalização da área, consubstanciada num conjunto de medidas tais como a construção de referenciais profissionais, a organização de oferta formativa específica e a homologação dos títulos profissionais associados. As escolas de trabalho social e várias instituições de ensino superior começara então a estabelecer sistemas de certificação correspondentes a profissões de intervenção social e de aconselhamento em inserção, como resposta à crescente procura por parte dos profissionais (Lima & Trombert, 2017, pp. 130.131). A título ilustrativo, observa-se a consolidação desta profissionalização com o reconhecimento formal de profissões e especialização tais como o “Encadrant technique d’insertion”, “Chargé d’accompagnement social/professionnel”, “Coordonnateur de projet collectif en insertion”, “Conseiller en insertion”. São profissões enquadradas pelo Repertório francês das certificações profissionais, conforme o exemplo da profissão de “Encadrant technique d’insertion”. Trata-se de uma profissão com nível de qualificação 4, cujo descritivo completo pode ser consultado na tabela 2, focada no desenvolvimento das seguintes funções:

- Organizar e gerir uma atividade de produção, enquadrando a equipa numa

- estrutura de inserção;
- Participar do acolhimento e do acompanhamento socioprofissional e da monitorização das pessoas em processos de inserção;
  - Organizar sessões de aprendizagem, em acordo com as situações de produção de uma estrutura de inserção.

***Tabela 2. Resumo da certificação da profissão “encadrant technique d’insetion”***

<p><b>1.1.1.1.1 Objectifs et contexte de la certification</b></p>
<p>L'encadrant technique d'insetion assure l'encadrement et l'accompagnement socioprofessionnel de personnes éloignées du marché du travail et en parcours d'insetion dans une structure d'insetion produisant des biens ou services. Il a pour finalité l'atteinte des objectifs de production en prenant en compte les objectifs de formation et d'insetion des salariés.</p>
<p><b>1.1.1.1.2 Activités visées</b></p>
<p>Sous l'autorité du responsable ou du coordinateur de la structure d'insetion, l'encadrant technique d'insetion organise et gère tout ou partie d'une activité de production. Son action vise à définir les conditions de réalisation d'un bien ou d'un service, à en préparer et planifier la mise en œuvre et à en suivre la réalisation afin de garantir une prestation conforme aux exigences qualitatives et quantitatives. Il s'appuie sur des outils numériques d'organisation et de gestion de la production. Il répartit le travail en tenant compte des aptitudes et des besoins et encadre l'équipe de salariés en insetion Il présente le travail, explique les règles de fonctionnement. Il informe sur les règles d'hygiène et de santé-sécurité au travail et s'assure de leur respect. Il donne les consignes et vérifie leur compréhension et leur mise en œuvre. Il anime l'équipe, en favorise la cohésion et suscite la motivation. Il gère les relations interpersonnelles et les conflits.</p> <p>L'encadrant technique d'insetion participe à l'accueil, à l'accompagnement socioprofessionnel et au suivi du parcours des salariés en insetion. Il met en œuvre les conditions nécessaires à leur intégration dans la structure. Il construit la relation avec le salarié en insetion. Il détecte les atouts et les freins et contribue à leur prise de conscience par les salariés en insetion. Il travaille en équipe, en réseau et en partenariat. Il analyse les situations et transmet les informations aux interlocuteurs impliqués dans le parcours d'insetion des personnes accompagnées. Il alerte dans les situations d'urgence. Dans la limite de son champ d'intervention, il construit avec le salarié des pistes d'actions pour améliorer les situations et donne des informations sur les professionnels et dispositifs facilitant le parcours d'insetion. Il échange sur les évolutions des personnes en insetion avec les acteurs impliqués dans le parcours d'insetion. Il renseigne les outils de suivi.</p> <p>L'encadrant technique d'insetion favorise l'acquisition des compétences et comportements professionnels en situation de production. Il s'appuie sur les situations de travail nécessaires à la réalisation de la production de la structure pour organiser des séances d'apprentissage. Il en prépare le déroulement et la mise en œuvre. Il anime les séances en étant attentif à la pertinence des méthodes pédagogiques, des contenus et s'assure de l'acquisition des apprentissages. Il évalue les acquis tout au long du parcours d'insetion et formalise les résultats afin</p>

---

de permettre une traçabilité de l'acquisition des compétences et comportements professionnels. Il atteste des compétences acquises dans la structure d'insertion.

---

#### **1.1.1.1.3 Compétences attestées**

---

1. Organiser et gérer une activité de production et en encadrer l'équipe dans une structure d'insertion
    - Développer ou entretenir la relation avec les clients d'une structure d'insertion
    - Organiser une activité de production en structure d'insertion.
    - Gérer une activité de production dans une structure d'insertion.
    - Encadrer une équipe de salariés en insertion.
  2. Participer à l'accueil, à l'accompagnement socioprofessionnel et au suivi des salariés en insertion
    - Accueillir et mettre en place les conditions favorables à l'intégration de salariés en insertion.
    - Accompagner et suivre les salariés dans leur parcours d'insertion.
    - Travailler en équipe, en partenariat et en réseau avec les acteurs impliqués dans le parcours d'insertion des salariés.
  3. Organiser des séances d'apprentissage en lien avec les situations de production d'une structure d'insertion
    - Préparer les séances d'apprentissage pour favoriser l'acquisition de compétences en situation de production.
    - Animer des séances d'apprentissage en lien avec les situations de production.
    - Evaluer les acquis des salariés tout au long du parcours d'insertion.
- 

#### **1.1.1.1.4 Modalités d'évaluation**

---

Les compétences des candidats sont évaluées par un jury au vu :

- a) D'une mise en situation professionnelle ou d'une présentation d'un projet réalisé en amont de la session, éventuellement complétée par d'autres modalités d'évaluation : entretien technique, questionnaire professionnel, questionnement à partir de production(s)
  - b) d'un dossier faisant état des pratiques professionnelles du candidat
  - c) des résultats des évaluations passées en cours de formation pour les candidats issus d'un parcours de formation.
- 

Fonte : RNCP – Répertoire national des certifications professionnelles

Especificamente no caso das Empresas de Inserção em Espanha, e estando patente na respetiva Lei 44/2007, estão definidos os perfis dos profissionais que acompanham as pessoas em inserção. Estão contemplados técnicos de acompanhamento – centrados no desenvolvimento de competências sociolaborais - e técnicos de produção – cuja função é de acompanhamento no posto de trabalho e o desempenho das competências técnico-profissionais respetivas.

Os resultados do estudo de Abiétar, et al. (2018) não permitem aferir se estes profissionais devem possuir uma formação de base pedagógica para desempenhar as funções de acompanhamento das pessoas em processos de inserção sociolaboral, nomeadamente no desenvolvimento das suas competências sociais, sociolaborais e técnico profissionais. As funções de cada um destes profissionais foi sistematizada pelos autores com base no Manual de Acompanhamento AERESS e FAEDEI (2014),

conforme figura 3. Para além das funções específicas de cada profissional, também se verificam responsabilidade partilhadas ao nível dos passos prévios de seleção, definição do perfil do candidato e respetivas necessidades produtivas, bem como do processo de seleção propriamente dita, como resultado consensual entre os dois profissionais, atendendo às respostas de inserção social de uma pessoa em situação de vulnerabilidade e de desenvolvimento económico da empresa de inserção.

**Figura 3. Funções do Técnico de Acompanhamento e do Técnico de Produção em Empresas de Inserção em Espanha**

Técnico de acompanhamento	Técnico de produção
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar entrevistas de acesso e o diagnóstico de empregabilidade para reconhecimento de competências, habilidades e forças do candidato;</li> <li>• Conhecer e comprovar os objetivos/resultados da pessoa acompanhada estabelecidos no plano de trabalho</li> <li>• Identificar recursos e serviços de apoio ao cumprimento do itinerário de inserção</li> <li>• Propor e conceber ações de formação como parte do plano de trabalho</li> <li>• Acompanhar, monitorizar e avaliar a evolução da pessoa em inserção e o seu plano de trabalho</li> <li>• Coordenar-se com o técnico de produção e com os serviços de orientação e de intermediação com a inserção laboral no mercado regular de trabalho</li> <li>• Trabalhar em rede - coordenando-se com com os serviços sociais, os serviços públicos de emprego e demais serviços públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Execução das tarefas profissionais da pessoa em inserção, segundo o perfil profissional que desempenha</li> <li>• Definição do posto de trabalho e das tarefas a desempenhar</li> <li>• Participação da seleção dos candidatos</li> <li>• Supervisão e acompanhamento da pessoa em inserção, nas tarefas associadas à atividade produtiva</li> <li>• Participação no registo do diagnóstico, plano de trabalho e fichas de seguimento</li> <li>• Diagnóstico e planificação dos objetivos produtivos</li> <li>• Responsável pela formação interna</li> <li>• Avaliação da progressão da pessoa em inserção no que respeita ao seu posto de trabalho</li> <li>• Coordenar-se com o técnico de acompanhamento</li> <li>• Coordenar-se com toda a equipa da empresa, por forma a criar ambientes de trabalho positivos</li> </ul>

Fonte | Adaptado de Abiétar, et al. (2018, adaptado de AERESS & FAEDEI, 2014)

Estes profissionais têm ao seu dispor um conjunto de ferramentas de trabalho, agrupadas no Manual de Acompanhamento da AERESS e FAEDEI (2004) e que servem de base ao trabalho desenvolvido. Esses instrumentos de trabalho, a serem adaptados à realidade específica de cada empresa de inserção, são: Perfil laboral, “kit” de acolhimento, Ficha de Diagnóstico, Plano de Trabalho, Ficha de acompanhamento, Relatório anual, Plano de transição para o mercado de trabalho regular, Relatório final.

Nos contextos de França e Espanha verificam-se regularidades na abordagem, nomeadamente no diagnóstico de competência e na definição de um projeto de inserção sociolaboral. Ora, conforme questionam Castra e Valls (2008), não será pedir muito ou mesmo demais, a quem se encontra numa situação de vulnerabilidade e, como tal, com poucos recursos, que consiga projetar-se e desenhar um plano para a sua inserção, ainda que tenha apoio nessas tarefas? Definir um projeto não poderá constituir sistematicamente, ou seja, de forma indiscriminada para todas as pessoas acompanhadas, uma condição prévia à procura de emprego. Com efeito, é muitas vezes a situação de inserção profissional que poderá dar as bases de estabilidade, confiança, proteção para que a pessoa esteja em condições de se projetar no futuro. De acordo com as orientações metodológicas do Programa Incorpora, o técnico de inserção laboral deverá ser capaz de fazer com que a pessoa acompanhada se sinta “ouvida e acompanhada na definição do seu projeto profissional”, por forma a “ganhar a confiança da pessoa atendida para, posteriormente, criar o vínculo que facilite o acompanhamento no desenvolvimento do itinerário” (Hilarión et al., 2016, p. 20). Face ao exposto, resulta a manifesta importância do trabalho do profissional de acompanhamento para poder facilitar este ambiente propício à mudança na situação da pessoa acompanhada.

Em Portugal, do ponto de vista formal, atendendo à Classificação Portuguesa das Profissões (INE, 2011), verifica-se uma ausência de reconhecimento de perfis profissionais específicos para o trabalho de acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade. A não existência do reconhecimento de tal profissão implica, por um lado, uma não definição de funções e responsabilidade específicas e, por outro, a ausência de qualificação inicial específica ou de formação estruturada dirigida a estes profissionais (Associação A3S, 2016).

Esta tendência inscreve-se num contexto nacional em que o este campo continua pouco estruturado, não existindo políticas públicas direcionadas para esta área específica de intervenção. O primeiro grande estudo europeu sobre inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade data de 1998 (Defourny, 1987) e não contempla Portugal nos nove países então analisados. De salientar que Portugal apresenta uma situação atípica no contexto europeu, com a Lei das Empresas de Inserção (Portaria nº 348-A/98, de 18 de junho) de 1998 abolida em 2015<sup>15</sup> e apesar do forte dinamismo desta tipologia por toda a Europa (Nyssens, 2006).

---

<sup>15</sup> Esta particularidade nacional será explicada no ponto 3.2. do capítulo seguinte desta tese.

A Classificação Portuguesa das Profissões (INE, 2011) reconhece as seguintes profissões que, apesar de não específicas para o trabalho ao nível da empregabilidade de pessoas em situação de vulnerabilidade, apresentam um perfil que se aproxima desta área profissional: i) Técnico da Área do Emprego; ii) Técnico de Nível Intermédio de Apoio Social; iii) Especialista do trabalho Social e iv) Especialista em Recursos Humanos. Passamos a apresentar, na Tabela 3, o descritivo das principais tarefas e funções das profissões. As profissões de Técnico da área do emprego e de Técnico de nível intermédio de apoio social inscrevem-se no grande Grupo 3 dos Técnicos e Profissões de Nível Intermédio, que “compreende as tarefas e funções das profissões técnicas de nível intermédio, com especial incidência nos domínios das ciências físicas, de engenharia, indústria, ciências da vida, saúde, áreas financeira, administrativa, negócios, jurídica, social, desportiva, cultural e tecnologias de informação e comunicação” (INE, 2011, p. 191). As profissões de Especialista do trabalho social e Especialista em Recursos Humanos enquadram-se no grande Grupo 2 dos Especialistas das atividades intelectuais e científicas, que “compreende as tarefas e funções das profissões intelectuais e científicas, com particular incidência nos domínios da investigação, desenvolvimento e aplicação do conhecimento humano (ciências físicas, naturais, sociais e humanas)” (INE, 2011, p. 123).

***Tabela 3. Descritivo de Profissões relacionadas com a área da inserção social e sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade***

Designação	Código	Descritivo funcional
Técnico da Área do Emprego	3333	Combinar a procura com a oferta de emprego Encontrar trabalhadores para ofertas de emprego, recebendo uma comissão do empregador ou do trabalhador Discutir com os empregadores as competências e outras características requeridas pelos trabalhadores a contratar Encontrar trabalhadores com competências requeridas e executar as formalidades de acordo com a legislação nacional ou internacional Assegurar que os contratos de trabalho cumprem a legislação e assiná-los Aconselhar e informar sobre programas de formação
Técnico de Nível Intermédio de Apoio Social	3412	Recolher informação das necessidades da pessoa e avaliar qualificações e pontos fortes e fracos

		<p>Ajudar pessoas idosas ou com deficiência no acesso a serviços e melhorar as suas capacidades para integração na sociedade</p> <p>Acompanhar pessoas a identificar opções e a desenvolver planos de ação para apoio e acesso a recursos comunitários (assistência legal, médica, financeira, apoio social, alojamento, emprego, transporte, cuidados diários, etc.)</p> <p>Aconselhar pessoas que habitem em prisões e lares de transição, supervisionar e acompanhar as suas atividades e apoiar nos processos de libertação ou pré libertação</p> <p>Fornecer serviços de intervenção em situações de crise e proteção de emergência</p> <p>Colaborar na organização de seminários sobre aquisição de competências, programas de tratamento de abuso de substâncias nocivas, gestão de comportamentos e outros programas de serviços comunitários e sociais</p> <p>Apoiar a avaliação da eficácia das intervenções e programas através da monitorização e relato dos progressos das pessoas envolvidas</p>
Especialista do Trabalho Social	2635	<p>Entrevistar indivíduos, famílias ou grupos para avaliar situações e problemas e determinar os serviços necessários</p> <p>Analisar situação dos indivíduos e apresentar alternativas para solução dos problemas</p> <p>Proporcionar aconselhamento, terapia, serviços de mediação e sessões de grupo para que o indivíduo desenvolva competências para resolver e lidar com os seus problemas sociais e pessoais</p> <p>Planear e implementar programas de intervenção para auxílio de clientes e consultar serviços que fornecem assistência financeira, ajuda legal, alojamento, tratamento médico e outros serviços</p>
Especialista em Recursos Humanos	2423	<p>Aconselhar e executar recrutamento, colocação, formação, promoção, indemnização e outras áreas da política de recursos humanos</p> <p>Estudar e analisar trabalhos realizados através de entrevistas aos trabalhadores, supervisores e gestores</p> <p>Preparar informação profissional ou trabalhar em sistemas de classificação de profissões</p>

Estudar e aconselhar sobre oportunidades de emprego,  
escolhas de carreiras e necessidades de formação

Fonte: Classificação Portuguesa das Profissões (INE, 2011)

Cada uma das profissões apresentadas e reconhecidas, relacionadas com a área da inserção social e sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, não dá conta da complexidade da função específica e especializada do profissional de acompanhamento. Com efeito, fica claro que o perfil profissional do que podemos designar por Agente de Inserção revela-se complexo e exigente, desde já porque intervém num campo com multiproblemáticas, com recurso a políticas escassas e limitadoras do acompanhamento, mas também porque tem de recorrer a várias áreas profissionais, da intervenção social, dos recursos humanos, do *coaching*, e a competências de escuta, de disponibilidade, de abertura, de inovação, de resiliência, para citar apenas as mais evidentes. Assim, parece claro que a conclusão anteriormente mencionada da análise de Castra (2003) em torno da importância do método de trabalho torna-se particularmente pertinente. Com efeito, especificamente para a realidade nacional, face às limitações das políticas, bem como aos contextos e situações em que a pessoa acompanhada se encontra, o profissional terá que revelar criatividade na procura de soluções individualizadas. Importará não apenas as soluções oferecidas, os itinerários propostos, mas sobretudo a forma esse trabalho é desenvolvido com a pessoa acompanhada, ou seja, a metodologia e a forma de aplicar os instrumentos de trabalho ao longo de todo o percurso de acompanhamento.

O papel que os atores profissionais têm na forma como operacionalizam as políticas públicas foi analisado criticamente e do ponto de vista histórico por Estivill (2020). Nomeadamente em Portugal, o autor questiona o grau de colaboração dos trabalhadores sociais com o salazarismo e apresenta uma evolução do comportamento destes profissionais que se vêm cada vez mais impelidos a tomar uma posição crítica acerca do seu papel no sistema de apoio social (Estivill, 2020). Assim, o perfil de Agente de Inserção não poderá deixar de integrar o questionamento sistémico acerca da sua prática, face a um contexto macro que reiteradamente reproduz desigualdades estruturais.

Face à ausência de reconhecimento do perfil profissional de Agente de Inserção, à importância do trabalho específico deste profissional e à complexidade na definição do conteúdo funcional, parece-nos importante conhecer melhor este conteúdo funcional

complexo, por forma a poder apontar um perfil comum para a função de agente de inserção em Portugal.

**CAPÍTULO II – A ECONOMIA SOCIAL COMO RESPOSTA AO  
ACOMPANHAMENTO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE  
VULNERABILIDADE PARA A SUA INSERÇÃO SOCIOLABORAL**

---

Este capítulo debruça-se sobre a inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, por um dos atores principais no combate à exclusão social, ou seja, as OES. Optamos por centrar a nossa atenção nestas organizações pela sua especial vocação, por um lado, para respostas em termos da inclusão e, por outro, pela promoção do emprego digno e inclusivo. Iniciamos o capítulo com a definição conceptual de economia social. Aqui, e nos restantes pontos, partimos de uma abordagem aos contextos europeus, destacando a realidade espanhola, para finalizar no contexto português.

Interessamo-nos especificamente pelo trabalho das OES que se dedicam ao acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral, na definição de percursos de inserção que passam pelo desenvolvimento das competências, pela integração no mercado regular de trabalho, ou pela criação de negócios sociais para o efeito. A par dos serviços públicos de emprego, as OES constituem atores privilegiados no acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral. Se atendermos à definição abrangente da *Social Economy Europe*, enquanto associação que representa a economia social a nível europeu, este setor é constituído por uma diversidade de empresas e organizações fortemente enraizadas no mercado único europeu, tais como cooperativas, mutualidades, associações, fundações e empresas sociais, entre outras, unidas por um objetivo centrado na prossecução do interesse geral, por valores e princípios como o primado das pessoas e o objetivo social sobre o capital, a governação democrática, a solidariedade e o reinvestimento da totalidade ou maior parte dos lucros nos fins da entidade, muitos deles alinhados com os ODS<sup>16</sup>.

Neste capítulo iremos focar-nos sobretudo em algumas tipologias de OES como as WISE - *Work Integration Social Enterprise*, enquanto organizações produtivas com a missão da inserção socioprofissional, e as cooperativas sociais ou de solidariedade social caracterizadas pela sua dupla função: de interesse geral e mutualista (Meira, 2020; Fajardo García, 2013).

---

<sup>16</sup> Para maior desenvolvimento da definição e dos princípios preconizados pela *Social Economy Europe*, consultar a Carta dos Princípios da Economia Social disponível em <https://www.socialeconomy.eu.org/>.

## 1. Economia social: da polissemia do conceito à sua capacidade de regeneração

A afirmação contemporânea do setor da economia social adquire poder interpretativo e visibilidade teórica se se proceder a uma breve análise das diversas denominações utilizadas. As mais frequentes são as de economia social, economia solidária e economia social e solidária (corrente francófona e, mais recentemente, latino-americana), setor não lucrativo (corrente anglo-saxónica, sobretudo americana), terceiro sistema, terceiro setor, organizações não governamentais ou organizações voluntárias. De facto, com designações muito variadas, este movimento é reconhecidamente híbrido e “plural” no qual todos estamos, de uma certa forma, inseridos (Mintzberg, 2015). Podemos afirmar que a diversidade terminológica se refere a realidades muito similares.

No século XXI, e sobretudo com a Resolução do Parlamento Europeu (2008/2250(INI), de 19 de fevereiro de 2009, o conceito de economia social é adotado a nível da Comissão Europeia e os documentos orientadores passam a usar esta designação oficial. Apesar da heterogeneidade do setor da economia social nos diferentes contextos nacionais, podemos afirmar que se trata de um setor social, económico e cívico, diferente do setor público e do setor privado lucrativo, pelos seus princípios de intervenção e gestão. É constituído por um conjunto diverso de organizações que prosseguem finalidades de interesse geral, integrando, entre outras organizações e formas jurídicas, associações, cooperativas, mutualidades, fundações, clubes recreativos, centros sociais e paroquiais, grupos de autoajuda, empresas sociais. Assim, a delimitação do conceito jurídico prende-se com três elementos-chave: i) a prossecução de atividades económico-sociais; ii) um conjunto de formas jurídicas que integram o setor; iii) princípios e especificidades que regem a atividade das entidades que integram o setor.

Apesar da proliferação de formas organizacionais de intervenção, existe um conjunto de especificidades que unem as OES. Assim, a *Conférence Européenne Permanente des Cooperatives, Mutualités, Associations et Fondations* (CEP-CMAF), atualmente *Social Economy Europe*, enquanto representante das entidades dos movimentos da economia social a nível europeu, redigiu, em 2002, uma carta de princípios. A Carta da Economia

social (2002)<sup>17</sup> define, assim, um conjunto de especificidades e princípios de intervenção e gestão destas organizações, a saber:

- a primazia da pessoa e do objeto social sobre o capital;
- a adesão voluntária e aberta;
- o controlo democrático pelos seus membros (exceto para as fundações);
- a conjugação dos interesses dos utilizadores e do interesse geral;
- a defesa e a prática dos princípios de solidariedade e de responsabilidade;
- a autonomia de gestão e independência face aos poderes públicos;
- o essencial dos excedentes é destinado à prossecução de objetivos de desenvolvimento sustentável, ao interesse dos serviços para os utilizadores e ao interesse geral;
- solidariedade e compromisso das pessoas num processo de cidadania ativa;
- gerar emprego de qualidade e melhoria na qualidade de vida, ao propor um quadro adaptado às novas formas de empresa e de trabalho;
- importante papel no desenvolvimento local e na coesão social;
- vetor de democratização das sociedades e de exercício de cidadania.

A institucionalização do conceito também passou pela regulação da economia social em diferentes países da UE, com uma legislação sucessiva desde os anos 2010, sob a forma de leis de bases, com a Lei em Espanha em 2011, Portugal em 2013, França em 2014, Roménia em 2015, Grécia em 2016 e ainda com a Polónia e a Bulgária com projetos de Lei nacional sobre a Economia Social (Hiez, 2021; Chaves & Monzón, 2018)<sup>18</sup>.

A delimitação jurídica do conceito de economia social assenta em perspetivas abertas, as únicas compatíveis com a forte dinamismo do setor. Atualmente, as OES

---

<sup>17</sup> A *Social Economy Charter* está disponível no website da Social Economy Europe em: [2019-updated-Social-Economy-Charter.pdf \(socialeconomy.eu.org\)](https://www.socialeconomy.eu.org/2019-updated-social-economy-charter.pdf)

<sup>18</sup> Para maior desenvolvimento acerca da recente adoção do conceito jurídico de economia social e solidária a nível internacional - nomeadamente em países como o Senegal, a Tunísia, os Camarões ou o Urugai – ou em vias de adoção do conceito – como é o caso de Marrocos ou da República da Coreia, consultar Hiez (2021).

representam um peso económico e social significativo, estando representadas pelo mundo inteiro e com intervenção em todos os setores económicos (Fajardo García, 2009). Com efeito, a economia social tem revelado capacidade de regeneração e inovação, sobretudo em alturas de crise e de redefinição dos modelos de Estado Social.

Apesar de conceptualmente recente, as práticas de solidariedade e organização da sociedade civil para fins de entreaajuda são seculares e universais (Defourny & Nyssens, 2017). Todavia, apenas no século XIX é que estas formas heterogéneas de organizações, que dão resposta a necessidades não respondidas pelo Estado e pelo mercado, se institucionalizam e começam a terem uma delimitação jurídica. Tal ocorreu inicialmente com o cooperativismo de produção e de consumo e as sociedades de socorros mútuos para dar resposta às necessidades da classe operária então emergente. Seguem-se formas de associativismo agrário e as caixas económicas para dar resposta às necessidades dos trabalhadores do mundo rural.

Este setor tem revelado capacidade de regeneração e inovação, sobretudo em alturas de crise e de redefinição dos modelos de Estado de Bem-Estar. É resiliente e cria respostas perenes e não deslocalizadas, na proximidade que apresenta com a comunidade, numa perspetiva de desenvolvimento local e de coesão social.

Mais recentemente, surgiram novas organizações de integração social e de inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade, designadamente com novas formas jurídicas como é o caso das empresas de inserção (Chaves & Monzón, 2018). A par das constantes respostas do setor perante as problemáticas das mudanças do mercado de trabalho, também são muito significativas as iniciativas em torno da cultura e do lazer, da defesa de causas sociais e ambientais.

Verifica-se uma capacidade de regeneração do setor, com a emergência de novas formas de empreendedorismo social, que renova impulsos solidários, à semelhança das condições de necessidade e de partilha de um destino comum, que deram origem aos movimentos cooperativo, associativo e mutualista no século XIX. Trata-se de um dinamismo de renovação por diversas ordens de razão: a) são organizações que surgem por iniciativa da sociedade civil que se organiza para encontrar respostas às necessidades sociais não satisfeitas e na criação de alternativas de ação económica, social e política; b) na sua grande maioria enquadram-se nas tradicionais formas jurídicas da economia social – associações e cooperativas -, tendo algumas destas novas iniciativas desencadeado a criação de novos estatutos jurídicos reconhecendo as suas especificidades; c) desenvolvem atividades que visam um interesse geral; d)

reafirmam os princípios democráticos, através, por exemplo, da regra um homem, um voto nas cooperativas, bem como de novas práticas de representação e participação dos diferentes *stakeholders* nos órgãos sociais das associações (trabalhadores, utentes/clientes, parceiros, voluntários, associados). Um importante conjunto de investigações foram realizadas nos últimos anos sobre este dinamismo, sob a designação de empresas sociais. Alguns exemplos dessas investigações foram as promovidas por instituições como a OCDE, incidindo sobre a realidade internacional (OCDE,1999) ou pela Comissão Europeia (Estivill et al.,1997), incidindo sobre a realidade comunitária, que continua atualmente a apoiar uma rede de investigação especificamente sobre este tema designada – EMES - *L'urgence des entreprises sociales, reponse novatrice a l'exclusion sociale en Europe*.

As OES têm diversificado as suas áreas de intervenção, em acordo com as preocupações sociais e ambientais das sociedades atuais, com respostas para enfrentar a necessária transição ao nível das energias renováveis, da agricultura biológica, da economia circular (Chaves & Monzón, 2018; Defourny & Nyssens, 2017; Demoustier & Colletis, 2012) ou da diversificação de serviços, nomeadamente aos mais idosos para fazer face ao envelhecimento da população. Podemos assim afirmar que a Economia Social se mantém fiel à sua tradição, enquanto ator chave, com particular relevância em períodos de crise, na procura de respostas inovadoras, que não estejam respondidas pelo Estado nem pelo Mercado, intervindo em novas áreas e com noções emergentes de, entre outras, inovação social, economia colaborativa, economia circular, economia do bem comum, economia solidária (Chaves & Monzón, 2018). Com efeito, para além da sua reconhecida capacidade de inovação, este setor tem-se revelado resiliente e em crescente crescimento sustentável com uma forte atratividade económica, cultural e social (Demoustier & Colletis, 2012).

### **1.1. Delimitação conceptual da economia social em Portugal**

À imagem do sucedido a nível internacional, a Economia Social em Portugal também tem revelado dinamismo e renovação. Num país de tradição assistencialista e caritativo associado à ação social da Igreja Católica, Portugal vê nascer as suas primeiras organizações no Século XV. Com efeito, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, fundada em 1498 por decreto da Rainha D. Leonor, constitui o que pode ser considerado os primórdios da economia social numa relação entre o Estado e a Igreja Católica (Ferreira, 2000). Nos séculos XIX e XX, apesar das tardias influências da modernidade,

decorrentes do atraso e da lentidão no processo de industrialização e a prevalência de uma sociedade eminentemente rural, começam a surgir os primeiros sinais de associativismo, cooperativismo e mutualismo (Quintão, 2004). Nos meados do século XIX, as cooperativas constituem as primeiras organizações a serem reconhecidas o seu estatuto em Portugal, a par das tendências europeias, com a Lei basilar de 1867 (Meira & Ramos, 2017). O início do século XX corresponde a um período de grandes movimentações a nível nacional, iniciando com a Instauração da República e das primeiras tentativas de implementação dos seus valores de igualdade e solidariedade numa nova organização de Estado assente em valores republicanos. Com a Instauração do Estado Novo, formalizado com a nova Constituição de 1933 e durante 48 anos, as características de um regime político ditatorial introduzem limitações ao desenvolvimento de atividades por parte da sociedade civil e restringem mesmo o direito de livre associação. Surgem então outras formas organizativas, as corporações, sob a forma de grémios, sindicatos, Casas do Povo, associações patronais, entre outras, as quais funcionavam sob o controlo da atividade social e económica por parte do Estado.

O pós-25 de Abril de 1974 foi marcado pela institucionalização dos direitos, liberdades e garantias próprios de uma sociedade democrática, bem como do reconhecimento da importância e do papel do movimento cooperativo na sociedade. Assim, reconhece-se na CRP de 1976, a par dos setores público e privado, o sector cooperativo e social. O Artigo 80.º da CRP assegura, nos princípios fundamentais da parte dedicada à organização económica, a coexistência do setor público, do setor privado e do setor cooperativo e social de propriedade dos meios de produção. O período revolucionário também foi marcado por um conjunto alargado de alterações políticas e pela tentativa de criação de respostas por parte do Estado aos desígnios da ação social inerentes aos Estados-Providência.

O século XXI marca uma viragem no reconhecimento da economia social em Portugal, culminando no reconhecimento jurídico do conceito com a Lei de Bases da Economia Social (LBES) em 2013 (Lei 30/2013, de 8 de maio). Portugal é, assim, o segundo país na Europa a aprovar uma LBES (Meira, 2013). A definição jurídica do conceito constante da referida Lei aponta para dois critérios centrais que delimitam a economia social: a atividade desenvolvida e o fim prosseguido, associando-lhes formas jurídicas (art. 4º) e princípios (art. 5º). Segundo a análise de Meira à Lei “o legislador associa a noção de economia social a um específico objeto social, traduzido no exercício de uma atividade económico-social, a qual terá por finalidade a prossecução de um interesse geral” (2013, p. 9).

Atendendo ao artigo 4.º da LBES, as diferentes entidades abrangidas pelo ordenamento jurídico português são: a) As cooperativas; b) As associações mutualistas; c) As misericórdias; d) As fundações; e) As instituições particulares de solidariedade social não abrangidas pelas alíneas anteriores; f) As associações com fins altruísticos que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local; g) As entidades abrangidas pelos subsectores comunitário e autogestionário, integrados nos termos da Constituição no sector cooperativo e social; h) Outras entidades dotadas de personalidade jurídica, que respeitem os princípios orientadores da economia social previstos no artigo 5.º da presente Lei e constem da base de dados da economia social. Meira (2013) classifica a enumeração das entidades que constam da definição como “aberta”, na medida em que para além das formas e estatutos jurídicas clássicos (alíneas *a a e*), o referido artigo 4º também prevê um conjunto de outras entidades (alíneas *f a h*), desde que “respeitem os princípios orientadores da economia social, previstos no art. 5.º da LBES, e que constem da base de dados da economia social” (alínea *h* do art. 4º).

Podemos ainda verificar que formas e estatuto jurídicos estão elencados sem critério de distinção, o que pode levar a confusão (Meira, 2012) uma vez que cada uma das formas jurídicas (associação, cooperativa, fundação) pode acumular diferentes estatutos jurídicos (IPSS, utilidade pública, ONGPD).

Atualmente, a Economia Social conta com diversas organizações representativas das diferentes famílias que integram o setor – União das Misericórdias Portuguesas; União das Mutualidades Portuguesas; Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto; Plataforma ONGD – Organizações não Governamentais para o Desenvolvimento; CONFAGRI - Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal; CONFECOOP – Confederação Cooperativa Portuguesa; Centro Português de Fundações; ANIMAR; CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade -, bem como com organizações de cúpula do setor como é o caso da CASES – Cooperativas António Sérgio para a Economia Social e a Confederação Portuguesa de Economia Social. Garrido afirma que o papel da Cases na unificação do setor e na consolidação das relações com o Estado, tem sido fundamental para o “fortalecimento, dinamização e qualificação das entidades e das práticas de Economia Social” (2022, p. 213).

Passamos a delimitar as especificidades de cada uma das formas e estatuto jurídico reconhecido na LBES. Apesar das diferenças entre cada uma, existe um corpo comum constante da LBES portuguesa, e que encontra correspondente nas diferentes legislações específicas. Com efeito, as atividades desenvolvidas por qualquer um destas organizações devem ser de cariz económico-social, visando a prossecução do interesse geral. De acordo com o Artigo 5.º, vários princípios orientadores sustentam esta vocação, com especial enfoque para o facto de as OES seguirem os princípios do primado das pessoas e dos objetivos sociais e da solidariedade, igualdade e não discriminação, coesão social, justiça e equidade. Como veremos de seguida, nenhuma das formas jurídicas reconhecidas em Portugal está especificamente vocacionada para a inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade.

### **1.1.1. Formas jurídicas**

Passamos a apresentar as formas jurídicas reconhecidas na LBES, a saber: Cooperativas, Associações, Mutualidades, Misericórdias e Fundações.

#### **As Cooperativas**

O setor cooperativo encontra-se estruturado quer por legislação específica, quer pela representação de organizações de cúpula em acordo com os diversos ramos de atividade que as cooperativas podem assumir em Portugal. Com o pioneirismo da Lei basilar de 1867 (Lei de 2 de julho de 1867), as cooperativas têm hoje um novo Código Cooperativo (CCoop2015), com a publicação da Lei n.º 119/2015 de 31 de agosto, a qual revogou o anterior diploma (Lei n.º 51/96 de 07.09), e alterada pela Lei n.º 66/2017, de 9 de agosto. O artigo 2.º do Código Cooperativo define as cooperativas como “pessoas coletivas autónomas, de livre constituição, de capital e composição variáveis, que, através da cooperação e entreajuda dos seus membros, com obediência aos princípios cooperativos, visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais daqueles”. Esta norma dispõe, ainda, que as “cooperativas, na prossecução dos seus objetivos, podem realizar operações com terceiros, sem prejuízo de eventuais limites fixados pelas leis próprias de cada ramo”. O Código Cooperativo associa a definição de cooperativa à necessária obediência aos princípios cooperativos que correspondem aos princípios adotados pela Aliança Cooperativa Internacional (Meira & Ramos, 2015). Estes Princípios são sete: adesão voluntária e livre; gestão democrática pelos membros; participação económica dos

membros; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação; e interesse pela comunidade.

Uma das notas distintivas das cooperativas é o seu escopo mutualista, traduzido no facto de as cooperativas visarem a satisfação dos interesses dos seus membros cooperadores, ou seja, a satisfação das suas necessidades económicas, sociais e culturais.

De acordo com o art. 4.º do Código Cooperativo, o setor cooperativo abrange um conjunto de ramos de atividade, sem prejuízo de outros que venham a ser legalmente consagrados, a saber: a) Agrícola; b) Artesanato; c) Comercialização; d) Consumidores; e) Crédito; f) Cultura; g) Ensino; h) Habitação e construção; i) Pescas; j) Produção operária; k) Serviços; l) Solidariedade social.

Este último ramo de atividade, o das Cooperativas de Solidariedade Social, enforma as organizações que se dedicam, entre outros, a serviços de apoio à inserção socioprofissional de pessoas em situação de vulnerabilidade. As cooperativas de solidariedade social são reguladas pelo Decreto-Lei n.º 7/98 de 15 de janeiro do Regime Jurídico das Cooperativas de Solidariedade Social. Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta que estas organizações têm por âmbito, entre outros, "Promoção do acesso à educação, formação e integração profissional de grupos socialmente desfavorecidos" (Art. 2).

As cooperativas de solidariedade social podem requerer o estatuto de Instituição Particular de Solidariedade Social, por força do Despacho nº 13 799/99 de 20 de julho, que estabelece o Regime de Equiparação das Cooperativas de Solidariedade Social às IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social.

O Decreto-Lei n.º 7/98 de 15 de janeiro identifica que a autonomização deste ramo cooperativo "veio dar resposta às aspirações do movimento cooperativo, em particular das 52 CERCIS - cooperativas de educação e reabilitação das crianças inadaptadas -, que, começando por actuar na área da educação, protagonizam hoje uma dinâmica de intervenção em várias outras valências, nomeadamente a integração profissional e a formação, e o atendimento ocupacional e residencial". O movimento das CERCI constitui um marco emblemático da organização da sociedade civil no pós 25 de abril, que se organiza para fazer face às necessidades em matéria de apoio a crianças e jovens com deficiência (Hespanha et al., 2000). Com efeito, as CERCI são promovidas por grupos de cidadãos – pais, mães e profissionais – que se mobilizam para dar resposta a pessoas com as quais lidam diretamente e ao quotidiano.

Segundo Meira (2020), o reconhecimento por equiparação a IPSS das cooperativas de solidariedade social que prossigam os objetivos previstos no Estatuto das IPSS obedecerá às regras previstas no Despacho n.º 3859/2016 do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Nos termos do referido diploma (art. 1.º), tal reconhecimento poderá ser requerido pela própria cooperativa à Direção-Geral da Segurança Social.

### **As Associações**

Uma associação é uma pessoa coletiva composta por pessoas singulares e/ou coletivas, sem finalidades lucrativas, agrupadas em torno de objetivos e necessidades comuns. Têm um número ilimitado de associados, capital indeterminado e duração indefinida. No âmbito internacional o direito de associação está consagrado, por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 20º nº 1 e 2) e na Convenção Europeia dos Direitos Humanos (aprovada, para ratificação, pela Lei n.º 65/78 de 13/10). Em Portugal, o direito de livre associação ficou consagrado no pós 25 de abril com a aprovação do DL n.º 594/74, de 07.11, que reconhece este direito como “uma garantia básica de realização pessoal dos indivíduos na vida em sociedade”. Este diploma revela uma especial atenção à autonomia associativa e à superação dos constrangimentos impostos pelo Estado Novo à liberdade de associação: “No processo democrático em curso, há que suprimir a exigência de autorizações administrativas que condicionavam a livre constituição de associações e o seu normal desenvolvimento. O direito à constituição de associações passa a ser livre e a personalidade jurídica adquire-se por mero acto de depósito dos estatutos”.

Existe um largo leque de tipologias de associações que integram a economia social, entre as quais associações de agricultores, de bombeiros, de defesa do consumidor, desportivas, empresariais, de educação popular, de estudantes, juvenis, de mulheres, mutualistas, sindicais, de solidariedade social, Casas do Povo.

### **As Mutualidades**

As Associações Mutualistas são justamente uma das formas associativas de organização económica da sociedade civil em que os associados são parte ativa e democrática, através de serviços e respostas mutualistas das mais diversas índoles

sobretudo nas áreas da proteção social e da saúde. A alínea d) do artigo 82.º da Constituição da República Portuguesa dedicada aos setores de propriedade dos meios de produção, especifica que o setor cooperativo e social integra “Os meios de produção possuídos e geridos por pessoas colectivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objectivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista”. As associações mutualistas têm uma legislação específica, desde 1990, através do Decreto-Lei n.º 72/90 de 3 de março. O artigo 1.º do Código das Associações Mutualistas define estas organizações como “instituições particulares de solidariedade social com um número ilimitado de associados, capital indeterminado e duração indefinida que, essencialmente através da quotização dos seus associados, praticam, no interesse destes e de suas famílias, fins de auxílio recíproco, nos termos previstos neste diploma”. O Código das Associações Mutualistas foi entretanto revisto, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 59/2018 de 2 de agosto, em virtude da necessidade de atualização e adaptação do mesmo às mudanças da sociedade portuguesa. As denominações para este subsector da economia social são «associação mutualista», «associação de socorros mútuos» ou «mutualidade».

Estas associações prosseguem um amplo conjunto de fins fundamentais, de entre os quais merece destaque “a concessão de benefícios de segurança social e de saúde destinados a reparar as consequências da verificação de factos contingentes relativos à vida e à saúde dos associados e seus familiares e a prevenir, na medida do possível, a verificação desses factos” (artigo 2.º, n.º 1 do Código das Associações Mutualistas). Podem também prosseguir outros fins: “fins de proteção social e de promoção da qualidade de vida, através da organização e gestão de equipamentos e serviços de apoio social, de outras obras sociais e de atividades que visem especialmente o desenvolvimento moral, intelectual, cultural e físico dos associados e suas famílias” (fins principais) (artigo 2.º, n.º 2 do Código das Associações Mutualistas).

### **As Misericórdias**

Consideradas as primeiras OES portuguesas, as Misericórdias têm a sua identidade intimamente ligada à igreja católica. O conceito de Misericórdia consta do art.º 68.º do Decreto-Lei nº 119/83 de 25 de fevereiro, nos termos do qual as Misericórdias são consideradas associações fundadas na ordem jurídica canónica com o propósito de promover a solidariedade social e praticar atos de culto católico, de acordo com o seu espírito tradicional, informado pelos princípios de doutrina e moral cristãs. As

Misericórdias que, além de atuarem com fins religiosos, também desenvolverem atividades de solidariedade social, devem ser qualificadas e regulamentadas como Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), sendo-lhes aplicável o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (EIPSS) firmado no Decreto-Lei nº 172-A/2014 de 14 novembro.

Na prossecução dos objetivos sociais de apoio à comunidade, baseiam a sua intervenção no cumprimento das 14 obras de Misericórdia, divididas por Obras Corporais - *Dar de comer a quem tem fome, Dar de beber a quem tem sede, Vestir os nus, Acolher os errantes, Visitar os doentes, Remir os cativos, Sepultar os mortos* - e Obras Espirituais - *Dar bom conselho a quem pede, Ensinar os ignorantes, Corrigir os que erram, Consolar os que estão tristes, Perdoar as injúrias, Suportar com paciência as fraquezas do próximo, Rogar a Deus pelos vivos e pelos defuntos*.

Pela sua tradição histórica, as Misericórdias intervêm essencialmente na prestação de serviços de saúde, mas também nas diferentes respostas sociais de apoio a crianças, jovens, comunidade e seniores.

## **As Fundações**

As fundações são pessoas coletivas sem fins lucrativos criadas por iniciativa de uma ou mais pessoas jurídicas (instituidores ou fundadores) para a gestão de uma massa patrimonial que lhe é cedida definitivamente pelos fundadores e que deve ser substancialmente preservada, para a satisfação de certas finalidades de interesse social. As fundações regem-se pela Lei-Quadro das Fundações (Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, na redação da Lei n.º 36/2021, de 14 de junho). De acordo com os princípios de Boas Práticas do Centro Português de Fundações, estas organizações “visam contribuir para o bem comum, para o desenvolvimento sustentável e para a promoção de respostas aos desafios concretos das sociedades atuais, designadamente no âmbito social, educativo, científico, cultural ou ambiental”.

Dentro do setor da economia social destacam-se as Fundações de solidariedade social, que são “fundações privadas constituídas como instituições particulares de solidariedade social”(artigo 39.º da Lei-Quadro), bem como as fundações instituídas por confissões religiosas, as quais são, por seu turno, reguladas pela Lei da Liberdade Religiosa, aprovada pela Lei n.º 16/2001, de 22 de junho, e pelos artigos 10.º e seguintes da Concordata entre a República Portuguesa e a Santa Sé, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 80/2004, de 16 de novembro.

### **1.1.2. Estatutos Jurídicos**

Passamos a apresentar dois estatutos jurídicos contemplados no ordenamento português e que são frequentemente utilizados por OES que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.

#### **As Instituições Particulares de Solidariedade Social**

De entre os vários estatutos jurídicos que podem enquadrar as OES, destaca-se o estatuto de IPSS, que constitui aquele com maior reconhecimento público, desde logo pela sua referência explícita na LBES. Este estatuto foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro. A sua aprovação constitui um marco na consolidação da economia social em Portugal, aplicando-se então “a todas as instituições que, em geral, se propunham facultar serviços ou prestações de Segurança Social” (Hespanha, et al, 200, p. 133). No Artigo 1 do referido diploma, define-se que “são instituições particulares de solidariedade social as constituídas, sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico, para prosseguir, entre outros, os seguintes objectivos, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços: a) Apoio a crianças e jovens; b) Apoio à família; c) Apoio à integração social e comunitária; d) Protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; e) Promoção e protecção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação; f) Educação e formação profissional dos cidadãos; g) Resolução dos problemas habitacionais das populações.”

De salientar que durante o período compreendido entre 1998 e 2015, em que a Lei das Empresas de Inserção esteve em vigor em Portugal, a maioria desta política pública teve como promotor uma OES com estatuto de IPSS (Quintão, 2008). Desde o seu reconhecimento legal que as IPSS constituem atores-chave no sistema de assistência social português, ainda mais em tempos de crise: “desempenharam recentemente um papel central nas estratégias para minimizar os efeitos sociais da crise iniciada em 2008” (Ferreira, 2019, p. 29).

Quanto às formas jurídicas das instituições que podem obter o Estatuto de IPSS, o artigo 2.º, n.º 1 do Estatuto das IPSS admite as seguintes formas ou agrupamentos:

associações de solidariedade social; cooperativas de solidariedade social credenciadas nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 7/98, de 15 de janeiro; associações mutualistas ou de socorros mútuos; fundações de solidariedade social; irmandades da misericórdia. Para além das formas referidas, podem as IPSS, nos termos da Concordata, celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa, em 18 de maio de 2004, assumir a forma de institutos de organizações ou instituições da Igreja Católica, designadamente centros sociais paroquiais e caritas diocesanas e paroquiais (artigo 2.º, n.º 2). As IPSS podem, ainda, nos termos do nº 4 do art. 2.º, agrupar-se em uniões e federações (Meira, 2017).

A Lei distingue entre IPSS que adquirem automaticamente o Estatuto de IPSS e entidades que adquirem o Estatuto por equiparação. Às equiparadas são concedidos os mesmos direitos, deveres e benefícios, designadamente fiscais. Integram este conjunto de organizações as Cooperativas de Solidariedade Social e as Casas do Povo.

Meira (2017) apresenta uma análise das formas jurídicas, agrupando-as em dois núcleos: as IPSS de base associativa e de natureza funcional. Assim, as IPSS de base associativa são as associações de solidariedade social, associações mutualistas ou de socorros mútuos e as irmandades da Misericórdia. As IPSS de base funcional são as fundações

### **As Organizações Não-Governamentais das Pessoas com Deficiência**

Apesar de muito mais recente, o estatuto das Organizações Não-Governamentais de Pessoas com Deficiência – ONGPD – representa o segundo estatuto com maior relevância em Portugal. Este estatuto foi aprovado em 2013, pelo Decreto-Lei nº 106/2013, podendo ser de âmbito nacional, regional ou local. A atribuição do estatuto de ONGPD depende do registo no Instituto Nacional para a Reabilitação (INR.I.P.), cujo procedimento se encontra definido na Portaria nº 7/2014. Para além das funções de registo, esta entidade representa o principal interlocutor institucional de apoio às ONGPD.

De acordo com o artigo 3º. do referido Decreto-Lei, as ONGPD devem prosseguir os seguintes objetivos ou outros que com estes sejam compatíveis: “a) A defesa e promoção dos direitos e interesses das pessoas com deficiência e suas famílias, em ordem à integração social e familiar dos seus membros, à respetiva valorização e realização pessoal e profissional; b) A eliminação de todas as formas de discriminação

das pessoas com deficiência; c) A promoção da igualdade de tratamento das pessoas com deficiência.”

Segundo o site oficial do INR, o estatuto de ONGPD é dirigido a "associações que não visam o lucro económico dos associados, as cooperativas de interesse social que foram criadas por iniciativa de indivíduos, ao abrigo da lei geral, com o objetivo de defender os direitos e interesses legalmente protegidos das pessoas com deficiência, bem como a participação social dessas pessoas, desde que não sejam geridas pelo Estado". Com a concessão do deste estatuto, as ONGPD podem ser apoiadas pelo Estado, o qual apoia na definição e na execução da política nacional de prevenção, habilitação, reabilitação e participação das pessoas com deficiência, bem como através de apoio ao funcionamento ou a projetos (Art. 8º). Estas organizações podem solicitar apoio financeiro para a operação concedida de acordo com critérios, fixados num protocolo de cooperação, bem como apoio financeiro a projetos, ambos promovidos anualmente.

## **2. Economia social e Estado: agentes com responsabilidade na resposta às situações de vulnerabilidade**

Tal como vimos, a economia social tem sido reconhecida do ponto de vista político, a nível internacional e nacional, como motor de desenvolvimento económico e social. A par do seu peso económico, designadamente enquanto agente empregador, o trabalho das organizações que integram o setor da economia social é essencialmente desenvolvido em áreas que constituem grandes desafios do atual mercado de trabalho, com especial destaque para a inserção sociolaboral de grupos vulneráveis. A OIT reconhece o papel das OES na resposta efetiva e positiva quer aos desafios de integração pelo trabalho das pessoas em situação de vulnerabilidade, quer às mudanças verificadas no mercado de trabalho, fazendo-o de forma inovadora (Borzaga, et al., 2017). No referido Livro Verde sobre Igualdade e combate à discriminação na UE (Comissão das Comunidades Europeias, 2004), a Comissão também reconhece o papel instrumental das organizações da sociedade civil, a par do Parlamento Europeu e das autoridades nacionais, no avanço das prioridades da UE no combate à discriminação. A economia social sempre atuou na área do emprego. Numa primeira fase, fê-lo devido às dificuldades resultantes da Revolução Industrial, com o associativismo de tipo

socioprofissional ligado ao movimento operário. Numa segunda fase, fê-lo como resposta ao aumento do desemprego dos anos 1990, procurando soluções de autoemprego através do empreendedorismo social. Este setor desenvolveu respostas com grande intensidade face a problemáticas de ação social, muitas vezes resultantes de problemas articulados com o emprego, subemprego ou desemprego. Atualmente, as OES continuam a assumir um papel de empregador em Portugal, com cerca de 6% do emprego total (INE, 2019) e na União Europeia onde totaliza 6,3% do emprego da população ativa da UE-28 (CIRIEC-International, 2017).

## **2.1. A relação entre o Estado e a Economia social: o caso específico das Instituições Particulares de Solidariedade Social em Portugal**

Lopes (2009) apresenta uma breve resenha histórica, a qual seguimos de perto neste ponto, da resposta ao bem comum por parte do Estado e de organizações privadas. O autor identifica a segunda metade do século XIII como o momento fundador da ideia, ainda preliminar e com restrições, de “bem comum do Reino” (Lopes, 2009, p. 29), associando-se a responsabilidade de um representante do que se começa a chamar de Estado pelo seu monarca. Verifica-se uma mudança na abordagem da assistência, passando de “uma questão individual dos indigentes [...para uma] questão social” (Lopes, 2009, p. 36). É por isso que nesta altura as atividades assistenciais começam a ganhar uma definição de carácter político e social, para além do jurídico, através de atividades desenvolvidas por organizações que se dedicam à solidariedade assistencial. Surgem momentos marcantes na história do reconhecimento e da delimitação dos poderes destas instituições, por parte do Estado. Com efeito, essa regulação encontra eco nas “Ordenações Afonsinas, promulgadas por D. Afonso V em 1446” (Lopes, 2009, p.31) e em 1514, pelo “Regimento de 27 de setembro de 1514, dado por D. Manuel” (Lopes, 2009, p. 32). Tratará-se de momentos fundacionais na função centralizadora do Estado e na interferência do Estado na gestão destas instituições. Entre o final do século XV e ao longo do século XVI surgiram várias instituições de fins assistenciais, sendo as mais conhecidas as Misericórdias.

Surgem, então, ao longo do século XVI, novas instituições particulares de beneficência ou assistência social, como é o caso das confrarias medievais de beneficência ou caridade ou irmandades. Neste sentido, importa identificar resultados de estudos diversos sobre o movimento confraternal medieval, sistematizados por Dias Pereira e

Henriques (2021). Com efeito, a produção historiográfica sobre confrarias e irmandades revela importantes contributos, nomeadamente ao nível da gestão do culto e da morte, da sociabilidade urbana, bem como das suas normas e códigos morais. Os autores salientam ainda a “conflitualidade entre a aspiração de autonomia e a disputa sobre a sua jurisdição pela coroa e a Igreja” (Dias Pereira & Henriques, 2021, p. 35).

As disposições do Regimento de 1514, compiladas nas Ordenações Manuelinas, regeram, até à época liberal, os aspetos fundamentais do estatuto das instituições de assistência e a sua relação com o Estado. O Estado definiu claramente que as matérias espirituais das instituições seriam da jurisdição da Igreja e as restantes matérias de assistência da autoridade política. Apesar de reconhecer a autonomia destas instituições, o poder público cria formas de controlo e de reconhecimento à luz do direito comum.

Com o Estado Liberal afirmou-se o monopólio estadual da administração pública, assente nos postulados da separação entre as esferas pública e privada (Lopes, 2009). A mudança paradigmática para o Estado-Administração teve reflexos nas instituições de assistência ou beneficência, designadamente ficando agora todas sujeitas ao poder civil. Verificou-se, ainda, em alguns casos, uma transformação de instituições em departamentos do Estado:

É que o direito de associação era incompatível com a estrutura da relação Estado-Sociedade, pois a distinção entre o público e o privado subsumia-se na relação Estado-cidadão. Logo qualquer organismo de índole corporativa ou associativa era visto como elemento perturbador deste equilíbrio (Lopes, 2009, p. 45).

Assim, o Estado passou a interferir mais na estrutura económico-financeira e no modo de funcionamento destas instituições. Apesar de parecer que havia uma autonomia de intervenção, a realidade é de tal forma de controlo que a Administração transforma estas instituições em “organismos auxiliares”. No artigo 186.º do Código Administrativo de 1848 é adotado, pela primeira vez, segundo Lopes (2009), a terminologia legal de “institutos de piedade ou de beneficência”, bem como a expressão de “tutela administrativa” para designar o poder da Administração sobre estas instituições. O artigo 220.º do Código Administrativo de 1886 regulamenta as associações e os institutos de piedade e beneficência e alarga a tutela do Governo sobre estas instituições.

Durante o Estado Novo, é reconhecido o carácter essencial das corporações e institutos de beneficência ou assistência no domínio da assistência social e na saúde. Na Constituição de 1933, as corporações passaram a integrar a organização corporativa do Estado Novo e, no Código Administrativo de 1936, as instituições de assistência privada passaram a ser qualificadas como pessoas morais coletivas de utilidade pública administrativa (Lopes, 2009). Apesar da Constituição de 1933 ser instituidora de um Estado Social, o Estado confiou a principal responsabilidade nos domínios da assistência social e da saúde às corporações e institutos de assistência ou beneficência (Otero as cited in Lopes, 2009).

Lopes (2009) considera que, não obstante a não menção do princípio de subsidiariedade<sup>19</sup> no texto constitucional, podemos considerar que este princípio estava implícito. Neste texto constitucional estava já presente a promoção das instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade (Art. 41.º). Todavia, Hespanha et al. (2000) afirmam que, através do controlo e todas as iniciativas da sociedade civil, o Estado “restringiu a acção da previdência a um mero assistencialismo corporativista e impôs uma versão desvalorizada da assistência” (P. 121). Cabe ao Estado coordenar as atividades de assistência, ou seja, entre outras funções, fiscalizar e aprovar as deliberações das associações, fixar os quadros de pessoal e respetivos vencimentos. Importa salientar o papel que o movimento mutualista assumiu na entreatajuda, sendo considerado mais autónomo do que as corporações, no que respeita especificamente as confrarias (Dias Pereira & Henriques, 2021; Garrido, 2016).

Com a CRP de 1976, passa-se da designação de “instituições de assistência privadas” ou “instituições particulares de assistência” para “instituições privadas de solidariedade social”, ou na revisão de 1982, para a denominação em vigor na atualidade de “instituições particulares de solidariedade social”. (Lopes, 2009). De salientar que o estatuto de IPSS, no Decreto-Lei nº 594/74, de 7 de novembro, restabeleceu, após o período de limitação do direito à livre associação no Estado Novo, este direito para “fins de interesse coletivo” (Garrido, 2022, p. 196).

Outra evidência histórico-legislativa da particular relação entre o Estado e as OES que se dedicam à solidariedade social, é o surgimento em 1977 do estatuto de utilidade pública. De acordo com Barroco (2000 as cited in Lopes, 2009), o Governo decreta, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 201 da CRP a noção de pessoa coletiva de

---

<sup>19</sup> Subsidiariedade é um princípio de organização social que prescreve que questões sociais ou políticas de uma sociedade devem ser resolvidas no plano local mais imediato que seja capaz de resolvê-las (Blanco de Moraes, 2010).

utilidade pública. Segundo o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, são pessoas coletivas de utilidade pública as associações, fundações ou cooperativas que prossigam fins de interesse geral, ou da comunidade nacional ou de qualquer região ou circunscrição, cooperando com a Administração Central ou a Administração Local, em termos de merecerem da parte desta Administração a declaração de utilidade pública. A declaração de utilidade pública prevista no Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, é da competência do Primeiro-Ministro, sendo os pedidos instruídos pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros. Em 2021, foi aprovado a nova lei-quadro do Estatuto de Utilidade Pública, Lei 36/2021, de 14 de junho. A atribuição do estatuto depende do exercício das seguintes atividades, enunciadas no artigo 4º: histórico, artístico ou cultural; desporto; desenvolvimento local; solidariedade social; ensino ou educação; cidadania, igualdade e não discriminação, defesa dos direitos humanos ou apoio humanitário; juventude; cooperação para o desenvolvimento e educação para o desenvolvimento; saúde; proteção de pessoas e bens, designadamente o socorro de feridos, doentes ou náufragos, e extinção de incêndios; investigação científica, divulgação científica ou desenvolvimento tecnológico; empreendedorismo, inovação ou desenvolvimento económico e social; emprego ou proteção da profissão; ambiente, património natural e qualidade de vida; bem-estar animal; habitação e urbanismo; proteção do consumidor; proteção de crianças, jovens, idosos ou outras pessoas em situação de vulnerabilidade, física, psicológica, social ou económica; políticas de família.

O estatuto de utilidade pública desobriga as entidades que dele beneficiam de comprovar a relevância do interesse geral da atividade que realizam, daí resultando a concessão de benefícios por parte do Estado. Embora sejam entidades de direito privado, as OES prosseguem fins sociais que coincidem materialmente com os interesses públicos prosseguidos pelo Estado.

É, de facto, com o fim do Estado Novo que são postas em práticas um conjunto de políticas de proteção social já concebidas desde o início da década (Hespanha et al. 2000). Todavia, as necessidades são vastas e a sociedade civil, numa “ampla movimentação social que se seguiu à revolução” (Hespanha et al., 2000, p. 128) vai criar iniciativas de várias ordens para dar respostas a necessidades comuns a nível profissional, de habitação, de proteção para filhos e/ou alunos com deficiência, entre muitas outras.

### **3. Economia social: realidade transformadora e em transformação**

A economia social é cada vez mais reconhecida política e academicamente como um setor fundamental no combate à pobreza e à exclusão social, bem como na resposta aos novos desafios do mercado de trabalho. Para além do peso económico, representando cerca de 6% na UE (6,3% da população empregada na UE-28, CIRIEC-Internacional, 2017), o setor é reconhecido a nível internacional como propulsor do desenvolvimento económico e social. Com efeito, nos últimos anos, assistiu-se à produção de uma ampla gama de documentos e à constituição de grupos de trabalho para enquadrar e problematizar a importância do setor. Sem pretensão de exaustividade, identificámos:

- i. em 2015, a criação do Parlamento Intergovernamental no Parlamento Europeu sobre a Economia Social e a publicação das conclusões do Conselho Europeu sobre "A promoção da economia social como motor essencial da economia e da sociedade";
- ii. em 2016, a Declaração de Madrid sobre Economia Social, um modelo de negócios para o futuro da União Europeia;
- iii. em 2017, a publicação do relatório da Organização Internacional do Trabalho intitulado "Economia Social e Solidária e o Futuro do Trabalho" (Borzaga et al., 2017), em que o setor é descrito como resiliente diante das crises económicas;
- iv. em 2019, a publicação do Parecer exploratório a pedido da Presidência romena do conselho do Comité Económico e Social Europeu "Contributo das empresas da economia social para uma Europa mais coesa e democrática";
- v. em 2021, a aprovação do Plano de Ação para a Economia Social, intitulado "Building na economy that works for people". A publicação deste último documento reforça o reconhecimento da Comissão Europeia acerca da importância da economia social, com especial destaque para o papel do setor na resposta à pandemia de Covid-19. O Plano de Ação para a Economia Social representa um marco na mobilização de recursos para dar conta de necessidades comuns aos Estados-Membro, nomeadamente em matéria de visibilidade e acesso ao financiamento e aos mercados;

- vi. em 2022, a Proposta de resolução e as conclusões sobre Trabalho Digno e Economia Social e Solidária apresentadas na 110ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho.

O nascimento de redes de investigação e intervenção especificamente vocacionadas para a economia social também testemunham a crescente visibilidade pública do setor e o reconhecimento da sua importância social e económica. São exemplo destas redes o *Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative* (CIRIEC), a *Internacional Society for Third Sector Research* (ISTR), a *Emergence of Social Enterprises in Europe* (EMES - *European Research Network*), o *Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale solidaire* (RIPESS) e a *Red Universitaria Eurolatinoamericana en Economía Social y Cooperativa* (RULESCOOP).

Decorrente da sua natureza, nomeadamente a combinação de objetivos sociais e económicos em prol do interesse geral, bem como do seu ideário, as OES encontram-se particularmente vocacionadas para atender às orientações do trabalho digno e inclusivo. Os princípios, legalmente consagrados, nos instrumentos internacionais e nacional, conferem a este setor um o seu “ADN [...] que se diferencia del resto de sociedades mercantiles capitalistas” (Martínez Etxeberria, 2020, p. 214). Conforme já explanado, as agendas internacionais apontam para desígnios do futuro do trabalho centrado nas pessoas e dedicam o ODS 8 ao trabalho digno e crescimento económico. Neste contexto, as OES estão particularmente concebidas para responder a esses desígnios, pela sua resiliência e capacidade de criação de respostas perenes e não deslocalizadas, na proximidade que apresenta com a comunidade, numa perspetiva de desenvolvimento local e de coesão social. Segundo a OIT, as OES consubstanciam e são indissociáveis do trabalho digno, na medida em que “ponen en práctica un conjunto de valores que son intrínsecos a su funcionamiento y acordes con el cuidado de las personas y el planeta, la igualdad y la equidad, la interdependencia, la autogobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas, y el logro del trabajo decente y de medios de vida dignos” (OIT, 2022a, p. 4).

Trata-se, de facto, de organizações ao serviço das necessidades e aspirações das pessoas e das suas comunidades, pautadas por métodos de gestão e participação democráticas. Acresce que o comportamento económico destas organizações é também ele específico, desde logo por ser instrumental face aos objetivos sociais. Perante a sua “especial idiosincrasia”, a economia social tem o dever de dedicar um cuidado especial às relações de trabalho e à criação de emprego digno (Martínez

Etxeberria, 2020). Assim, é expectável, entre outros comportamentos: i) relações com clientes de venda de bens e serviços a preços justos, ii) seleção de fornecedores locais; iii) criação de empregos de qualidade, duradouros e não deslocalisável; iv) distribuição mais equitativa da riqueza; v) leques salariais mais restritos; vi) maior igualdade, nomeadamente, em termos de género.

As OES constituem não apenas, conceptual e potencialmente, agentes de trabalho digno e inclusivo, mas também na prática. A título exemplificativo, verificamos que já se têm posicionado enquanto modelo alternativo de negócio e trabalho em plataformas digitais. Com efeito, as cooperativas de plataforma digital constituem um modelo que procura, através da coletivização do trabalho desenvolvido por trabalhadores independentes, recuperar o direito a um trabalho digno e a uma parcela justa nas oportunidades económicas e dos ganhos nas cadeias de valor da economia de plataforma digitais (OIT, 2021; Meira & Fernandes, 2021).

Outro exemplo, é o da efetiva prática do princípio da igualdade e não discriminação, nomeadamente em termos da igualdade entre homens e mulheres. Com efeito, O Comité de Igualdade de Género da Aliança Cooperativa Internacional<sup>20</sup> tem demonstrado por reiterados estudos que as cooperativas e a economia social como um todo contribuem, de facto, para o empoderamento das mulheres, designadamente no acesso a cargos de liderança (Meira et al., 2021). De salientar ainda que em Portugal, 19,4% das OES já adotaram quotas para assegurar um limiar mínimo de representação por sexo nos órgãos de gestão (CASES, 2021). Para além do acesso ao exercício do poder, a economia social representa um empregador muito significativo das mulheres no mundo, possibilitando o acesso à participação na esfera pública. A última Declaração do Dia Internacional da Mulher de 2022, do Comité de Igualdade de Género da Aliança Cooperativa Internacional, foi dedicada à "Igualdade de género hoje para um amanhã sustentável", reflectindo a interligação entre os direitos da mulher, a igualdade de género e a justiça climática<sup>21</sup>. Nesta declaração é reiterado o papel das cooperativas na efetivação da igualdade de género, nomeadamente através do acesso das mulheres a recursos e oportunidades económicas. Este acesso proporciona poder económico, aumenta a autoestima e desafia as normas sociais e culturais.

Apesar dos salários médios da economia social estarem abaixo das médias nacionais, (nomeadamente em Portugal, INE, 2019), vários estudos (Marques & Veloso, 2020;

---

<sup>20</sup> The Gender Equality Committee of the International Cooperative Alliance (ICA-GEC)

<sup>21</sup> Declaração disponível em: <https://www.ica.coop/sites/default/files/2022-03/Statement%20on%20the%20International%20Women%26%23039%3Bs%20Day%202022%20GEC%20%281%29.pdf>

Parente et al., 2014; Renard & Snelgar, 2017; Weisberg & Dent, 2016) apontam para níveis de satisfação e de retenção dos seus trabalhadores acima dos demais setores. A vocação à missão, a gestão participativa e a tomada de decisão mais coletiva, a paixão pelo trabalho desenvolvido, bem como a flexibilidade constituem alguns dos fatores diferenciadores de motivação intrínseca dos trabalhadores do setor da economia social. Este elemento identitário dos trabalhadores das OES foi particularmente evidenciado na pandemia de COVID-19, durante a qual foi necessário redobrar esforços. Enquanto situação paradigmática de *employee engagement*, estudos sobre o comportamento dos RH durante a crise sanitária revelaram uma efetiva mobilização e empenho, consubstanciada, nomeadamente na polivalência e na assunção de formas de trabalho por turnos e, em algumas situações, na permanência durante dias/semanas nas instalações da instituição para melhor atender às necessidades dos utentes (Meira et al., 2022; Martins & Pinto, 2021).

Podemos, assim, afirmar que as OES são agentes de trabalho digno e inclusivo, quer pela sua natureza, quer na prática. Com efeito, como vimos, a economia social procura alternativas para fazer face a desigualdades geradas pelo mercado de trabalho desprotegido, cria emprego estável e promotor de bem-estar para todas as pessoas, com especial enfoque para aquelas com dificuldades de acesso ao mercado regular de trabalho (Lee, 2019).

### **3.1. Do crescente reconhecimento da Economia Social para os desígnios do trabalho digno e inclusivo**

Uma vez que a inclusão e, especificamente, a inclusão pelo trabalho é um dos pontos focais das OES, estas constituem atores privilegiados para assegurar as prioridades do trabalho digno e promover um mercado de trabalho inclusivo.

A OIT adotou e promoveu três normas internacionais do trabalho digno, sob a forma de recomendações, em que a economia social se encontra diretamente mencionada, a saber:

- A recomendação nº 193, de 2002, sobre a promoção das cooperativas, que defende que uma sociedade equilibrada assenta nos três setores – público, privado e da economia social e solidária.
- A recomendação nº 204, de 2015, que destaca a importância da economia social na transição da economia informal para a economia formal.

- A recomendação nº 205, de 2017, sobre emprego e trabalho digno para a paz e a resiliência, que salienta o papel da economia social para atingir e reforçar a resiliência.

A OIT manifesta desde 1920, uma preocupação explícita para a promoção das cooperativas no mundo, tendo, ao longo dos anos, alargando o âmbito para a economia social e solidária como um todo. No seu recente relatório acerca da 6ª questão - Trabalho digno e economia social e solidária - da 110ª Conferência Internacional do Trabalho, publicado em 2022, especificamente na secção sobre o futuro da OIT e do setor da economia social, compromete-se com a cooperação num conjunto de áreas, nomeadamente a inserção de pessoas vulneráveis, a autonomia económica das mulheres, a promoção do emprego jovem, a integração de migrantes forçados (OIT, 2022a).

Também ao nível da UE, o reconhecimento da economia social remonta ao ano de 1989 com a publicação, pela Comissão Europeia, da Comunicação "As empresas da economia social e a realização de um mercado europeu sem fronteiras" (90/C 332/25) (Fajardo García, 2009). A partir daí, multiplicaram-se os documentos orientadores, os estudos e os grupos de trabalho, tendo resultado um conjunto de institucionais com responsabilidades ao nível da articulação e promoção da economia social na UE22.

A UE reconhece<sup>23</sup> a importância da economia social como um ator-chave na criação de valor económico e social, ora como empregador (criando empregos de qualidade), ora como resposta às comunidades em relação ao bem-estar. Destaca a sua resistência durante a crise, especialmente quando comparado com o contexto macro e com o desempenho apresentado pelos demais setores. O Parecer do Comité das Regiões Europeu - *O papel da economia social na recuperação do crescimento económico e no*

---

<sup>22</sup> Atualmente as estruturas institucionais são: i) Comissão Europeia - através de três direções-gerais: Direção-Geral das empresas e indústrias; Direção-Geral do emprego, assuntos sociais e inclusão; Direção-Geral do mercado interno e serviços; ii) Parlamento Europeu - por intermédio do «intergroup» que funciona como uma plataforma de diálogo entre o Parlamento Europeu e os atores da economia social; iii) Comité Económico e Social Europeu (CESE) - através do seu funcionamento enquanto órgão consultivo que faz a ponte com a chamada «sociedade civil organizada», contando com a presença de representantes de vários grupos de interesse europeus com preocupações económicas e sociais; iv) Comité das Regiões - mediante o seu funcionamento enquanto órgão consultivo que representa as autoridades locais e regionais da UE.

<sup>23</sup> Através de um conjunto de documentos: (2016/C 051/05 - Parecer do Comité das Regiões Europeu - *O papel da economia social na recuperação do crescimento económico e no combate ao desemprego*; 2018 / C 283/01 - Parecer do Comité Económico e Social Europeu - *As empresas da economia social como motor da integração dos migrantes*; INT/875 – EESC-2018-05559-00-00-AC-TRA, de 2019 - Parecer exploratório do Comité Económico e Social Europeu - *Contributo das empresas da economia social para uma Europa mais coesa e democrática*).

*combate ao desemprego* (2016/C 051/05) refere, no ponto 6, que as OES "incentivam a participação e o espírito de solidariedade e empreendedorismo de todos os cidadãos, incluindo aqueles que o sistema de produção empurra para as margens".

O Parecer do Comité Económico e Social sobre "*As empresas da economia social como motor da integração dos migrantes*" (2018 / C 281/01) reconhece o papel da economia social de inclusão na aplicação dos princípios da inclusão, subsidiariedade e proteção dos mais desfavorecidos.

O Parecer exploratório do Comité Económico e Social Europeu - *Contributo das empresas da economia social para uma Europa mais coesa e democrática* (INT/875 – EESC-2018-05559-00-00-AC-TRA) de 2019 começa por reconhecer que as "As empresas da economia social (EES) proporcionam, na diversidade dos seus setores de atividade, múltiplas respostas para o progresso rumo a uma sociedade mais coesa e atenta ao interesse geral". Identifica explicitamente as *Work Integration Social Enterprises* (WISE) como respostas específicas deste campo às necessidades de integração social e laboral de coletivos específicos da população ao referir que para além das formas jurídicas clássicas de mutualidades, cooperativas, associações e fundações e, acompanhando a evolução e as necessidades do mercado de trabalho, juntaram-se a estes instrumentos outros tipos de estruturas: as empresas de integração pelo trabalho – as WISE – nos campos da inserção socioprofissional e da deficiência, ou as sociedades com finalidade social nos setores da recuperação e da reciclagem, da assistência às pessoas, da proteção do ambiente, etc.

Este reconhecimento conduziu à promoção da adoção de políticas públicas relativas à economia social pelos diferentes Estados-Membros. Neste sentido, Chaves e Monzón (2018) identificaram 20 boas práticas aplicadas na UE entre 2010 e 2016, distinguindo-as entre medidas políticas não vinculativas e vinculativas. O primeiro inclui medidas para criar um ecossistema favorável às empresas e estas são políticas económicas que promovem as empresas.

No contexto de vários países da Europa ocidental, as dinâmicas de renovação da economia social desenvolveram-se em diversos campos de atividade económica, nomeadamente na prestação de serviços nos domínios sociais, educativos, ambientais, culturais, no sector do crédito e poupança solidários, e também no campo da inserção sócio- profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade. À escala internacional, este dinamismo manifesta-se no desenvolvimento de atividades de solidariedade social,

como são exemplo o apoio a situações de crise humanitária, o comércio justo e a defesa do ambiente.

No contexto de crise social e económica do final dos anos 70, de intensificação da globalização, de profundas transformações nas políticas públicas e de um forte dinamismo da sociedade civil, a par de um movimento de reafirmação da identidade da economia social instituída e de um forte dinamismo na criação de novas cooperativas de trabalho e no sector industrial, assiste-se também a um forte dinamismo na criação de novas associações e novas formas de cooperação, designadamente, do cooperativismo social em Itália.

#### **4. Economia Social e Inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade**

São vários os contextos institucionais que intervêm no campo da inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade. Apesar da responsabilidade do Estado, podemos verificar que o trabalho em torno da inclusão, da proteção social e do emprego digno é desenvolvido por um conjunto alargado de atores. Assim, passamos a apresentar esses contextos, com especial destaque para a importância que a economia social tem desempenhado neste setor específico de intervenção. As OES têm assumido, de facto um papel central na integração social e profissional progressiva de pessoas afastadas do mercado de trabalho (Bengoetxa Alkorta & Fajardo García, 2020).

Como pudemos verificar (no ponto 4.1. do Capítulo 1 desta tese), inscritas no quadro das mais recentes políticas ativas do mercado de trabalho, as políticas de inserção profissional são atualmente dirigidas a dois grupos-alvo: os empregadores e as pessoas em situação de vulnerabilidade, ou seja, o lado da oferta ou o lado da procura de emprego. Ora, estas medidas política apenas parecem ser eficazes se combinados entre a oferta e a procura e, sobretudo, se forem focados no encontro entre estas duas partes. É aliás neste espaço-chave que as OES podem desempenhar um papel diferenciador, intervindo sobre a socialização da oferta e sobre a resolução da procura (Chopart, 1993, as cited in Castra, 2003). As OES, enquanto Agências de Intermediação especializadas (Cooney et al., 2022; García Calavia, 2020; van Berkel et al., 2017), podem desenvolver diferentes atividades de acompanhamento de pessoas em situação

de vulnerabilidade com vista à sua inserção profissional. Desde sempre, as OES, têm-se posicionado na procura de respostas para a inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade. A par do Estado e das entidades privadas lucrativas, as OES começam a posicionar-se num primeiro momento, no mercado da formação e, num segundo, na oferta de serviços de apoio à empregabilidade. Na procura de respostas diversificadas, alguns destes serviços criam iniciativas económicas, com vista à missão social de inserção.

Sem serem mutuamente excludentes, as respostas das OES pautam-se essencialmente por dois níveis: ora criam emprego direto, ao desenvolverem iniciativas económicas com finalidades da inserção de determinadas pessoas, ora orientam a pessoa em situação de vulnerabilidade para a sua inserção em estruturas fora da organização da economia social promotora. Usualmente, as respostas para estes dois modelos de intervenção são, por um lado, a criação de empresas sociais e, por outro, a prestação de um serviço de apoio à empregabilidade. Em ambos os casos, todas as fases do acompanhamento para a inserção sociolaboral (descritas no ponto 5.1. do Capítulo I desta tese) podem estar presentes.

Desde a segunda metade da década de 70 do século XX, tem-se verificado uma atenção crescente às iniciativas de inserção das pessoas em situação de vulnerabilidade, ou seja, de emprego inclusivo centradas na economia social (Defourny et al, 1998). Nos anos 1990, num estudo promovido pela Comissão Europeia (Estivill et al., 1997), as WISE foram consideradas um instrumento eficaz de combate à pobreza e à exclusão social. É num contexto de apoio social individualizado, que nascem iniciativas que apoiam as empresas, na sua função educativa e socializadora (Ebersold, 2001), numa lógica de inserção pela atividade económica. Estas iniciativas, procuram conjugar a inserção das pessoas consideradas afastadas do mercado de trabalho com o desenvolvimento de atividades produtivas e geradoras de resultados económicos. Paralelamente, inserem-se numa lógica de medidas de promoção do desenvolvimento local (Ebersold, 2001). Assim nascem, por diferentes países europeus um conjunto diversificado de respostas de inserção pela atividade económica.

#### **4.1. Surgimento e diversificação de respostas europeias da economia social para a inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade**

No contexto europeu, as práticas sociais que constituem as WISE desenvolveram-se de forma progressiva, e em muitos casos de forma espontânea, apresentando uma enorme variabilidade de país para país e de região para região, de acordo com as diferentes tradições nacionais e regionais de ação dos poderes públicos e de coletividades da sociedade civil.

Apresentamos, de seguida, uma resenha histórica sobre a estruturação do campo, seguindo de perto as obras emblemáticas de finais dos anos 90 do século XX de Estivill et al. (1997), Defourny et al. (1998) e Lipietz (2001). Os múltiplos autores que integram estes livros fazem justamente uma aprofundada reflexão sobre diversos contextos europeus.

Assim, na Bélgica, em França e em Itália, estas empresas constituem experiências testadas, algumas consolidadas e outras emergentes. Em Espanha, este processo, apesar de menos estruturado, sendo marcado por uma tendência de reconhecimento e enquadramento das novas dinâmicas da economia social e solidária no nível regional das políticas públicas, tem sido cada vez mais reconhecido pela Administração Central.

Particularmente na Bélgica, em França e em Itália, ao longo dos anos 80 e 90 do século XX, estas iniciativas desenvolveram-se, profissionalizaram-se e foram reconhecidas através de estatutos jurídicos próprios, designadamente do estatuto de Empresas de Inserção, no quadro da introdução de políticas de ativação. Este reconhecimento foi fruto de interações entre dinâmicas dos poderes públicos e de iniciativas de organizações da sociedade civil. A par deste reconhecimento, os poderes públicos promoveram um conjunto de medidas ativas que passaram por diversas orientações.

Desde logo, um forte investimento na formação profissional e uma forte experimentação de novas metodologias e abordagens de formação e inserção profissional. Em França, o início dos anos 80 do século XX foram marcados por um forte dinamismo do sector da formação profissional. Foram introduzidas novas metodologias de ensino/formação, designadamente a formação em alternância<sup>24</sup>. Mais do que conjuntos de programas ou medidas políticas, a formação profissional transformou-se num subsistema complexo,

---

<sup>24</sup> A formação em alternância combina a formação em sala com a formação prática em situação de trabalho real ou simulada.

que medeia as relações entre o sistema de ensino e o mercado de trabalho, através das suas múltiplas modalidades: formação inicial e formação contínua, pré-formação, ensino e formação profissional conjugadamente, entre outras. A formação profissional tornou-se, assim, um instrumento fundamental do mercado de trabalho, da ativação dos desempregados, mas também de investimento no capital humano. A formação ao longo da vida constitui ainda na atualidade uma das orientações centrais da Estratégia Europeia para o Emprego.

Outra orientação prendeu-se com o estímulo ao empreendedorismo e à criação de emprego individual ou coletivo, através de novas empresas ou cooperativas e de iniciativas de desenvolvimento local integradas. A título ilustrativo, são identificados - em França: o Programa *Aide aux Chômeurs Créateurs d'Entreprises* (ACCRE), o apoio à criação de *Sociétés Coopératives de Production* (SCOP) ou os *Contrats Initiative Emploi* (Estivill et al., 1997; Defourny et al., 1998) - e - em Espanha: o suporte à criação de cooperativas de trabalho associado ou cooperativas de produção, são outro exemplo (Estivill et al., 1997).

O estímulo à criação de emprego no setor privado lucrativo para trabalhadores afastados do mercado de trabalho, representa outra orientação política. Trata-se de procurar reduzir os encargos sociais das contratações durante um período determinado de tempo. Exemplo deste tipo de medidas em 1993 na Bélgica, é o “Plano Global para o Emprego, a Competitividade e a Segurança Social”, onde se incluía um “Plano de Ocupação de Jovens” (Estivill et al., 1997; Defourny et al., 1998).

Surgem igualmente programas de combate ao desemprego e programas ocupacionais na administração pública e no âmbito das associações não lucrativas, designadamente em atividades correspondentes a necessidades sociais não satisfeitas, à prestação de serviços coletivos e ao desenvolvimento local. Alguns exemplos são: na Bélgica os *Programmes de Réabsorption de Chômage* (Defourny et al., 1998); em França a *Loi Nouveaux Services-Emplois Jeunes* (Loi no 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes) que representou um avanço significativo para a economia social ao definir quatro linhas estratégicas – 1) a economia social deve dedicar-se a novas áreas de atividade económica; 2) deve ser subvencionado em permanência pelo Estado, designadamente em articulação com outras medidas sociais como o rendimento mínimo de inserção; 3) os seus trabalhadores são assalariados comuns; 4) o setor deve encontrar o seu próprio modo de regulação (Lipietz, 2001); também em França, a *Loi Contre Les Exclusions* (Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions),

representou um forte apelo à mobilização de novos atores da economia social para o desenvolvimento de atividades de inserção de desempregados no mercado de trabalho através do desenvolvimento de atividades económicas com finalidades sociais e comerciais (Lipietz, 2001).

Uma última orientação tinha que ver com a obrigatoriedade de empregar, por parte dos setores público e privado lucrativo, uma percentagem de pessoas com incapacidades físicas ou mentais; por exemplo a *Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración Social de minusválidos* em Espanha (Estivill et al., 1997).

Todas estas políticas, apesar de revelarem limitações, promoveram um enquadramento favorável ao desenvolvimento da economia social. Efetivamente, o mundo associativo foi fortemente mobilizado para o desenvolvimento dos programas de formação profissional, para os programas ocupacionais, e para programas e projetos de criação de emprego e desenvolvimento local e regional. As WISE desenvolveram-se utilizando os apoios públicos existentes, beneficiando de um ambiente favorável à inovação de respostas de luta contra a exclusão social e o desemprego e do reconhecimento legal das suas especificidades, bem como criando espaços próprios de intervenção.

Num estudo da EMES em 150 empresas sociais de inserção realizado em 10 países da UE, inclusivamente Portugal (Davister et al., 2004) é notória a diversidade que caracteriza estas organizações, então organizadas em torno de cinco categorias: modalidades de inserção, estatutos dos trabalhadores em inserção, modalidades de formação socioprofissional, principais características dos públicos-alvo e repartição dos recursos utilizados.

Em Portugal, são analisadas as Empresas de Inserção (EI) e o Emprego Protegido (EP).

Passamos a detalhar cada categoria, no seguinte quadro, seguindo o modelo criado pelos autores (Davister et al., 2004):

**Tabela 4. Modelo de análise das Empresas Sociais de Inserção de Davister et al. (2004)**

Categories de características das empresas sociais de inserção	Modalidades	Enquadramento para Portugal (EI / EP)
Modalidades de inserção	Jobs de transição (a mais frequente)	EI
	Criação de empregos permanentes autofinanciados	
	Integração profissional com subvenções permanentes	EP
	Socialização pela atividade económica	
Estatutos dos trabalhadores em inserção	Contrato de trabalho formal (a termo ou sem termo)	EI + EP
	Estatuto de estagiário	EI
	Estatuto ocupacional	
Modalidades de formação profissional	Formação profissional «ao momento/pouco estruturada»	EP
	Formação profissional estruturada	
	Combinação de formação pouco estruturada com formação estruturada	EI
Características dominantes dos públicos-alvo	Pessoas à procura de emprego, em situações de grandes dificuldades sociais	EI
	Pessoas com deficiência ou incapacidade	EP
	Desempregados de longa duração ou de difícil colocação	EI
	Jovens à procura de emprego pouco qualificados	
	Pessoas à procura de emprego de minorias em situação de desfavorecimento	
	Mulheres em situação de vulnerabilidade	
Tipo de recursos mobilizados	Recursos mercantis (venda de b/s)	EP
	Recursos não mercantis (subvenções públicas)	EI
	Donativos/voluntariado	

Atualmente, em Espanha, a Lei 44/2007, de 13 de dezembro vem regular o regime das Empresas de Inserção a nível nacional, tendo já alguns reconhecimentos regionais anteriores. Com efeito, trata-se de uma iniciativa social que antecedeu o reconhecimento político e consequentemente jurídico, tendo iniciado em algumas

comunidades autónomas<sup>25</sup> (Askunze Elizaga, 2016). A Lei nacional pretende estabelecer um ambiente jurídico que promova a inserção laboral de pessoas em situação de exclusão social (Art. 1º.). À imagem do das regulações das comunidades autónomas pioneiras, a Lei 44/2007, de 13 de dezembro, estabelece que as atividades levadas a cabo pelas Empresas de Inserção devem ter um cariz económico de produção de bens e serviços, cujo objeto social tenha como finalidade a integração e a formação de pessoas em situação de vulnerabilidade enquanto passagem para a integração no mercado de trabalho regular (Askunze Elizaga, 2016). Assim, trata-se igualmente de um modelo de transição, com duração entre 1 e 3 anos (Art. 15º.), sendo explicitada a metodologia de acompanhamento através de itinerário de inserção sociolaboral (Art. 3º.). García Calavia (2020) classifica, aliás as empresas de inserção enquanto agentes de intermediação para o mercado de trabalho.

As empresas de inserção foram, entretanto, reconhecidas em Espanha como entidades prestadoras de Serviços de Interesse Económico Geral (Askunze Elizaga, 2016). Este reconhecimento é igualmente aplicado aos Centros Especiais de Emprego na Lei 5/2011, de 29 de março, de Economia Social. Esta política pública é reconhecida desde 1982, pela Lei 13/1982, de 7 de abril de Integración social de los minusválidos. No seu art. 41º, é referido que as pessoas com deficiência cuja incapacidade seja dificultadora da inserção laboral, devem ser integradas profissionalmente em Centros Especiais de Emprego. As pessoas acedem a estes centros por via dos centros de emprego, sendo encaminhados para esta medida de política de emprego protegido. A pessoa com deficiência integrada num Centro Especial de Emprego assina um contrato de trabalho por tempo indeterminado. O objetivo principal dos Centros Especiais de Emprego é a realização de uma atividade produtiva, tendo como finalidade assegurar um emprego remunerado a pessoas com deficiência (art. 42º.). Os Centros Especiais de Emprego têm vindo a sofrer alterações legislativas, desde o seu reconhecimento em 1982 (Rodríguez González, 2020; Sánchez Pachón, 2020). Destacamos, em 2013, o Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de novembro - do texto consolidado da Lei geral sobre as pessoas com deficiência e a sua inclusão no mercado de trabalho – e, em 2017, a Lei 9/2017 - de criação dos *Centros Especiales de Empleo de iniciativa social*. Estes são promovidos e detidos em mais de 50% por uma ou mais entidades públicas ou privadas, sem fins lucrativos ou que tenham o seu carácter social reconhecido nos seus estatutos.

---

<sup>25</sup> Para maior desenvolvimento do tema, consultar Askunde Elizaga (2016) que sistematiza os marcos reguladores das empresas de inserção no Estado Espanhol, com início no território de Navarra em 1999.

Estas podem ser associações, fundações, sociedades de direito público, sociedades de direito privado, cooperativas de direito público, cooperativas de iniciativa social ou outras entidades da economia social. Podem ainda ser constituídos por sociedades comerciais, se a maioria do seu capital social estiver ligado a uma entidade da economia social (Sánchez Pachón, 2020).

Especificamente no setor cooperativo, as denominadas “cooperativas sociais” (Fajardo García, 2013) foram surgindo pela Europa com a missão de promover o bem-estar social e a integração de determinados grupos populacionais. Ou seja, estas cooperativas, acrescem à sua função mutualista uma função de interesse geral (Fajardo García, 2013). O fim mutualista define-se pelo papel destas cooperativas em atender às necessidades e aspirações sociais dos seus membros. O interesse geral projeta-se na comunidade. Estas cooperativas diferenciam-se, por isso, das cooperativas tradicionais, prosseguindo aquilo que Meira (2020) chama de fim mutualista “desinteressado ou altruísta” (Meira, 2020). Efetivamente, nesta função de interesse geral, juntam ao desenvolvimento da sua atividade económica a missão de procurar a inserção social através do trabalho de pessoas em situação de vulnerabilidade. É incontornável referir o caso das cooperativas sociais italianas (Lei nº 381, de novembro, de 1991) pela inovação que representa no contexto internacional. De facto, contrariamente às cooperativas tradicionais, as cooperativas sociais visam o interesse geral e não apenas o interesse dos membros cooperantes e integram na sua origem uma significativa componente de trabalho voluntário. Acresce que, integram uma pluralidade de interesses na composição dos órgãos sociais – trabalhadores, voluntários, consumidores, entre outros. Com a Lei italiana de 8 de novembro de 1991, são reconhecidas as Cooperativas sociais tipo B enquanto organizações dedicadas à promoção da inserção de trabalhadores desfavorecidos no trabalho através de atividades reais de produção de bens e serviços dirigidos a consumidores privados ou a entidades públicas (Borzaga, 1998; Borzaga & Santuari, 2000; Borzaga & Loss, 2002; Fajardo, 2013). Este modelo encontrou eco noutras países europeus, designadamente Portugal, França e Espanha.

Em Espanha, destacam-se as cooperativas sociais ou cooperativas de iniciativa social, que podem ter como objetivo facilitar o emprego dos seus membros (no caso das cooperativas de iniciativa social de trabalho associado), mas também podem constituir-se como cooperativas de consumo (Rodríguez González, 2020). São dirigidas inicialmente a pessoas com deficiência ou incapacidade física ou mental, mas vai alargando o seu âmbito de intervenção para qualquer grupo de pessoas em situação de

vulnerabilidade social. Em 1998, na Lei de cooperativas de Aragón, as cooperativas de iniciativa social são reconhecidas como cooperativas de trabalho associado dirigidas especificamente ao desenvolvimento de atividades assistenciais, educativas, de prevenção e de inserção de grupos populacionais em situação de vulnerabilidade (Fajardo García, 2013). A classificação de “iniciativa social” refere-se às cooperativas cuja atividade visa o bem-estar da sociedade e cujo objetivo se desenvolve nas áreas sociais e culturais, nomeadamente na inserção laboral de grupos em situação de desvantagem (Rodríguez González, 2020).

A nível europeu, e não obstante as diferenças consideráveis nos diferentes contextos, podemos afirmar que o campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade se tem vindo a consolidar. De salientar, a fundação, em 2001, de uma rede europeia – a European Network for Social Integration Enterprises (ENSIE) - que representa os interesses de redes regionais e nacionais das WISE “striving for more inclusive and integrated forms of employment at European level”. De acordo com o seu website, a ENSIE pretende contribuir para um desenvolvimento sustentável na União Europeia, nos seguintes domínios: i) o mercado de trabalho e a integração social de grupos de risco; ii) a viabilidade económica das WISE; iii) a promoção da igualdade de oportunidades e de género. Tratando-se de uma rede, tem por objetivos<sup>26</sup>: reforçar o poder dos atores nas WISE através do intercâmbio entre as organizações membros; estimular a cooperação e parcerias, promovendo melhoras nas práticas; organizar o intercâmbio de informações sobre as políticas legislativas nacionais e locais entre as organizações membros; representar a rede e promover todas as suas atividades a todos os níveis europeus pertinentes; apresentar contributos e propostas, a fim de participar na definição de uma política europeia contra a exclusão social; e desenvolver uma colaboração estreita e sólida com outras redes europeias ativas na economia social. A ENSIE reúne 29 OES em representação de 21 países europeus, nomeadamente Portugal. No sítio oficial da ENSIE pode ler-se que estas filiadas representam cerca de 3000 WISE e mais de 230'000 pessoas em processos de inserção pela atividade produtiva.

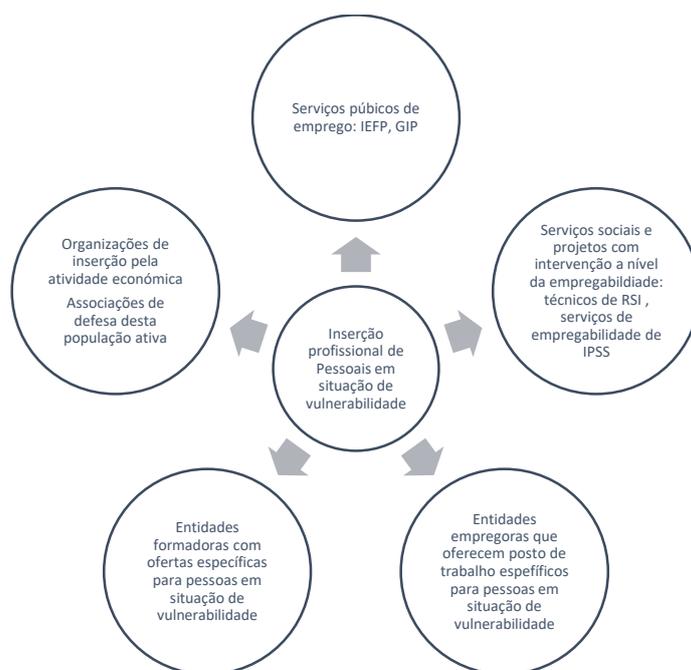
---

<sup>26</sup> Os objetivos foram traduzidos, de forma livre, pela autora, com base na informação disponibilizada no website: <https://www.ensie.org/who-we-are/about-ensie>

## 4.2. Economia social e inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal

Uma vez que não encontramos, em Portugal, uma sistematização do campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, optamos por seguir de perto a estruturação do campo apresentada por Lima e Trombert (2017), adaptando-a ao contexto português. Os autores identificam um conjunto de atores institucionais que intervêm no campo da inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade. Assim, tendo por referência a proposta de Lima e Trombert 2017, optamos por representar o campo português, em torno de cinco contextos institucionais, conforme se pode observar na figura 4.

**Figura 4. Contextos institucionais de intervenção no campo da inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade**



Fonte: Elaboração própria a partir de Lima e Trombert (2017)

Os cinco contextos institucionais são: i) Os serviços públicos de emprego; ii) As entidades empregadoras que oferecem postos de trabalhos específicos para pessoas em situação de vulnerabilidade, recorrendo nomeadamente aos incentivos de políticas públicas para o efeito e sendo reconhecidas como Marca Empresa Inclusiva ou sendo signatárias da Carta Portuguesa da Diversidade; iii) As estruturas de inserção pela atividade

económica (como é o caso das empresas de inserção) e as associações de defesa dos direitos dos trabalhadores precários ou de outros grupos vulneráveis; iv) As entidades formadoras que orientam a sua oferta formativa para estes públicos; v) A rede de associações que prestam apoio social genérico, no qual se inclui uma dimensão de empregabilidade, como é o caso dos técnicos de RSI, serviços de apoio à empregabilidade das IPSS e ainda projetos pontuais na área da empregabilidade de populações específicas como são exemplo os projetos financiados pelo Programa Incorpora.

Podemos observar que a economia social assume um lugar central em quatro dos cinco contextos apresentados, pelo que consideramos constituir um ator-chave da intervenção neste campo específico.

Portugal apresenta uma situação peculiar no contexto europeu no que diz respeito ao reconhecimento jurídico da medida de política pública das Empresas de Inserção (Quintão et al., 2018). De facto, de 1998 a 2015, houve uma Lei formal da das Empresas de Inserção em vigor em Portugal, consubstanciada na Portaria nº 348-A/98, 18 de junho. Esta medida assumiu-se como uma política ativa de emprego. Dirigia-se a grupos vulneráveis em relação ao emprego, a saber: pessoas com baixas qualificações e autoestima, falta de sistema de apoio, bem como problemas de saúde específicos e/ou dependência de drogas (Preâmbulo da Portaria nº 348-A/98, 18 de junho). Tratava-se de um modelo de transição, em que a pessoa acompanhada estava durante um período até 6 meses em formação e até 2 anos com contrato de trabalho na Empresa de Inserção.

Durante a última crise económica, com as políticas de austeridade, esta Portaria foi revogada, não tendo sido até à data reposta. Mesmo durante o período em que esteve em vigor, o movimento das Empresas de Inserção em Portugal nunca se revelou significativo, em virtude da falta de tradição nacional de integração através do trabalho e com tentativas de uma rede de lobby neste domínio que não conseguiu sobreviver (Quintão et al. 2018). A maioria das Empresas de Inserção então criadas "não sobreviveram ao fim da política e nenhum dado ilustra quantos existem atualmente" (Ferreira, 2019, p.39). Em 2015, em estudos de caso de Empresas de Inserção, a Associação A3S (2016) verificou que um dos casos ilustra as tendências mais comuns na estrutura organizacional das Empresas de Inserção em Portugal, em que a dimensão da OES promotora permite absorver todos os beneficiários na sua estrutura de emprego.

O outro caso é um exemplo de gestão participativa do itinerário dos beneficiários, de desenvolvimento local e proatividade para responder aos problemas de desemprego e às necessidades do mercado local de serviços (Quintão et al., 2018).

No ordenamento jurídico português não encontramos nenhuma referência explícita a uma forma jurídica ou um estatuto jurídico especificamente vocacionado para a inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, através da sua atividade produtiva. Todavia, podemos considerar que as já mencionadas cooperativas de solidariedade social portuguesas representam potencialmente organizações que intervêm ao nível da inserção sociolaboral dos seus membros. Com efeito, dirigidas a públicos em situação de vulnerabilidade, prestam apoio em várias dimensões da inserção dos seus públicos-alvo, designadamente na dimensão profissional (Fajardo, 2013, Meira, 2020).

## **CAPÍTULO III – ITINERÁRIO DE INVESTIGAÇÃO**

---

Procuramos apresentar neste capítulo a abordagem metodológica seguida nesta investigação. Na medida em que “entendemos que uma metodologia é uma construção estratégica, que articula teoria e experiências para abordar um objecto” (Caria, 2003, p. 9), partimos do enquadramento teórico para formular o modelo de análise e explicitamos a opção por uma abordagem de pesquisa qualitativa. Na fase exploratória, quer por via das entrevistas, quer de leituras, verificamos que o tema da inserção sócio laboral de pessoas em situação de vulnerabilidade é pouco estudado em Portugal, sobretudo no que concerne às estratégias de trabalho desenvolvidas pelos profissionais integrados em OES. Num país marcado por persistentes taxas de exclusão laboral de determinados grupos sociais, e com políticas sociais de promoção da sua integração pouco específicas e concertadas, o estudo destas práticas revela-se essencial. O facto desta tese de doutoramento ser realizada na Universidade de Valencia, em Espanha, deu-nos oportunidade de explorar um conjunto de experiências em contexto espanhol. Estas primeiras incursões no terreno possibilitaram uma aproximação ao campo em Espanha, tendo enformado o nosso olhar aquando da observação da realidade portuguesa.

## **1. As opções teórico-metodológicas**

A estratégia metodológica seguida numa investigação é pautada por escolhas teóricas e pelo posicionamento do investigador face ao seu objeto de estudo e face ao contexto empírico. Com efeito, “importa, portanto, considerar a prática da investigação enquanto processo social orientado por uma dada estratégia, mas sujeito a uma infinidade de contingências” (Estanque, 2003, p. 62). Passamos a apresentar as questões de investigação que levaram ao modelo de análise conceptual, bem como as opções por uma abordagem qualitativa, com recurso a técnicas diversificadas para responder aos diferentes objetivos.

### **1.1. Das questões de investigação ao modelo de análise**

A explanação teórica apresentada nos dois capítulos anteriores, revelou que a investigação sobre o nosso objeto de estudo é ainda escassa em Portugal. Foi possível constatar que os estudos sobre o trabalho de acompanhamento de pessoas em situação

de vulnerabilidade, desenvolvidos pelos profissionais de OES, são incipientes. Acresce que o próprio campo da inserção sócio laboral destes públicos se encontra pouco estruturado, quando comparado com outros países, designadamente a nível europeu, como é o caso da Espanha e mais ainda da França, conforme explanado no enquadramento teórico da presente tese. Com efeito, em Portugal, podemos afirmar que a área da inserção laboral de pessoas em situação de vulnerabilidade é pouco estruturada, se atendermos à escassez de:

- contributos legislativos e ineficácia de políticas sociais específicas;
- formação específica para o trabalho de acompanhamento no desemprego, subemprego e precariedade de grupos específicos da população;
- estudos sobre o trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade;
- orientações metodológicas para o trabalho dos profissionais no que concerne às práticas de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade.

A explanação da problemática enformadora da presente investigação ancorou-se na revisitação da literatura e na mobilização de um leque diversificado de perspetivas teóricas, que inspiraram a construção de conceitos centrais explorados nos capítulos anteriores. Neste ponto, torna-se essencial abordar, desde logo, os pressupostos teóricos e a lógica de relações traçada face ao objeto de estudo representada no modelo analítico, bem como as linhas teóricas orientadoras da investigação.

A pesquisa sustenta-se em duas questões gerais de investigação, a saber:

- De que forma se estrutura o campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal?
- Quais as práticas desenvolvidas pelos profissionais deste campo em OES?

Esta indagação desdobra-se em perguntas de formulação mais específica, e intrinsecamente interligadas:

- i) Quais os mecanismos formais (políticas públicas e sistema de financiamento privado) de apoio às OES que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade;

- ii) Como se configuram as metodologias de acompanhamento dos profissionais inseridos nestas OES?
- iii) Que tipo de perfis profissionais caracterizam este campo?
- iv) Que desafios enfrentam os profissionais para assegurar o desempenho das suas funções?
- v) Que estratégias implementam os profissionais no acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral?

A exploração destas questões alimentou a definição de cinco objetivos de investigação, designadamente:

Objetivo 1 - Investigar a forma como os profissionais acompanham pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral;

Objetivo 2 - Compreender os desafios colocados no acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade;

Objetivo 3 - Questionar a abordagem teórico-administrativa da vulnerabilidade;

Objetivo 4 – Delimitar e caracterizar o campo da economia social que se dedica à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal;

Objetivo 5 - Interpelar a realidade nacional com contextos em que este campo se encontra mais reconhecido e delimitado, explorando experiências espanholas inspiradoras para a análise e o desenvolvimento do campo nacional.

Nesta investigação, optamos por abordar o nosso objeto de estudo em três níveis de análise: macro, meso e micro.

Relativamente ao nível macro de análise e em acordo com o exposto no capítulo I desta tese, procuramos relacionar a importância que a atividade laboral assume nos processos de inserção social com o direito a um trabalho digno e à proteção social correspondente aos modelos de Estados-Providência modernos, designadamente aquele pelo qual se rege o direito português. Apesar da proteção social ser equacionada como um garante deste modelo de organização da nossa sociedade, questionamos as taxas persistentes de exclusão social de grupos sociais que manifestam algum tipo de vulnerabilidade. Este conceito é aliás amplamente debatido no capítulo I pela sua centralidade na investigação e sua controvérsia teórico-conceptual.

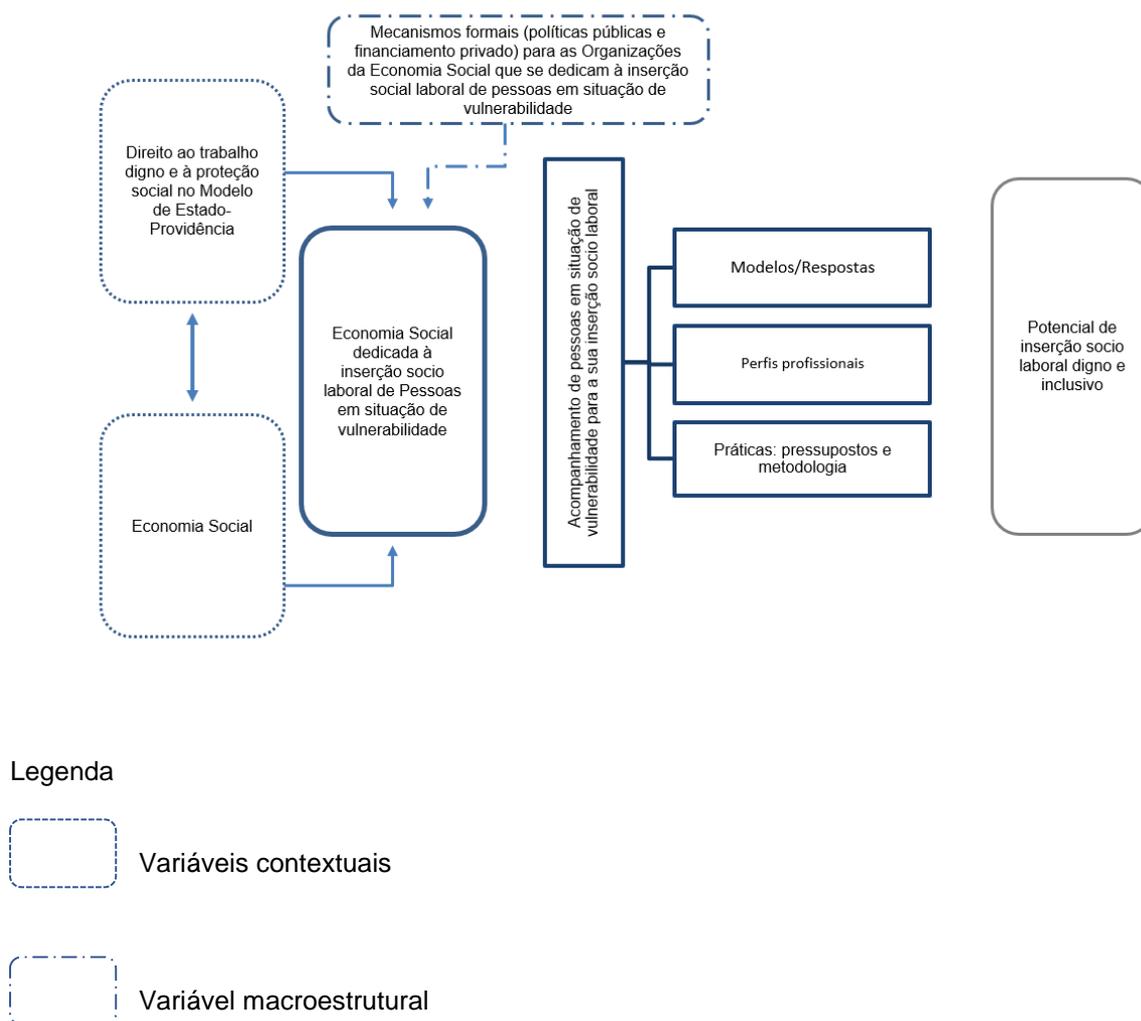
No capítulo II problematizamos a economia social como agente ativo e inovador na resposta ao acompanhamento e orientação de pessoas em situação de vulnerabilidade com vista à sua inserção sócio laboral. Definimos conceptualmente o setor da economia social e focamos a nossa atenção nas formas jurídicas e estatutos que melhor parecem integrar a dimensão do trabalho de acompanhamento dos públicos em análise, a saber aquelas que apresentam o estatuto de IPSS e ONGPD.

Associado ao nível meso da investigação, efetuamos no capítulo IV numa aproximação ao campo empírico. Para tal, caracterizamos as políticas de promoção da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, que estão em vigor, bem como o setor da economia social em Portugal. Construimos uma delimitação do que pode ser considerado o campo da inserção sociolaboral em Portugal, com especial destaque para aquele onde intervêm as OES. Terminamos com uma análise mais operacional, ao elaborarmos um mapeamento exploratório das OES que intervêm no campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade na Área Metropolitana do Porto, enquanto território comum aos estudos de caso realizados.

Ao nível micro questionamos as práticas de intervenção desenvolvidas pelos profissionais de acompanhamento e orientação de pessoas em situação de vulnerabilidade para a integração por via do trabalho em 9 OES nacionais (selecionadas como objeto empírico do estudo), como veremos no capítulo V. Numa abordagem compreensiva e qualitativa, procuramos conhecer as práticas desenvolvidas, os perfis profissionais dos intervenientes, bem com os desafios vivenciados neste campo específico.

O modelo de análise (Figura 5) pretende dar conta da complexidade da relação entre os pressupostos teóricos, as questões de investigação e os objetivos que as sustentam.

**Figura 5. Modelo de análise**



## 1.2 Da necessidade de abordagem de pesquisa qualitativa e eclética

Neste ponto, percorremos as potencialidades de uma abordagem de pesquisa qualitativa para responder aos propósitos e contextos deste trabalho de investigação. Conforme fundamentado anteriormente, atendendo ao carácter exploratório que o próprio objeto de estudo se reveste, uma abordagem qualitativa constitui a estratégia de investigação mais apropriada.

O debate entre os paradigmas compreensivos e as metodologias lógico-dedutivas tem sido longo e alvo de muitas críticas mútuas (Carvalho Guerra, 2006; Fernandes, 2003),

não nos cabendo agora aprofundar os termos desses diálogos. Seguimos uma perspectiva complementar e eclética das metodologias à disposição da análise de um determinado objeto de estudo, reconhecendo a complexidade e diversidade de práticas englobadas na chamada investigação qualitativa (Carvalho Guerra, 2006). Seguimos a curiosidade e o questionamento crítico que pautam a atitude científica, reconhecendo que “a realidade é silenciosa [... e, por isso] torna-se indispensável questioná-la para produzir respostas” (Almeida & Pinto, 1995, p. 32). Tal revela-se deveras importante no estudo de realidades que se encontram mais invisíveis como é o caso do nosso objeto de estudo. Com efeito, conforme verificado com a revisão da literatura, em Portugal o trabalho desenvolvido pelos profissionais que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade tende a ser invisível.

Existem um conjunto de posicionamentos epistemológicos associados às metodologias compreensivas, sistematizados por Carvalho Guerra (2006), que seguimos de perto nesta investigação, a saber:

- i) mais do que procurar regularidades sociais analisadas à luz de teorias estruturais e do levantamento de hipóteses, baseamos a análise em hipóteses de relacionamento entre variáveis e numa singularidade decorrente da complexidade dos processos sociais;
- ii) a procura da neutralidade e da objetividade revela-se uma falácia, na medida em que existe um conjunto de não ditos e de interpretações numa determinada situação de interação social;
- iii) apesar da necessidade da aplicação de método científico rigoroso, perfilhamos na abordagem compreensiva a noção de indução enquanto guia para as escolhas metodológicas, numa perspectiva em que “o trabalho de construção do objecto, da análise e das hipóteses é contínuo desde o início até ao final da pesquisa” (Carvalho Guerra, 2006, p.22), numa dialética entre a teoria e a empiria;
- iv) apesar do estudo focar poucos casos, procuramos diversidade das situações em análise e não homogeneidade.

Assim, recorreremos a uma abordagem desenvolvida em torno da utilização de um conjunto alargado e complementar de técnicas, a saber: entrevista, diário de campo, observação direta e análise documental.

As entrevistas foram aplicadas a diferentes atores e tiveram diferentes propósitos, sendo utilizadas ao longo de todo o processo empírico. Por permitirem uma interação direta entre entrevistador e entrevistado, numa relação estabelecida e que pode ser adaptada à situação e ao interlocutor, é particularmente adequada para explorar temáticas e compreender de forma mais detalhada determinadas dimensões de uma realidade social. Numa situação de entrevista, o entrevistador pode esclarecer dúvidas, reformular questões, observar as reações do entrevistado e adaptar-se a elas (Guiglione & Matalon, 1977). Podemos considerar que todas as entrevistas realizadas durante a investigação podem ser classificadas como entrevistas de investigação qualitativa (Cassell & Symon, 2004). Com efeito, mais do que perguntas de abstração e de opinião geral, as entrevistas adaptaram-se e focaram as especificidades e características das realidades vivenciadas pelos profissionais.

Reconhecendo que a expressão oral das vivências dos indivíduos constitui uma ação complexa que se reveste de dificuldades várias, ao longo da investigação, optamos por completar a nossa abordagem empírica com recurso à observação direta de diferentes situações, sempre que possível. Como materialização do registo das notas de terreno, enquanto “processo de construção de sentido” (Fernandes, 2003, p. 26) aquando das visitas às organizações ou da participação em reuniões de equipa, por exemplo, registamos as observações em diário de campo. “Os diários de campo permanecem como documentos privados para uso do próprio à semelhança do investigador que utilizou questionários e, obviamente, não os publica” (Fernandes, 2003, p. 24). Apesar de constituir uma técnica utilizada essencialmente em abordagens etnográficas, optamos por registar as observações, as notas de terreno com dimensões subjetivas e emocionais resultantes das interações com os diferentes atores e situações. Esta investigação não tem pretensões de se inscrever numa experiência etnográfica, sobretudo pela falta de tempo de permanência nos diferentes casos estudados. Todavia, a regularidade de contactos gerados com as pessoas de referência de cada caso confere a este estudo uma dimensão qualitativa e muito próxima das vantagens da etnografia.

A análise documental constitui igualmente uma escolha essencial, desde os documentos fundacionais e oficiais, como é o caso dos estatutos das organizações analisadas, aos instrumentos de trabalho e outro material fornecido ao longo da nossa permanência no terreno. Aplicamos igualmente a técnica da análise documental aos mecanismos de política pública e privada de apoio ao trabalho das organizações da

economia com intervenção da área do acompanhamento para a inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Assim, aplicamos as características de uma investigação qualitativa apresentadas por Yin (2011) à nossa investigação, conforme sistematizado na tabela 5:

**Tabela 5. Características da investigação qualitativa aplicadas à nossa investigação**

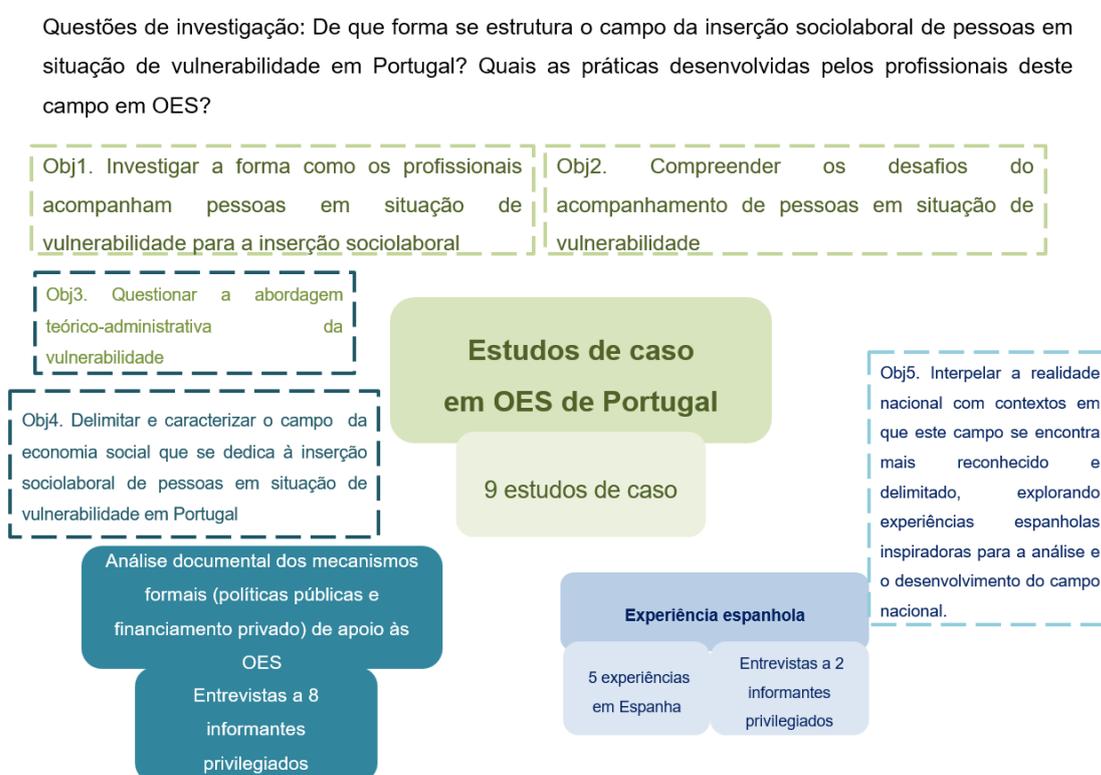
Características da investigação segundo Yin (2009)	Aplicação prática na nossa investigação
Estudar os significados das vivências das pessoas em contexto real	Estudar os significados dos profissionais em contexto mais próximo das condições reais de trabalho, no que respeita ao acompanhamento do processo de trabalho das equipas estudadas
Representar as perspetivas dos participantes em estudo	Dar voz e representar as perspetivas dos profissionais
Dar conta das condições contextuais em que as pessoas atuam	Contextualizar a intervenção dos profissionais em vários níveis: das políticas nacionais, do campo e da organização enquadradora
Contribuir para perspetivas novas sobre conceitos existentes ou emergentes que podem ajudar a explicar o comportamento humano	Contribuir para o conhecimento das práticas e condições de trabalho dos profissionais que intervêm numa área com fraca visibilidade e apoio, como é a área do acompanhamento e orientação para a inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em OES
Procurar recorrer a múltiplas fontes de evidências	Procurar uma triangulação de dados e de olhares, recorrendo ao discurso direto de diferentes interlocutores, à observação e à análise documental como forma de melhor compreender o fenómeno em análise

## 2. Desenho da investigação

Face ao exposto e em resposta aos necessários ajustamentos metodológicos decorrentes da situação de pandemia da COVID-19 que dificultou e/ou atrasou a recolha de dados presenciais, apresentamos agora o método e as técnicas utilizadas na pesquisa empírica. A estratégia de investigação apresentada remete para uma reflexão crítica sobre o caminho de pesquisa, consubstanciado no desenho da investigação que passamos a apresentar. O desenho da nossa investigação configura-se em torno de

uma abordagem metodológica central - os estudos de caso nacionais - e duas abordagens complementares: a análise documental aos mecanismos formais nacionais de apoio à OES e as experiências espanholas enquanto inspiradoras para a análise da realidade nacional. Conforme se pode observar na figura 6, o desenho de investigação foca-se na realização de estudos de caso em Portugal, bem como na análise documental das políticas públicas e do financiamento privado das iniciativas da economia social que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como na exploração de experiências espanholas neste campo.

**Figura 6. Desenho da investigação**



A nível nacional, os diferentes momentos metodológicos foram completados por um conjunto de entrevistas semiestruturadas realizadas junto de informantes privilegiados (Apêndice I) que nos foram fornecendo informação sobre o campo empírico em análise, orientando para potenciais estudos de caso, bibliografia e projetos de investigação e investigação-ação a consultar, práticas e instrumentos de trabalho. Assim, foram

realizadas 5 entrevistas, num total de 8 entrevistados a especialistas e outros atores de acompanhamento, orientação e aconselhamento de carreira para a inserção social laboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Em contexto de entrevista individual, foram auscultados os seguintes interlocutores:

1. uma especialista em políticas sociais e de emprego, com experiência na área da inserção pelo trabalho de pessoas em situação de vulnerabilidade, e investigação da medida das Empresas de Inserção; e
2. o responsável pelo funcionamento e promoção das atividades de uma organização de cúpula da economia social, dedicada à Formação Profissional e Emprego de Pessoas com Deficiência.

Por sugestão das pessoas entrevistadas, foram realizadas as seguintes três entrevistas coletivas (com duas pessoas) com:

3. a responsável pela área da empregabilidade de um município, bem como a técnica com funções de gestão de carreira, num serviço municipal criado para o efeito e sob orientação de um modelo europeu;
4. a gestora e a investigadora de um projeto dedicado ao desenvolvimento de *e-tools* dirigido a orientadores de carreira, profissionais de orientação e *coaches* que trabalham com grupos vulneráveis;
5. dois dirigentes de uma associação dedicada à medida do emprego apoiado.

## **2.1. Os estudos de caso nacionais**

A realização de estudos de caso foi a opção metodológica que, na nossa opinião, melhor respondia aos objetivos centrais da investigação, permitindo-nos conhecer em profundidade as práticas e metodologias usadas pelos profissionais que acompanham pessoas em situação de vulnerabilidade para uma inserção sociolaboral digna e inclusiva. O núcleo do estudo empírico é constituído pelos estudos de caso realizados em contexto de OES portuguesas que desenvolvem trabalho de acompanhamento e orientação de pessoas em situação de vulnerabilidade, com objetivos de integração profissional. Enquanto método de investigação, os estudos de caso têm sido utilizados por diversas disciplinas das ciências sociais ao permitir ao investigador “to retain the holistic and meaningful characteristics of real-life events” (Yin, 2009, p. 4).

Realizamos cinco estudos iniciais, que foram aprofundados numa segunda fase e, posteriormente, foram acrescentados mais quatro. O objeto de estudo foi o trabalho desenvolvidos por parte de diferentes profissionais (técnicos de RH, técnicos de RSI, técnicos de emprego, gestores de RH, técnicos de orientação vocacional, *Coach* para a empregabilidade) de orientação e acompanhamento social e laboral de pessoas afastadas do mercado de trabalho.

Estes profissionais trabalham em contexto de OES situadas na Área Metropolitana do Porto. Para fins desta tese de doutoramento e pela simultânea participação num projeto europeu<sup>27</sup> em que participamos, os estudos de casos foram sendo envolvidos em sessões de trabalho coletivas, o que gerou uma dinâmica de partilha de experiências e de visitas conjuntas, reforçando o trabalho de recolha de informação etnográfica. Assim, pela dinâmica gerada entre as organizações envolvidas e pelas sinergias emanadas da troca de experiências, foi criado um grupo de trabalho composto por profissionais dedicados ao tema da inserção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Optamos por recolher os dados (Apêndice II) através de entrevistas, que, posteriormente, transcrevemos. Fizemos também um trabalho de observação, nomeadamente aquando da visita aos estudos de caso e da participação em reuniões de trabalho das diferentes equipas. Foram ainda consultados documentos oficiais como o *website* da Organização, os seus Estatutos, Documentos de sistematização das atividades desenvolvidas, para além da análise documental a instrumentos de trabalho utilizados pelos entrevistados no seu trabalho de acompanhamento para a inserção sociolaboral.

O trabalho de campo de recolha de dados dos estudos de caso decorreu entre março de 2019 e maio 2021.

---

27 Trata-se de um projeto cofinanciado ao abrigo do programa Erasmus+ e cujos objetivos são: i) Contribuir para o desenvolvimento da empregabilidade e inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade; ii) Partilhar práticas à escala europeia entre diferentes profissionais; iii) Melhorar as práticas de capacitação/formação dos profissionais para o desenvolvimento das 8 competências-chave. O projeto decorreu entre 01/09/2018 e 31/03/2021, sendo prolongado por mais seis meses, decorrente da pandemia da COVID-19 vivida no desenrolar do projeto.

**Tabela 6. Estudos de caso de inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal**

Caso e área de intervenção	Código*	Pessoa(s) de referência	Trabalho de campo
Projeto de economia solidária de base comunitária dedicada à inserção socioprofissional de jovens adultos com necessidades educativas especiais	Alfa	Assistente social, trabalhadora única do projeto	12.03.19   Entrevista exploratória com pessoa de referência com envio de documento para validação da informação recolhida 22.01.20   Visita às instalações e apresentação coletiva do projeto 29.07.20   Visita às instalações e apresentação coletiva do projeto, após mudanças ocorridas 29.07.20   Entrevista à pessoa de referência 06.08.20   Participação, enquanto observadora, em reunião da equipa 06.08.20   Entrevista a monitor 06.08.20   Entrevista a monitora Participação no projeto europeu e na equipa nacional
Serviço de Qualificação e Emprego de IPSS que trabalha com pessoas com doença mental	Beta	Técnica de referência 1 (formada em serviço social) Técnica de referência 2 (formada em psicologia)	26.03.19   Entrevista exploratória com ambas as pessoas de referência com envio de relatório para validação da informação recolhida 23.09.20   Acompanhamento do trabalho, junto de pessoa de referência 13.05.2021   Entrevista a técnica de referência 1 13.05.2021   Entrevista a técnica de referência 2 Participação no projeto europeu e na equipa nacional
Serviços de Intervenção para a Inclusão de IPSS multisserviços	Gama	Técnica do Gabinete de Apoio à Família	08.05.19   Entrevista com pessoa de referência com envio de relatório para validação da informação recolhida 05.08.20   Entrevista com pessoa de referência após reestruturação dos serviços de intervenção para a inclusão, com conversa informal com equipa Participação no projeto europeu e na equipa nacional 16.03.2021   Entrevista a pessoa de referência 22.04.2021   Entrevista a profissional de acompanhamento

<p>Serviço de emprego de IPSS que acompanha pessoas em situação de grande vulnerabilidade social, designadamente em situação de sem-abrigo</p>	<p>Delta</p>	<p>Coordenador</p>	<p>23.05.19   Entrevista com pessoa de referência com envio de relatório para validação da informação recolhida  23.01.20   Visita às instalações e apresentação coletiva do trabalho desenvolvido com simulação de uma sessão de desenvolvimento de competência  05.08.20   Entrevista com pessoa de referência  05.08.20   Entrevista a técnica de acompanhamento  04.03.21   Entrevista a técnica de acompanhamento  Participação no projeto europeu e na equipa nacional</p>
<p>Área de empregabilidade de IPSS dedicada à Integração e Reabilitação Social de Crianças e Jovens com deficiência</p>	<p>Kapa</p>	<p>Terapeuta afeta à área da empregabilidade</p>	<p>31.05.19   Entrevista com pessoa de referência com envio de relatório para validação da informação recolhida e visita às instalações  24.01.20   Visita às instalações e apresentação coletiva do trabalho desenvolvido  01.09.20   Entrevista a pessoa de referência  01.10.20   Entrevista a técnica de acompanhamento  12.10.20   Entrevista a parceira  27.05.21   Entrevista a pessoa de referência  Participação no projeto europeu e na equipa nacional</p>
<p>Área de empregabilidade de IPSS em estreita ligação com município</p>	<p>Lambda</p>	<p>Técnica de acompanhamento e intervenção</p>	<p>29.04.20   Apresentação coletiva do trabalho desenvolvido via Zoom, por parte de 3 técnicas  18.05.20   Entrevista com pessoa de referência e 3 técnicas via Zoom com envio de relatório para validação da informação recolhida  29.09.20   Visita às instalações e conversa presencial com a equipa  29.09.20   Observação dinâmica Clube Emprego + atividades produtivas com jovens + atividade artística com jovens e seniores  19.11.20   Apresentação do trabalho do CLDS</p>

			<p>29.01.21   Apresentação do Lambda em sessão do projeto europeu</p> <p>08.04.21   Entrevista com técnica de acompanhamento1</p> <p>08.04.21   Entrevista com técnica de acompanhamento2</p> <p>08.04.21   Entrevista com técnica de acompanhamento3</p> <p>12.04.21   Entrevista com técnica de acompanhamento4</p> <p>Participação no projeto europeu e na equipa nacional</p>
<p>Grupo da área de empregabilidade (projeto Escolhas; CLDS, equipa de rua; Incorpora; RSI; GIP) de IPSS multisserviços</p>	Omega	Técnica de projeto	<p>19.06.20   Entrevista exploratória com pessoa de referência e um técnico via Zoom, com envio de relatório para validação da informação recolhida</p> <p>01.07.20   Participação enquanto observadora numa reunião do Grupo</p> <p>30.07.20   Entrevista via zoom com técnica do CLDS</p> <p>30.07.20   Entrevista via zoom com técnica do GIP</p> <p>04.08.20   Entrevista via zoom com técnica do projeto Escolhas</p> <p>02.09.20   Participação em Oficina para técnicos de partilha dos conteúdos teóricos e metodológicos de projeto de inclusão sociolaboral pela Arte</p> <p>02.09.20   Entrevista a técnica do PRI</p> <p>02.09.20   Participação enquanto observadora numa reunião do Grupo</p> <p>02.09.20   Entrevista equipa RSI</p> <p>25.01.21   Sessão de apresentação</p> <p>Participação na equipa nacional do projeto</p>
<p>Projeto de empregabilidade de uma rede – organização de cúpula</p>	Iota	Coordenadora da sede da Rede	<p>18.06.20   Entrevista exploratória com técnica</p> <p>22.07.20   Entrevista com pessoa de referência e equipa do projeto, com envio de relatório para validação da informação recolhida</p> <p>27.08.20   Participação, enquanto observadora de reunião da equipa com as duas <i>coach</i></p> <p>10.11.20   Participação, enquanto observadora, em reunião de avaliação final com tutor de mentorias</p>

			12.11.20   Participação, enquanto observadora, em reunião de avaliação final com tutor de mentorias 13.11.20   Participação, enquanto observadora, em reunião de avaliação final com tutor de mentorias 16.12.20   Apresentação dos resultados do projeto a <i>stakeholders</i> 30.03.21   Entrevista a técnica de acompanhamento1 01.04.21   Entrevista a técnica de acompanhamento2
Serviços de empregabilidade de IPSS, dedicação à inclusão através da qualificação	Zeta	Coordenadora	25.11.20   Apresentação ao grupo de trabalho da equipa nacional 26.01.21   Apresentação pública em evento do projeto europeu 03.02.21   Entrevista exploratória a pessoa de referência 19.02.21   Participação, enquanto observadora, em reunião de equipa 04.03.21   Participação, enquanto observadora, em reunião com parceiro sobre PNL aplicado ao trabalho do Zeta 14.05.21   Entrevista coletiva às duas técnicas de acompanhamento 14.05.21   Visita às instalações Participação na equipa nacional do projeto

\*Foram atribuídos nomes fictícios a cada estudo de caso

Foi elaborado um protocolo de estudo de caso (Apêndice II), seguindo de perto as orientações de Yin (2009) que integra todos os procedimentos metodológicos inerentes, a saber: a identificação da pessoa de referência, os objetivos e questões de investigação, a visita/deslocação ao estudo de caso, as entrevistas, a observação, a solicitação e consulta de documentação relevante, relatório e consentimento informado. Neste, é explicitada a garantia do sigilo profissional e do anonimato na referenciação do estudo de caso, recorrendo a uma codificação para o efeito.

No que respeita à constituição da amostra, e tratando-se de um estudo eminentemente qualitativo e exploratório, selecionamos uma amostra por conveniência. Esta amostra respeitou critérios de heterogeneidade das práticas apresentadas, bem como de referência das práticas do trabalho de inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Com efeito, os estudos de caso foram selecionados pelo conhecimento

prévio e pela proximidade da investigadora e/ou foram recomendados por informante privilegiado, seguindo uma lógica de amostragem em bola de neve.

O acesso aos estudos de caso, fez-se ora por um contacto telefónico prévio junto da pessoa responsável pela organização, ora por aquela que passaria a ser a pessoa de referência ao longo de todo o estudo, ou seja, o profissional responsável/coordenador do acompanhamento e orientação de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Sempre que possível, no primeiro contacto presencial, realizou-se uma visita às instalações com apresentação informal do trabalho desenvolvido e posterior registo em Diário de Campo. Associado a esta visita, a primeira entrevista exploratória com a pessoa de referência foi realizada com recurso a um guião aberto, com o intuito de não condicionar à priori a apresentação do caso. Os profissionais entrevistados desempenham funções de acompanhamento junto das pessoas em situação de vulnerabilidade. Ocupam funções diversificadas, tais como: técnico de projeto, animador sociocultural, técnico de serviço social, técnica de emprego, psicóloga. Numa procura constante de adaptação do investigador ao terreno específico em análise, próprio do paradigma qualitativo, por um lado, e às características das equipas de trabalho, por outro, realizamos algumas entrevistas coletivas (Beta, Omega, Iota, Zeta), respondendo a uma sugestão dos próprios entrevistados.

Decorrente da diversidade de casos, quer pela sua dimensão, quer pelo trabalho desenvolvido, fizemos observação e simulação do trabalho desenvolvido. Com efeito, e a título ilustrativo, no Delta tivemos oportunidade de participar na demonstração de uma sessão de desenvolvimento, com a presença de uma das pessoas acompanhada. Esta pessoa foi informada dos propósitos demonstrativos da sessão e consentiu a nossa presença.

Foram solicitados documentos que pudessem ajudar a compreender melhor o trabalho desenvolvido. Assim, não havendo uma standardização da documentação, foram enviados documentos de sistematização da metodologia (Omega, Iota) e foram cedidos instrumentos de trabalho (grelhas de avaliação, registo das sessões de acompanhamento, folhas de inscrição no serviço, etc.)

Em cada estudo de caso, foi enviado um relatório síntese da informação recolhida para validação por parte da pessoa de referência. Aquando dessa validação, alguns entrevistados acrescentaram informação relevante para melhor compreender o caso e todos validaram os relatórios.

## 2.2. A análise documental aos mecanismos formais de apoio às OES que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade

A análise documental de fontes secundárias constitui uma técnica importante para delimitar e caracterizar o campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal. Assim, foram analisadas exaustivamente, todas as políticas públicas, mas também privadas, de apoio às OES que se dedicam, nomeadamente, à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Os dados foram recolhidos entre novembro e dezembro de 2020 e dizem respeito a mecanismo formais especificamente vocacionados para, direta ou indiretamente, estruturar o campo. Categorizamos os mecanismos analisados em torno de três grandes tipos de políticas, conforme se pode observar na tabela 7.

**Tabela 7. Análise documental a três tipos de mecanismos de apoio ao campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade**

Políticas públicas		Políticas privadas
de promoção da criação de postos de trabalho para pessoas em situação de vulnerabilidade	de apoio ao acesso e sucesso de percursos laborais inclusivos de pessoas em situação de vulnerabilidade	de fomento à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade
<ul style="list-style-type: none"> <li>- CEI / CEI+</li> <li>- Incentivo ATIVAR.PT</li> <li>- Estágio ATIVAR.PT</li> <li>- Estágio de Inserção</li> <li>- Emprego apoiado em mercado aberto</li> <li>- Incentivo Jovem</li> <li>- COOPJOVEM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RSI</li> <li>- CLDS</li> <li>- Escolhas</li> <li>- Portugal Inovação Social</li> <li>- Apoio à Integração, Manutenção e Reintegração no mercado de trabalho de pessoas com deficiência e incapacidade</li> <li>- MAVI/CAVI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorpora</li> <li>- FACES</li> <li>- Cidadãos Ativ@s</li> </ul>

Os dois primeiros tipos de políticas são públicos ora de promoção da criação de postos de trabalho, ora de apoio ao acesso e sucesso de percursos laborais inclusivos do nosso público-alvo. O terceiro tipo de mecanismo é constituído por políticas privadas de fomento à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. No total foram analisados 17 mecanismos, sendo maioritariamente políticas públicas (n=14, o

que equivale a 82,4%). Alguns destes mecanismos são duradouros, outros são finitos funcionando por projeto/programa.

### **2.3. As Experiências Espanholas**

Num momento prévio a todo o trabalho de campo em Portugal, foram recolhidos dados primários, consubstanciados no que designamos de experiências de Espanha no campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Estas *deambulações* iniciais, numa lógica de “observação flutuante” (Pais, 2000, p.14) permitiram explorar diferentes abordagens levadas a cabo pelos profissionais de acompanhamento sociolaboral. Pretendeu-se com estas experiências, compreender formas alternativas de intervir, conhecer modelos de atuação e referenciais utilizados, analisar práticas diversas. Esta exploração de experiências teve como principal objetivo complementar olhares para a elaboração de recomendações para o campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal. Estas *deambulações* enformaram, de certa forma, o nosso olhar aquando da recolha de dados nacionais, já numa fase posterior de “observação focalizada” (Pais, 2000, p.14).

Uma vez que o programa doutoral no qual esta investigação se desenvolve realiza-se na Universidade de Valencia em Espanha, ainda durante o período curricular, foi possível realizar observação flutuante. Esta escolha foi também motivada pela proximidade geográfica, política, e cultural de Espanha com Portugal. Assim, Espanha foi o palco para a exploração de experiências diversificadas e potencialmente inspiradoras para a realidade nacional. De salientar que Espanha apresenta um campo da inserção pela atividade económica mais estruturado que Portugal, conforme pudemos compreender no capítulo II da presente tese.

Tratando-se de uma fase de exploração, a amostra foi intencional e guiada pela identificação das experiências através de informantes privilegiados (Apêndice I).

Desta forma, e reiterando uma abordagem qualitativa e flexível, ficamos a conhecer um total de 5 experiências heterogéneas. Estas experiências foram recolhidas por via de entrevista(s) a profissionais e/ou dirigentes da OES promotora, sendo completada, sempre que possível, com uma visita e análise documental a instrumentos de trabalho. Na experiência 5, e por sugestão da equipa de acompanhamento, fomos convidados a participar numa sessão com um grupo de pessoas acompanhadas e que partilharam a sua experiência e as suas perceções obre o processo e os resultados intermédios da intervenção.

Numa abordagem compreensiva, procurou-se que a entrevista constituísse um momento de apresentação e partilha do trabalho desenvolvido. Foi solicitada a consulta dos documentos de trabalho utilizados no acompanhamento para a inserção profissional.

Foi enviado, a cada experiência, um relatório síntese da informação recolhida para validação. Todos os relatórios foram validados pela(s) pessoa(s) entrevistada(s). Os dados foram recolhidos entre janeiro e julho de 2019, conforme se pode observar na tabela 8.

**Tabela 8. Experiências espanholas**

Experiência	Cód*	Trabalho de campo
Empresa de inserção da área da reciclagem	EE1	24.01.19   Entrevista a técnico de acompanhamento Análise documental aos instrumentos de trabalho
Organização de multisserviços especializada na inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade	EE2	15.03.19   Entrevista a técnica de acompanhamento + entrevista a Coordenadora, com visita às instalações, com visita à Empresa de Inserção Análise documental aos instrumentos de trabalho
Grupo empresarial da área do turismo com estatuto de Centro Especial de Emprego	EE3	04.04.19   Entrevista a Diretor
Organização de base comunitária especializada no apoio à empregabilidade	EE4	05.04.19   Entrevista a Presidente, com visita às instalações e com contacto com pessoas acompanhadas
Projeto de educação de pares na área da empregabilidade de organização multisserviços	EE5	15.07.19   Entrevista coletiva com técnica de emprego e coordenadora, com auscultação de 5 participantes em sessão coletiva Análise documental aos instrumentos de trabalho

\* Os códigos atribuídos a cada experiência, recorreram à sigla EE – Experiência Espanhola.

Complementamos a recolha de dados destas experiências espanholas, com entrevistas a informantes privilegiados. Estas entrevistas permitiram-nos melhor compreender o contexto nacional e a estruturação do campo específico da inserção pela atividade económica neste país. Assim, foram realizadas duas entrevistas a dois professores de

uma Universidade pública, na qualidade de especialistas ora na temática dos Centros Especiais de Emprego, ora em políticas de educação/formação de emprego e empresas de inserção.

**CAPÍTULO IV – UMA APROXIMAÇÃO AO CAMPO EMPÍRICO DA  
INSERÇÃO SOCIOLABORAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE  
VULNERABILIDADE**

---

Neste primeiro capítulo de resultados, procuramos uma aproximação ao campo empírico.

Assim, através de análise documental, começamos por caracterizar a economia social em Portugal em geral, focando-nos particularmente nas formas e estatutos jurídicos especialmente vocacionadas para a inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Apesar da incipiente estruturação do campo empírico em análise, e numa relação dialética entre a teoria e prática, num segundo momento procuramos apresentar uma representação do campo empírico do trabalho desenvolvido pelas OES que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Passamos para a análise de programas públicos e privados de financiamento e fomento à integração destes públicos no mercado de trabalho. Não se trata de medidas exclusivas, ou seja, algumas poderão ser cumulativas entre si. De salientar ainda que a análise dos mecanismos selecionados não tem pretensão de exaustividade, tendo sido selecionados os mais representativos, aqueles que foram sendo mencionados pelos diferentes atores auscultados durante a investigação e conforme identificado no capítulo anterior. Todas as medidas selecionadas constituem recursos para as OES que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Por fim, focamos a nossa atenção no lugar que é dado ao trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidades nos diferentes programas apresentados. Com efeito, atendendo ao nosso objeto de estudo, analisamos as orientações metodológicas espelhadas nos enquadramentos legais e normativos, para o trabalho de acompanhamento, bem como o perfil profissional exigido da equipa, com especial enfoque no agente de inserção.

## **1. As organizações de economia social que se dedicam à inserção sociolaboral em Portugal**

O foco da nossa investigação é o trabalho desenvolvido pelos profissionais que acompanham pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral, desenvolvendo o seu trabalho em OES. Assim, começamos por caracterizar o setor da

economia social em Portugal, permitindo-nos perspetivar a sua evolução, bem como a sua dimensão, sobretudo em termos de peso económico e social.

Focamos ainda os dois principais estatutos jurídicos mais diretamente direcionados para a missão de integração de coletivos em situação de desvantagem, a saber: O estatuto de IPSS e o de ONGPD. Damos ainda um destaque particular à forma jurídica do ramo das cooperativas de solidariedade social, por se constituir enquanto modelo especialmente criado com o intuito da inclusão de pessoas em situação de diferentes vulnerabilidades.

### **1.1. A economia social em Portugal**

Importa, antes de mais, salientar que na Conta Satélite para a Economia Social não é possível identificar as organizações que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Com efeito, esta contabilização segue a Classificação Internacional de Organizações Sem Fins Lucrativos e do Terceiro Setor (CIOSFL/TS), a qual reconhece 12 tipos de atividade: A - Cultura, comunicação e atividades de recreio; B – Educação; C – Saúde; D - Serviços sociais; E - Atividades de proteção ambiental e de bem estar animal; F - Desenvolvimento comunitário e económico e habitação; G - Atividades de intervenção cívica, jurídica, política e internacional; H - Filantropia e promoção do voluntariado; I – Religião; J - Organizações empresariais, profissionais e sindicatos; K - Serviços profissionais, científicos e administrativos; e L - Outras atividades, as quais se desdobram em - Agricultura, silvicultura e pesca; Indústria; Alojamento, restauração e similares; Comércio; Atividades de transporte e armazenagem; Atividades financeiras e de seguros; Atividades imobiliárias; Atividades das famílias empregadoras; Outras atividades.

A economia social em Portugal tem vindo a revelar sinais expansionistas e um forte reconhecimento público. De acordo com a última conta satélite para a economia social publicada em 2019 (INE, 2019a), referente a dados de 2016, são 71 885 as entidades que integram o setor da economia social, o que representa um aumento face às contas satélite anteriores que contabilizavam 55 383 em 2010 (INE, 2013) e 61 268 (INE, 2016). O acréscimo de 16 502 organizações entre 2010 e 2016 corresponde a um aumento de

28,6%, com impacto no peso económico e social do setor. Com efeito, em 2016 a economia social representava 6,1% do emprego remunerado<sup>28</sup> a nível nacional.

A saúde e os serviços sociais constituem as áreas de atividade mais relevantes em termos de Valor Acrescentado Bruto e emprego, totalizando 61,9% do emprego remunerado da economia social. Todavia são as organizações dedicadas à cultura, comunicação e atividades de recreio que congregam a maior parte das unidades, num total de 47%, muito acima das atividades de serviços sociais e de saúde, com 9,7 e 3,3% respetivamente.

No que respeita à distribuição territorial, o Norte detinha 32,6% das unidades da economia social, seguido pelo Centro (25,2%) e pela Área Metropolitana de Lisboa (23,1%). Atendendo às alterações no setor, designadamente ao aumento do número de entidades da economia social, é possível verificar que se manteve sensivelmente a estrutura regional (INE, 2019<sup>a</sup>).

A Área Metropolitana de Lisboa e a Área Metropolitana do Porto, em conjunto, concentraram mais de 1/3 do total de unidades da economia social (34,9%). Importa referir que, por se tratar do território no qual se integram os nossos estudos de caso, a Área Metropolitana do Porto contabiliza 8 447 entidades, correspondendo a 11, 8% do total das OES em Portugal e constituindo o segundo maior território (NUT) em termos de incidência de OES.

Em termos de formas jurídicas, e atendendo à classificação da LBES (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio), são as associações com fins altruísticos que congregam a esmagadora maioria das organizações deste setor, com 92,9% do total. Os restantes grupos de entidades distribuem-se por cooperativas (3,3 %), subsetores comunitários e autogestionários (2,3%), fundações (0,9%), misericórdias (0,5%) e associações mutualistas (0,1%). Todavia, esta representatividade numérica não corresponde ao peso no emprego destes grupos de entidades, uma vez que as associações com fins altruísticos representam 64,6% do emprego da economia social, seguido pelas misericórdias com 16,8%, as cooperativas com 10,4%, as fundações com 6,0%, as associações mutualistas com 2,1% e por fim os subsetores comunitários e autogestionários com 0,1% do emprego da economia social.

---

<sup>28</sup> Para efeitos dos dados apresentados na conta satélite da economia social, o emprego remunerado é expresso em unidade de trabalho equivalentes a tempo completo

Apesar da média das remunerações continuar abaixo da média nacional, com valor médio de 86,3% (INE, 2019a), é notória a heterogeneidade no seio do setor. Assim, de acordo com o inquérito ao setor da economia social 2018 (INE, 2019b), nas remunerações médias brutas são as associações mutualistas que lideram a classificação com uma média de 2773€, seguido pelas cooperativas com 1253€, as fundações com 1085€, as associações com fins altruísticos com 874€ e as misericórdias com 840€ de média.

## **1.2. Formas e estatutos jurídicos especificamente vocacionados para a inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade**

As IPSS são o único estatuto jurídico expressamente mencionado na LBES (Lei n.º 30/2013 de 8 de maio) e nas duas primeiras edições da Conta Satélite da Economia Social (INE, 2013 e 2016). Em 2016, as OES com estatuto de IPSS ou equiparado, totalizam 5622, correspondendo a um aumento de 11,9% face a 2010. Tal significa que do universo das OES em Portugal, em 2016, 7,8% detinham o estatuto de IPSS ou equiparado, correspondendo à quase totalidade das misericórdias e associações mutualistas (95%) (INE, 2019a). A maioria das IPSS desenvolveu as suas atividades nos serviços sociais (56,3%), seguindo-se a saúde (26,3%). Em 2016, com o reforço deste conjunto de organizações, também se verifica um aumento do seu peso económico, representado, designadamente, 63,1% do emprego remunerado da totalidade da economia social (INE, 2019a)

Apesar da invisibilidade na LBES (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio) dos restantes cinco estatutos jurídicos que as organizações deste campo podem cumular, pela primeira vez em 2016, a Conta Satélite da Economia Social (INE, 2019a) apresenta uma simples contabilização das então designadas “outras entidades da economia social detentoras de estatutos especiais”. Nesta categoria, que totaliza 625 organizações, são então enquadradas as organizações não governamentais de ambiente (ONGA), as organizações não governamentais para o desenvolvimento (ONGD), as organizações não governamentais das pessoas com deficiência (ONGPD), as associações não governamentais de mulheres (ONGM) e as associações representativas dos imigrantes e seus descendentes (ARID). Por ordem decrescente, lideram esta categoria, as

ONGPD com 224 entidades, seguindo-se as ONGD com 164, as ARID com 123, as ONGA com 105 e as ONGM com 9.

**Tabela 9. Distribuição dos estatutos jurídicos da Economia Social**

Estatuto	n	%
Instituição Particular de Solidariedade Social - IPSS	5622	90
Organizações não governamentais das pessoas com deficiência – ONGPD	224	3,6
Organizações não governamentais para o desenvolvimento - ONGD	164	2,6
Associações representativas dos imigrantes e seus descendentes - ARID	123	2,0
Organizações não governamentais de ambiente - ONGA	105	1,7
Associações não governamentais de mulheres - ONGM	9	0,1
Total	6247	100

Fonte: INE, 2019a

Por se tratar do estatuto, para além do de IPSS, mais direcionado para a inserção de pessoas em situação de vulnerabilidade, e por constituir o grupo mais representativo desta categoria (35,8%), analisemos com mais atenção as ONGPD. Apesar da escassez de dados sobre estas organizações, designadamente na Conta Satélite da Economia Social, verificamos que o estatuto de ONGPD foi atribuído maioritariamente a associações com fins altruísticos (82,1%). De notar, todavia, que o número de cooperativas com estatuto de ONGPD também é expressivo, totalizando os restantes 17,9%, valor muito superior à representatividade geral do setor (com apenas 3,3%). O estatuto de ONGPD é reconhecido pelo Instituto Nacional para a Reabilitação (INR.I.P.), para “as associações que não tenham por fim o lucro económico dos associados, as cooperativas de interesse social que foram constituídas por iniciativa de pessoas singulares, nos termos da lei geral, com o propósito de defenderem os direitos e interesses legalmente protegidos das pessoas com deficiência, bem como a participação social daquelas pessoas, desde que não sejam administradas pelo Estado”<sup>29</sup>. Segundo o *website* do INR, estas organizações podem candidatar-se ao apoio financeiro ao funcionamento concedido de acordo com critérios, fixados em protocolo de cooperação, bem como ao apoio financeiro a projetos, ambos promovidos anualmente.

<sup>29</sup> <https://www.inr.pt/ongpd>

Para além dos estatutos jurídicos de IPSS e ONGPD, também existem formas jurídicas constituídas especificamente para dar conta da missão da integração de pessoas em situação de vulnerabilidade. Assim, focamos agora a nossa atenção nos dados publicados no relatório da CASES acerca das cooperativas de solidariedade social 2017-2018 (CASES, 2020). Este relatório parte da constatação da escassez de informação acerca deste subsetor, apesar de reconhecer a informação parcelar constante da Conta Satélite da Economia Social e o estudo “Importância Económica e Social das IPSS em Portugal” publicado em 2017 pela Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade. Como tal, a CASES tratou a informação resultante do seu Portal de Credenciação com foco exclusivo no ramo da solidariedade social. Esta base de dados apenas congrega as cooperativas ativas em Portugal Continental registadas no Portal de Credenciação da CASES não correspondendo, como tal, à exaustividade destas organizações em Portugal. A Conta Satélite da Economia Social apresenta dados por grandes grupos de entidades, todavia não especifica, no caso das cooperativas em particular, informação acerca dos diferentes ramos.

De acordo com o Portal de Credenciação da CASES, em 2018, das Cooperativas do Ramo da Solidariedade Social, 85,6% eram equiparadas a IPSS, 23,0% tinham o estatuto de ONGPD e 1,7% tinham o estatuto de ONGD (CASES, 2020). As Cooperativas de Solidariedade Social estão distribuídas por todo o território nacional, com especial destaque para Lisboa, Braga e Porto, exercendo atividades sobretudo no Apoio Social sem e com alojamento (num total de 58,1%) e na Educação (31,0%). No total do emprego no setor cooperativo, o ramo da solidariedade social representava em 2018, 24,3%, sendo maioritariamente feminino (82,5%) e exercido por trabalhadores entre os 45 e os 64 anos (43,6%). No que concerne aos níveis de escolaridade dos trabalhadores, no ano de 2018, observa-se uma concentração de 71,4% dos trabalhadores com o nível superior e secundário (38,9% e 32,5% respetivamente). Às características de uma estrutura do emprego feminizada e qualificada acresce a estabilidade contratual com 71,2% dos contratos sem termo.

## **2. A caracterização de um campo empírico nacional de inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade**

Apesar da incipiente estruturação do campo empírico em análise, e numa relação dialética entre a teoria e prática, apresentamos uma tentativa de representação do campo empírico do trabalho desenvolvido pelas OES que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Do enquadramento teórico apresentado nos dois capítulos iniciais, bem como da informação recolhida através das entrevistas realizadas junto de informantes privilegiados e dos estudos de caso, identificamos quatro categorias de respostas criadas por estas organizações e que configuram uma primeira tentativa de agregar práticas diversas com o foco comum do acompanhamento e a orientação de pessoas em situação de vulnerabilidade, para a sua integração social e laboral. Todas as iniciativas aqui representadas são desenvolvidas no setor da economia social, o qual representa mais de 71'000 organizações em Portugal, num total de 6,1% do emprego nacional (INE, 2016). Começamos por distinguir as respostas dadas por IPSS com financiamento direto ou indireto para o efeito, das respostas menos frequentes e de impossível contabilização, sem enquadramento institucional e sem financiamento para efeito. Nestas respostas, inserimos as iniciativas informais de base comunitária. No primeiro grupo de respostas encontra-se a maioria das iniciativas que constituem este campo empírico específico, sendo algumas de mais fácil contabilização do que outras. Nas respostas contínuas, criadas por IPSS e inscritas na prossecução da missão mais lata de inclusão social, classificamos os diferentes serviços de emprego e qualificação com programas de desenvolvimento de competências, bem como os serviços de orientação profissional. Enquadramos ainda as respostas de inserção pela atividade económica criadas no interior da OES como é o caso da criação de micro negócios desenvolvidos especificamente com o intuito de inserir estas pessoas. Aqui, pudemos verificar que algumas respostas são criadas por via dos mecanismos de formação profissional que permitem formar para uma determinada saída profissional e paralelamente vão procurando encontrar soluções mais duradouras de emprego nas áreas formativas propostas. Em algumas organizações existe ainda a procura, deliberada, de encontrar soluções de inserção na própria organização. Ou seja, por meio de diversas iniciativas (voluntariado, CEI, ASU, etc.), algumas das pessoas acompanhadas vão tendo experiências na organização que permitem desenvolver competências com vista a uma

melhor inserção sociolaboral na organização ou noutra entidade empregadora. Uma segunda categoria é constituída igualmente por respostas contínuas, mas decorrentes de políticas sociais, em estreita articulação com entidades públicas. Aqui inserimos três tipos de iniciativas, as quais correspondem a diferentes entidades tutelares, a saber: i) as Equipas do Protocolo RSI, as quais regem a sua intervenção pelas orientações do Instituto de Segurança Social; ii) os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP), sob a orientação direta do IEFP; iii) os Serviço de empregabilidade desenvolvidos em estreita articulação com o Município. Por fim, classificamos os projetos específicos e pontuais desenvolvidos com financiamento comunitário ou privado. Nesta última categoria identificamos: o Programa Incorpora, financiado pela Fundação La Caixa; o Programa Contrato Local de Desenvolvimento Social - CLDS-4G, financiado pelo FSE/POISE; e outros Projetos financiados pelo POISE, pelo Programa Portugal Inovação Social, pelo programa europeu Erasmus+, entre outros.

**Figura 7. Representação do campo da Economia Social que se dedica à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade**



A figura 7 representa o campo da economia social que se dedica à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Este campo revela que, a par de algumas respostas de criação direta de emprego, a maioria da intervenção posiciona-se ao nível da intermediação entre oferta e procura de emprego. Assim, podemos afirmar que a maioria das respostas se inscreve no paradigma das Agências de Intermediação do mercado de trabalho, à imagem do verificado em contextos internacionais (Cooney et al., 2022).

Passamos de seguida à caracterização mais detalhada dos mecanismos disponíveis para as OES que se dedicam à inclusão socioprofissional em Portugal, numa procura de aproximação ao campo empírico no qual se inscrevem os estudos de caso selecionados para esta investigação.

## **2.1. Políticas públicas de promoção da criação de postos de trabalho dirigidos a pessoas em situação de vulnerabilidade**

Neste subcapítulo fazemos a caracterização de um conjunto de políticas públicas de promoção da criação de postos de trabalho por via de empreendedorismo e de apoios à contratação de pessoas em situação de vulnerabilidade. Assim, as medidas apresentadas têm como destinatários os empregadores de pessoas em situação de algum tipo de vulnerabilidade ou os próprios beneficiários numa perspetiva de autoemprego. Decorrente da Pandemia da COVID-19, algumas medidas políticas foram alteradas, sendo que os dados que apresentamos foram recolhidos entre novembro e dezembro de 2020. Por vezes os relatórios de execução das medidas são mensais, outras vezes são referentes ao ano de 2019.

De salientar que não analisamos os incentivos fiscais dirigidos a empregadores como forma de incentivo à criação de postos de trabalho, por não contemplarem nenhuma medida de apoio aos destinatários em situação de vulnerabilidade. Assim, ficaram de fora desta análise incentivos como a dispensa parcial ou isenção total do pagamento de contribuições para a Segurança Social, no caso da contratação de jovens à procura de primeiro emprego ou de desempregados de longa duração (Decreto-Lei n.º 72/2017) ou ainda aqueles referentes à Lei n.º 4/2019 que estabelece quotas de emprego, no setor privado, para pessoas com deficiência, com grau de incapacidade igual ou superior a 60%, abrangendo as médias e grandes empresas. Assim, consideramos tratar-se de mecanismos adicionais e, sobretudo, que carecem da dimensão de acompanhamento que constitui o objeto de estudo central desta investigação.

As medidas apresentadas neste ponto, a saber: CEI/CEI+, Incentivo ATIVAR.PT, Estágio ATIVAR.PT, Estágio de Inserção de Pessoas com deficiência e incapacidade e Emprego apoiado em mercado aberto, referentes à criação de postos de trabalho por conta de outrem, têm como entidade gestora o IEFP.I.P. Este organismo público conta com um conjunto de estruturas de apoio, a saber: Gabinetes de Inserção Profissional (GIP), Centros de Recursos, Centros de reabilitação profissional de gestão participada

e Centros de emprego protegido. Todas estas estruturas podem ser implementadas por OES.

Os GIP são implementados por entidades promotoras públicas ou da economia social, especificamente IPSS, Associações relevantes na dinamização e desenvolvimento local, Associações para a integração dos migrantes e das minorias étnicas, Associações sindicais e empresariais (Portaria n.º 140/2015, de 20 de maio). Estas organizações estão sob a tutela do IEFP e recebem apoio técnico para desempenhar as funções de animador GIP. Existe uma rede geral de GIP organizada por regiões, e redes específicas: GIP inclusivo – destinado a pessoas com deficiência e incapacidade - e GIP imigrantes – destinado a imigrantes. Na 4ª edição (2019-2021), a rede GIP é constituída por um total de 426 gabinetes, dos quais 409 da rede geral, 11 da rede GIP Imigrante e 6 da rede GIP inclusivo.

Quer os Centros de reabilitação profissional de gestão participada quer os Centros de Recursos são implementados por organizações públicas ou da economia social, preferencialmente com experiência na área da reabilitação profissional de pessoas com deficiência e incapacidade. Existe uma rede de Centros de Recursos composta por 71 centros de recursos a nível nacional.

Os Centros de emprego protegido são estruturas produtivas “dos sectores primário, secundário ou terciário com personalidade jurídica própria ou a estrutura de pessoa coletiva de direito público ou privado, dotada de autonomia administrativa e financeira” (Artigo 45.º do Decreto-Lei nº 197/2009, de 12 de outubro). Estes centros estão orientados para o acompanhamento de pessoas com deficiência e incapacidade, bem como de pessoas com capacidade de trabalho reduzido.

Terminamos este ponto com duas medidas de promoção do autoemprego e do empreendedorismo, ambas direcionadas a jovens. A primeira – Investe Jovem - tem o IEFP como entidade gestora e a segunda – COOPJOVEM - a CASES.

### **2.1.1. Contrato-emprego inserção e Contrato-emprego inserção +**

As medidas de Contrato-Emprego inserção (CEI) e Contrato-emprego inserção + (CEI+) não são classificadas, pelo próprio IEFP como políticas de emprego, mas sim como “outros apoios”. Com efeito, trata-se da possibilidade de desempregados beneficiários de subsídio de desemprego ou de subsídio social de desemprego poderem realizar trabalho socialmente necessário numa entidade promotora empregadora. Esta medida

nasce em 2009, com a Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro, sendo sucessora, em certa medida, dos Programas Ocupacionais (POC).

Por trabalho socialmente necessário, o IEFP entende uma atividade que satisfaça necessidades sociais ou coletivas temporárias, no âmbito de projetos promovidos por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos (Artigo 2.º da Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro). Trata-se de uma medida com uma duração máxima de 12 meses.

São considerados prioritários os desempregados que se encontrem numa das seguintes situações:

- Pessoa com deficiência e incapacidade
- Desempregado de longa duração
- Idade igual ou superior a 45 anos
- Ex-recluso ou pessoa que cumpra pena em regime aberto voltado para o exterior ou outra medida judicial não privativa de liberdade
- Vítima de violência doméstica

De acordo com o Relatório de Execução Mensal do IEFP (Direção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão, 2019), no final de 2019 as medidas CEI e CEI+ registaram 29271 ocorrências, sendo a região Norte aquela que acumula 41,8% de todos os apoios concedidos, conforme se pode observar na tabela 10.

**Tabela 10. Execução medidas CEI/CEI+**

Região	n	%
Norte	12227	41,8
Centro	7506	25,6
Lisboa e Vale do Tejo	5231	17,9
Alentejo	3183	10,9
Algarve	1124	3,8
Total	29271	100

Fonte: Direção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão, 2019

### **2.1.2. Incentivo ATIVAR.PT**

A medida de política pública denominada Incentivo ATIVAR.PT corresponde a um apoio financeiro aos empregadores (denominamos de entidades promotoras) que celebrem contratos de trabalho sem termo ou a termo certo, por prazo igual ou superior a 12 meses, com desempregados inscritos no IEFP. Trata-se de uma medida implementada como forma de procurar dar resposta à crise económica decorrente da COVID-19, através da Portaria n.º 207/2020 de 27 de agosto. A entidade gestora deste apoio é o IEFP I.P., tendo como destinatários, as seguintes categorias de desempregados:

- Há pelo menos 6 meses consecutivos (transitoriamente e até 30 de junho de 2021, este prazo reduz-se para 3 meses);
- Há pelo menos 2 meses consecutivos quando se trate de pessoa: com idade igual ou inferior a 29 anos; com idade igual ou superior a 45 anos.
- Quando, independentemente do tempo de inscrição, se trate de: beneficiário de prestação de desemprego; beneficiário do Rendimento Social de Inserção; pessoa com deficiência e incapacidade; pessoa que integre família monoparental; pessoa cujo cônjuge ou pessoa com quem viva em união de facto se encontre igualmente em situação de desemprego e inscrito no IEFP; vítima de violência doméstica; refugiado; ex-recluso e aquele que cumpra ou tenha cumprido penas ou medidas judiciais não privativas de liberdade e esteja em condições de se inserir na vida ativa; toxicodependente em processo de recuperação; pessoa que não tenha registos na Segurança Social como trabalhador por conta de outrem nem como trabalhador independente nos últimos 12 meses consecutivos que precedem a data do registo da oferta de emprego; pessoa que tenha prestado serviço efetivo em Regime de Contrato, Regime de Contrato Especial ou Regime de Voluntariado nas Forças Armadas e que se encontre nas condições previstas no n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º76/2018, de 11 de outubro; pessoa em situação de sem-abrigo; pessoa a quem tenha sido reconhecido o Estatuto do Cuidador Informal e que tenha prestado cuidados enquanto cuidador informal principal; pessoa que tenha concluído há menos de 12 meses estágio financiado pelo IEFP no âmbito de projetos reconhecidos como de interesse estratégico, incluindo os projetos apresentados conjuntamente por entidades promotoras e centros de interface tecnológico.

- Pertença a outro público específico a definir em regulamentação própria ou por despacho do membro do Governo responsável pela área do emprego, em função das prioridades da política pública, nomeadamente desempregado inscrito que seja membro do agregado familiar do destinatário apoiado na medida Emprego Interior MAIS - Mobilidade Apoiada para Um Interior Sustentável (Portaria n.º 174/2020, de 17 de julho, na sua redação atual).

Não existem dados de execução desta medida de política pública, uma vez que o último relatório mensal de execução do IEFP data de 31 de março de 2020, ou seja, data anterior à publicação desta medida.

### **2.1.3. Estágio ATIVAR.PT**

A medida Estágio ATIVAR.PT veio substituir a medida de estágios profissionais, como resposta à COVID-19. Trata-se de uma medida regulada pela Portaria n.º 206/2020, de 27 de agosto, assente em estágios com a duração de 9 a 12 meses (consoante os destinatários), não prorrogáveis, tendo em vista promover a inserção de jovens no mercado de trabalho ou a reconversão profissional de desempregados.

Esta medida foi classificada como promotora da criação de postos de trabalho, uma vez que prevê um prémio à contratação: “À entidade promotora que celebre com o estagiário um contrato de trabalho sem termo, no prazo máximo de 20 dias úteis a contar da data de conclusão do estágio, é concedido um prémio ao emprego de valor equivalente a duas vezes a retribuição base mensal nele prevista, até ao limite de cinco vezes o valor do IAS” (Artigo 17.º da Portaria n.º 206/2020, de 27 de agosto).

Os destinatários da medida são empregadores de pessoas em situação de desemprego, inscritas nos serviços de emprego que reúnam uma das seguintes condições:

- Jovens com idade igual ou superior a 18 anos e menor ou igual a 30 anos, com uma qualificação de nível 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ);
- Pessoas com idade superior a 30 e menor ou igual a 45 anos, que se encontrem desempregadas há mais de 12 meses, desde que tenham obtido há menos de três anos uma qualificação de nível 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ ou se encontrem

- inscritas em Centro Qualifica, no caso de terem uma qualificação de nível 2 ou 3 do QNQ;
- Pessoas com idade superior a 45 anos que se encontrem desempregadas há mais de 12 meses, detentoras de uma qualificação de nível 2 ou 3 do QNQ que se encontrem inscritas em Centro Qualifica, ou de nível 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ;
  - Pessoas com deficiência e incapacidade;
  - Pessoas que integrem família monoparental;
  - Pessoas cujos cônjuges ou pessoas com quem vivam em união de facto se encontrem igualmente inscritos como desempregados no IEFP;
  - Vítimas de violência doméstica;
  - Refugiados;
  - Ex-reclusos e aqueles que cumpram ou tenham cumprido penas ou medidas judiciais não privativas de liberdade e estejam em condições de se inserirem na vida ativa;
  - Toxicodependentes em processo de recuperação;
  - Pessoas que tenham prestado serviço efetivo nas Forças Armadas que se encontrem nas condições previstas no n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 76/2018, de 11 de outubro;
  - Pessoas em situação de sem-abrigo;
  - Pessoas a quem tenha sido reconhecido o Estatuto de Cuidador Informal e que tenham prestado cuidados enquanto cuidador informal principal;
  - Pertencam a outro público específico a definir em regulamentação própria ou por despacho do membro do Governo responsável pela área do emprego, em função das prioridades da política pública, nomeadamente desempregado inscrito que seja membro do agregado familiar de destinatário apoiado na medida Emprego Interior MAIS — Mobilidade Apoiada para Um Interior Sustentável (Portaria n.º 174/2020, de 17 de julho).

Não existem dados de execução desta medida de política pública, uma vez que o último relatório mensal de execução do IEFP data de 31 de março de 2020, ou seja, data anterior à publicação desta medida.

#### 2.1.4. Estágio de inserção para Pessoas com Deficiência e Incapacidade

Com o Decreto-Lei n.º 290/2009, de 12 de outubro é criada a política de estágios de inserção dirigida a pessoas com deficiência e incapacidade com vista à sua posterior inserção profissional. O estágio é definido como o desenvolvimento de uma experiência prática em contexto de trabalho, que não pode consistir na ocupação de posto de trabalho. A duração desta medida é de 12 meses, não prorrogáveis. As entidades acolhedoras de estágio de pessoas com deficiência e incapacidade inscritas como desempregadas nos serviços de emprego, deverão proporcionar a estes destinatários o desenvolvimento de atividades em contexto laboral. O objetivo da medida é aferir as condições do estagiário para o exercício de uma atividade profissional, desenvolver as suas competências pessoais e profissionais, complementando-as e aperfeiçoando-as, por forma a promover e a facilitar a sua inserção profissional e a potenciar o seu desempenho.

De acordo com o Relatório de Execução Mensal do IEFP (Direção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão, 2019), no final de 2019 esta medida de Estágio registou 1154 ocorrências, apresentando uma distribuição geográfica bastante equitativa e relativa às densidades geográficas das diferentes regiões, conforme se pode observar na tabela 11.

**Tabela 11. Execução medida Estágio de Inserção para Pessoas com Deficiência e Incapacidade**

Região	n	%
Norte	291	25,2
Centro	361	31,3
Lisboa e Vale do Tejo	287	24,9
Alentejo	146	12,7
Algarve	69	6,0
Total	1154	100

Fonte: Direção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão, 2019

De salientar que de acordo com o Observatório da Deficiência e Direitos Humanos (ISCSP-ULisboa, 2019), em 2017 tinham sido 145 e em 2018 foram 724 as pessoas com deficiência e incapacidade que recorreram a esta medida. Assim, podemos afirmar que se trata de uma medida em expansão, com uma variação muito significativa nos últimos três anos.

### **2.1.5. Emprego apoiado em mercado aberto**

Com o mesmo enquadramento legislativo da medida anterior e que é o referente normativo de um conjunto de políticas dirigidas às pessoas com deficiência e incapacidade, o Decreto-Lei n.º 290/2009, de 12 de outubro pousa as bases para a medida denominada de emprego apoiado em mercado aberto. Esta é dirigida a empregadores de pessoas com deficiência e incapacidade e capacidade de trabalho reduzido (não menos que 30% e não mais do que 90%), em postos de trabalho em regime de emprego apoiado. Trata-se de promover o exercício de uma atividade profissional e o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais, numa duração de 36 meses, potencialmente prorrogáveis anualmente.

De acordo com o Relatório de Execução Mensal do IEFP (Direção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão, 2019), no final de 2019 esta medida de Emprego apoiado em Mercado Aberto registou 1610 ocorrências, sendo as regiões de Lisboa e Vale do Tejo e Centro aquelas que acumula cerca de 70% de todos os apoiados concedidos, conforme se pode observar na tabela 12.

**Tabela 12. Execução medida Emprego Apoiado em Mercado Aberto**

Região	n	%
Norte	158	9,8
Centro	503	31,2
Lisboa e Vale do Tejo	621	38,6
Alentejo	326	20,2
Algarve	2	0,1
Total	1610	100

Fonte: Direção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão, 2019

De salientar que de acordo com o Observatório da Deficiência e Direitos Humanos (ISCSP-ULisboa, 2019), em 2017 tinham sido 636 e em 2018 foram 1093 as pessoas com deficiência e incapacidade que recorreram a esta medida. Assim, podemos observar uma variação de mais do dobro na utilização da medida de 2017 para 2019.

### **2.1.6. Investe Jovem**

Tratando-se de um apoio à criação do próprio emprego, a medida Investe Jovem prevê um apoio financeiro ao investimento e apoio técnico na área do empreendedorismo para reforço de competências e para a estruturação e consolidação do projeto. É direcionado a jovens com idade igual ou superior a 18 anos e inferior a 30 anos, inscritos como desempregados no IEFP, e que possuam uma ideia de negócio viável e formação adequada para o desenvolvimento do negócio.

Esta medida surge em 2014 (Portaria n.º 151/2014, de 30 de julho) como forma de resposta ao desemprego jovem.

De acordo com o Relatório de Execução Mensal do IEFP (Direção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão, 2019), no final de 2019 esta medida de empreendedorismo registou 119 ocorrências, sendo na região Norte que os jovens mais recorreram à medida, conforme se pode observar na tabela 13.

**Tabela 13. Execução medida Investe Jovem**

Região	n	%
Norte	68	57,1
Centro	17	14,3
Lisboa e Vale do Tejo	12	10,1
Alentejo	9	7,6
Algarve	13	10,9
Total	119	100

Fonte: Direção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão, 2019

Conforme se pode observar, não se trata de uma medida com grande expressividade, comparativamente com as restantes e atendendo às prioridades ao nível do emprego jovem.

### **2.1.7. COOPJOVEM**

O programa COOPJOVEM é criado em 2009, com a Portaria 985/2009, de 4 de outubro, enquanto uma das medidas governamentais do Garantia Jovem. Este programa é gerido pela CASES e procura promover a criação de cooperativas por parte de jovens empreendedores. De acordo com o artigo 3.º da Portaria 354/2015, de 13 de outubro em vigor, dedicado aos destinatários, o público-alvo do programa são os jovens:

- com idade compreendida entre os 18 e os 29 anos à data da apresentação da candidatura;
- com, pelo menos, o nível 2 de qualificação com referência à data da apresentação da candidatura;
- considerados jovens NEET, ou seja, jovens que não trabalham, não estudam e não se encontram em formação.

O apoio aos jovens contempla: i) uma bolsa; ii) o apoio técnico com mentoria, formação e acompanhamento; iii) acesso a uma linha de crédito; iv) apoio à criação e instalação da cooperativa.

No site da CASES, não se encontra disponibilizada informação acerca dos diferentes apoios concedidos ao longo dos anos.

### **2.1.8. Análise transversal das Políticas públicas de promoção da criação de postos de trabalho dirigidos a pessoas em situação de vulnerabilidade**

De uma análise às diferentes políticas públicas apresentadas neste ponto, (sistematizadas no Apêndice IV), verificamos que três são de âmbito gerais, dirigidas aos diferentes públicos-alvo e cinco dirigidas a públicos específicos: pessoas com deficiência e incapacidade, jovens e beneficiários de RSI. A entidade gestora da maioria das medidas apresentadas é o IEFP ou estruturas de apoio, com exceção do programa COOPJOVEM.

Trata-se sobretudo de incentivos à contratação que carecem de um modelo de acompanhamento específico e cuja utilização pode não ser direta, nem exclusiva de OES. Estes incentivos parecem poder constituir um recurso, sobretudo por via das organizações que se assumem como entidades de apoio ao IEFP (GIP, Centros de Recursos), ou como forma de incentivo aos empregadores no trabalho de mediação entre oferta e procura do mercado de trabalho. Importa, todavia, salientar que para os beneficiários das medidas, não se trata de integrar um emprego, uma vez que o seu estatuto não é de trabalhador, mas sim de trabalho socialmente necessário ou estagiário.

Apesar de não termos acesso aos apoios concedidos no âmbito do COOPJOVEM, as medidas de promoção do autoemprego não parecem constituir um recurso muito utilizado por parte dos jovens.

## **2.2. Políticas públicas de apoio ao acesso e sucesso de percursos laborais inclusivos de pessoas em situação de vulnerabilidade**

Para além das medidas de incentivo à criação de posto de trabalho dirigidas a empregadores de pessoas em situação de vulnerabilidade, interessa-nos particularmente focar a nossa atenção nas medidas de política pública que permitem o acompanhamento por parte de OES para apoio à inserção e manutenção de um emprego digno. Assim, passamos a analisar medidas orientadas para as entidades que medeiam a oferta e procura e/ou desenvolvem as competências da população ativa no sentido de aumentar as suas possibilidades de autonomia no mercado de trabalho.

Apresentamos de seguida uma análise de mecanismo que apresentam uma heterogeneidade significativa entre si, desde a duração do acompanhamento, à antiguidade, à entidade gestora e a todo o modelo de intervenção. Passamos à descrição e caracterização das seguintes medidas que consideramos constituírem recursos para o acesso e sucesso dos percursos laborais das pessoas acompanhadas: o Rendimento Social de Inserção (RSI); o Programa de Contrato Local de Desenvolvimento Social (CLDS); o Programa Escolhas; o Portugal Inovação Social; os Apoios à integração, manutenção e reintegração no mercado de trabalho de pessoas com deficiência e incapacidade; e o Modelo de Apoio à Vida Independente (MAVI) e respetivos Centros de Apoio à Vida Independente (CAVI).

### **2.2.1. Rendimento Social de Inserção**

O Rendimento Social de Inserção (RSI) encontra os seus primórdios na Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias sobre critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social (Recomendação 92/441/CEE). Tal Recomendação encontra-se espelhada no Programa do XIII Governo Constitucional apresentado na Assembleia da República a 8 de novembro de 1995, prevendo a introdução do Rendimento Mínimo Garantido. Assim, a 28 de maio de 1996, é aprovada a proposta de Lei que criou o Rendimento Mínimo Garantido. Em 2003, com a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, é revogado o rendimento mínimo garantido previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho, e criado o RSI. Trata-se de uma prestação incluída no subsistema de solidariedade e de um programa de inserção social com vista a assegurar às pessoas e aos 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 (Art.1º da Lei 13/2003).

A medida prevê dois mecanismos especificamente vocacionados para o acompanhamento dos beneficiários, a saber o contrato de inserção e o plano individual de emprego (Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho). O contrato de inserção corresponde ao conjunto de ações estabelecidas de acordo com as características e condições do requerente e dos membros do agregado familiar, que tem como objetivo incentivar a autonomia das famílias, através do trabalho e de outras formas de integração social. Quando o contrato de inserção estabelecer ações de inserção profissional, promovidas pelos serviços públicos de emprego, os beneficiários ficam obrigados a aceitar um plano pessoal de emprego, o qual passa a fazer parte integrante do respetivo contrato de inserção. O contrato de inserção deve ser celebrado no prazo máximo de 45 dias após a atribuição da prestação do RSI pelo técnico gestor do processo, pelo titular e, se for caso disso, pelos restantes membros do agregado familiar que o devam cumprir (Departamento de Prestações e Contribuições, 2020).

De acordo com os resultados da aplicação de questionário aplicado pela CNIS às suas associadas e apresentado na reunião Nacional Protocolos RSI de 2018, existiam então 115 OES com Protocolo RSI. Cada equipa RSI acompanhava, em média, cerca 229 agregados familiares.

O *website* da entidade gestora da medida, a saber, o Instituto de Segurança Social I.P não apresenta dados sobre as OES com os quais estabelece acordos de cooperação no âmbito dos protocolos RSI.

## 2.2.2. Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social

O Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social encontra-se atualmente na sua 4ª geração – CLDS-4G. Surge em 2007 e tem sido sucessivamente reaprovaado, até à atual edição da medida com a Portaria n.º 179-B/2015, de 17 de junho. Trata-se de uma medida de política pública financiada maioritariamente pelo Fundo Social Europeu e pela contribuição pública nacional, com uma proporção de 85% e 15% respetivamente. A entidade gestora do programa é o Instituto de Segurança Social I.P, sendo as Câmaras Municipais as entidades promotoras. Estas selecionam entidades da economia social enquanto coordenadoras dos projetos a serem implementados numa duração de 36 meses.

O programa tem por missão promover a inclusão social de grupos populacionais que revelem maiores níveis de fragilidade social num determinado território. Estrutura-se em quatro eixos, sendo o primeiro aquele que mais nos interessa, uma vez que se foca explicitamente nas áreas do Emprego, da Formação e da Qualificação. O público-alvo mais específico e que cruza com o objeto desta investigação, são os designados desempregados em situação crítica de pobreza.

Apresenta-se como um modelo de intervenção assente no desenvolvimento territorial e de proximidade, numa ação integrada de diferentes agentes e recursos localmente disponíveis.

Iniciado em 2020, esta 4ª geração do programa, financiou 143 projetos a serem implementados por OES, conforme se pode verificar na tabela 14. Os projetos apresentam um valor mínimo de 330.000€ e um valor máximo de 576.000€, numa média de 472.742,66€ por projeto, distribuídos entre o Centro, o Norte e o Alentejo enquanto territórios elegíveis.

**Tabela 14. Projetos financiados pelo programa CLDS-4G**

TERRITÓRIO	Nº PROJETOS	MONTANTE EM €
Alentejo	34	14 851 800
Centro	60	28 581 200
Norte	49	24 169 200

Total	143	67 602 200
-------	-----	------------

Fonte: Regulamento CLDS-4G

### 2.2.3. Programa Escolhas

O programa Escolhas é criado em 2001 com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de janeiro. Iniciou em dezembro de 2020 a sua 8ª geração, sendo financiado por receitas gerais do Orçamento do Estado e por Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), no âmbito do Portugal 2020. As OES apresentam as suas candidaturas ao Alto Comissariado para as Migrações, I.P. para implementarem projetos com uma duração de um ano, prorrogável por mais um ano. A missão do programa Escolhas é de promover a inclusão social, através de medidas de educação, formação e qualificação, emprego e empreendedorismo, bem como a dinamização comunitária, a participação e a cidadania. Estrutura-se em torno de três áreas estratégicas de intervenção, sendo a primeira especificamente vocacionada para a Educação, Formação e Qualificação e a segunda para o Emprego e Empreendedorismo. Os projetos devem dirigir-se a crianças e jovens entre os 6 e os 25 anos, provenientes de contextos mais vulneráveis, particularmente descendentes de migrantes e crianças e jovens ciganos/as. De entre as 10 situações de vulnerabilidade do público-alvo do programa, para além daquelas relacionadas com questões escolares, destacam-se as que se dirigem aos jovens: em desocupação (NEET), em situação de desemprego e trabalho precário, com comportamentos desviantes, detidos em estabelecimentos prisionais, que sejam vítimas de quaisquer formas de violência e/ou discriminação (Art. 4.º Regulamento Escolhas).

O modelo de intervenção do Escolhas assenta numa abordagem integrada e territorializada, geradora de processos participativos e capacitadores. Os princípios gerais a que os projetos devem obedecer, espelhados no Artigo 5º do regulamento do programa, são os seguintes:

- Política pública – contribuir para a implementação de medidas de política pública dirigidas ao público-alvo, em articulação com a respetivas áreas governativas;
- Planeamento estratégico – estabelecer um diagnóstico e definir objetivos, indicadores, metas e o impacto nos participantes;

- Parcerias – articular com outros atores territoriais;
- Participação – garantir o envolvimento dos diferentes *stakeholders*;
- Diálogo intercultural – visar o conhecimento mútuo e a convivência entre grupos e culturas;
- Mediação – favorecer intervenções de proximidade com as comunidades, adaptando-se às suas necessidades;
- Inovação – criar soluções inovadoras, potenciando os recursos locais;
- Sustentabilidade – assegurar a intervenção pós-término do projeto;
- Igualdade e Não discriminação – promover a igualdade de género e combater todas as formas de discriminação, incluindo a interseccional;
- Prevenção de comportamentos hostis e combate à violência;
- Inclusão digital – promover o desenvolvimento de competências digitais;
- Integração – facilitar a plena integração de residentes de diferentes nacionalidades e ascendências, origens sociais, económicas e religiosas.

Uma vez que a 8ª geração de projetos Escolhas ainda não iniciou e as respostas das candidaturas ainda não são conhecidas, apresentamos na tabela 15 o número de projetos E7G implementados por OES nas diferentes regiões de Portugal.

**Tabela 15. Projetos E7G financiados pelo programa Escolhas**

TERRITÓRIO	Nº PROJETOS
Ilhas	3
Algarve	4
Alentejo	11
Lisboa	36
Centro	19
Norte	30
Total	103

Fonte: website do programa Escolha

#### **2.2.4. Portugal Inovação Social**

A iniciativa pública Portugal Inovação Social visa promover a inovação social e dinamizar o mercado de investimento social em Portugal, com foco nas áreas Cidadania e Comunidade; Educação; Emprego; Inclusão Digital; Inclusão social; Incubadoras de Inovação Social; Justiça e Saúde. Assenta em quatro medidas, a saber: i) Capacitação para o Investimento Social, ii) Títulos para o Impacto; iii) Fundo para a Inovação Social; e iv) Parcerias para o Impacto. Focaremos a nossa atenção nesta última, por tratar-se da implementação de Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social, ou seja, de projetos que revelem capacidade para serem socialmente empreendedores na resposta a problemas sociais. Financia a criação, implementação e crescimento de projetos de inovação social, assegurando 70% das suas necessidades de financiamento, devendo o restante ser assegurado por investidores sociais (públicos ou privados).

O modelo de intervenção assenta nos pilares da abordagem da inovação social, que passamos a definir de acordo com o glossário do programa:

- Problema social – “o risco de inibição ou inibição efetiva da qualidade de vida ou das perspetivas de desenvolvimento de um ou vários grupos sociais atuais ou vindouros”;
- Empreendedorismo Social – “processo de implementação e desenvolvimento de ideias inovadoras para responder a problemas comunitários, visando um fim social e, frequentemente, também económico”;
- Inovação Social – “ocorre quando é gerada uma nova resposta a um problema social, diferenciada das convencionais, que promove a autonomia e gera impacto social positivo, com utilização eficiente de recursos”.

Assim, no âmbito da Portugal Inovação Social, para que um projeto seja considerado uma Iniciativa de Inovação e Empreendedorismo Social, é necessário cumprir os seguintes três requisitos: existir um problema social, a solução proposta ser diferenciada e o projeto ter potencial de impacto social.

O financiamento aos projetos, via Portugal 2020, é de 3 anos. Já foram apoiados, desde 2014, nas quatro medidas da iniciativa Portugal Inovação Social, 465 projetos, num total de 59 061 972€. No que respeita às Parcerias para o Impacto, foram apoiados, num total de 48 330 139€, 252 projetos, 106 dos quais na área da inclusão social, 42 da educação, 39 da saúde e 22 do emprego.

**Tabela 16. Áreas de intervenção dos projetos financiados pela iniciativa Portugal Inovação Social**

ÁREAS DE INTERVENÇÃO	Nº PROJETOS	MONTANTE EM €
Inclusão Social	106	18 398 432
Educação	42	8 907 667
Saúde	39	6 810 502
Emprego	22	3 723 676
Incubadoras de Inovação Social	20	4 843 709
Cidadania e Comunidade	11	2 565 407
Justiça	5	1 386 089
Inclusão digital	1	50 457
Total	252	48 330 139

Fonte: website Portugal Inovação Social, disponível em: [Projetos | Portugal Inovação Social \(portugal2020.pt\)](https://portugal2020.pt)

Num cálculo de média simples, cada projeto foi apoiado com cerca de 192.000 euros, sendo que a região Norte acumula 41,7% (n=105) da totalidade dos projetos. De salientar que para esta medida, a região de Lisboa não é contemplada, o que deixa a região Norte como a mais populosa.

**Tabela 17. Projetos financiados pela iniciativa Portugal Inovação Social**

TERRITÓRIO	Nº PROJETOS	MONTANTE EM €
Algarve	16	22 153 286
Alentejo	19	15 048 451
Centro	94	2 738 486
Norte	105	2 542 738
Multirregiões	18	5 847 177

Total	252	48 330 139
-------	-----	------------

Fonte: website Portugal Inovação Social, disponível em: [Projetos | Portugal Inovação Social \(portugal2020.pt\)](http://Projetos | Portugal Inovação Social (portugal2020.pt))

### **2.2.5. Apoios à integração, manutenção e reintegração no mercado de trabalho de pessoas com deficiência e incapacidade**

Dirigidas simultaneamente aos empregadores de pessoas com deficiência e incapacidade e a estas últimas, são três as modalidades de apoio à integração, manutenção e reintegração no mercado de trabalho: i) informação, avaliação e orientação para a qualificação e emprego; ii) apoios à contratação com possibilidade de adaptação de postos de trabalho e eliminação de barreiras arquitetónicas; iii) acompanhamento pós-colocação. Estas diferentes modalidades estão consagradas no Decreto-Lei n.º 290/2009, de 12 de outubro, alterado pela Lei n.º 24/2011, de 16 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 131/2013, de 11 de setembro e pelo Decreto-Lei n.º 108/2015, de 17 de junho, que o republica.

A primeira modalidade visa apoiar as pessoas com deficiência e incapacidade na tomada de decisões vocacionais, promovendo a avaliação da funcionalidade e incapacidade, bem como definição do plano pessoal de emprego, identificando as etapas e os meios mais adequados para as atingir.

Os apoios à contratação têm uma duração de 6 meses e visam promover a inserção no mercado de trabalho de pessoas com deficiência e incapacidade através de processos de mediação entre as mesmas e as entidades empregadoras. Integram dois tipos de medidas relativas, ora vocacionadas para os empregadores, ora diretamente para as pessoas com deficiência e incapacidade. As primeiras respeitam à acessibilidade e à adaptação ao posto de trabalho. Nestes casos, os apoios à adaptação de postos de trabalhos e eliminação de barreiras arquitetónicas visam compensar os empregadores dos encargos decorrentes da contratação de pessoas com deficiência e incapacidade, ou manutenção no emprego nos casos de deficiência ou incapacidade adquirida. O segundo tipo de medidas, direcionado para as pessoas com deficiência e incapacidade, visa o desenvolvimento de competências gerais de empregabilidade, a procura ativa de emprego e a criação do próprio emprego.

A última modalidade, de acompanhamento pós-colocação, visa a manutenção no emprego e a progressão na carreira da pessoa com deficiência e incapacidade. Este apoio tem uma duração de 12 meses, podendo ser prorrogado até 24 meses, em casos excecionais de situação de pessoas com deficiências ao nível das funções mentais.

Através de apoio técnico, o acompanhamento ao trabalhador e à entidade empregadora refere-se aos seguintes aspetos: adaptação às funções a desenvolver e ao posto de trabalho; integração no ambiente sociolaboral da empresa; desenvolvimento de comportamentos pessoais e sociais adequados ao estatuto de trabalhador; acessibilidade e deslocações para as instalações da empresa por parte dos trabalhadores com deficiência.

De acordo com o Relatório de Execução Mensal do IEFP (Direção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão, 2019), no final de 2019 estas medidas registaram 11.538 ocorrências, conforme se pode observar na tabela 18.

**Tabela 18. Execução medida Investe Jovem**

Delegações regionais	Informação, avaliação e orientação (n)	Apoios à contratação e acompanhamento pós-colocação (n)
Norte	1119	452
Centro	2247	1608
Lisboa e Vale do Tejo	1540	1573
Alentejo	547	528
Algarve	284	133
Serviços Centrais	0	525
+ Centros de gestão participada	982	0
Total	6719	4819

Fonte: Direção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão, 2019

O IEFP não apresenta os dados dos apoios à contratação com possibilidade de adaptação de postos de trabalho e eliminação de barreiras arquitetónicas e o acompanhamento pós-colocação de forma desagregada. Todavia o Observatório da Deficiência e Direitos Humanos (ISCSP-ULisboa, 2019), apresenta esses dados desagregados. Assim, é possível verificar que, em 2017, foram apoiadas apenas 6 pessoas com adaptação de postos de trabalho e eliminação de barreiras arquitetónicas e em 2018 nenhuma. Relativamente ao acompanhamento pós-colocação entre 2017 e 2018 foram apoiadas 6.691 pessoas (3.053 e 3.638 respetivamente).

## **2.2.6. Modelo de Apoio à Vida Independente/Centros de Apoio à Vida Independente**

O modelo de Apoio à Vida Independente (MAVI) é fundado em 2017 consubstanciando-se em experiências-piloto por via da criação de Centros de Apoio à Vida Independente (CAVI), com o Decreto-Lei n.º 129/2017, de 9 de outubro. No final da fase piloto, o modelo foi reafirmado através da Portaria n.º 287/2020, de 16 de dezembro. Este mecanismo é dirigido a pessoas com deficiência e incapacidade, sendo cofinanciado no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e tendo como entidade gestora o Instituto Nacional para a Reabilitação, I. P. (INR, I. P.). De acordo com o enquadramento legislativo, trata-se de uma mudança paradigmática, na medida em que representa uma inversão da tendência de institucionalização e dependência familiar. Inscreve-se numa tendência legislativa mais abrangente de promoção de autonomização, como é o caso do novo regime jurídico do maior acompanhado introduzido no Código Civil Português pela Lei nº 49/2018 de 14 de agosto. Em vigor desde fevereiro 2019, este modelo consagra o regime jurídico do maior acompanhado, introduzindo um novo paradigma de proteção sem incapacitar, passando de um modelo de substituição para um modelo de acompanhamento.

O MAVI e conseqüente criação, organização, funcionamento e reconhecimento do CAVI, implementados por OES, tem como foco o desenvolvimento da atividade de assistência pessoal, visando o aumento da inclusão da pessoa com deficiência e incapacidade. Os CAVI foram criados enquanto núcleos autónomos nas OES com estatuto de ONGPD e IPSS. Estão previstas, entre várias outras atividades de assistência, as seguintes, relacionadas diretamente com a inserção sociolaboral:

- Atividades de apoio em contexto laboral;
- Atividades de apoio à frequência de formação profissional;
- Atividades de apoio à frequência de ensino superior e de investigação;
- Atividades de apoio na procura ativa de emprego.

O modelo de intervenção baseia-se na coconstrução de plano individualizado de assistência pessoal, e pauta-se pelos seguintes princípios orientadores: universalidade, autodeterminação, individualização, funcionalidade dos apoios, inclusão, cidadania, participação e igualdade de oportunidades.

Candidataram-se a esta medida 51 projetos piloto, tendo sido aprovadas 35, 13 dos quais na Região Norte, conforme tabela 19.

**Tabela 19. Lista de Projetos dos Centros de Apoio à Vida Independente Aprovados**

Região	n	%
Norte	13	37,1
Centro	9	25,7
Lisboa	6	17,1
Alentejo	5	14,3
Algarve	2	5,7
Total	35	100

Fonte: website do INR, disponível em: [https://www.inr.pt/projetos\\_piloto\\_mavi](https://www.inr.pt/projetos_piloto_mavi)

### **2.2.7. Análise transversal das políticas públicas de acesso e sucesso de percursos laborais inclusivos de pessoas em situação de vulnerabilidade**

De uma análise às diferentes políticas públicas apresentadas neste ponto, (sistematizadas no Apêndice V), verificamos que se trata essencialmente de programas aos quais as OES podem candidatar-se para desenvolver projetos de apoio à inserção de pessoas em situação de vulnerabilidade. Com efeito, com exceção dos apoios à integração, manutenção e reintegração no mercado de trabalho, correspondentes à única medida direcionada especificamente para o objeto de estudo desta investigação, as restantes políticas dirigem-se à apresentação de candidaturas em várias áreas de inclusão social. As OES podem então candidatar-se a financiamento, comprometendo-se a atingir metas que respondem às prioridades políticas estabelecidas nos enquadramentos legislativos e normativos. O emprego e a qualificação constituem uma das prioridades destes programas e dirigem-se a um conjunto alargado de públicos em situação de vulnerabilidade. Verificamos uma diversidade de apoio com variedade de: i) antiguidade - desde o RSI nascido em 1996 ao CAVI datado de 2017; ii) das entidades públicas gestoras – IEFP, INR, ISS; iii) do tipo de financiamento - nacionais e comunitários relacionados com o quadro em vigor do Portugal 2020; e; iv) da duração

dos projetos elegíveis - entre 1 e 3 anos. Paralelamente, é possível observar algumas regularidades nos modelos de intervenção, a saber:

- Abordagem integrada de âmbito territorial e de proximidade;
- Procura de autonomização dos beneficiários e de se constituir como política social ativa;
- Promoção de formas de inovação.

### **2.3. Programas de financiamento privado de fomento à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade**

Neste ponto abordamos três programas que não são financiados pelas políticas públicas nacionais ou comunitárias. São apresentados dois mecanismos financiados por instituições por instituições bancárias: o Programa Incorpora e o Prémio FACES , bem como um mecanismo financiado por três países extracomunitários: o EEA Grant.

À imagem dos mecanismos analisados no ponto anterior, os três que apresentamos agora constituem oportunidades para as OES se candidatarem a financiamento, comprometendo-se com metas associadas às prioridades em vários domínios de inclusão social. Começamos por apresentar o único mecanismo dirigido especificamente ao objeto de estudo desta investigação: o Programa Incorpora. Com efeito, após a extinção da medida de política pública das Empresas de Inserção<sup>30</sup>, a qual focava o acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para uma integração laboral, não existe nenhuma medida de fomento deste subsector específico. Assim, o programa Incorpora constitui o único em vigor que se foca exclusivamente no trabalho de mediação entre a oferta e a procura para a integração laboral de pessoas afastadas do mercado de trabalho.

#### **2.3.1. Programa Incorpora**

O programa Incorpora surge em 2006 em Espanha e é implementado em Portugal em 2017, sendo então financiado pela Fundação La Caixa, com o Banco BPI e a CaixaBank. Trata-se de um mecanismo especificamente vocacionado para a inserção sócio laboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, quer por conta de outrem ou por conta

---

<sup>30</sup> Decreto-Lei n.º 13/2015, de 26 de janeiro, o qual revogou a Portaria n.º 348-A/98, de 16 de junho

própria, estando o autoemprego contemplado nas linhas de atuação do Programa. Trata-se, todavia, essencialmente de um programa de intermediação entre o tecido empresarial e os beneficiários em risco de vulnerabilidade. O programa identifica fatores pessoais, familiares e socioeconómicos que constituem risco de vulnerabilidade. Nos fatores de risco de tipo pessoal são identificados, nomeadamente, a baixa qualificação, o fracasso escolar, os vícios, as doenças, a incapacidade, a etnia, o desenraizamento ou a entrada para a prisão. Os fatores de tipo familiar incluem, por exemplo, o facto de a pessoa ter sofrido situações de abuso ou de violência. E, por fim, são identificados fatores de risco de tipo socioeconómico, como viver num ambiente desfavorável, não ter rendimentos ou ter um rendimento mínimo, estar em situação laboral precária, exercer a prostituição, não ter casa, ser vítima de racismo, ser estrangeiro e estar no país em situação irregular e a ausência de círculos sociais, entre outros.

O modelo de intervenção, sistematizado nos referenciais disponibilizados no *website* do programa - “Guia da Metodologia Incorpora” e “Modelo Incorpora” - assenta no trabalho em rede e no conhecimento das necessidades do mercado de trabalho. As fases de implementação do programa são:

- o Acompanhamento – por via de um itinerário personalizado e da capacitação da pessoa atendida;
- a Profissionalização – da equipa de acompanhamento, na procura de uma melhoria contínua das entidades sociais;
- o Apoio e Assessoria do pessoal técnico – do processo de inserção.

O Programa Incorpora mantém o acompanhamento à pessoa, durante todo o processo de integração sociolaboral. Permite a cada pessoa em situação ou em risco de exclusão social definir um itinerário próprio, com a assessoria do pessoal técnico. O Incorpora impulsiona e dá apoio à pessoa, qualquer que seja o seu ponto de partida, para avançar para a inserção laboral, por conta de outrem ou própria, já que o autoemprego também está contemplado dentro das linhas de atuação do Programa.

Se a pessoa tem um distúrbio de saúde mental ou é/foi uma pessoa privada de liberdade, o Incorpora oferece linhas de atuação específicas, tais como, o Incorpora Saúde Mental e o Reincorpora, considerando as especificidades dessas situações. Caso o itinerário da pessoa assim o estabelecer, os pontos de formação permitem oferecer capacitação em competências transversais, técnicas ou específicas para

melhorar a sua empregabilidade. O Incorpora Jovem oferece formação especializada para jovens em risco de exclusão e apoia-os para conseguir a inserção laboral ou possibilitar o seu regresso ao sistema educativo.

O programa encontra-se estruturado em torno de responsáveis regionais e entidades locais da economia social que constituem a rede Incorpora. À data de dezembro 2020, o programa estava implementado em 44 OES, conforme tabela 20, distribuídas por todo o território continental. A distribuição geográfica não é uniforme, sendo a Área Metropolitana de Lisboa aquela que totaliza a maior incidência de organizações, com 40,9% (n=18).

**Tabela 20. Organizações da Economia Social da Rede Incorpora Portugal**

TERRITÓRIO	DISTRITO	Nº PROJETOS
Algarve	Faro	5
Alentejo	Beja	3
Área Metropolitana de Lisboa	Lisboa	13
	Setúbal	5
Centro	Coimbra	5
	Viseu	3
Norte	Porto	8
Total		44

Fonte: website Programa Incorpora, disponível em: <https://pt.incorpora.org/>

### **2.3.2. Prémio FACES – Financiamento e Apoio para o Combate à Exclusão Social**

O prémio Financiamento e Apoio para o Combate à Exclusão Social (FACES) foi criado em 2007 e apoia anualmente projetos apresentados por OES. O apoio assume a forma de donativo (Art. 4º. do regulamento) a cargo da Fundação Montepio.

Trata-se de um financiamento a projetos de intervenção social que promovam três áreas: i) a empregabilidade das pessoas com deficiência; ii) a inclusão de crianças e jovens em situações de risco; iii) as respostas inclusivas para famílias vulneráveis e

peças sem-abrigo. As três áreas são transversais ao nosso objeto de estudo, todavia a primeira constitui um contributo mais direto. Com efeito, a empregabilidade das pessoas com deficiência, é concebida com vista a apoiar iniciativas que facilitem a aproximação ao mercado de trabalho, promovam a inclusão efetiva nas organizações ou reforcem o desenvolvimento de competências técnicas e/ou pessoais.

Os critérios de seleção prioritários das candidaturas são:

- Inovação social;
- Parcerias;
- Sustentabilidade;
- Avaliação;
- Potencial de impacto social.

Desde 2017 foram apoiadas 51 iniciativas de OES, num valor total de cerca de 900'000 euros, e num apoio médio de cerca de 18'000 euros.

**Tabela 21. iniciativas apoiadas pelo Prémio FACES**

ÁREA DE INTERVENÇÃO	Nº PROJETOS			TOTAL PROJETOS POR ÁREA
	2017	2018	2019	
i) a empregabilidade das pessoas com deficiência	9	8	9	26
ii) a inclusão de crianças e jovens em situações de risco	2	4	2	8
iii) as respostas inclusivas para famílias vulneráveis e pessoas sem-abrigo	7	6	4	17
	18	18	15	51
Total				

Fonte: website Fundação Montepio, disponível em:

<https://www.montepio.org/institucional/fundacao-montepio/faces-financiamento-apoio-combate-exclusao-social/>

Se atendermos apenas à primeira medida, em 2019 foram recebidas 36 candidaturas ao Prémio FACES, sendo apoiadas 9, que se distribuem da seguinte forma pelos distritos portugueses: Lisboa (n=3), Porto (n=2), Guarda (n=1), Coimbra (n=1), Setúbal (n=1), Santarém (n=1).

### **2.3.3. Programa Cidadãos Ativ@s**

O programa Cidadãos Ativ@s é fundado em 2018 e será implementado até 2024, sendo sucedâneo do Programa Cidadania Ativa 2013-2016. Trata-se de um Programa denominado de EEA Grants, tendo três países financiadores: Islândia, Liechtenstein e Noruega. Estas bolsas estão disponíveis em vários países europeus e, em Portugal, a sua entidade gestora é a Fundação Calouste Gulbenkian, em consórcio com a Fundação Bissaya Barreto. Os projetos financiados são divididos em duas categorias: i) os “Pequenos projetos” - com um custo total apoiável entre 10.000 e 30.000 euros e com duração até 18 meses; ii) os “Grandes projetos” - com um custo total apoiável superior a 30 000 euros e igual ou inferior a 120.000 euros e com duração máxima de 30 meses.

O programa tem três eixos de intervenção: fortalecer a Sociedade Civil, reforçar a cidadania ativa, e empoderar os grupos vulneráveis. Neste último eixo, são elegíveis as seguintes atividades dirigidas a diferentes públicos-alvo:

- Adoção de métodos participativos e/ou soluções inovadoras em resposta às necessidades dos grupos vulneráveis;
- Inclusão e resposta a necessidades sociais, nomeadamente relacionadas com pessoas portadoras de deficiência;
- Apoio a jovens em risco de exclusão social, incluindo de comunidades marginalizadas, de forma a promover percursos sociais e profissionais de sucesso;
- Apoio a vítimas de violência doméstica e sexual, incluindo a sua reabilitação física, psicológica e social;
- Apoio à integração, nas suas várias vertentes, de refugiados, migrantes, pessoas de etnia cigana e outros grupos minoritários;
- Apoio à integração de ex-reclusos, pessoas sem-abrigo e outros grupos marginalizados ou em risco, nomeadamente através da arte, do desporto ou da cultura;

- Apoio à mobilização do conhecimento dos mais velhos para benefício e inclusão das gerações mais novas de comunidades marginalizadas, nomeadamente através da cooperação intergeracional e de iniciativas de mentoria.
- Apoio a programas de formação para a capacitação económica de indivíduos vulneráveis, com o objetivo de promover a sua integração no mercado de trabalho.

Apesar de todas as atividades estarem direta ou indiretamente dirigidas ao nosso objetivo de investigação, o último está particularmente direcionado.

Os critérios de seleção prioritários são a coerência entre os objetivos, atividades, resultados e impacto esperado do projeto, a par da clareza e adequação da metodologia proposta para resolver os problemas identificados no diagnóstico.

Estão a ser apoiados 11 projetos, no âmbito do eixo 3, com o objetivo de empoderar grupos vulneráveis.

### **2.3.5. Análise transversal dos programas de financiamento privado de fomento à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade**

De uma análise aos três mecanismos de fomento à inclusão social, financiados por outras fontes que não o Orçamento do Estado e os fundos comunitários (sistematizados no Apêndice VI), detalhamos informação referente ao Programa Incorpora, ao Prémio FACES e ao Programa Cidadãos Ativ@s.

Comparativamente com as políticas públicas analisadas, verificamos um foco maior nestes mecanismos no que respeita à procura de inovação social. Com efeito, trata-se de um conceito explicitado, de forma mais ou menos incisiva, nos três programas analisados.

Todos os mecanismos são dirigidos a públicos-alvo gerais, destacando ainda assim alguns como os jovens ou as pessoas com deficiência e incapacidade.

### **3. O lugar do acompanhamento nas políticas públicas e privadas**

Dos mecanismos analisados neste primeiro capítulo de resultados, verificamos grandes disparidades sobre o lugar que o acompanhamento ocupa nos diferentes enquadramentos legislativos e normativos. Assim, este ponto foca-se nesse trabalho de acompanhamento, salientando o perfil da equipa e especificamente do agente de inserção sociolaboral. Por se tratar do objeto de estudo desta investigação, optamos por autonomizar estas variáveis associadas ao trabalho desenvolvido pelos profissionais que acompanham os beneficiários dos mecanismos e, como tal, analisar de forma transversal estas variáveis nos diferentes programas de apoio.

De todos os mecanismos analisados neste capítulo, apenas cinco apresentam, de forma explícita, informação orientadora para a equipa de acompanhamento da pessoa em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral. Embora o IEFP e as suas estruturas de apoio<sup>31</sup> ofereçam orientações uniformizadas para os animadores/técnicos de emprego sobre a intervenção junto dos destinatários, tal não se encontra explicitado nos regulamentos e portarias. Como tal, focaremos agora a nossa atenção no lugar que a metodologia de acompanhamento ocupa nos programas, analisando apenas o RSI, o Programa Incorpora, o CAVI e o E8G, por apresentarem, de forma clara, orientações para o acompanhamento. Passaremos a analisar agora a equipa de trabalho, com especial destaque para o perfil do que classificamos como agente de inserção, no âmbito das medidas do RSI, CLDS-4G, E8G, CAVI, Estágio ATIVAR.PT e Programa Incorpora. Algumas medidas identificam o perfil da equipa, todavia não especificamente nas dimensões de acompanhamento, como veremos na segunda parte deste ponto.

#### **3.1. A metodologia de acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade**

O RSI menciona explicitamente a elaboração, pela equipa em conjunto com o beneficiário, de um programa de inserção. Este é consubstanciado num contrato de inserção que integra um conjunto de ações, faseadas no tempo, estabelecido de acordo com as características e condições do agregado familiar do requerente da prestação,

---

<sup>31</sup> Centros de Recursos, GIP, Centros de emprego apoiado, Centros de reabilitação profissional de gestão participada

com vista à plena integração social dos seus membros. É explicitado um conjunto de elementos que consideramos constituir uma orientação para o trabalho da equipa de acompanhamento. Com efeito, de acordo com o Artigo 16.º da Portaria n.º 253/2017, de 8 de agosto, o contrato deve basear-se num diagnóstico social, contendo os seguintes aspetos que são considerados relevantes para a caracterização da situação socioeconómica do requerente e do seu agregado familiar, nomeadamente: a) Identificação do requerente e das pessoas que com este vivam em economia comum; b) Relações de parentesco entre o requerente e as pessoas que com ele vivam em economia comum; c) Rendimentos e situação patrimonial, financeira e económica do requerente e dos restantes membros do agregado familiar; d) Identificação de situações determinantes da dispensa de disponibilidade ativa para a inserção profissional; e) Identificação dos principais problemas e das situações jurídico-legais, que condicionam a autonomia social e económica do requerente e dos membros do agregado familiar; f) Identificação das capacidades e potencialidades, reveladas pelo requerente e pelos membros do seu agregado familiar que devem celebrar o contrato de inserção; g) Identificação das ações que o requerente e os membros do seu agregado familiar devem prosseguir com vista à plena integração social e profissional, nomeadamente no âmbito do plano pessoal de emprego, elaborado pelos serviços públicos de emprego, com vista à sua integração no contrato de inserção. O contrato de inserção deve integrar os objetivos que se propõe atingir, as ações que se perspetivam como adequadas aos objetivos em causa, bem como a inventariação e a origem dos meios necessários à sua efetiva realização, por referência ao conjunto do agregado familiar e, especificamente, a cada um dos seus membros.

O referencial “Modelo Incorpora” do Programa incorpora, recorre à nomenclatura do acompanhamento, explicitando o seu papel de orientação junto da pessoa acompanhada e de inserção. Com efeito, é definido que a “função de orientação pretende que a pessoa atendida possa identificar as suas preferências, motivações, expectativas, interesses, necessidades e competências, considerando a visão estratégica do mercado de trabalho. A função de inserção centra-se em facilitar o acesso ao posto de trabalho e mantê-lo” (Modelo Incorpora, p. 80). O manual do Modelo Incorpora faz igualmente uma menção para a gestão e o desenvolvimento dos recursos humanos das OES, ao referir que a retenção de profissionais nas entidades sociais constitui um desafio e que a rotação existente dificulta a necessária cumplicidade para realizar o acompanhamento às pessoas atendidas e às empresas, assim como o trabalho colaborativo com o resto das entidades do território. Como tal, a organização

deverá elaborar um programa anual de formação contínua, diagnosticando as necessidades formativas das equipas.

Os CAVI também contemplam formação inicial e anual dos candidatos a assistentes pessoais. A formação inicial, num total de 50 horas, é da responsabilidade da entidade gestora – o INR e a formação anual, de 25 horas, da responsabilidade do CAVI. A formação inicial a que se refere o n.º 6 do artigo 14.º versa sobre as áreas seguintes: a) Direitos das pessoas com deficiência e vida independente; b) Ética profissional e assistência pessoal; c) Deficiência ou incapacidade, assistência pessoal e promoção da autonomia; d) Acessibilidades e comunicação; e) Fatores ambientais e produtos de apoio. Os conteúdos formativos das áreas referidas no número anterior são definidos por deliberação do conselho diretivo do INR, I. P. O MAVI e respetivos CAVI também preveem a metodologia de acompanhamento da pessoa com deficiência e incapacidade, com foco na coconstrução de um plano individual. De acordo com o Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 129/2017 de 9 de Outubro, o modelo a seguir para a elaboração do Plano individual deve incluir: a) Os dados de identificação da pessoa com deficiência ou incapacidade destinatária da assistência pessoal; b) Os dados de identificação do representante legal, quando aplicável; c) Grau de incapacidade constante do Atestado Médico de Incapacidade Multiuso ou Cartão de Deficiente das Forças Armadas; d) Identificação dos fatores do contexto que funcionam como facilitadores ou como barreiras à atividade e participação da pessoa com deficiência ou incapacidade; e) Definição da execução da assistência pessoal a prestar; f) Número de horas atribuídas e distribuição horária das diferentes atividades previstas, assegurando a flexibilidade necessária; g) Identificação do/a assistente pessoal; h) Definição do processo de monitorização e avaliação da execução da assistência pessoal; i) A data e assinatura dos/as participantes na respetiva elaboração; j) Compromisso ético celebrado entre o/a assistente pessoal e a pessoa destinatária de assistência pessoal; k) Declaração sob compromisso de honra do/a assistente pessoal, do cumprimento da condição estabelecida no n.º 3 do artigo 15.º; l) Declaração sob compromisso de honra da pessoa destinatária de assistência pessoal do cumprimento das regras estabelecidas no artigo 38.º. Trata-se de uma orientação explícita da metodologia a seguir pela equipa do projeto.

O programa Escolhas, apesar de não identificar especificamente a abordagem metodológica de trabalho a adotar pelos projetos, prevê formação inicial e ao longo de todo o processo. O Regulamento aponta para um programa de formação proposto pelo programa Escolhas, designadamente em momentos de formação residenciais, de cariz

obrigatório, tendo uma regularidade de, pelo menos, 8 ações de formação para os diferentes elementos da equipa.

### **3.2. A equipa de acompanhamento e o perfil profissional do agente de inserção sociolaboral**

Apenas alguns enquadramentos legislativos e normativos dos mecanismos analisados, mencionam a composição da equipa de trabalho, e ainda menos, o perfil profissional exigido.

No caso do RSI, é referida a necessidade de a medida ser implementada por uma equipa multidisciplinar constituída por profissionais de diferentes áreas de qualificação, a saber: serviço social, educação social. Os normativos referem-se à equipa técnica como sendo responsável pela elaboração do plano pessoal de inserção, conforme pode observar-se na tabela 22. É explicitado, na Portaria n.º 253/2017, a função do técnico gestor do processo, tendo como responsabilidades: i) o acompanhamento contínuo do contrato de inserção; ii) a prestação de informação ao titular da prestação, bem como aos elementos do agregado familiar deste, das prestações ou apoios sociais a que tenham direito, designadamente, o acesso a prestações do Fundo de Garantia de Alimentos a Menores, sempre que estejam reunidas as respetivas condições de atribuição; iii) a coordenação das ações constantes do contrato de inserção, em conjunto com as pessoas nelas envolvidas, a avaliação da respetiva eficácia e da eventual necessidade de introdução de alterações ao contrato; iv) a apresentação, referida como obrigatória, aos serviços competentes da segurança social, até ao final do 11.º mês após a atribuição da prestação do RSI, um relatório detalhado acerca do cumprimento do contrato de inserção, o qual deve incluir parecer fundamentado sobre a eventual necessidade de manutenção e ou alteração do programa em curso; v) a articulação com os parceiros do Núcleo Local de Inserção.

**Tabela 22. Perfil profissional da equipa de acompanhamento na medida RSI**

POLÍTICA	EQUIPA	PERFIL FORMAL (QUALIFICAÇÕES E EXPERIÊNCIA ANTERIOR, FORMAÇÃO ESPECÍFICA)	RESPONSABILIDADES E COMPETÊNCIAS
	Equipa multidisciplinar, constituída por áreas complementares, nomeadamente: Serviço Social, Educação Social e Psicologia Clínica e 6 ajudantes de Ação Direta	Sem informação	Efetuar atendimento sistemático, diagnóstico social, visitas domiciliárias, acompanhamento psicossocial, elaboração e acompanhamento dos Planos de Inserção, bem como a articulação com outras entidades envolvidas direta ou indiretamente no processo de inserção dos referidos agregados.
RSI	Técnico gestor do processo	Sem informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompanhar continuamente o contrato de inserção</li> <li>- Informar o titular da prestação, bem como os elementos do agregado familiar deste, das prestações ou apoios sociais a que tenham direito</li> <li>- Coordenar as ações constantes do contrato de inserção, em conjunto com as pessoas nelas envolvidas, avaliar a respetiva eficácia e eventual necessidade de introdução de alterações ao contrato.</li> <li>- Apresentar informação aos serviços competentes da segurança social, até ao final do 11.º mês após a atribuição da prestação do RSI.</li> <li>- Articular o trabalho com as restantes entidades do NLI.</li> </ul>

O regulamento do programa CLDS-4G menciona dois perfis a integrarem a equipa: o coordenador técnico e um ou mais técnicos superiores, consoante a dimensão do

projeto a implementar. A informação acerca do perfil profissional do coordenador técnico é apresentada com mais detalhe, sendo, todavia, orientado para as atividades de gestão e não explicitamente para a intervenção ao nível do acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade.

**Tabela 23. Perfil profissional da equipa de acompanhamento no Programa CLDS-4G**

POLÍTICA	EQUIPA	PERFIL FORMAL (QUALIFICAÇÕES E EXPERIÊNCIA ANTERIOR, FORMAÇÃO ESPECÍFICA)	RESPONSABILIDADES E COMPETÊNCIAS
Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) 4ª geração – CLDS-4G	Coordenador Técnico	Formação superior ou experiência profissional relevante, experiência na dinamização de parcerias reconhecida por parte dos atores locais	Gestão e trabalho em equipa; Coordenação e dinamização de parcerias; Articulação com o CLAS; Articulação com as políticas nacionais e comunitárias; Dinamização e negociação com os interlocutores considerados necessários à concretização dos objetivos do CLDS-4G
	Técnico(s) superior(es)	Formação superior nas áreas de gestão de empresas ou economia, animação sociocultural ou ciências sociais.	Sem informação

Conforme sistematizado na tabela 23, verificamos que o Coordenador Técnico deverá ter uma qualificação de nível superior ou experiência profissional relevante. Atendendo ao facto de o programa assentar fortemente no desenvolvimento e articulação a nível concelhio e territorial, é privilegiada a experiência na dinamização de parcerias reconhecida por parte dos atores locais. No que respeita às responsabilidades e competências associadas à função, trata-se de gerir a equipa de trabalho, coordenar a intervenção em articulação com os parceiros locais e negociar a intervenção por forma a responder às prioridades locais, nacionais e comunitárias. Em contrapartida, o perfil do técnico superior encontra-se menos desenvolvido, sendo apenas referido o perfil formal associado. Assim, deverá ter uma qualificação de nível superior nas áreas de gestão de empresas ou economia, animação sociocultural ou ciências sociais.

Exceccionalmente, podem ser afetas outras áreas, desde que devidamente fundamentadas.

O regulamento do programa Escolhas identifica diferentes perfis profissionais associados à equipa de acompanhamento do E8G, a saber: o Coordenador do projeto, o(s) elemento(s) da equipa técnica e, sem carácter obrigatório, o dinamizador comunitário. Por se tratar de um programa dirigido a crianças e jovens, todos os candidatos devem apresentar o certificado de registo criminal. Descrito com maior detalhe, o perfil do coordenador do projeto identifica o seu perfil formal e um conjunto muito alargado de responsabilidades e competências, essencialmente de gestão e coordenação e não de acompanhamento específico das pessoas em situação de vulnerabilidade. O coordenador do projeto deverá ter uma qualificação de nível superior nas áreas sociais ou de gestão e experiência profissional em acordo com a função. De salientar que no caso de não ter formação académica, poderá deter experiência relevante nos domínios de ação do programa Escolhas. As competências explicitadas referem-se às áreas da gestão e da representação institucional, passando por: coordenar as ações e a equipa; assumir a interlocução com a equipa central do programa Escolhas e articulação com os parceiros locais; apresentar e representar o projeto em diferentes contextos, conforme se pode observar na tabela 24.

**Tabela 24. Perfil profissional da equipa de acompanhamento no programa Escolhas E8G**

POLÍTICA	EQUIPA	PERFIL FORMAL (QUALIFICAÇÕES E EXPERIÊNCIA ANTERIOR, FORMAÇÃO ESPECÍFICA)	RESPONSABILIDADES E COMPETÊNCIAS
Programa Escolhas 8ª geração	Coordenador/a do projeto	Formação académica superior, preferencialmente na área social ou de gestão, e experiência profissional adequada às funções que vai desempenhar	Competências de gestão e de representação institucional: a) garantir a implementação e monitorização das atividades; b) implementar e cumprir o plano de avaliação definido; c) participar nas atividades de execução do projeto; d) gerir a equipa técnica do projeto; e) assumir a interlocução com a equipa central do Programa Escolhas;

		<p>f) mobilizar e dinamizar o consórcio local;</p> <p>g) garantir a articulação e a harmonização das atividades do projeto com as políticas nacionais e/ou europeias, tendo em vista o êxito e sustentabilidade do projeto;</p> <p>h) promover a recolha e difusão da informação necessária à boa execução do projeto;</p> <p>i) participar e fazer participar a equipa técnica do projeto no processo de formação proposto pelo programa Escolhas;</p> <p>j) representar o projeto junto de outras entidades, grupos e redes, de âmbito nacional e internacional;</p> <p>k) assegurar a complementaridade do projeto com outras respostas existentes no território de intervenção;</p> <p>l) mediar as relações com os vários interlocutores internos e externos, que sejam necessários à concretização dos objetivos do projeto.</p>
Elemento da equipa técnica com responsabilidade pelo desenvolvimento de competências digitais	<p>Formação certificada em TIC, experiência comprovada nas ações a dinamizar,</p> <p>Certificado de competências pedagógicas</p>	Sem informação
Dinamizador comunitário	Jovens oriundos dos territórios de intervenção, entre 18 e 30 anos, com o mínimo do 9º ano de escolaridade ou qualificação de nível 2 concluída	Sem informação

Relativamente aos elementos da equipa técnica não é mencionada nenhuma informação específica. Apenas no caso da pessoa que assume responsabilidades no desenvolvimento da área das competências digitais é referido que o profissional deverá ter formação certificada nas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e experiência comprovada na área, bem como ser certificado como formador (Certificado de Competências Pedagógicas).

A figura do Dinamizador comunitário constitui um marco do programa Escolhas, por se tratar de uma abordagem da educação de pares. Com efeito, o dinamizador comunitário é um jovem oriundo dos territórios de intervenção, com idade entre os 18 e os 30 anos e com escolaridade mínima de 9º ano. Trata-se de simultaneamente estar próximo do público-alvo do projeto, mas igualmente de capacitar este jovem. Com efeito, no decurso do projeto, cada dinamizador comunitário deverá construir e desenvolver um projeto de vida com um plano estruturado que englobe a melhoria da qualificação ou da situação profissional. Para além da já referida formação inicial e contínua destes profissionais, está ainda contemplada uma técnica do programa Escolhas para acompanhar os dinamizadores comunitários.

No que respeita aos estágios ATIVAR.PT, está prevista a figura do orientador de estágio, o qual deve ter um perfil ajustado ao estágio proposto, preferencialmente com vínculo laboral à entidade acolhedora do estagiário. Cabe ao orientador de estágio: i) realizar o acompanhamento técnico e pedagógico do estagiário, supervisionando o seu progresso face às atividades indicadas no plano individual de estágio; ii) avaliar os resultados obtidos pelo estagiário no final do estágio (Artigo 7.º da Portaria n.º 206/2020, de 27 de agosto).

Conforme mencionado anteriormente, o programa Incorpora apresenta um conjunto de linhas orientadoras para o trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade. Identifica ainda, explicitamente, o perfil profissional da equipa que desempenha as funções de acompanhamento. Esta equipa é composta por duas funções principais: o técnico de inserção laboral que realiza o acompanhamento da pessoa para a integração no mercado de trabalho e o técnico de prospeção que realiza a intermediação com as empresas. Está ainda prevista a figura do formador do Ponto de formação Incorpora, conforme tabela 25.

**Tabela 25. Perfil profissional da equipa de acompanhamento no Programa Incorpora**

POLÍTICA	EQUIPA	PERFIL FORMAL  (QUALIFICAÇÕES E EXPERIÊNCIA ANTERIOR, FORMAÇÃO ESPECÍFICA)	RESPONSABILIDADES E COMPETÊNCIAS
Programa Incorpora	Técnico de inserção laboral	Formação académica superior - não é possível fazer referência a uma única disciplina, mas	Capacidade de trabalho em equipa.  Cooperação com profissionais de outras entidades.  Capacidade de liderança.

<p>+ Técnico de prospecção</p>	<p>seriam recomendáveis graus como trabalho social, sociologia, psicologia, pedagogia, educação social, relações laborais e recursos humanos, etc.</p> <p>Conhecimento do mercado de trabalho, das políticas ativas de emprego e da legislação laboral, bem como da exclusão social</p>	<p>Gestão do próprio tempo.</p> <p>Proatividade.</p> <p>Ética.</p> <p>Respeito pela pessoa.</p> <p>Empatia e escuta ativa.</p> <p>Confiança, capacidade para empoderar o outro.</p> <p>Comunicação assertiva.</p> <p>Autoconhecimento e autoconfiança.</p> <p>Autocontrole.</p> <p>Vocação.</p> <p>Criatividade.</p> <p>Uso das tecnologias de informação e da comunicação.</p> <p>Flexibilidade.</p> <p>Capacidade para enfrentar problemas, negociação e resolução de conflitos.</p> <p>Tolerância à frustração.</p> <p>Capacidade de reflexão sobre a própria prática.</p> <p>Curiosidade e interesse pela aprendizagem.</p>
<p>Formador do Ponto de formação Incorpora</p>	<p>Conhecimento sobre o mercado de trabalho: perfis procurados, principais características e tendências do tecido empresarial</p>	<p>- Capacitação em competências transversais</p> <p>- <i>Coaching</i> individual</p>

Assumindo responsabilidades diferentes, os dois perfis centrais do programa Incorpora estão principalmente focados na importância da formação contínua, para manterem as suas competências atualizadas. São valorizadas algumas áreas de formação de base como trabalho social, sociologia, psicologia, pedagogia, educação social, relações laborais e recursos humanos. Acresce que o conhecimento do mercado de trabalho, das políticas ativas de emprego e da legislação laboral, bem como da exclusão social é valorizado. As principais competências passam pela criatividade, inovação, vontade de partilhar os seus conhecimentos com outros profissionais da rede Incorpora.

No que respeita ao Formador do Ponto de formação Incorpora, é exigido um conhecimento específico acerca das áreas que irá ministrar nas ações de capacitação e conhecimento sobre o mercado de trabalho. Este profissional está responsável por dinamizar ações coletivas de capacitação e ações individuais por via de *coaching*.

A última medida que apresenta informação muito detalhada acerca do perfil profissional da equipa de acompanhamento, é o CAVI. Esta medida está focada na figura profissional do assistente pessoal, o qual articula com a equipa técnica da OES promotora do CAVI. O Artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 129/2017, de 9 de outubro refere que a “constituição da equipa do CAVI deve, preferencialmente, privilegiar a integração de pessoas com deficiência”.

No que respeita à equipa técnica, os profissionais deverão apresentar-se com habilitações de nível superior, nomeadamente nas áreas de estudo e formação de psicologia, sociologia, gestão e administração, serviço social e reabilitação. Esta medida não especifica as responsabilidades e competências da equipa técnica, depreendendo-se que se trata sobretudo de articular com o assistente pessoal. Com efeito, a grande inovação desta medida reside na figura central do assistente pessoal, sendo, como tal, aquela que apresenta mais informação acerca do perfil profissional. Assim, o assistente pessoal deverá ter idade igual ou superior a 18 anos e escolaridade obrigatória. Os critérios de seleção dos candidatos encontram-se igualmente definidos, passando por: i) critérios formais como ser detentor de carta de condução; ii) competências técnicas nas áreas das tecnologias de informação, da orientação e mobilidade e ainda em Língua Gestual Portuguesa; iii) competências transversais como a idoneidade e o equilíbrio emocional.

As principais responsabilidades e competências do assistente pessoal estão contempladas sob forma de deveres (a par de uma listagem de direitos), muito centrados no respeito pela pessoa acompanhada e pela sua família, conforme se pode observar na tabela 26.

**Tabela 26. Perfil profissional da equipa de acompanhamento no MAVI/CAVI**

POLÍTICA	EQUIPA	PERFIL FORMAL  (QUALIFICAÇÕES E EXPERIÊNCIA ANTERIOR, FORMAÇÃO ESPECÍFICA)	RESPONSABILIDADES E COMPETÊNCIAS
	Técnico superior	Técnicos com habilitações de nível superior, nomeadamente nas áreas de estudo e formação de psicologia, sociologia, gestão e administração, serviço social e reabilitação.	Articular com o assistente pessoal todo o acompanhamento da pessoa com deficiência e incapacidade.
Modelo de apoio à vida independente (MAVI)  Centros de Apoio à Vida Independente (CAVI)	Assistente pessoal	<p>Ter idade igual ou superior a 18 anos e escolaridade obrigatória.</p> <p>Critérios de seleção dos candidatos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ter idoneidade adequada para a realização das atividades abrangidas pela assistência pessoal;</li> <li>- Possuir equilíbrio emocional e competências comportamentais adequadas ao apoio individual e próximo a pessoas dependentes;</li> <li>- Ser detentor ou detentora de carta de condução;</li> <li>- Possuir robustez física;</li> <li>- Possuir competências técnicas na área das tecnologias de informação e comunicação na ótica do utilizador;</li> <li>- Possuir competências de comunicação em Língua Gestual Portuguesa;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser assíduo/a e pontual e empenhado/a no cumprimento de todos os seus deveres no âmbito das atividades em que presta apoio;</li> <li>- Respeitar e fazer respeitar a dignidade da pessoa com deficiência e incapacidade destinatária da assistência pessoal;</li> <li>- Respeitar as preferências e necessidades da pessoa com deficiência e incapacidade em termos de conforto, segurança e bem-estar, e contribuir para a sua efetiva autonomização nos termos e condições que lhe forem indicados;</li> <li>- Ser flexível e adaptar -se, dentro dos limites razoáveis, aos imprevistos que surjam na vida da pessoa com deficiência e incapacidade a quem presta apoio;</li> <li>- Tratar com respeito e correção a pessoa destinatária da assistência pessoal e os membros do seu agregado familiar;</li> <li>- Guardar lealdade para com a pessoa destinatária da assistência pessoal e todos os membros do seu agregado familiar;</li> <li>- Prestar auxílio e assistência à pessoa destinatária da assistência pessoal, sempre que necessário;</li> <li>- Zelar pela preservação, conservação e asseio da casa de morada da pessoa destinatária da assistência pessoal, fazendo uso correto das instalações, mobiliário e equipamentos;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possuir competências técnicas em orientação e mobilidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não captar sons ou imagens, ainda que involuntariamente, suscetíveis de colocar em causa a honra, reputação ou simples decoro da pessoa destinatária da assistência pessoal ou do seu agregado familiar;</li> <li>- Respeitar a reserva da vida privada e familiar, o domicílio e as comunicações da pessoa destinatária da assistência pessoal e do seu agregado familiar.</li> </ul>
--	---	---

### **3.3. Uma análise transversal ao lugar do acompanhamento nos mecanismos de apoio à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade**

Da análise que apresentámos aos diferentes mecanismos, verificámos que as orientações formais para o desempenho das funções de agente de inserção são escassas.

A própria designação da função que irá desempenhar este papel de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua integração no mercado de trabalho é variada, mas essencialmente abrangente. Com efeito, as designações utilizadas nos normativos legais são de técnico superior ou coordenador técnico ou de projeto. Apenas o programa Incorpora identifica as funções de técnico de inserção laboral e técnico de prospeção.

No que respeita ao processo de seleção dos profissionais, verificamos que o perfil formal exigido é mais uma vez genérico, não sendo mencionada qualquer exigência de formação específica para o tipo de trabalho a desempenhar, nem o tipo de público-alvo. São, todavia, referidas formações iniciais e/ou contínuas para o desempenho das funções, ora sem especificação das áreas, ora de áreas transversais ou acerca dos procedimentos a adotar no âmbito do financiamento.

Não sendo nosso objetivo uma análise exaustiva de toda a documentação de apoio fornecida às entidades da economia social para a implementação dos projetos, podemos afirmar que dos documentos públicos, não existem orientações metodológicas ou pedagógicas de abordagem ao trabalho de acompanhamento ou ainda a partilha de instrumentos de trabalho que orientam os profissionais. A exceção a esta prática é o

programa Incorpora que desenvolveu referenciais de apoio, nos quais a metodologia de intervenção está espelhada como forma de uniformizar o papel dos diferentes técnicos das OES que integram a Rede Incorpora.

A escassez de orientações metodológicas deixará algum espaço para os profissionais poderem experimentar abordagens diferenciadas e criar referenciais próprios, adaptados a cada realidade local. Neste sentido, interessará perceber se esta liberdade de intervenção se verificará na prática dos agentes de inserção. Será este um fator de inovação, podendo desenvolver instrumentos de trabalho específicos, adaptados às necessidades dos seus públicos-alvo? Iremos analisar nos estudos de caso se estes profissionais precisariam de maior orientação metodológica ou se preferem poder criar uma metodologia única de intervenção.

**CAPÍTULO V – RESULTADOS: PRÁTICAS PROFISSIONAIS DE  
ACOMPANHAMENTO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE  
VULNERABILIDADE PARA A SUA INSERÇÃO SOCIOLABORAL**

---

Apresentamos neste capítulo os resultados da recolha dos dados primários em OES que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Iniciamos seguindo a sequência cronológica do trabalho de campo, pela apresentação das experiências espanholas enquanto primeiras incursões no terreno. Com efeito, numa fase inicial e exploratória, tivemos contacto com um conjunto de práticas profissionais neste campo em Espanha. Estas deambulações iniciais serviram de ponto de partida de toda a recolha de dados empíricos, tendo enformado igualmente o nosso olhar sobre a realidade portuguesa.

Atendendo ao objeto de estudo central desta investigação, a recolha de dados nacionais constitui o elemento nuclear deste capítulo. Assim, são apresentados os nove estudos de caso nacionais, de acordo com uma análise de conteúdo vertical de cada caso, recorrendo às diversas fontes de recolha de dados. Pela singularidade de cada estudo de caso, a sua análise caso a caso, revela-se essencial para dar conta da diversidade de práticas e para atender aos objetivos qualitativos de compreensão efetiva do trabalho desenvolvido pelos profissionais que acompanham pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral. Apesar da heterogeneidade dos casos, cada um é analisado de acordo com uma estrutura base idêntica, composta por três partes. A primeira diz respeito às características estruturantes do estudo de caso com a contextualização da OES enquadradora do caso, bem como o perfil do público-alvo. Em segundo lugar, apresentamos as características do trabalho de acompanhamento com a metodologia seguida e o perfil dos profissionais que acompanham as pessoas em situação de vulnerabilidade – que designamos de agentes de inserção. Não sendo esta uma categoria existente, à priori, categorizamos, enquanto grupo profissional, o tipo de funções, responsabilidades e competências dos técnicos de acompanhamento em análise como “agente de inserção”. Por fim, centramo-nos nos desafios e estratégias, nos quais se identificam os constrangimentos e os fatores de sucesso da intervenção do caso, bem como os impactes da pandemia da Covid-19 nas atividades levadas a cabo junto das pessoas acompanhadas.

Finalizamos este capítulo com uma análise transversal de algumas regularidades e singularidades dos casos em estudo nacionais.

## DEAMBULAÇÕES POR EXPERIÊNCIAS ESPANHOLAS

Passamos a uma breve apresentação de cada uma das cinco experiências espanholas, de acordo com o seu enquadramento formal, a metodologia de acompanhamento e equipa que a operacionaliza.

Assim, a EE1 é uma empresa de inserção promovida por uma associação de âmbito internacional. Esta intervém na área da recolha de resíduos, separação e reciclagem. Trata-se da maior empresa de inserção da região autónoma onde intervém, empregando 50 trabalhadores, dos quais 25 se encontram em processo de inserção ao abrigo da Lei espanhola das empresas de inserção. A metodologia de intervenção segue de perto as orientações do Referencial da FAEDEI, ao utilizar os seguintes instrumentos de trabalho: ficha de identificação, diagnóstico, plano de acompanhamento e plano de transição. Neste enquadramento legal, os trabalhadores em inserção podem estar integrados na Empresa até uma duração máxima de 3 anos. Os últimos seis meses do itinerário de inserção são dedicados à última fase do processo: o chamado plano de transição. A equipa de acompanhamento é constituída pelo entrevistado, na qualidade de técnico de acompanhamento, por técnicos de produção e ainda por uma técnica de prospeção que entra em ação na referida última fase do processo. Durante todo o processo, o técnico de acompanhamento propõe sessões de tutoria individual, associadas a tutorias grupais para o desenvolvimento de competências.

A EE2 é uma fundação multisserviços, os quais são, na sua totalidade, especializados no acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral. Oferece serviços de formação, de intermediação laboral (nomeadamente através do projeto Incorpora) e uma empresa de inserção na área da recolha de resíduos e reciclagem. A metodologia de intervenção segue de perto as orientações do Referencial da FAEDEI, com foco nos itinerários de inserção. Como tal, a equipa recorre a instrumentos como a entrevista, o diagnóstico, plano de inserção e plano de transição. A equipa de acompanhamento da EE2 é constituída por formadores, técnicos de intermediação/prospeção e voluntários que dinamizam oficinas em diversas áreas.

A EE3 é um grupo empresarial na área de atividade turística, com estatuto em parte da sua cadeia de centros especiais de emprego. Neste sentido, 70 dos seus trabalhadores são pessoas com deficiência.

A EE4 é uma fundação de base territorial sediada no interior de um bairro social, num contexto urbano, que nasceu e se consolidou na procura de respostas diversificadas para a empregabilidade dos seus moradores. Com uma metodologia própria e assente

na ideia de uma viagem à dignidade, a EE4 apresenta respostas ao nível da formação, financiada pelo programa Incorpora e criou um conjunto de empresas que são classificadas pelo entrevistado como “empresas para a inserção” e não “empresas de inserção”. A duração do acompanhamento é variável em função das necessidades da pessoa acompanhada.

A EE5 é um projeto de apoio interpares para a empregabilidade, inscrito numa fundação multisserviços que se dedica, entre outros, à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Este projeto nasceu como resposta alternativa às necessidades das pessoas acompanhadas, tendo-se consolidado e espalhando por todo o território espanhol, bem como algum território europeu. Durante 5 meses, uma técnica acompanha um grupo de 20 pessoas em situação de desemprego num processo de autoconhecimento e empoderamento guiado e com foco no poder do grupo de pares.

Podemos observar na tabela 27 a apresentação de cada experiência, de acordo com a sua forma jurídica e principais fontes de financiamento, contextualizando-a, quando aplicável, na organização enquadradora.

**Tabela 27. Experiências espanholas e respetivas organizações enquadradoras**

	Experiências espanholas		Organizações enquadradoras
	Forma jurídica	Principais financiamentos	Forma Jurídica
EE1 - Empresa de inserção da área da reciclagem	Empresa de inserção	Serviços públicos de emprego Clientes de mercado	Delegação nacional de Associação de âmbito internacional
EE2 - Organização de multisserviços especializada na inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade	Fundação, com empresa de inserção	Serviços públicos de emprego Programa Incorpora	N/A
EE3 - Grupo empresarial da área do turismo com estatuto de Centro Especial de Emprego	Grupo Empresarial com Centro Especial de Emprego	Serviços públicos de emprego Clientes de mercado	Grupo social (federação) de organização de âmbito nacional, composto por OES e grupo empresarial
EE4 - Organização de base comunitária especializada no apoio à empregabilidade	Fundação	Programa Incorpora Campanhas de angariação de fundos	N/A

		Cientes de mercado, com criação de empresas para a inserção	
EE5 - Projeto de educação de pares na área da empregabilidade de organização multisserviços	Projeto sem forma jurídica autónoma	Instituições públicas, empresas, associações e fundações	Fundação multisserviços dedicada ao desenvolvimento sustentável e ao património

Em Espanha, o campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade encontra-se estruturado e devidamente legitimado. Com efeito, é reconhecido do ponto de vista político-legal – nomeadamente através das leis das Empresas de Inserção (Lei 44/2007, de 13 de dezembro) e dos Centros Especiais de Emprego (Lei 5/2011, de 29 de março). Acresce que são representados os interesses comuns das organizações que o integram por via de entidades de cúpula nos diferentes subsectores – nomeadamente a FAEDEI. Finalmente, constitui um objeto de análise e produção científica – conforme verificado no enquadramento teórico.

Esta legitimação parece criar uma identidade setorial nos profissionais e dirigentes das experiências analisadas. É explicitada uma demarcação face à intervenção social, com recurso a um léxico das áreas do trabalho e do emprego. Com efeito, para definir as experiências em análise, os entrevistados utilizam termos como “*sistema de promoção e emancipador de emprego*” (EE4); “*Empresa de inserção*” (EE1); “*Instituição de acompanhamento laboral*” (EE2). A sua identidade remete para um serviço especializado na área da inserção laboral. De facto, independentemente da experiência em análise se enquadrar nas políticas públicas especificamente vocacionadas para o apoio à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade (EE1 e EE2 com a medida das Empresas de Inserção e EE3 com o Centro Especial de Emprego), a identidade setorial pauta as práticas das cinco experiências em análise.

As pessoas acompanhadas são inicialmente designadas de candidato e quando integram a experiência, ora de participante (p.e. EE5), ora de trabalhador (p.e. EE1, EE2, EE4).

Em termos da metodologia de intervenção, a designação das fases aproxima-se à área científica de recursos humanos, com uma linguagem específica pautada por termos como: candidato, seleção, acolhimento, entrevista de acolhimento, entrevista de

entrada, entrevistas de acompanhamento trimestrais. A intermediação laboral está presente na metodologia de todas as experiências analisadas.

Não obstante a aproximação das várias experiências em análise à área de Recursos Humanos, tal é mais evidente nas experiências 3 e 5. A EE3, enquanto grupo empresarial da área do turismo com estatuto de Centro Especial de Emprego, funciona de forma centralizada com um serviço de RH comum ao grupo. Esta central de RH é responsável pela formação que é dada a toda a equipa de acompanhamento, bem como pela elaboração dos respetivos instrumentos de trabalho. Os profissionais que acompanham os trabalhadores com deficiência e incapacidade têm uma especialização na área de RH, tendo, como formação de base, licenciatura nas áreas de Relações Laborais, Trabalho Social ou Psicologia. A equipa é composta por um técnico de apoio e 4 técnicas de apoio à produção para os complexos turísticos, num total de 70/80 trabalhadores, em que 70% têm deficiência e incapacidade. As pessoas com deficiência e incapacidade são diariamente acompanhadas pela figura do monitor, que apoia na dimensão operacional do desempenho da função do trabalhador.

Toda a metodologia de acompanhamento assenta numa abordagem assumidamente da área de RH, nomeadamente no processo de recrutamento e seleção. Com efeito, neste, os profissionais de RH recorrem a bases de dados de OES que se dedicam ao apoio a pessoas com deficiência e incapacidade, nomeadamente a OES enquadradora da EE3, que intervém a nível nacional. Assim, a técnica de seleção *“faz o filtro, em função do perfil desejado, e aqui é muito importante a descrição do posto de trabalho muito rigorosa”* (EE3).

Após a seleção do candidato, segue-se uma etapa de análise da necessidade de eventuais ajudas técnicas e adaptações para a incorporação do novo trabalhador. Esta é feita conjuntamente entre a técnica de seleção, o chefe do departamento onde o candidato irá trabalhar e o diretor da empresa. Passa-se então à fase de acolhimento e integração, com a atribuição de um técnico de apoio que faz a entrevista de acolhimento (cerca de duas semanas após o início das funções). Atendendo às especificidades dos trabalhadores, está contemplado um período experimental. Se durante este período se entender que o trabalhador não se adapta ao posto de trabalho e, sobretudo, à área de atividade da empresa, será então encaminhado para outras empresas do Grupo, por exemplo para uma área de trabalho mais industrial.

Nos casos em que a integração corre de acordo com o esperado, estas entrevistas passam a uma regularidade trimestral. Acrescem entrevistas de

acompanhamento/monitorização, nas quais é avaliada a evolução do trabalhador. Desta avaliação podem resultar necessidades de ajustamento do posto de trabalho ou alteração do trabalhador para outro departamento na empresa.

A EE5 apresenta um processo de seleção dos candidatos, em linha com os processos tradicionais de recrutamento e seleção de RH. Com efeito, de um conjunto de 300 candidatos, a técnica seleciona um grupo de 20, avaliando a sua capacidade/potencialidade de trabalhar em equipa, de colaborar com outros, bem como a sua motivação para se comprometer com um processo/modelo solidário e colaborativo. A metodologia de intervenção foi evoluindo e atualmente centra-se em 3 dias de trabalho em grupo, por semana, combinado com sessões individuais de *coaching*. Durante o primeiro mês, pode haver necessidade de algum ajuste na composição do grupo, pois trata-se do tempo para cada adulto se situar na metodologia: *“Lo primero que hacemos dentro de la metodología es la cohesión de equipo. Hay que entender muy bien que es un proceso en el que el trabajo en equipo es una mental, no todo el mundo está acostumbrado ni siquiera educado para trabajar en equipo y esto nos lleva digamos que la primera parte del comienzo estamos hablando a lo mejor de casi un mes intentando.”* (Técnica EE5). Após o primeiro mês, o grupo fica estabilizado e vão trabalhando valores/competências, formação através de *webinars*, com o objetivo de ampliar os horizontes, abrir mentalidades, para mostrar que a realidade do mercado de trabalho é muito volátil/em constante mudança. O grande objetivo é trabalhar o autoconhecimento e a forma como os outros percebem a pessoa, é como “um laboratório”. A última fase no processo é a intermediação com as empresas, através de eventos de ligação entre a oferta e a procura de emprego, apelando à efetiva responsabilidade social das empresas. A EE5 desenvolveu instrumentos de trabalho específicos e sempre relacionados com a dimensão laboral, nomeadamente com o diário profissional: *“El diario profesional es una herramienta digital diseñada para ir trabajando en casa paralelamente al trabajo grupal. “¿ en qué consiste?, pues ellos van pasando por diferentes documentos donde se les hace una introducción de una parte de su propio desarrollo personal, como puede ser: i) El primer apartado del diario habla de ¿quiénes somos? y se refiere al autoconocimiento; ii) El segundo trata sobre ¿qué deseamos? Y hace referencia a nuestros objetivos profesionales; iii) El tercero es ¿cómo conseguirlo? y alude al plan de acción que pondremos en marcha, que puede procurarnos un desarrollo personal y profesional y acercarnos más a nuestros objetivos. También tiene que ver con la estrategia de comunicación offline y online que diseñamos*

*para transmitir nuestras fortalezas, diferenciales y propuesta de valor a nuestro público objetivo (empresas, clientes, socios, colaboradores etc.).” (Técnica EE5).*

Tendo tido oportunidade de contactar com um grupo de participantes, observamos igualmente nos seus testemunhos, uma linguagem específica da área de RH. Com efeito, através do processo de autoconhecimento, um dos participantes foi levado a uma reorientação profissional, potenciada pelo reconhecimento de competências que desconhecia deter: *“desarrollo de competencias transversales de habilidades que tienes ahí les conoces que no no ha sido capaz de sacar y de usar”* (Participante EE5). Outra participante reconhece uma mudança na abordagem ao mercado de trabalho, dirigindo-se aos empregadores para oferecer o seu talento que responda a uma necessidade da empresa e não a pedir trabalho.

Duas experiências analisadas (EE2 e EE4) apresentam uma proximidade com a academia, com a elaboração de estudos sobre o trabalho desenvolvido, publicações técnico-científicas, bem como a integração em grupos de trabalho compostos por profissionais e académicos.

Para além do recurso ao vocábulo de itinerário de inserção, enquanto conceito paradigmático da abordagem sistematizada pela FAEDEI no Manual de Acompanhamento datado de 2014, alguns entrevistados (p.e. EE1 e EE3) seguem de perto as orientações metodológicas do referido Manual. Assim, os instrumentos de trabalho utilizados no acompanhamento das pessoas em inserção são explicitamente inspirados das orientações da FAEDEI, nomeadamente os registos de diagnóstico inicial e de monitorização preenchidos pelos técnicos de produção que acompanham diariamente as pessoas em inserção. Estes registos são constituídos por uma escala de avaliação quantitativa de um conjunto de competências técnico-profissionais, e de competências sociais e transversais avaliadas em entrevistas individuais pelo técnico de acompanhamento. As duas experiências que se pautam mais de perto por esta abordagem são as duas com empresas de inserção. Estas apresentam uma metodologia estandardizada, ainda que individualizada, enformada por estas orientações metodológicas da FAEDEI e dos requisitos do financiador, uma vez que se trata de uma medida de política pública, tutelada pelos serviços de emprego.

A metodologia de intervenção com as pessoas acompanhadas tem como denominador comum (EE1, EE2, EE3 e EE4) a aprendizagem em contexto de trabalho. Com efeito, desde logo, as pessoas têm oportunidades de integração em contextos produtivos, na

qualidade de trabalhadores. Acresce que, na EE2, até mesmo o diagnóstico de competência que precede a eventual integração na empresa de inserção e/ou o encaminhamento para algum posto de trabalho no mercado regular de trabalho, baseia-se em experienciar um contexto real de trabalho. A partir da observação dos comportamentos, tais como o trabalho em equipa, a aprendizagem de instruções de trabalho, a pontualidade e assiduidade, é então realizado um diagnóstico conjunto entre a psicóloga e pessoa acompanhada. Designada de oficina pré-laboral, em contexto simulado de emprego na área da triagem e etiquetagem de material, esta prática tem por objetivo diagnosticar as competências e simultaneamente *“confrontar as competências que a pessoa pensa que tem com aquelas que realmente tem”* (Visita às instalações – Diário de Campo – EE2).

As técnicas de procura ativa de emprego seguem as abordagens mais clássicas, por vezes consubstanciadas em planos de transição, ou integram já as abordagens mais recentes na área de RH, de autopromoção do candidato junto do empregador, conforme observado na EE5. Trata-se sempre de promover a autonomia e a dignidade da pessoa acompanhada e, de que a experiência proporcionada possa constituir um momento de viragem na sua vida. Com efeito, os discursos dos entrevistados remetem para a intencionalidade de tornar os itinerários emancipadores e com dignidade. O trabalho digno constitui, aliás, um princípio de atuação aquando da fase da intermediação com as entidades empregadoras.

As experiências 1, 2, 4 e 5 combinam tutoria individual e grupal regular. O acompanhamento individual, exigido no caso dos financiamentos públicos (EE1, EE2, EE3) mas igualmente utilizados nas experiências EE4 e EE5, foca-se na identificação de dificuldades, de planos de ação, quer na dimensão laboral como pessoal, familiar, de habitação e, de saúde. Uma participante da EE5 explica que as sessões individuais são complementares e obrigam a ser mais sincero *“ver-te de verdade, tu solo”*. Cada sessão individual procura terminar com uma ação concreta a implementar, algo que a pessoa tem que estar disposta a mudar. As sessões em grupo têm por objetivo desenvolver competências sociais e partilhar, entre pares, estratégias de superação de dificuldades laborais.

No caso da EE5, a metodologia de acompanhamento assenta, conforme referido, no autoconhecimento e num apoio mútuo numa lógica de educação de pares. Durante a duração do programa, cada participante prepara um workshop para o grupo, para desenvolver competências de comunicação e para partilhar algo com o grupo, fazendo

reconhecer as suas competências: *“há muito talento no grupo e todos se põem à disposição de todos [...] com o lema: Somo o que damos”* (EE5).

A par das competências técnicas da área de Recursos Humanos, a empatia constitui uma das competências sociais mais referidas pelos entrevistados. A título ilustrativo, a EE5 consubstancia a empatia ao explicitar na sua metodologia que as técnicas de acompanhamento também devem aplicar os exercícios a si mesmas para sentir as dificuldades dos participantes e o potencial de cada exercício e de cada mudança exigida.

O trabalho nas experiências em análise é desenvolvido por equipas multidisciplinares. As designações das funções atribuídas aos profissionais são específicas – como técnico de acompanhamento - e não remetem para a categoria profissional. Por exemplo, no caso da fase de intermediação com o mercado regular de trabalho, a EE1 identifica explicitamente que esta função é assegurada por um profissional com formação específica na área de RH, relações laborais, etc., por corresponder à fase do acompanhamento mais próxima da entrada da pessoa acompanhada no mercado de trabalho.

## ESTUDOS DE CASOS NACIONAIS

### 1. Estudo de caso – Alfa

O nosso primeiro estudo de caso, intitulado Alfa, nasce de uma iniciativa informal de base comunitária, sediado numa freguesia periurbana da Área Metropolitana do Porto. Trata-se de um projeto que emergiu de uma necessidade detetada por professores e pais de uma escola, de dar continuidade ao trabalho desenvolvido com alunos que estavam no ensino especial após o término da escolaridade obrigatória. Com efeito, findo o nível secundário, os jovens, ficavam sem enquadramento institucional, quer no seu acompanhamento, quer em termos profissionais. Assim, em 2017, um grupo de três pessoas composto por um professor de educação especial, um pai e uma trabalhadora social acolheram os jovens, num projeto de carácter voluntário. Tendo a escola já estabelecido um protocolo com uma associação desportiva e cultural local, na qual a trabalhadora social já tinha colaborado, o projeto foi integrado nesta dinâmica criada.

O foco do trabalho é o do desenvolvimento de competências para a inserção social, profissional e comunitária. A identidade do Alfa passa por procurar ocupar um espaço considerado pelos pioneiros do projeto como inexistente entre o Centro de Atividades Ocupacionais (CAO) e o a Formação Profissional: *“Sabíamos exatamente o que queríamos, queríamos contrariar um bocadinho aquilo que estava enraizado nas instituições para este tipo de público, não é? Que temos respostas muito a nível de CAO ou até eventualmente ao nível do emprego apoiado. Mas sabemos das dificuldades de integração que existem de uns e de outros. Queríamos fazer algo diferenciador, queríamos abranger um público que tivesse algum grau de autonomia, algumas capacidades que já tinham até sido trabalhadas no âmbito escolar e potenciá-las” (EE)*. As competências dos jovens são trabalhadas por via de atividades produtivas – de restauração/bar, lavandaria, jardinagem - e de talento – de música, pintura, hora do conto, desporto. Cada uma destas atividades constitui um espaço de aprendizagem e de desenvolvimento e de *“potenciação de competências” (E1)* socioemocionais e de empregabilidade, num trabalho de preparação para uma vida ativa com autonomia. Desde 2020, o projeto é financiado ao abrigo do programa Portugal Inovação Social, por uma duração de 3 anos. Tratando-se de um projeto de inovação social, reveste-se de

um carácter experimental, procurando encontrar novas respostas para a problemática da não institucionalização de jovens com deficiência.

## **1.1. Características estruturantes do estudo de caso**

Traçamos um retrato das características estruturantes do Alfa, enquadrando-o estatutariamente na organização acolhedora, identificando as suas fontes de financiamento e caracterizando o público-alvo acompanhado pelos profissionais.

### **1.1.1. Enquadramento**

O Alfa corresponde a um projeto informal entretanto enquadrado numa Associação cultural e desportiva, fundada em 1926, que se constituiu como IPSS justamente para acolher o Alfa. Apesar de não ter nenhum acordo de cooperação com a Segurança Social, o estatuto de IPSS representou uma oportunidade para o projeto poder apresentar candidaturas a financiamentos. De acordo com a ata associada a esta mudança estatutária, datada de 2018, a Associação constituiu-se como IPSS para poder beneficiar de apoio em duas áreas, designadamente o Alfa. De acordo com os estatutos, a Associação tem como objetivos principais o apoio: i) à pessoa com deficiência; ii) à terceira idade; iii) à juventude e crianças em risco (Art. 3º).

A entidade acolhedora do projeto não apresenta uma estrutura de recursos humanos remunerada. Após dois anos de trabalho voluntário, o Alfa recebeu financiamento para poder alavancar o projeto, com a contratação da trabalhadora social a assumir o papel de coordenadora e com monitores das áreas específicas. Estes trabalhadores integram a estrutura de recursos humanos da Associação.

### **1.1.2. Público-alvo**

O perfil da população acompanhada pelo Alfa corresponde a jovens com diversidade funcional ou incapacidade. Estes jovens são acompanhados na transição de um sistema institucional escolar - na modalidade de educação especial - para a vida adulta. Esta transição encerra múltiplos desafios, quer enquanto cidadãos quer enquanto população ativa. Entre 2017 e 2020, em regime de voluntariado, foram acolhidos seis jovens que tinham terminado a escolaridade e que apresentavam um perfil com algumas dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Com a aprovação da candidatura ao

Portugal Inovação Social, passam então a ser acompanhados 20 jovens com perfis funcionais mais diversificados, uns com problemáticas de autismo e/ou com um histórico de inatividade grande entre o final da escolaridade e a integração no projeto, outros ainda inseridos em contexto escolar, com a modalidade de PIT – Plano Individual de Transição<sup>32</sup>.

Os critérios de admissibilidade definidos pela equipa de acompanhamento prendem-se com o perfil de alguma autonomia por parte do jovem *“tem que ter autonomia de deslocação, de ir à casa de banho e alguma autonomia na generalidade, uma vez que os portões estão abertos e os jovens circulam livremente em todo o espaço envolvente”* (Diário de campo – observação de reunião de equipa).

## **1.2. Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral**

Centramos a nossa análise no objeto de estudo específico desta investigação, a saber o trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua integração social e profissional. Assim, começamos pela apresentação da metodologia de trabalho adotada pelo Alfa, para passar à análise do perfil profissional dos profissionais que desempenham a função de agente de inserção.

### **1.2.1. A metodologia de acompanhamento**

#### *Pressupostos do processo de acompanhamento*

Para o Alfa, o principal pressuposto é o de que cada jovem tem capacidades a explorar. Como tal, todo o trabalho de acompanhamento é assente na experimentação, em dar oportunidades aos jovens de desenvolver as suas competências através de diversas

---

<sup>32</sup> De acordo com o Artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 3/2008 de 7 de Janeiro, o Plano individual de transição: “1 - Sempre que o aluno apresente necessidades educativas especiais de carácter permanente que o impeçam de adquirir as aprendizagens e competências definidas no currículo deve a escola complementar o programa educativo individual com um plano individual de transição destinado a promover a transição para a vida pós-escolar e, sempre que possível, para o exercício de uma actividade profissional com adequada inserção social, familiar ou numa instituição de carácter ocupacional; 2 - A concretização do número anterior, designadamente a implementação do plano individual de transição, inicia-se três anos antes da idade limite de escolaridade obrigatória, sem prejuízo do disposto no artigo anterior.

atividades para as quais revelem preferência e apetência: *“Empowerment, é a questão básica é essa toda: o Empowerment. É dar a oportunidade ao jovem de dizer - “sim é isso que eu gosto, sim é isso que eu quero fazer, sim sou capaz de fazer isso” (E2).* Trata-se de partir dos gostos de cada jovem, desafiando-o e estimulando-o a experimentar novas áreas e a desenvolver a sua autodeterminação.

Todo o trabalho é baseado na procura de uma relação igualitária e de proximidade entre profissional e pessoa acompanhada, numa perspetiva individualizada e inclusiva *“deixar o conceito do coitadinho porque tem uma diversidade funcional ou por uma incapacidade, ou seja, o que for. Não. O tratamento que eles são jovens como os outros, encará-los como jovens como os outros, acho que também é um fator que pode ser aqui determinante” (E1).* O grande objetivo do trabalho do Alfa é desenvolver a autonomia de cada jovem para a sua inserção social e ocupacional na vida ativa. Através de contextos de aprendizagem não formal, são trabalhadas competência e atitudes inerentes a uma vida ativa autónoma. Estes contextos não formais e a proximidade entre a equipa de acompanhamento e os jovens, constituem elementos-chave do trabalho diário, reconhecidos como diferenciadores quando comparados com contextos profissionais semelhantes: *“aqui podemos dizer que somos amigos dos jovens porque há ligação de amizades, que há algo; que quando se precisa vêm logo ter connosco; há mais interação e mais relação uns com os outros” (E3).*

São criados contextos de desenvolvimento de competências, baseados no pressuposto de que qualquer atividade pode constituir uma oportunidade de aprendizagem *in loco*, em contexto real de trabalho. As atividades propostas foram evoluindo, ora acrescentadas em função das apetências demonstradas pelos jovens, ora abandonadas por deixarem de representar um real interesse por parte dos participantes. Os jovens são envolvidos, desde a conceção do projeto em todas as tarefas. Trata-se de desenvolver as atividades conjuntamente, numa lógica de trabalhar com e não para, procurando uma distinção com abordagens institucionais mais tradicionais, em que as pessoas acompanhadas assumem um papel mais passivo de utentes. O espaço é apropriado por cada um, desenvolvendo-se um sentimento de pertença. Tal é visível, aquando das visitas por parte de outros profissionais, em que são os próprios jovens quem apresenta o Alfa, explicando as etapas de construção do projeto e dos espaços remodelados pelos jovens e pelos profissionais.

O Alfa procura, através de um conjunto alargado de atividades e abordagens, acompanhar os jovens na coconstrução de percursos que levem à sua crescente autonomização: *“É efetivamente arrancarem e terem uma vida autónoma e serem independentes e de ganharem o seu próprio dinheiro e fazer a sua vida normal [...] de forma autónoma [...] aí depois também já tentamos acompanhá-los nesse sentido, nesse percurso de vida [sendo] eles próprios [...] os construtores do projeto de vida deles.”* (E1). Acresce o pressuposto do foco nas capacidades e não nas incapacidades de cada pessoa acompanhada: *“Se soubermos levá-los, eles são capazes de fazer qualquer coisa”* (E3).

#### *Fase de recrutamento/encaminhamento & seleção*

Os jovens chegam ao Alfa essencialmente por via da escola, na medida em que é feita uma transição entre o término do percurso escolar e a inclusão no Alfa que os jovens acompanham desde a sua criação, num espaço contíguo à escola e que pretende colmatar a ausência de respostas sociais de integração sociolaboral. Decorrente do crescimento do projeto inicial, neste momento já são várias as escolas que encaminham potenciais participantes: *“esta articulação que as escolas também já começam a despertar algum interesse, e já começam a dizer “olhe, mas também há aqui um outro jovem com características, que se calhar também seria interessante”* (E1). Destes candidatos, são selecionados aqueles que apresentam um perfil que se enquadre nos propósitos e abordagens do Alfa, sendo, por vezes, necessário uma seleção em acordo com os critérios de elegibilidade, definidos por forma a *“não desvirtualizar o objetivo do próprio projeto. É que não querendo fechar portas a ninguém, também corremos o risco de eventualmente desvirtualizar aqui um bocadinho o objetivo do próprio projeto e o âmbito que, no fundo, é aquela lacuna que existia entre o CAO e eventualmente uma formação mais profissionalizante no aspeto formal. Não é? Que está constituída, que no fundo não há aqui este intermédio* (E1).

#### *Fase de diagnóstico*

A fase de diagnóstico inicia-se com um questionário aplicado aos encarregados de educação do jovem, por forma a identificar os gostos dos jovens, a sua efetiva autonomia (de deslocação, de ir à casa de banho), a rede de suporte, entre outros aspetos.

Todavia, o diagnóstico é sobretudo completado com a observação do jovem nas atividades que vai desenvolvendo no projeto. Na fase de acolhimento, trata-se sobretudo de: *“primeiro, é identificar os gostos dos jovens, o que é que eles querem fazer. Depois é ‘sim, senhora, gostam de fazer isto então, vamos fazer’. Outros não sabem se gostam ou não, não é? Então temos de lhes dar hipóteses de experimentar”* (E2). Através de uma observação próxima por parte dos monitores que acompanham um grupo de dimensão reduzida, composto por cerca de cinco jovens, é possível completar o diagnóstico com uma avaliação de cada jovem. Deste diagnóstico, resulta um plano individualizado, *“percebermos até que ponto é que cada um tem capacidade ou não, de percebermos também um bocadinho a individualidade de cada um”* (E1).

#### *Fase de implementação do plano*

Nesta fase é coconstruído o plano de ação correspondente às expectativas e competências dos jovens a partir do acompanhamento centrado em formação em posto de trabalho nas várias atividades, incluindo as que correspondam aos seus “talentos” musicais e performativos. A metodologia de intervenção do Alfa foca-se no desenvolvimento de competências através de múltiplos contextos, procurando a autonomização do jovem para uma inserção social e profissional. Decorrente das especificidades de cada jovem e da severidade de cada transtorno que este apresenta, o plano é feito à medida de cada um e de cada uma, sendo ajustado e reajustado. Apesar do foco do Alfa na empregabilidade, a autodeterminação de cada jovem constitui a característica que se sobrepõe aquando do desenho do seu itinerário: *“Porque temos jovens que efetivamente não têm ambição nenhuma e que não querem efetivamente, por exemplo, ir para um trabalho no exterior [i.e. no mercado regular de trabalho]. Porque gostam do projeto, gostam de estar aqui. Se calhar querem outra coisa para a vida deles. Mas que efetivamente não querem, não querem ter esse contacto com, com a vida profissional, com o mercado de trabalho. E temos outros que não, que já querem, que é esse o principal objetivo* (E1). Assim, o próprio horário semanal de cada jovem vai variar em função do número de horas que passa no Alfa e das atividades em que está inserido.

Partindo do diagnóstico realizado, cada jovem tem a possibilidade e é incentivado a experimentar diversas atividades. Numa primeira fase, as atividades no interior das instalações do Alfa constituem um espaço mais fechado e como tal mais controlado, associado ao desenvolvimento de atividades que têm maior supervisão, como é o caso

da área de Restauração e Bar. À medida que o jovem vai ganhando autonomia, se assim o desejar, integrará as atividades ao ar livre na área da Jardinagem, designadamente na estufa de hidroponia ou no galinheiro. Em cada uma destas áreas específicas de atividade são desenvolvidas competências técnicas, bem como competências pessoais e sociais e ainda de escolarização. Com efeito, e a título ilustrativo, as competências de matemática associadas ao domínio da utilização do dinheiro são consideradas pela equipa de acompanhamento como fundamentais para a autonomia do jovem. Associado às atividades de Restauração & Bar: *“Nós ao final do dia tiramos sempre uma meia horinha mais ou menos para trabalhar a matemática [...] Que é a pegar nas moedas, para eles também conhecerem as moedas, eles separam as moedas por grupo as de dois, juntam as de dez, as de vinte e assim [...] Para trabalhar um bocadinho a matemática todos os dias, porque é uma coisa que eles também necessitam todos os dias”* (E3). Paralelamente, o Alfa desenvolve um conjunto de atividades de lazer com idas à piscina ou prática de surf e de áreas criativas como é o caso da música. Foi constituída uma banda que já atuou em diversos eventos, o que permite à equipa de acompanhamento desenvolver nos jovens, competências de autoestima ou de comunicação ao interagir com o público.

O Alfa iniciou-se de forma voluntarista, com apenas seis jovens, que foram acompanhados durante dois anos e meio, antes da aprovação do atual financiamento público. Associado a esse financiamento, mais jovens vieram a integrar o projeto, posteriormente. Devido ao diferencial de tempo de acompanhamento, a equipa de acompanhamento verifica grandes diferenças no grau de autonomização do primeiro grupo e dos restantes. Como tal, a equipa de acompanhamento optou por, após a fase de diagnóstico, criar equipas compostas por jovens com diferentes antiguidades e autonomia no Alfa, numa perspetiva de criar grupos com diversidade que estimulem o desenvolvimento de cada um: *“acho que é diferente das ofertas que existem, acho que é totalmente diferente, porque, pronto, temos um jovem com menos capacidades, temos dois jovens com mais algumas e temos de puxar por aquele jovem que tem menos, e ele vai tentar... agora tendo jovens com menos e com menos... ou ao mesmo nível, puxar por todos torna-se muito mais difícil, e eles convivem sempre com o mesmo tipo de pessoas, também se torna muito mais difícil* (E2). Esta dinâmica aproxima-se de uma abordagem de educação de pares: *“Porque para os novos, os mais velhos também vão ser a referência. Para os mais velhos vou tentar incutir aquele conhecimento que já têm também nos mais novos. E isso é um objetivo que queremos concretizar e que achamos que é uma mais-valia”* (E1). Para além da composição destas equipas com diversidade

interna, os jovens interagem com uma variedade grande de pessoas, quer formandos que se encontram a frequentar cursos de formação profissional do IEFP nas instalações do Alfa e que constituem os clientes do serviço de Restauração & Bar, quer todos os atores da escola, os clientes do serviço de lavandaria, o público aquando das apresentações públicas da banda musical, os utentes seniores da Associação acolhedora do Alfa, entre muitos outros: *“eles acabam todos os dias por conviver com pessoas diferentes, não é um núcleo fechado em que passas dias e dias a conviver com as mesmas pessoas e acabas por normalizar um bocadinho a nível das relações”* (EE).

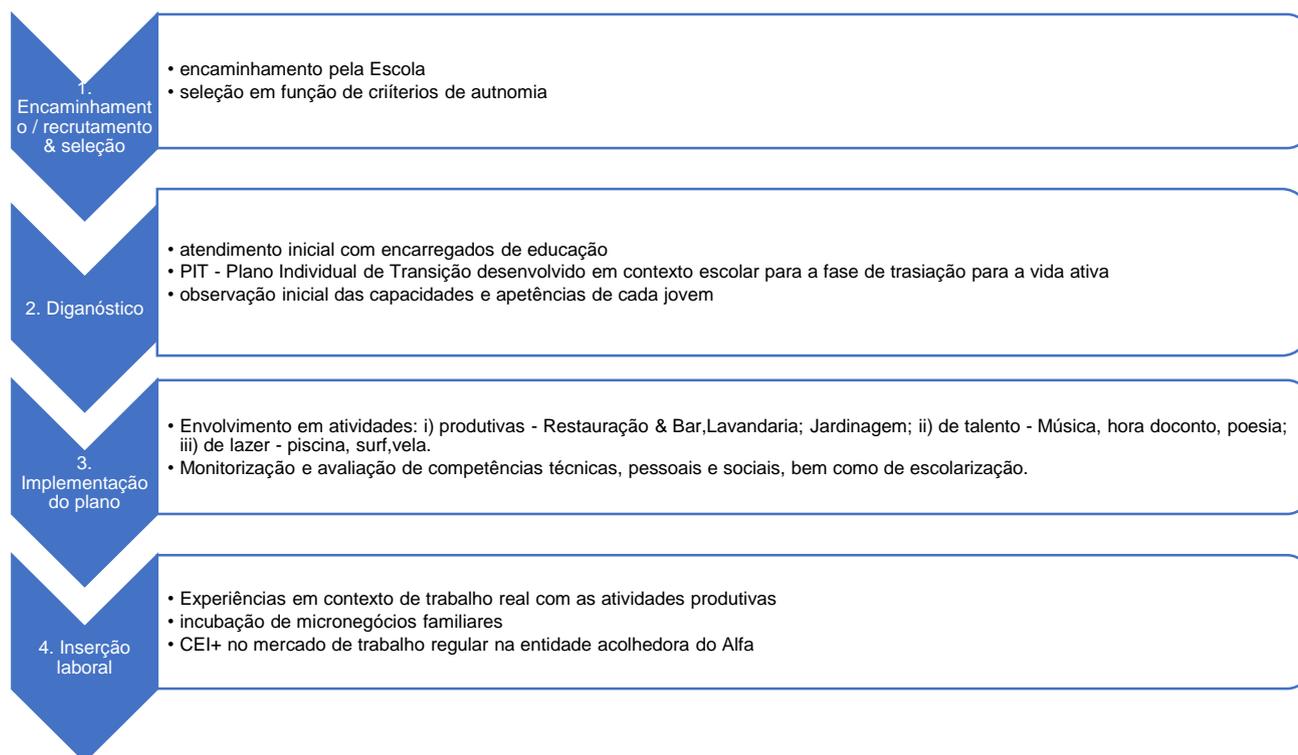
### *Fase de inserção laboral*

A fase de inserção laboral constitui a base do trabalho do Alfa, através das atividades produtivas diárias. Alguns jovens acabam por se especializar numa das áreas e está a ser concebido e implementado todo um sistema de monitorização e avaliação das competências específicas das áreas de Restauração & Bar, Lavandaria e Jardinagem.

As atividades produtivas, designadas por atividades empreendedoras são pensadas numa lógica de método de incubação de micronegócios de carácter familiar, entretanto testadas no âmbito do Alfa. Em alguns casos, os jovens são encaminhados para o mercado de trabalho regular, através de medidas de apoio ao emprego, nomeadamente o CEI+. A equipa de acompanhamento refere não ser possível recorrerem às ASU por estarem restritas à resposta social CAO. Com dois dos jovens do grupo inicial, foram já celebrados contratos de emprego inserção + (CEI+) com a entidade acolhedora do Alfa. Ambos continuam a ser acompanhados pela equipa do Alfa, na medida em que a atividade laboral continua a desenvolver-se nas mesmas instalações. Ainda não é possível aferir a inserção profissional em mercado aberto, na medida em que o projeto ainda se encontra em curso. É um dos resultados esperados do projeto, no seu término em 2023.

Na figura 8, podemos observar as diferentes fases da metodologia de acompanhamento.

**Figura 8. Fases da metodologia de acompanhamento do Alfa**



As competências mais trabalhadas com os jovens são o relacionamento interpessoal, a comunicação, a matemática e a organização, bem como o funcionamento de relações laborais, *“terem a noção de que no mundo do trabalho há um patrão, há uma hierarquia, e ter a noção do respeito, formas de diálogo, como é que hão-de dizer as coisas”* (E2). Todo o trabalho do Alfa está construído em torno do desenvolvimento de competências que levem progressivamente a uma crescente autonomização. Os jovens vivenciam os espaços com autonomia, com muitos momentos sem supervisão direta e uma interajuda entre eles observável. *“Todos os jovens circulam livremente pelas instalações, as salas estão todas abertas, observando-se autonomia. Na Escola, vão circulando outras pessoas, externas ao projeto. Às 16h20, vão lanchar no pátio exterior, em mesas colocadas para o efeito e com o exigido distanciamento social. No final do lanche, sem que nenhum monitor oriente, os jovens arrumam as mesas no interior, deixando tudo pronto para o dia seguinte. Os materiais são então higienizados e desinfetados. Todos se movimentam e assumem tarefas, ajudando-se uns aos outros, antes de saírem: dois jovens trazem mesas, outra jovem higieniza-as. Os bancos também são transportados para o interior e colocados debaixo das mesas. Falam com carinho entre si: “Paulinha (nome fictício), onde está o pano?” A Paula que é a jovem que está no projeto desde o seu início, orienta os colegas. (Diário de campo – observação das rotinas dos jovens).*

Em termos de avaliação e de monitorização, pelo seu carácter experimental, a equipa de acompanhamento do Alfa encontra-se em fase de conceção de um modelo de avaliação das competências desenvolvidas pelos jovens. Trata-se de um modelo em desenvolvimento, em fase de experimentação, baseado num modelo testado em França por uma rede de OES com intervenção na área da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. De forma mais informal, aquando das reuniões de equipa, os profissionais debatem a situação de cada jovem, bem como a sua evolução, como foi possível observar aquando de uma reunião de equipa. Os documentos criados pela equipa são inspirados na resposta social CAO, pela experiência profissional anterior da coordenadora do Alfa, uma vez *que “não existe referencial de orientação para o nosso projeto” (Diário de campo)*. Assim, foram criados/adaptados os seguintes documentos: i) ficha de acompanhamento em caso de emergência – inspirada na ficha típica existente nos CAO; ii) ficha de avaliação socioeconómica – no caso de haver necessidade de participação; iii) acordo de participação do jovem no projeto; iv) ficha de pré-inscrição preenchida aquando do primeiro contacto com o encarregado de educação; v) ficha de inscrição que explora um pouco mais a parte da rede de suporte.

A duração do acompanhamento está dependente, por enquanto, do financiamento do projeto, que é de três anos.

### **1.2.2. O perfil dos profissionais de acompanhamento**

A equipa de Recursos Humanos do Alfa é composta por quatro pessoas contratadas - a coordenadora e três monitores, bem como dois pais voluntários e um professor de ensino especial da escola. A coordenadora, um dos pais e o professor foram os pioneiros do projeto, em regime de voluntariado. Desde 2020, com o financiamento do programa Portugal Inovação Social, a equipa foi então alargada. A coordenadora, com experiência profissional anterior em CAO, com pessoas com deficiência, assume funções de conceção do modelo de desenvolvimento de competências e acompanhamento dos jovens. Cada monitor é responsável por uma área específica: Restauração & Bar, Jardinagem e Música/organização de eventos, assumindo funções das áreas técnicas, mas também de desenvolvimento de competências pessoais e sociais. Focaremos a nossa atenção no trabalho desenvolvido pela equipa de acompanhamento, composta pela coordenadora e pelos dois monitores das áreas

produtivas (Restauração & Bar e Jardinagem), por constituírem o foco do nosso objeto de estudo, a saber, a inserção laboral.

A experiência anterior dos elementos desta equipa é muito variada. No que respeita à coordenadora, é licenciada em Serviço Social, tendo um percurso profissional ligado à formação profissional de jovens inseridos em CAO de uma IPSS.

O monitor da área da Jardinagem tem um percurso relacionado com a área de Engenharia Agropecuária, não tendo experiência profissional prévia em OES, nem com o público-alvo do Alfa. A monitora da área de Restauração & Bar é licenciada em Artes Visuais e Tecnologias Artísticas, tendo tido uma experiência profissional prévia enquanto estagiária curricular numa IPSS que trabalha com adultos com doença mental.

Consideramos que estes três elementos da equipa desempenham funções de agentes de inserção, com especial destaque para a coordenadora que assume como principais responsabilidades: i) conceção e implementação do modelo de desenvolvimento de competências; ii) acompanhamento individual focado na empregabilidade; iii) identificação de potenciais experiências profissionais fora do Alfa e encaminhamento para medidas de apoio ao emprego CEI+; iii) coordenação da equipa para a implementação de estratégias pedagógicas de monitorização e avaliação das competências desenvolvidas.

Em termos dos requisitos e das competências para o desempenho destas funções, é sobretudo valorizada a partilha de valores comuns ao Alfa, tendo experiência na área técnica e abertura para se integrar nos pressupostos do projeto. As principais competências para o exercício da função de agente de inserção são:

- a flexibilidade para conseguir adaptar-se a cada jovem, acompanhando-o nas diversas dimensões do projeto - *ao que for preciso, inclusive no lazer (risos). Não, pronto... Se formos fazer um concerto, claro que também vou participar, se formos fazer surf, se puder e se for preciso, também vou acompanhar... E é isso, sermos uma equipa que se interliga e que está sempre disponível, que os jovens também aprendem com isso (E2).*
- a resiliência para não desistir face a eventuais dificuldades - *“temos que saber levar [...] às vezes eles não fazem logo bem a primeira vez, temos que ir lá e voltar a explicar, olha isto não está bem feito, olha faz assim ou não então faz desta maneira, não, não continua bem há aqui qualquer coisa que ainda tens*

*que, qualquer coisinha que tens que melhorar. E saber levá-los desta forma e criar a afinidade e a relação de simpatia com eles, que acho que é o fundamental. (E3)*

- ser capaz de reconhecer as potencialidades de cada jovem e a sua individualidade
- a relação de proximidade com a pessoa acompanhada - *“Principalmente a relação e a interação que temos com eles e a afinidade (E3)”* - , num tratamento com igualdade - *“É considerá-los como iguais, não é, e, portanto, a forma até de abordagem, de linguagem, de... têm que ser uma forma como qualquer outro jovem, natural. Não é? Sem termos aqui logo um pensamento logo de ok, é falar-lhes abertamente, é explicar, também aqui a questão às vezes de explicar as coisas: porque é que não podes fazer determinada coisa, mas podes fazer outra” (E1)*
- a resistência à frustração, na medida em que *“não se vê mudanças a curto prazo, portanto, é preciso fazer um investimento enorme e os resultados começam a ser notórios, se aparecerem, a longo prazo” (E3).*

### **1.3. Desafios e estratégias**

Centramos agora a nossa análise nos constrangimentos e nos fatores de sucesso adotados pelo Alfa para atingir os objetivos propostos pelo projeto. Decorrente da situação pandémica vivida durante o período de recolha de dados, e das consequências que fomos verificando nos nossos estudos de caso, analisamos igualmente a forma como tal situação impactou o Alfa, bem como as estratégias adotadas para enfrentar esses desafios.

#### **1.3.1. Constrangimentos**

Os fatores associados às dificuldades sentidas pela equipa de acompanhamento para o desenvolvimento eficaz do seu trabalho podem ser categorizados em duas áreas: i) Complexidade do trabalho de inclusão sociolaboral e multiproblemática das pessoas acompanhadas; ii) Carácter experimental do Alfa.

No que respeita à categoria da complexidade do trabalho de inclusão sociolaboral das pessoas acompanhadas, a equipa do Alfa reconhece que as características de alguns jovens podem dificultar o trabalho ao nível da empregabilidade. Com efeito, alguns jovens acabam por não revelar interesse e podem até ter algumas limitações para as atividades mais produtivas, pelo que dificilmente serão encaminhados para situações de inserção laboral. Todo o trabalho em torno da empatia, enquanto competência basilar para a empregabilidade, revela-se desafiante: *“a questão aqui de verem também a perspectiva da outra pessoa que é importante e que neste público às vezes é um bocadinho difícil de... de eles perceberem isso”* (E1). Acresce que todo o trabalho de desenvolvimento de competências fica comprometido quando não é possível haver estímulo, nomeadamente se ficarem em casa muito tempo. Para além de ter de ser muito continuado e próximo, o trabalho da equipa de acompanhamento revela dificuldades em mostrar-se. Com efeito, os resultados são morosos *“Não é aquela coisa que temos logo resultado imediato, é aos pouquinhos, é uma conquista, mas é uma dificuldade”* (E3). Esta dificuldade reveste-se ainda assim de uma grande gratificação, quando os resultados se fazem sentir. Todavia importa ter em conta que a equipa considera que é, de facto, preciso acompanhar os jovens durante um tempo continuado para se conseguir observar resultados consistentes e sustentáveis.

Na segunda categoria, associada ao carácter experimental do Alfa, são referidas pela equipa de acompanhamento diversas dificuldades. Por um lado, a inovação proposta é acompanhada de uma falta de enquadramento e de orientação *“porque sendo uma resposta atípica, no fundo, nós constituímos aqui no meio duma lacuna, não é? Quer a nível de legislação, quer a nível de estruturas, não é? De entidades, etc. Nós constituimo-nos... sem referência. [...] Não sabemos como nos definir. Porque efetivamente em termos legais não havia uma definição para o nosso projeto”* (E1). Paralelamente, todo o trabalho de conceção e implementação de um modelo de monitorização e validação de competências à medida do Alfa e dos jovens acompanhados, poderá não encontrar eco no reconhecimento no mercado de trabalho – *“conferir e dar-lhes um grau de competência, uma certificação de competências, pronto. E como é que isso vai ser aceite no mercado de trabalho”* (E2).

### 1.3.2. Fatores de sucesso

Quando questionada acerca dos fatores que favorecem o sucesso do trabalho desenvolvido e as estratégias adotadas para enfrentar os desafios, a equipa de acompanhamento considera que a procura de respostas diferentes das tradicionais - *“têm capacidades que podem ser aproveitadas e que podem ser integrados realmente no mundo profissional. E é dar-lhes essas competências e puxar pelo que eles são melhores e que mais gostam de fazer. E é isso que eu acho interessante. Porque existem muitas pessoas que se calhar nunca lhes foi diagnosticado nada e que estão a trabalhar e que.... (risos) Pronto não é. Se calhar nunca tiveram esta oportunidade” (E2)* e focadas nas capacidades e talentos de cada jovem *“Se soubermos levá-los e eles são capazes de fazer qualquer coisa (E3)”* constituem o fator diferenciador do Alfa.

Outro fator de sucesso respeita à premissa de todo o projeto ser desenhado e redesenhado com os jovens que apresentam uma atitude face ao Alfa de uma efetiva pertença e não se posicionando como utentes: *“eles sentirem-se que, ou melhor, fazê-los sentir ou ter um sentimento de pertença, não é? Isto é, estão enquadrados, nós somos todos um grupo, nós temos o mesmo tratamento, e, portanto, as responsabilidades são partilhadas” (E1)*. Trata-se de um projeto aberto à comunidade e em que os jovens estão em contacto com diferentes pessoas e diferentes pessoas estão em contacto com estes jovens, contribuindo igualmente para desmistificar algumas ideias preestabelecidas acerca da deficiência: *“Não é um núcleo fechado em que passas dias e dias a conviver com as mesmas pessoas e acabas por normalizar um bocadinho a nível das relações” (EE)*.

### 1.3.3. Impactos da Pandemia da COVID-19

A equipa do Alfa identifica impactos da COVID-19 para o desenvolvimento do seu trabalho junto das pessoas acompanhadas em duas áreas: i) redução da atividade desenvolvida; ii) algum retrocesso nas competências desenvolvidas.

No que respeita à redução e até suspensão das atividades desenvolvidas, inscrevem-se por um lado, as situações de redução de venda dos produtos desenvolvidos nas atividades produtivas. As atividades presenciais estiveram suspensas durante vários meses, tendo-se mantido atividades online. A estratégia de manter as atividades num formato virtual teve que passar por um ainda maior envolvimento das famílias *“Principalmente nas aulas de culinária: nós fazíamos cada um em sua casa depois tínhamos resultados totalmente diferentes, mas era um trabalho que era engraçado,*

*porque acabou por unir as famílias ainda mais ao projeto. Houve ali uma união [...] mensalmente era só o filho e a mãe ia auxiliando e depois acabou por aparecer a mãe e o filho, depois houve uma altura que era a mãe o filho e o irmão. Acabou por, até os animais de estimação acabavam por aparecer nessas aulas de culinária. Já era, já não era, era já não era só os irmãos, depois já era o namorado da irmã que também aparecia” (E3)* e da comunidade que começou a interagir mais por via das publicações das atividades desenvolvidas online nas redes sociais do Alfa.

Ao nível dos impactos nas competências dos jovens. A título ilustrativo, durante a pandemia de Covid-19, alguns jovens apresentaram em *“alguns casos, que, por exemplo nos trocos, em alguns alunos nota-se que retrocederam um bocadinho” (E3)*.

## 2. Estudo de caso – Beta

O nosso segundo estudo de caso, intitulado Beta, corresponde ao serviço de qualificação e emprego de uma Associação cuja missão “emerge naturalmente das necessidades de todas as pessoas com doença mental, bem como de todos aqueles que com elas interagem, desde profissionais a familiares, de contribuir para promover a sua qualidade de vida e efetiva inserção social”. O foco do Beta é a dimensão da integração laboral, inserida em respostas mais vastas de integração social e comunitária.

### 2.1. Características estruturantes do estudo de caso

Traçamos um retrato das características estruturantes do Beta, enquadrando-o estatutariamente, identificando as suas fontes de financiamento e caracterizando o público-alvo acompanhado pelos profissionais.

#### 2.1.1. Enquadramento

O Beta integra-se numa Associação com estatutos de IPSS e ONGPD, criada em 1994. Tratou-se de um processo iniciado por familiares e amigos de pessoas com experiência de doença mental, tendo por objetivos "prosseguir ações de apoio, segurança psicossocial e ajuda à integração de cidadãos inadaptados com falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho" (Art. 2º - Estatutos). Com efeito, familiares e amigos de pessoas com experiência de doença mental detetaram a necessidade de procurar respostas para além daquelas oferecidas pelos serviços hospitalares: *“depois deste serviço do hospital e do acompanhamento médico, parece que faz falta assim mais alguma coisa [...] não só a dificuldade de gerir aqui alguns perfis, como também a própria sobrecarga da família justificou que as pessoas fossem conversando e começaram a encontrar uma necessidade comum e criaram, foram os familiares que criaram a instituição” (E1)*. Estatutariamente, para a realização dos seus objetivos “a instituição propõe-se criar: a) um programa de ações tendentes a apoiar e proteger os beneficiários [...]; b) centros ou residências comunitárias [...]" (Artigo 3º). Ao longo do percurso da Associação, surgiu a necessidade de intencionalizar o foco na dimensão da empregabilidade, pela sua relevância no processo de integração: *“o objetivo passaria por uma integração na comunidade e tendo o trabalho a importância*

*que tem hoje no seio comunitário, não é não só por uma questão de papel, mas por uma questão financeira e de identidade” (E1).* Inicialmente, com um Gabinete de Inserção Profissional (GIP), foi evoluindo para uma resposta assegurada pelos acordos de cooperação com a Segurança Social. No seio desta valência, foi então criado o Beta, enquanto resposta especializada na dimensão da qualificação e do emprego das pessoas acompanhadas.

Em termos de financiamento, a Associação tem como principal financiador a Segurança Social, através dos acordos de cooperação, possibilitando acompanhar 42 adultos, alguns dos quais na dimensão do emprego: *“todas [as pessoas acompanhadas] têm que passar pelo programa base, e, em alguns casos, integrar o mercado de trabalho não constitui o objetivo da pessoa” (EE).* A Associação conta ainda com as quotas dos membros, uma vez que as pessoas acompanhadas são associadas, bem como com as respetivas participações.

### **2.1.2. Público-alvo**

A população acompanhada pelo Beta é constituída por pessoas com experiência de doença mental. A equipa de acompanhamento definiu critério de admissão para as pessoas acompanhadas, que são: apresentar estabilidade clínica, ter acompanhamento psiquiátrico regular fora do Beta, ser maior de idade, não ter problemáticas de consumos e adições há pelo menos três anos, não ter défice significativo acentuado, não haver histórico de violência (*Diário de campo – visita às instalações*). Apesar da diversidade de perfis das pessoas acompanhadas, a equipa identifica alguns padrões, designadamente em termos de dificuldades associadas à flexibilidade cognitiva *“estes públicos apresentam um quadro clínico que revela rigidez cognitiva” (EE).* A equipa de acompanhamento identifica igualmente um padrão de alguma sobreproteção das famílias que pode levar a uma acomodação das pessoas acompanhadas e falta de resiliência destas. Algumas destas pessoas não têm experiência laboral ou já não têm hábitos de trabalho e apresentam alguma resistência à frustração com discursos como: *“hoje não consegui acordar a horas ou não consigo fazer isso tão rápido, ou fiz aquilo e agora estou muito frustrado e não consigo desfocar dessa frustração para avançar na minha tarefa” (E2).*

O Beta acompanha 42 pessoas (e respetivas famílias), das quais algumas são diretamente acompanhadas nas questões da empregabilidade, sendo as restantes acompanhadas ao nível da reabilitação psicossocial.

## **2.2. Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral**

Centramos a nossa análise no objeto de estudo específico desta investigação, a saber o trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua integração social e profissional. Assim, começamos pela apresentação da metodologia de trabalho adotada pelo Beta, para passar à análise do perfil profissional dos profissionais que desempenham a função de agente de inserção.

### **2.2.1. A metodologia de acompanhamento**

#### *Pressupostos do processo de acompanhamento*

A intervenção do Beta assenta em dois pressupostos-chave, a saber: i) o acompanhamento individualizado e centrado na pessoa; ii) a integração na comunidade.

No que respeita à abordagem individualizada, a equipa de acompanhamento procura dar resposta à medida das necessidades de cada pessoa acompanhada. Esta conta com uma equipa especializada e com um técnico de referência que intervém numa perspetiva de gestor de caso, fazendo os devidos encaminhamentos para serviços e/ou parceiros adequados. O acompanhamento assenta, assim, numa visão holística, na procura de um desenvolvimento pleno e não apenas em termos de empregabilidade.

No que respeita ao pressuposto da integração na comunidade, este consubstancia-se na procura de respostas formativas, de estágio e/ou de inserção profissional em mercado de trabalho competitivo e não protegido: *"emprego por hábito, é fora, mas já aconteceu a própria associação e aliás acaba, não só aconteceu como assumimos uma funcionária que ficou [...] Por hábito o objetivo é integrar fora, não é, porque faz-nos sentido que todas as integrações sejam feitas na comunidade [...] Mas também achamos que faz sentido darmos o exemplo e se precisarmos de um funcionário para aqui com o perfil tal, nós temos hã, a pessoa com competência para ok" (E1).*

#### *Fase de recrutamento/encaminhamento*

As pessoas procuram o Beta, essencialmente por iniciativa de familiares. Após o contacto inicial com o serviço administrativo do Beta, um dos técnicos da equipa de acompanhamento fornece informações acerca do funcionamento do serviço e recolhe

alguma informação inicial sobre o perfil da pessoa a acompanhar. Este procedimento serve apenas de triagem inicial, na medida em que, por um lado, o familiar recebe informação prévia acerca das condições de frequência do Beta e, por outro lado, o técnico avalia os critérios iniciais de elegibilidade do candidato.

#### *Fase de diagnóstico*

Após a triagem inicial, e parecendo haver vontade de ambas as partes e possibilidade de integração da pessoa no Beta, é então agendada uma primeira entrevista. Nesta, o técnico irá explicar em maior detalhe o funcionamento do Beta *“os nossos objetivos, a nossa forma de trabalhar, o que é que fazemos”* (E2), bem como um diagnóstico inicial com o candidato e sua família *“nós vamos tentar perceber se o perfil daquele candidato daquela família se enquadra no trabalho desenvolvido pela instituição* (E2).

No final da entrevista inicial, e havendo concordância de ambas as partes, o técnico levará a proposta de adesão do novo candidato a ser debatida em reunião de equipa. No final deste processo, e em coletivo, resultará a decisão de admissão do candidato.

A família é então contactada, sendo solicitado o preenchimento de *“uma série de documentos que são os que são necessários para fazer a avaliação económica”* (E2) e será estabelecido o valor da comparticipação, de acordo com a situação económica da família. Caso a família não tenha possibilidade de assegurar o valor estipulado, a equipa de acompanhamento procura encaminhar para outra resposta existente na comunidade. Havendo acordo acerca da comparticipação, é formalizada a inscrição e é atribuído um técnico de referência ao então utente *“e a partir daí o utente já fica sempre com o acompanhamento daquele técnico específico. É o técnico que vai dar um apoio individual e é com esse técnico depois que o utente vai definir qual é o seu projeto de vida aqui dentro”* (E2).

#### *Fase de implementação do plano*

De forma participada e numa procura de autodeterminação, o técnico de referência irá codefinir, com a pessoa acompanhada, as atividades nas quais participará. O processo inicia-se para todas as pessoas acompanhadas com o programa base, com a codefinição do plano individual de intervenção, negociado e participado entre o técnico de referência e a pessoa acompanhada. Quando se verifica o objetivo de integração no mercado de trabalho, a pessoa acompanhada é então encaminhada para as técnicas

especializadas na área de empregabilidade do Beta. Trata-se de um serviço que pressupõe um horário já muito completo e estruturado, o qual não se adequa a todos os utentes.

Nesta fase, é aplicada uma Escala de avaliação da motivação da pessoa acompanhada, por forma a melhor conseguir orientá-la no seu percurso.

No plano individual de intervenção é definido um conjunto de objetivos, de competências que a pessoa acompanhada já tem e quais precisa desenvolver, de necessidades e interesse do utente, etc. É realizada uma avaliação funcional, na qual constam as seguintes informações: Pontos Fortes/Fracos, Competências críticas, Descrição do uso de competências, Competências existentes, Competências necessárias - assim como uma avaliação dos recursos em que constam as seguintes informações: Pontos Fortes/Fracos, Recursos de suporte críticas, Descrição do uso de competências, Existentes, Necessários (*Diário de campo – visita inicial*).

Com a definição do Plano Individual de Intervenção com o técnico de referência, a pessoa acompanhada dá início ao seu percurso, o qual integra um conjunto de atividades realizadas no Beta com sessões de acompanhamento individual e sessões em grupo, bem como a integração em processos de formação, estágio ou emprego. Semanalmente, a par do acompanhamento individual, toda a intervenção no Beta assenta no treino de competências em grupo, através de *role-plays*, casos práticos, desenvolvimento de estratégias compensatórias, numa lógica de educação de pares. Trata-se de promover a interajuda e a discussão em grupo, por forma a possibilitar a partilha de dificuldades e estratégias.

#### *Fase de inserção laboral*

Quando o plano individual de intervenção integra dimensões de treino de competências *in loco*, a pessoa acompanhada é integrada em percursos formativos ou em experiências laborais. Estas últimas podem assumir várias modalidades, consoante as necessidades da pessoa acompanhada. Assim, e nos casos de menor necessidade de aproximação ao mercado de trabalho, as pessoas acompanhadas podem ser apoiadas na resposta a uma oferta de emprego no mercado regular de trabalho. Em muitas situações, a pessoa acompanhada inicia o seu percurso laboral recorrendo a medidas do IEFP para apoio ao emprego destes públicos, por forma a compensar algumas

dificuldades iniciais, como o CEI+, Estágios de inserção para pessoas com deficiência ou incapacidade, Emprego protegido, Apoio à Colocação, Acompanhamento Pós colocação, Emprego apoiado em mercado aberto. Quando a pessoa acompanhada ainda se encontra numa fase de necessidade de aproximação ao mercado de trabalho, a equipa de acompanhamento privilegia o treino de competências em alguma das entidades empregadoras parceiras do Beta, numa lógica de estágio. Trata-se de estágio com uma duração três meses, podendo ser renovável. Normalmente, inicia-se com um período de trabalho com poucas horas e vai aumentando gradualmente.

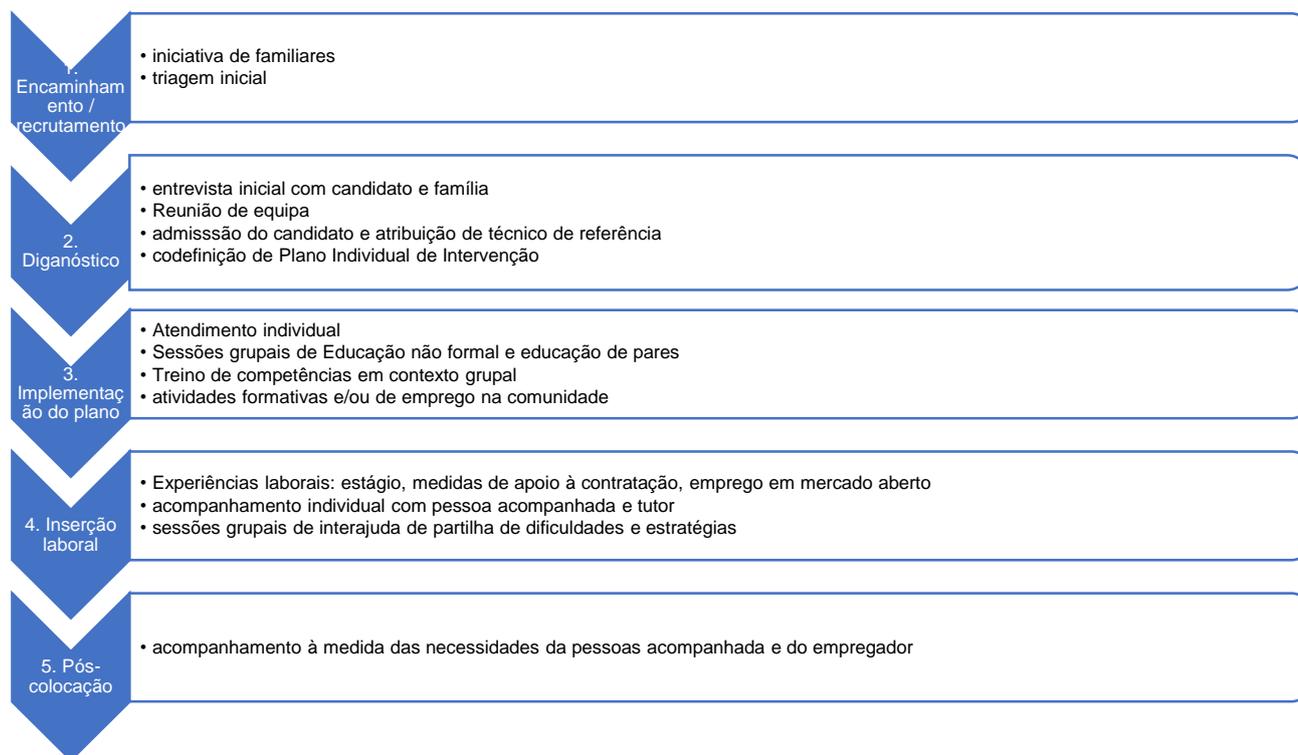
Durante todo este processo, a ligação ao Beta mantém-se através das atividades de acompanhamento individual e em grupo: *“vamos continuar aqui com as dinâmicas e atividades, com as atividades de grupo e o acompanhamento mais individualizado isso vamos manter e vamos continuar a delinear projetos de vida” (E2)*. Com efeito, o técnico de referência monitoriza a integração da pessoa de forma próxima e regular (presencialmente ou por telefone) quer com a pessoa acompanhada quer com o tutor/orientador no local de estágio/emprego. Paralelamente, mantém-se o acompanhamento em grupo por forma a continuar a partilhar as dificuldades e procurar em conjunto estratégias de superação das mesmas.

#### *Fase de acompanhamento pós-colocação*

No caso de o projeto de vida da pessoa acompanhada ser a integração profissional perene, o Beta mantém o acompanhamento à pessoa e à entidade empregadora após a colocação, designadamente *“via o seu tutor [...], por contacto telefónico e reuniões presenciais, cuja periodicidade é variável consoante as necessidades. Há também entidades que pedem ajuda para saberem lidar com as especificidades do perfil do utente (EE)*. Mesmo após a integração e na medida em que as experiências de doença mental podem interferir com o desempenho profissional, a ligação ao Beta mantém-se: *“quando o adulto entra numa fase de crise pode justificar-se a suspensão do estágio” (EE)*. A qualquer momento do processo, pode haver necessidade de reavaliar o plano, em função das necessidades e das circunstâncias, à medida da pessoa acompanhada.

Na figura 9, podemos observar as diferentes fases da metodologia de acompanhamento.

**Figura 9. Fases da metodologia de acompanhamento do Beta**



As competências mais trabalhadas com estes adultos são as competências transversais para o desempenho profissional. Ainda que seja variável de adulto para adulto, o ritmo de trabalho costuma constituir uma competência a ser desenvolvida no Beta. Assim, a equipa de acompanhamento identifica a necessidade de trabalhar a persistência na tarefa como uma das competências mais trabalhadas no Beta. São igualmente desenvolvidas, com as pessoas acompanhadas, estratégias facilitadoras da integração laboral, trabalhando competências de flexibilidade cognitiva *“a pessoa também vai aumentando a sua confiança na realização da tarefa, o que vai permitindo aumentar o seu ritmo de trabalho” (Diário de campo, visita inicial)*. A equipa de acompanhamento privilegia, sempre que possível, o desenvolvimento de competências em contexto real de trabalho, promovendo experiências *on the job*.

Em termos de avaliação e de monitorização, são aplicados vários instrumentos ao longo de todo o percurso da pessoa no Beta, desde escalas de avaliação da motivação, a grelhas de avaliação no posto de trabalho. A equipa de acompanhamento aplica igualmente grelhas de avaliação no início, a meio e no final das diferentes experiências

laborais. Com efeito, num momento inicial a equipa de acompanhamento reúne com o adulto e com o tutor da entidade empregadora para definir, conjuntamente, o “*caminho a seguir*” (EE). No caso dos estágios, são realizados, ao longo dos três meses do protocolo, três momentos de avaliação: inicial, intermédia e final. Cada grelha de avaliação é construída à medida da pessoa acompanhada, integrando os objetivos específicos, os quais são codefinidos.

A equipa de acompanhamento recebe orientações da tutela – a Segurança Social – que regula o trabalho desenvolvido, no que respeita à dimensão administrativa e procedimental. Todavia, não existem “*orientações assim, muito regulares específicas*” (E2) para o acompanhamento técnico das pessoas.

A equipa de acompanhamento vai monitorizando a implementação do Plano Individual de Intervenção junto de cada adulto e respetiva família. É na sequência dessa avaliação que é decidido se a pessoa acompanhada estará com vontade e preparada para avançar para outras fases de inserção laboral. Na fase de pós-colocação, a equipa de acompanhamento não realiza observação do desempenho do adulto no posto de trabalho, por considerar que “*seria intrusivo face aos restantes colegas e seria estigmatizante*” (EE). Todavia, a monitorização é regular e implementada junto da pessoa acompanhada e junto do tutor/orientador. Nesse sentido, há um trabalho de capacitação deste profissional que acompanha o adulto no posto de trabalho, por forma a potenciar a sua autonomia e efetiva integração.

No Beta, os planos são reavaliados, apesar de terem uma duração variável, consoante o objetivo global de reabilitação definido, os quais podem e são ajustados ao longo do processo, em função de novas situações que surjam e do estado em que a pessoa se encontra.

### **2.2.2. Os profissionais de acompanhamento**

A equipa de acompanhamento do Beta é composta por cinco pessoas com licenciatura nas áreas da psicologia, terapia ocupacional e serviço social. Todas são igualmente formadas na área da reabilitação psicossocial. Duas destas técnicas estão especializadas na dimensão da empregabilidade do Beta, assumindo a função de agente de inserção. As duas técnicas de apoio à integração profissional trabalham de

forma articulada com o técnico de referência clínico e os casos são discutidos em sede de reunião de equipa.

As duas profissionais que assumem a função de agente de inserção apresentam um perfil qualificacional nas áreas das Ciências Sociais e experiência anterior no acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção laboral, em contexto de OES. Com efeito, uma das agentes de inserção é licenciada em serviço social, com experiência profissional anterior em sede de OES no acompanhamento de beneficiários de RSI e em GIP. A segunda agente de inserção é licenciada em Psicologia da saúde, com experiência de consulta clínica. O seu percurso profissional integra experiência em GIP numa Organização da Economia Social, bem como trabalho de orientação vocacional de pessoas em situação de desemprego.

As principais responsabilidades assumidas pela equipa que assume a função de agente de inserção são: i) acompanhamento individual com foco na empregabilidade e no encaminhamento para formação, estágio/emprego; ii) conceção e facilitação das sessões grupais de treino de competências; iii) prospeção junto de entidades formadoras e empregadoras, capacitação de tutor e acompanhamento do utente no contexto profissional.

Em termos dos requisitos para o desempenho da função de agente de inserção, é necessária a formação complementar na área da reabilitação psicossocial. No que respeita às competências, a equipa considera as seguintes como principais:

- confiança na recuperação da pessoa acompanhada e no trabalho de reabilitação *“se o técnico de referência não acredita nas capacidades dos utentes de poderem ter um projeto de vida, acho que não funciona. Tem que haver aqui um sentido de confiança e de credibilidade no trabalho em si” (E2);*
- resiliência e capacidade de antecipação de potenciais dificuldades;
- dedicação, responsabilidade e empatia enquanto capacidade de *“se colocar no lugar do outro, que nós não temos conhecimento da perspetiva de como é que eles vivem, a saúde mental [...] e neste caso a doença mental e às vezes temos que nos colocar um bocadinho no lado deles” (E2);*
- capacidade de ajustar expectativas e respeito pelo ritmo da pessoa

acompanhada – “às vezes é preciso pôr um travão em nós próprios, não é? [...] por forma a também não os colocaes aqui, quando eles conseguiam chegar mais longe, mas também não pones uma expectativa muito elevada só porque tu queres muito quando aquela pessoa não consegue e depois és a primeira a gerar uma grande frustração” (E1);

- competências técnicas específicas na procura ativa de emprego especificamente dirigidas ao perfil de pessoas acompanhadas no Beta: *"podemos pensar que é simplesmente fazer um currículo e preparar para uma entrevista e está tudo bem, temos mesmo que conhecer as características pessoais deles e um bocadinho a pensar nas suas qualidades, nos pontos menos bons e trabalhá-los para que eles consigam ter aqui uma resposta integradora na vida deles"* (E2).

## **2.3. Desafios e estratégias**

Centramos agora a nossa análise nos constrangimentos e nos fatores de sucesso adotados pelo Beta para atingir os objetivos propostos pela organização. Decorrente da situação pandémica vivida durante o período de recolha de dados, e das consequências que fomos verificando nos nossos estudos de caso, analisamos igualmente a forma como tal situação impactou o Beta, bem como as estratégias adotadas para enfrentar esses desafios.

### **2.3.1. Constrangimentos**

Os fatores associados às dificuldades sentidas pela equipa de acompanhamento para o desenvolvimento eficaz do seu trabalho podem ser categorizados em três áreas: i) Complexidade do trabalho de inserção laboral destes públicos e falta de reconhecimento das capacidades das pessoas acompanhadas; ii) Limitações decorrentes das medidas de políticas públicas; iii) Escassez de especialização para os profissionais que acompanham os públicos do Beta.

Na primeira categoria, integra-se o desconhecimento e preconceito por parte dos empregadores acerca das pessoas com experiência de doença mental. Com efeito, a equipa de acompanhamento identifica como momento-chave a primeira conversa entre tutor e agente de inserção e posteriormente com a pessoa acompanhada, por constituir

um marco na identificação desses preconceitos iniciais, ouvindo-se muitas vezes: *“nem se nota que tem uma doença mental” (EE)*. Paralelamente, a equipa verifica situações de sobre proteção das famílias, em alguns casos com alguma estabilidade financeira - *“faz com que os adultos sejam menos resilientes, acomodam-se mais” (EE)*. As famílias tendem a proteger a pessoa, com receio de recuos na estabilidade da mesma, atrasando e/ou dificultando o acesso a experiências laborais: *“entre eu quero que meu filho cresça, desenvolva, mas eu também já vi coisas muito duras e eu tenho medo que ele regrida” (E1)*.

O perfil das pessoas acompanhadas constitui igualmente um desafio, na medida em que é necessário um trabalho muito intencional sobre a gestão das frustrações dos adultos que tendem a tecer discursos focados nas dificuldades: *“porque hoje não consegui acordar a horas ou não consigo fazer isso tão rápido, ou fiz aquilo e agora estou muito frustrado e não consigo desfocar dessa frustração para avançar na minha tarefa (E1)*. A complexidade do trabalho na área da reabilitação profissional, designadamente em termos clínicos, implica um acompanhamento muito regular e próximo e uma constante revisão dos planos definidos: *“há muita dificuldade em ter aqui um projeto que seja aí bem delineado do início ao fim, há sempre coisas que surgem, obstáculos, as próprias recaídas dos utentes em termos de saúde” (E2)*.

A sociedade como um todo continua estigmatizante nas palavras da equipa, pelo que constitui um entrave à integração das pessoas acompanhadas. A falta de crença nas capacidades da pessoa com experiência de doença mental, associada ao desconhecimento acerca da temática, leva à diminuição de oportunidades, designadamente em alturas de crise: *“vamos agora tentar o quê? quando as portas estão todas a fechar, e se estão todas a fechar para toda a gente” (E1)*.

No que respeita à categoria associada às limitações das próprias medidas de políticas públicas de incentivo e apoio à inserção das pessoas acompanhadas pelo Beta, a equipa identifica dificuldades na ausência de respostas adequadas para integrar estas pessoas. Assim, a Associação procurou, inclusivamente, encontrar uma solução de emprego protegido internamente. Acresce que o trabalho desenvolvido pelo Beta não é financiado pela Segurança Social. Com efeito, o financiamento respeita a Associação como um todo: *“é um serviço que acabou por ser criado há, não é que já não existisse*

*antigamente, mas lá está como houve esta reestruturação, mas nunca tivemos nenhum apoio financeiro só para este tipo de serviço [de apoio à empregabilidade]" (E2).*

A última categoria, diz respeito à necessidade de formação específica para profissionais na área da reabilitação e da saúde mental, tendo levado alguns elementos da equipa a procurar formação noutros contextos europeus: *"porque o que vamos notando é que não há respostas [...] assim alguma coisa a sério em Portugal é muito raro para encontrares [...], uma lacuna que temos vindo a apontar e a própria direção tem consciência e noção disso" (E1).* Apesar de escassas, existem algumas respostas formativas para profissionais que acompanham pessoas com determinadas vulnerabilidades, como é o caso das pessoas com deficiência e incapacidade. Todavia, na área especificamente da saúde mental, existe uma lacuna e uma falta de diversificação de respostas: *"pessoalmente, sinto que as pessoas que dão formação são sempre as mesmas. Acaba por não ser assim um leque diversificado em termos de oportunidades, mesmo em termos de técnicos que dão formação, acaba por ser um grupo muito restrito " (E2).*

### **2.3.2. Fatores de sucesso**

Quando questionada acerca dos fatores que favorecem o sucesso do trabalho desenvolvido e as estratégias adotadas para enfrentar os desafios, a equipa considera que a disponibilidade e abertura da equipa para conhecer cada pessoa acompanhada e poder, desta forma, propor uma resposta à medida das suas necessidades daquele momento, constituem elementos-chave da intervenção do Beta. A aposta nas capacidades de cada pessoa e a resiliência na procura de respostas e do sentido de esperança – *"dar-lhes um sentido de esperança e confiar que as qualidades podem ser uma mais-valia para se encontrar algo que eles próprios não conseguem encontrar" (E2)* - são as mais-valias que a equipa demonstra e que representam fatores de sucesso da intervenção. A codefinição de todo o processo, consubstanciado no Plano Individual de Intervenção, associado a um acompanhamento individualizado e centrado na pessoa, é um dos pressupostos do Beta por se revelar o mais ajustado e bem-sucedido ao trabalho com o público-alvo. Tal pressupõe que o profissional coloca as suas expectativas e ritmo de lado, *"por forma a conseguir dar conta deste trabalho à medida da pessoa acompanhada: "é preciso ter um bocadinho de paciência... é verdade, porque há*

*peças, podem ter lá potencial, mas há aqui lacunas que não podemos ignorar. E não fazemos um bom trabalho se as ignorarmos” (E1).*

A equipa considera que a articulação entre os diferentes elementos da equipa, destes com as entidades parceiras, bem como a coerência do trabalho desenvolvido com a pessoa acompanhada constituem a robustez da intervenção do Beta, a qual se revela essencial para a confiança do utente. Estes são os elementos-chave do método da equipa, que considera que *“não existe nenhum instrumento que faça o sucesso, mas mais o método de trabalho” (Diário de campo – visita inicial)*. Ainda assim, a equipa desenvolveu um conjunto de ferramentas adaptadas ao público-alvo, as quais permitem monitorizar e avaliar o processo e os resultados atingidos.

Neste trabalho de articulação e envolvimento de diferentes atores, é referida a importância do trabalho de capacitação dos tutores/orientadores nas entidades empregadoras.

Outro ator-chave a envolver no processo é a família da pessoa acompanhada. Com efeito, o financiamento da Segurança Social é direcionado ao acompanhamento do utente. Todavia, o Beta opta por acompanhar o utente e sua família, numa perspetiva de apoio holístico. Neste sentido, a equipa considera essencial uma definição clara dos papéis de cada interveniente no processo.

### **2.3.3. Impactos da Pandemia da COVID-19**

A equipa do Beta identifica impactos da COVID-19 no desenvolvimento do seu trabalho junto das pessoas acompanhadas em duas áreas: i) redução e limitações da atividade desenvolvida; ii) receios dos utentes e agravamento de situações associadas às multiproblemas dos utentes.

As atividades habitualmente oferecidas pelo Beta às pessoas acompanhadas foram substancialmente reduzidas e, em alguns casos, ficaram suspensas. O trabalho de acompanhamento individual nas dimensões terapêutica e social manteve-se. Todavia, as atividades grupais, bem como toda a inserção em experiências formativas e laborais ficaram muito limitadas: *“as rotinas tiveram que ser reorganizadas e a prioridade não passou a ser a empregabilidade” (Diário de campo – acompanhamento telefónico durante a pandemia)*. Dois utentes mantiveram a sua integração em contexto de treino de competências *in loco*, inclusivamente com celebração de contrato de trabalho, sendo que todos os restantes viram os seus estágios suspensos. Neste momento têm apenas

dois utentes a trabalhar e outros em estágio. Todos os outros estágios foram imediatamente suspensos. Esta suspensão e limitação de respostas ao nível da empregabilidade constitui um dos grandes desafios resultantes da pandemia: *“quem neste momento procura um trabalho, não estamos a conseguir, não está a ser fácil, porque as empresas, pronto, estão a viver um bocadinho as dificuldades e não há, neste momento, condições para eles próprios colaborarem com um projeto como este porque exige acompanhamento, exige dedicação, exige disponibilidade e neste momento é, se calhar, o nosso maior problema (E2).*

As limitações do trabalho desenvolvido prenderam-se igualmente com as características físicas do espaço do Beta, as quais não permitiam as atividades grupais, pelo menos com o número habitual de pessoas, ficando reduzido para metade ou mesmo suspensos em alturas de confinamento. Pela limitação do número de pessoas nas instalações do Beta, também foram suspensos os contactos com pessoas externas, nomeadamente familiares e todos os atendimentos tiveram que ser feitos com marcação prévia. Os atendimentos passaram, inclusivamente, a serem realizados à distância e algumas sessões grupais foram realizadas via videoconferência. Antes da pandemia, as pessoas acompanhadas almoçavam nas instalações do Beta, apesar de tal serviço não ser financiamento, sendo que esta prática teve que ser interrompida durante confinamento. Acresce que, pelo facto de o Beta não constituir uma resposta típica, as orientações das entidades responsáveis não eram adaptadas ao serviço prestado pelo Beta: *“nós nunca estamos integrados em nada, não é? Onde é que nós efetivamente estamos? Estamos mais, quando falam dos CAO's? Não. É na deficiência? Ou se estamos mais acolá [...] onde é que nos integramos? Se fechamos ou não fechamos?” (E1).* A equipa foi adotando as recomendações em vigor, nomeadamente introduzindo o funcionamento das equipas em espelho.

Paralelamente, as pessoas acompanhadas também se viram com dificuldades em conseguir ligar com as alterações decorrentes da situação pandémica. Por um lado, algumas revelam receios de contágio da Covid-19, pelo que limitaram as suas deslocações ao Beta: *“sobretudo no início, que não se sabia muito bem o que é que se estava a passar, por isso muitos deles tinham muito medo de vir para cá” (E2).* Por outro lado, acresce que algumas das pessoas acompanhadas tiveram as suas situações clínicas agravadas. Neste sentido, foi essencial manter uma rotina de

acompanhamento, via telefónica, email, videochamada e, nos casos das pessoas que vivem sozinhas, através de apoio domiciliário.

### **3. Estudo de caso – Gama**

O nosso terceiro estudo de caso, intitulado Gama, corresponde à área de intervenção de empregabilidade integrada numa associação cuja missão é mais vasta de “Servir a Comunidade, Educar para a Cidadania e Incluir os mais Vulneráveis”. O Gama intervém junto de adultos de várias faixas etárias e está inserido no Gabinete de Apoio à Família, de uma freguesia urbana do Distrito do Porto. A área da empregabilidade data de 2005, no seio de uma associação fundada em 1989, e com respostas sociais resultantes de protocolos de cooperação com a Segurança Social. O Gama começou por intervir junto de beneficiários de RSI e, acumulou a resposta para o POAPMC – Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas, em 2017, por solicitação da Segurança Social. Ambas as respostas procuram responder a necessidades sociais mais vastas do que a dimensão do emprego, ao nível da ação social, todavia ambas preveem medidas de acompanhamentos dos utentes. Em 2019, foi extinta a medida do RSI, passando o Gama apenas a acompanhar os beneficiários do POAPMC. Esta resposta foi sendo sucessivamente alargada ao longo dos anos, para atender às necessidades locais, tendo iniciado com 175 famílias e acompanhando atualmente 440. Ao longo dos anos, o Gama desenvolveu e consolidou uma metodologia assente na ativação de competências com vista a uma abordagem holística de desenvolvimento da pessoa acompanhada.

#### **3.1. Características estruturantes do estudo de caso**

Traçamos um retrato das características estruturantes do estudo de caso Gama, enquadrando-o estatutariamente, identificando as suas fontes de financiamento e caracterizando o público-alvo acompanhado pelos profissionais.

##### **3.1.1. Enquadramento**

O Gama integra-se numa Associação, com estatuto de IPSS, fundada em 1989. O seu fundador, ligado à Igreja, criou nos inícios do século XX escolas primárias. Posteriormente, a associação foi criada, seguindo o legado do fundador e com a missão de apoiar crianças e jovens, famílias, bem como cidadãos na velhice e invalidez. De acordo com o artigo 3º dos seus Estatutos, tem como principais objetivos: “a) Apoio à infância e juventude, incluindo crianças e jovens em risco; b) Apoio à famílias; c) Apoio

às pessoas idosas; d) Apoio à integração social e comunitária; e) Proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; f) Promoção da inclusão social de pessoas com problemas de saúde mental; g) Educação e formação profissional dos cidadãos; h) Promoção das atividades culturais, de desporto e lazer; e i) Apoio às pessoas com deficiência e incapacidade”. Assim, para concretizar os seus objetivos, a Associação propõem-se desenvolver as seguintes atividades principais: “a) Creches e jardins de infância; b) Centro Comunitário; c) Inserção social e profissional; d) Centro de acompanhamento e atividades para crianças e jovens; e) Serviços de atendimento e ação social; f) Serviço de apoio domiciliário; g) Rede de cuidadores; h) Alojamento Social de emergência; i) Ajuda alimentar” (Art. 4º Estatutos) e as seguintes atividades instrumentais: a) Cantina; b) Lavandaria; c) Atividades culturais e desportivas; d) Locação de espaços”.

A estrutura de recursos humanos da associação é composta por cerca de 30 trabalhadores internos, bem como prestadores de serviço e voluntários. Para além das repostas sociais e dos projetos de intervenção social, a Associação oferece um conjunto de serviços nas áreas da lavandaria, produção e venda de bens alimentares salgados, de catering numa perspetiva de empreendedorismo social. Assim, as fontes de financiamento são a segurança social, os donativos, o trabalho voluntário e a venda de bens e serviços de empreendedorismo social.

### **3.1.2. Público-alvo**

O Gama acompanha cerca de 440 famílias ao abrigo do POAPMC, destas, cerca de 1/3 são diretamente acompanhadas nas questões da empregabilidade, tendo as restantes o acompanhamento ao nível do Apoio Alimentar. Com efeito, todos os utentes recebem acompanhamento social, todavia nem todos estão em situação de acumular o apoio com a vertente de inserção laboral.

As pessoas acompanhadas pelo Gama apresentam diferentes faixas etárias e encontram-se numa situação de desemprego, maioritariamente de longa duração. Os percursos de inserção no mercado de trabalho são predominantemente pautados por intermitências e precariedade, designadamente por via de atividades de economia informal. Apesar da variedade de perfis, as estratégias adotadas pelo Gama foram-se direcionando a mulheres, maioritariamente mães, numa situação de grande isolamento social e podendo apresentar algumas problemáticas ao nível da saúde mental: *"estavam*

*muito fechadas em casa, porque muitas vezes o que escolhiam mais, eram as pessoas que estavam mais refugiadas em casa, que era difícil saírem, para as desempregadas, desempregadas de longa duração" (E2).*

Durante a pandemia do COVID-19, emergiu outro perfil de pessoas acompanhadas, com situações de fragilidade económica, ora por desenvolverem trabalho informal, ora por passarem a regime de lay-off, não sendo suficiente os rendimentos decorrentes da atividade laboral. Acresce que a população migrante, começou a procurar o Gama, ainda que, decorrente da sua situação de irregularidade, não tenha enquadramento nas medidas de apoio da Segurança Social como é o caso do POAPMC: *"Tivemos um rapaz que veio pedi ajuda alimentar [...] está a viver em Portugal há dois anos, conseguiu sempre trabalho, com descontos, mesmo por uma empresa de trabalho temporário, esteve sempre a trabalhar, só que chegou a um ponto em que ele disseram: 'olhe, não podemos estar mais nesta situação' porque ele não tem visto de residência. Dois anos... e não tem visto de residência: alguém que veio, sempre trabalhou, contribuiu para o nosso país e que perdeu o emprego, porque a empresa de trabalho temporário... e já muito foi cedendo. Dois anos... sempre em prestação de serviços [...] mas na prática é um imigrante ilegal" (E1-2).* Estas situações foram agravadas com a interrupção dos serviços de apoio à regularização destas situações, junto do SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras que suspendeu os atendimentos a migrantes durante a pandemia. Assim, o Gama deu resposta alimentar a estas pessoas, ao abrigo do Banco Alimentar e dos donativos que são feitos para o efeito, e procurou encaminhar e apoiar estes casos numa dimensão que ultrapassasse a emergência social.

### **3.2. Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral**

Centramos a nossa análise no objeto de estudo específico desta investigação, a saber o trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua integração social e profissional. Assim, começamos pela apresentação da metodologia de trabalho adotada pelo Gama, para passar à análise do perfil profissional dos profissionais que desempenham a função de agente de inserção.

### 3.2.1 A metodologia de acompanhamento

#### *Pressupostos do processo de acompanhamento*

O Gama procura uma intervenção individualizada, ou seja, à medida da necessidade de cada pessoa acompanhada. O trabalho de acompanhamento inscreve-se numa perspetiva desenvolvimentista e holística da pessoa. Ao abrigo do financiamento, o ponto de partida para o trabalho desenvolvido pelo Gama é a emergência social por via de apoio alimentar. Todavia, são superadas as exigências do programa ao estabelecer bases para um trabalho de ativação das competências dos beneficiários: *"O que nós fazemos é uma conjugação dessas medidas de acompanhamento, potenciando aqui não só essas competências com alicerçá-las a outras que poderão realmente beneficiar a integração no mercado de trabalho, pelo menos abrir aqui outros horizontes. Potenciar isso"* (E1-2). Apesar de estarem contempladas medidas de acompanhamento do POAPMC, a forma de as implementar é da responsabilidade do Gama. Um dos pressupostos é o de facilitar o acesso a outros serviços, nas áreas sociais, da saúde e do emprego. Outro pressuposto é o Gama poder constituir um espaço de relacionamento interpessoal, considerado essencial para a ação e a mudança de comportamentos face à vida pública: *"era por estarem sós e sentiam-se melhor, como era só uma vez por semana, era como se fossem visitar um amigo. [...] uma relação muito boa que tinham umas com as outras [...] depois ficavam com o número de telefone umas das outras"* (E2).

#### *Fase de recrutamento/encaminhamento*

As pessoas chegam ao Gama por iniciativa própria, por via do *passa a palavra* ou sendo encaminhadas pela Segurança Social ou por técnicos de organizações congéneres. O Gama inicia o trabalho pela resposta às necessidades de apoio alimentar no POAPMC, identificando as situações que poderão necessitar de respostas complementares na área da empregabilidade.

#### *Fase de diagnóstico*

A fase de diagnóstico inicia-se com uma avaliação prévia de condições tangíveis na área do emprego, aferindo, nomeadamente, se a pessoa tem uma situação de saúde impeditiva de aceder, no momento do atendimento, ao mercado de trabalho. Não existe um instrumento de diagnóstico formal e esta fase pode prolongar-se ao longo de vários

contactos no âmbito do trabalho de apoio alimentar. Por vezes, a pessoa pede um apoio, por exemplo, no envio de um CV para uma determinada vaga de emprego, o que possibilita procurar perceber melhor de que forma o Gama poderá apoiar essa pessoa:

*“olhe, vamos melhorar isto? [...] e para além desta empresa, olhe, já conhece aquela que também dá apoio domiciliário?” poder realmente que a pessoa não esteja sempre dependente aqui dos serviços, mas veio ao serviço e a gente conseguiu dar algo mais do que aquilo que ela se calhar veio pedir, e dessa forma, até conseguimos que a pessoa autonomamente faça o seu caminho, até porque já tem aqui outras orientações” (E1-2).* O diagnóstico vai, assim, sendo completado e as respostas são adaptadas à medida de todo o acompanhamento. Atendendo ao facto que se tratar de um serviço de apoio que não se restringe ao emprego, o Gama vai aprofundando o diagnóstico e como tal a definição de um plano à medida de cada pessoa acompanhada, em função das situações que vão surgindo.

#### *Fase de implementação do plano*

Na medida em que a intervenção do Gama ocorre suportada no trabalho de apoio alimentar, o diagnóstico não é formalizado através de um plano de ação. Com efeito, as estratégias propostas à pessoa acompanhada podem ser pontuais e/ou serem equacionadas numa perspetiva de médio prazo. Essencialmente, as pessoas são apoiadas, em atendimentos individuais, nas técnicas de procura ativa de emprego, no encaminhamento para respostas formativas - designadamente com vista ao aumento das qualificações - e para ofertas de emprego. No apoio à procura ativa de emprego, a realização ou revisão do CV constitui uma fase recorrente. As escassas experiências formais no mercado de trabalho dificultam a elaboração de um CV segundo os cânones esperados pelos empregadores. Este trabalho pode ainda integrar o apoio à realização e envio de cartas de motivação. Na dimensão formativa, o Gama pode encaminhar a pessoa acompanhada para diferentes respostas na comunidade, porém mantém uma parceria estratégica com uma entidade formativa que desenvolve formação à medida das necessidades de diferentes utentes do Gama. Nesses casos, muitas vezes a formação decorre nas instalações do Gama por ser considerado um espaço de proximidade e de confiança das pessoas acompanhadas: *“facilitam que a formação seja aqui, nas nossas instalações, e para as pessoas manterem aqui este elo de referência” (E1-1).* Trata-se de uma dimensão central do trabalho de acompanhamento, na medida

em que a formação constitui, para as pessoas acompanhadas, uma oportunidade de ativação e, como tal, de aproximação ao mundo laboral.

O mecanismo-chave do Gama, testado e consolidado, são as oficinas de cozinha dirigidas especialmente a grupos de mulheres. Estas respostas têm por objetivo complementar o diagnóstico, constituindo uma forma mais informal e grupal de conhecer melhor as pessoas acompanhadas. Trata-se de abordar um conjunto alargado de temas, associados à gestão doméstica - poupança, gestão económica, higiene e segurança alimentar. Nestas oficinas, o grupo é levado a pensar conjuntamente em estratégias para lidar com uma determinada situação que diga respeito apenas a uma das pessoas: *“os exemplos umas das outras, ajudam a encontrar soluções para todas”* (EE). Trata-se de espaço informal, onde durante 14 semanas, em sessões de 3 horas semanais, as participantes vão: i) socializando com outras pessoas em situações semelhantes, criando-se relações de entreajuda – *“nós conversávamos, brincávamos, dava oportunidade a elas de saírem de casa, de conhecerem novas pessoas”* (E2); ii) ganhando confiança com a equipa de acompanhamento; iii) reconhecendo as suas necessidades e coconstruindo formas de lhes dar resposta. Estas oficinas são concebidas pela agente de inserção e dinamizadas por auxiliares que conhecem bem as pessoas acompanhada, sobretudo decorrente das visitas domiciliárias associadas ao acompanhamento. A equipa é ainda completada com formadores especializados em áreas como a nutrição e a higiene e segurança alimentar.

#### *Fase de inserção laboral*

Um dos grandes objetivos de todo o acompanhamento que é feito pela equipa do Gama é a autonomização das pessoas acompanhadas. Nesse sentido, a inserção laboral constitui uma meta explícita. Todavia, a inserção passa muitas vezes por momentos de integração em formação e nem sempre em emprego. Atendendo às especificidades do perfil das pessoas acompanhadas e de estarem muito afastadas do mercado de trabalho, a inserção laboral constitui um grande desafio em que o *matching* entre a oferta e a procura nem sempre é assegurado.

As oficinas de cozinha têm também o propósito de poder constituir, para algumas pessoas, um estímulo à criação do próprio negócio: *“o propósito [...] é] realmente as pessoas perceberem aqui se calhar algumas competências que até já tinham, podê-las desenvolver mais e motivar ou para alguma formação mais específica nesta área se*

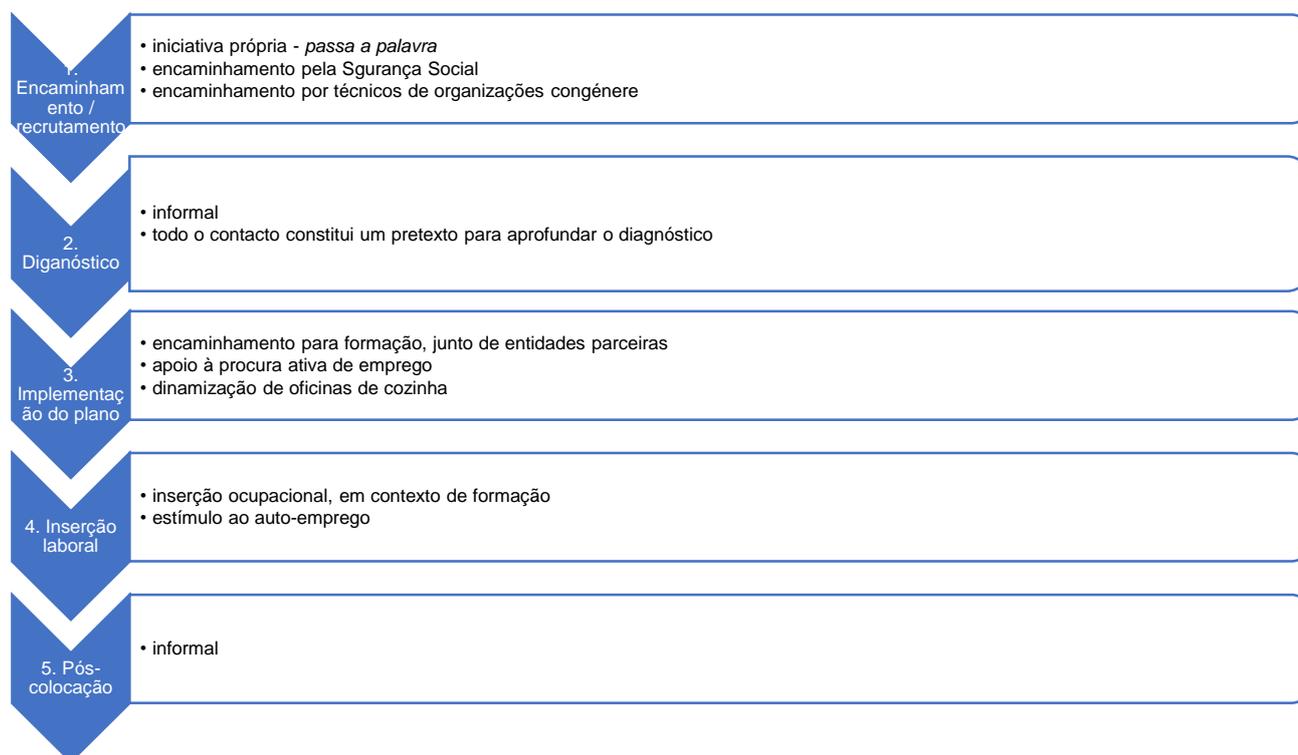
elas assim o entenderem que têm essa necessidade ou eventualmente tentarem explorar o seu próprio negócio” (E1-1).

### *Fase de acompanhamento pós-colocação*

As pessoas são acompanhadas ao longo de toda a fase de inserção em contextos formativos. O Gama trabalha de perto com os parceiros da área da formação, assegurando este acompanhamento. Nos casos de colocação no mercado de trabalho, e apesar de não estar contemplado nenhum mecanismo formal de acompanhamento, as pessoas acompanhadas continuam próximas do Gama e podem recorrer aos seus serviços sempre que precisarem.

Na figura 10, podemos observar as diferentes fases da metodologia de acompanhamento.

**Figura 10. Fases da metodologia de acompanhamento do Gama**



A competência mais trabalhada com estes adultos é a capacidade de motivação, de quebrar o isolamento e criar novas rotinas de vida: *“a questão dos horários, as pessoas*

*perceberem que realmente aquela dinâmica de antes de cozinhar lavar as mãos ter determinados cuidados" (E1-1). O trabalho do Gama é focado na dimensão relacional, sobretudo com as oficinas, com vista a promover a entreaajuda, bem como ativar as competências de saber estar. A cozinha constitui igualmente um pretexto para desenvolver a autoestima e o bem-estar - "elas sentiam-se bem, porque se sentiam alegres [...] também elas brincavam muito umas com as outras e nós também participávamos sempre" (E2) - enquanto elementos-chave do desenvolvimento e da inserção plena.*

Em termos de avaliação e de monitorização, o Gama tem que prestar contas à Segurança Social acerca das medidas de acompanhamento implementadas: *"tanto é que tudo quanto são sessões, na própria sessão daquilo que foi a apresentação do Regulamento Interno, todos os participantes assinaram uma folha para depois poder ter um instrumento físico que possa submeter na plataforma para eles validarem enquanto acompanhamento... ou seja, não é subsistência, meramente vir buscar o cabaz e ir embora" (E1-1). Apesar de não existirem instrumentos formais de avaliação, estão contemplados instrumentos de monitorização fornecidos pelo financiador, bem como a realização de relatórios bianuais com as evidências do trabalho realizado.*

### **3.2.2. Os profissionais de acompanhamento**

A equipa de acompanhamento do Gama sofreu uma reestruturação aquando da extinção dos protocolos de RSI, passando de uma equipa de quatro pessoas para, atualmente, uma. Trata-se da técnica de educação social que trabalha em articulação com as auxiliares do POAPMC e do Banco Alimentar e com a equipa da entidade parceira da formação.

A técnica que assume a função de agente de inserção, é licenciada em educação social e tem um percurso profissional ligado ao voluntariado enquanto dinamizadora de GEPE- Grupo de Entreaajuda para a Procura de Emprego e de técnica de RSI. Para além do trabalho de empregabilidade das pessoas acompanhadas, o qual corresponde a cerca de 40% de afetação do tempo de trabalho, acumula funções de coordenadora do Gabinete de Apoio à Família com os restantes beneficiários do POAPMC e do Banco Alimentar. No Gama, assume como principais responsabilidades: i) articulação com os serviços públicos e apoio no acesso aos serviços públicos; ii) preparação,

encaminhamento e acompanhamento da formação; iii) apoio na procura ativa de emprego e encaminhamento para medidas de apoio à contratação.

A auxiliar que apoia as oficinas de cozinha, iniciou o seu percurso profissional na Associação há 24 anos, na secretaria e no ATL. Em 2013, integrou a parte social, tendo sido auxiliar nos protocolos de RSI, assegurando as visitas domiciliárias. A auxiliar é responsável por dinamizar as oficinas que foram coconstruídas com a agente de inserção e que são dinamizadas igualmente com formadoras especializadas. Decorrente da proximidade que tem com as pessoas acompanhadas, sobretudo aquando das visitas domiciliárias, a auxiliar apoia inclusivamente na identificação das participantes das oficinas: *“porque eu conhecia as pessoas também, que muitas delas eu fazia visitas domiciliárias a casa delas e... acontece que nós, quando conversávamos em casa, às vezes sentíamos a necessidade de explicar o que é que [podiam fazer] com os alimentos que elas tinham recebido” (E2).*

As principais competências para o exercício da função de agente de inserção são:

- a dedicação e a preocupação efetiva com o assegurar uma resposta facilitadora da vida da pessoa - *“olhar para as coisas como se elas fossem nossas, não é? Portanto, aquela pessoa como se ela fosse minha amiga, não é? apesar de eu não a conhecer de lado nenhum: ‘olhe, vamos melhorar isto?’”(E1-2);*
- a capacidade de inovar e de atualizar os conhecimentos específicos - *“se nós ficarmos fechados no quadrado e não aumentarmos aquilo que são os nossos conhecimentos, de facto, nós depois também não conseguimos dar mais aos utentes, não é? Porque nós próprios estamos limitados” (E1-2).*

Em termos de conhecimentos mais técnicos sobre as medidas de apoio à inserção, por exemplo para a população imigrante, a agente de inserção do Gama conta com a especialização de parceiros com os quais articula. Assim, o Gama procura constitui-te como *“uma ponte entre a comunidade e os serviços” (E1-1)* de qualificação e emprego.

### **3.3. Desafios e estratégias**

Centramos agora a nossa análise nos constrangimentos e nos fatores de sucesso adotados pelo Gama para atingir os objetivos propostos pela organização. Decorrente

da situação pandémica vivida durante o período de recolha de dados, e das consequências que fomos verificando nos nossos estudos de caso, analisamos igualmente a forma como tal situação impactou o Gama, bem como as estratégias adotadas para enfrentar esses desafios.

### **3.3.1. Constrangimentos**

Os fatores associados às dificuldades sentidas pela Agente de inserção para o desenvolvimento eficaz do seu trabalho podem ser categorizados em duas áreas: i) Limitações decorrentes das medidas de política pública; ii) Desadequação do mercado de trabalho para a inserção da população imigrante.

No que respeita às limitações das medidas de política pública a que recorre o Gama, é identificada a escassez de recursos humanos para conseguir atender, de forma eficaz, à pluralidade e complexidade das situações de vida das pessoas acompanhadas. Tal dificuldade, associada ao foco de intervenção na emergência social das medidas de apoio, leva a priorizar esta dimensão em detrimento da empregabilidade. Em momentos de maiores dificuldades, como é o caso da pandemia por COVID-19, o trabalho ficou sobretudo circunscrito ao apoio alimentar. A entrega dos cabazes alimentares corresponde a uma parte significativa do trabalho, com tudo o que se encontra a montante em termos de preparação, bem como os dias de entregas, que envolvem uma logística que consome grande parte dos recursos do Gama: *“são umas toneladas valentes e para além das colegas, nós temos sempre que recrutar voluntários porque estamos a falar (risos) só em packs de seis de leite, estamos a falar de 440 (risos) só de leite, não é? [...] um dia daqueles vale por dois em termos físicos (risos) e depois nós estamos ali 100% absorvidas [...] e depois tudo o que é a montante, que tem que ser feito para que aquilo corra bem [...] tudo isso que nos implica muito mais tempo”* (E1-2).

A outra categoria diz respeito à desadequação do mercado de trabalho, sobretudo no que concerne a população imigrante. Com efeito, decorrente da situação pandémica, o Gama começou a ser procurado por um grupo populacional diferente do habitual: os imigrantes. Perante situações de irregularidade formal face ao mercado de trabalho, associadas à suspensão do atendimento do SEF para regularização destas situações, designadamente para pedidos de residência essenciais à contratualização, o Gama passou a atender pessoas migrantes. A desadequação prende-se com o facto, de se tratar essencialmente de pessoas com atividade laboral, que se encontram numa

situação de espera de regularização. Na impossibilidade de regularização, algumas destas pessoas acabam por ficar sem emprego, com a agravante de não terem acesso a direitos de apoio. A título ilustrativo, a agente de inserção recorda a situação de um jovem brasileiro, a viver e trabalhar há dois anos em Portugal e que ficou numa situação de ausência de emprego e conseqüentemente de proteção social: *Tivemos um rapaz que veio pedir ajuda alimentar, brasileiro, está a viver em Portugal há dois anos, conseguiu sempre trabalho, com descontos, mesmo por uma empresa de trabalho temporário, esteve sempre a trabalhar, só que chegou a um ponto em que ele disseram: «olhe, não podemos estar mais nesta situação» porque ele não tem visto de residência. Dois anos... não tem visto de residência. Alguém que veio, sempre trabalhou, contribuiu para o nosso país e que perdeu o emprego [...] mas na prática é um imigrante ilegal" (E1-2).* Trata-se de situações perante as quais as respostas tradicionais não se aplicam, mas que o Gama procura encaminhar e não deixar sem resposta. Assim, no caso concreto, foi assegurado o apoio alimentar por via do Banco Alimentar e foi procurada resposta junto de parceiro da área do apoio à imigração.

### **3.3.2. Fatores de sucesso**

Quando questionada acerca dos fatores que favorecem o sucesso do trabalho desenvolvido e as estratégias adotadas para enfrentar os desafios, a equipa de acompanhamento considera que a relação de proximidade estabelecida com a pessoa acompanhada constitui um elemento-chave. Esta proximidade é potenciada pelo espaço informal que é criado, designadamente nas oficinas, e pela paridade que é reconhecida entre as participantes e a auxiliar: *"eu acho que muito da nossa simplicidade foi o que conquistou as senhoras [...] nós tínhamos a mesma conversa, a mesma maneira de ser, e elas sentiam que parecia quase de igual para igual" (E2).* Esta relação de confiança faz com que *"pessoas que já saíram daqui há muitos anos e algumas que até emigraram e que, quando voltaram, é aqui que elas se sentem seguras, acho que é mesmo essa a palavra, seguras, pela forma como verbalizam, há pessoas que nós já quisemos trocar do próprio Programa Alimentar daqui, porque mudaram de residência, para zonas mais perto onde têm outras instituições e as pessoas dizem que preferem vi mais longe e virem aqui" (E1-2).*

Outro fator de sucesso é igualmente a proximidade com um conjunto alargado de atores locais, facilitando o trabalho em parceria e o acompanhamento mais integrado das pessoas que procura o Gama. Com efeito, através do apoio alimentar, a equipa de

acompanhamento aprofunda a resposta, numa perspetiva mais holística. A gestão alimentar pode, em alguns casos, constituir um pretexto para o desenvolvimento de competências e para um acompanhamento que integre dimensões de empregabilidade.

### **3.3.3 Impactos da Pandemia da COVID-19**

O trabalho do Gama foi muito afetado pela pandemia da COVID-19, na medida em que praticamente ficou suspensa todo o trabalho na área da empregabilidade para se focar na necessidade primária de emergência social. Assim, a equipa de acompanhamento do Gama identifica um conjunto de impactos decorrentes da COVID-19, antes de mais pelo aumento exponencial de procura dos serviços de POAPMC: *“Em junho e julho [2020] nós tivemos mais já 50% das famílias e estamos com 315 e agora no mês de agosto [2020] já vamos receber as 440 pessoas e, portanto, estes últimos três meses foi assim uma loucura” (E1-1).*

A equipa equacionou a possibilidade de adaptar as atividades, fazendo vídeos, desenvolvendo ações de formação online ou dinamizando oficinas à distância. Todavia, decorrente das situações vivenciadas pelas pessoas acompanhadas, as quais passaram a ter outras preocupações que foram consideradas como impeditivas de realizar a dimensão coletiva do acompanhamento: *“as pessoas neste momento não conseguem sequer ter essa receptividade, porque de facto há falta de coisas básicas que não estão a ser colmatadas, e portanto, as pessoas estão a correr atrás, não estão paradas em frente a um ecrã a ver isto, hum.. e portanto, isto é para outro patamar de confinamento, não é?” (E1-2).* Toda a dimensão grupal e relacional ficou suspensa, devido à inadequação de respostas online, bem como à diminuição de RH da instituição, decorrente, entre outras, de situações de isolamentos profiláticos.

## **4. Estudo de caso – Delta**

O nosso quarto estudo de caso, intitulado Delta, confunde-se com a própria entidade promotora, uma vez que toda a missão da organização é a de “contribuir para a melhoria global das condições de vida de pessoas social e economicamente vulneráveis, em situação de privação, exclusão e risco”. O foco do trabalho é o do desenvolvimento de competências para a inserção sociolaboral. A identidade do Delta não passa por uma dimensão ocupacional, considerando-se uma organização de capacitação e de desenvolvimento de competências. Assim, combinam um conjunto de atividades dirigidas aos participantes, as quais, a par do acompanhamento individual, permitem desenvolver relações entre utilizadores, criar laços entre as pessoas. A ideia é diversificar as propostas de atividades de cariz reflexivo, lúdico, logístico, etc.

### **4.1. Características estruturantes do estudo de caso**

Traçamos um retrato das características estruturantes do estudo de caso Delta, enquadrando-o estatutariamente, identificando as suas fontes de financiamento e caracterizando o público-alvo acompanhado pelos profissionais.

#### **4.1.1. Enquadramento**

O Delta corresponde à delegação do Porto de uma Associação de solidariedade social nascida em 1994 com a missão de incluir pessoas em situação de grande vulnerabilidade social, designadamente através da inserção pelo trabalho. Tem o estatuto de IPSS e sede em Lisboa. O foco do trabalho é a empregabilidade, na medida em que permite atingir a “*autonomia plena*” (E3), sendo que os objetivos estatutários da organização promotora são explicitamente orientados para a inserção social e profissional, a saber:

- Promover a integração social de pessoas em situação de pobreza e/ou exclusão social, através de metodologias de capacitação para a aproximação ou regresso ao mercado de trabalho, ajudando-as a recuperar a autoestima, competências e o seu lugar de direito na sociedade;
- Promover parcerias com empresas, outras organizações com e sem fins lucrativos, nacionais e internacionais, fomentando a responsabilidade social através da

empregabilidade, criando e participando em redes de partilha de conhecimento, de inovação e de empreendedorismo sociais;

- Promover a reflexão e identificação de soluções sociais adequadas e justas para os mais carenciados, envolvendo as comunidades locais e a sociedade civil em prol de uma sociedade mais próxima, justa, solidária.

Estatutariamente, as atividades definidas para a organização são as seguintes: i) Edição de uma publicação, como instrumento ou ferramenta de intervenção para o desenvolvido da autovalorização e de ocupação socioprofissional de pessoas social e economicamente vulneráveis, em situação de privação, exclusão e risco; ii) Desenvolvimento de programas de capacitação que validem competências pessoas, sociais e profissionais, promovendo a autonomia de pessoas em situação de pobreza e/ou exclusão social; iii) Formação de voluntários e ações de mobilização da sociedade civil numa lógica de responsabilidade individual, coletiva e de cidadania ativa, criando valor social e humano; iv) Promoção e desenvolvimento de micronegócios sociais como instrumento de capacitação e apoio à sustentabilidade de pessoas em situação de pobreza e/ou exclusão social, com vista à autonomização e ao encontro de outras oportunidade de trabalho efetivo; v) Organização de eventos de cariz sociocultural e desportivo, bem como o desenvolvido de iniciativas de debate e reflexão sobre questões sociais relevantes, entre outros; vi) Desenvolvimento de projetos de inovação e economia social, individual ou em parceria.

De acordo com a equipa de acompanhamento, o principal objetivo da organização é a empregabilidade *“Nós trabalhamos a capacitação e depois eventualmente a autonomização” (EE)*, todavia decorrente da necessidade observada nas pessoas acompanhadas, atualmente o acompanhamento laboral é completado pelo acompanhamento social, através do apoio à procura de alojamento e à satisfação de outras necessidades basilares associadas às condições objetivas de vida.

Em termos de financiamento, cerca de 50% é assegurado por financiamento público, essencialmente pela Segurança Social e pontualmente por outros financiamentos, através de candidaturas a projetos. A restante metade provém de donativos e outro tipo de apoios, bem como de autofinanciamento de fontes próprias da venda de bens produzidos nos micronegócios.

#### 4.1.2. Público-alvo

A população acompanhada pelo Delta é muito diversa, podendo ser caracterizada com situações multiproblemáticas – a nível da situação face ao emprego e associando-se questões de saúde, saúde mental, de habitação e outras fragilidades sociais – *“O maior problema das pessoas que nos procuram é a solidão e falta de rede” (EE)*. O público-alvo principal são *“pessoas com perfil de empregabilidade, que estão com dificuldades de inserção no mercado de trabalho, por diversas razões” (E2)*. Todavia é preciso ser *“realista, na medida em que os problemas das pessoas são muito complexos. É muito difícil quantificar o sucesso do trabalho, no que respeita à empregabilidade, pois quem está muito afastado do mercado de trabalho, muitas vezes as tentativas de emprego não são duradouras e sustentáveis” (EE)*. Com efeito, apesar do foco no público-alvo com perfil de empregabilidade, verifica-se *“uma grande fatia de pessoas [para quem] a inserção no mercado de trabalho já não se equaciona, também por diversas questões, ou saúde mental, também um avanço da idade e aproximação à reforma, acaba por acontecer” (E2)*.

O perfil das pessoas acompanhadas é maioritariamente do sexo masculino, com faixa etária acima dos 40 anos. Trata-se, maioritariamente, de pessoas em situação de desemprego de longa duração que simultaneamente apresentam outras situações que as mantêm afastadas do mercado de trabalho: *“estão em situação de desemprego de longa duração e este percurso acabou por fazer com que desenvolvessem outro tipo de problemáticas ou então já pessoas que apresentam, previamente à situação de desemprego, algumas problemáticas e que têm um trajeto já algo complicado e multiproblemático e que fazem com que o regresso à integração profissional seja assim um bocadinho mais desafiante (E3)*. Contudo, recentemente tem havido uma mudança no perfil etário, com o acompanhamento de pessoas mais jovens, que saíram de casa devido a alguma situação de violência, com trajetos de institucionalização e/ou de adoção em que radicam em situações *“sem retaguarda familiar ou uma retaguarda quase incipiente que é tão desestruturado que realmente nem será de considerar” (E3)*.

A população acompanhada também se caracteriza por uma baixa resistência à frustração, em alguns casos por hábitos de trabalho reduzidos, associados a experiências laborais muito intermitentes – *“experiências assim de seis meses, um ano, não é? E períodos muito longos fora do mercado de trabalho que faz, pronto, a nível de currículo, não é muito atraente, por exemplo” (E2)* - e algumas lacunas em termos de competências.

O Delta acompanhava cerca de 50 a 75 pessoas, destas, cerca de 35 são diretamente acompanhadas nas questões da empregabilidade, tendo as restantes apenas a dimensão do acompanhamento social.

## **4.2. Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral**

Centramos a nossa análise no objeto de estudo específico desta investigação, a saber o trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua integração social e profissional. Assim, começamos pela apresentação da metodologia de trabalho adotada pelo Delta, para passar à análise do perfil profissional dos profissionais que desempenham a função de agente de inserção.

### **4.2.1. A metodologia de acompanhamento**

#### *Pressupostos do processo de acompanhamento*

Para o Delta, o trabalho não é automático, reconhecendo que a questão da exclusão é complexa e “*não se quantifica*” (EE). Todo o trabalho é baseado na procura de uma relação humana entre profissional e pessoa acompanhada, numa perspetiva individualizada, procurando romper com a estrutura rígida da intervenção social assente numa divisão muito clara entre o técnico e o beneficiário: “*Aqui somos humanos [...] As pessoas tratam-se todas pelos nomes [...] O mais importante que fazemos aqui, é fazer com que a pessoa não desista*” (EE). Uma vez que o grande objetivo do trabalho do Delta é o de desenvolver competências de liderança, de autonomia, de autoimagem positiva e de autoestima nas pessoas acompanhadas, é considerado que estas “*têm que ter esse espaço e esse lugar na relação com os técnicos*” (EE). Associado a este princípio de intervenção, a equipa de acompanhamento explicita que o respeito pela privacidade da pessoa é muito valorizado. Esta preocupação consubstancia-se, nomeadamente, na procura de não ser invasivo nas sessões de acompanhamento individuais ou no respeito pela distância que a pessoa quer manter aquando da fase de follow-up “*é essencial haver aqui contactos frequentes, com o mínimo de invasão possível*” (E3).

Os pressupostos da intervenção são igualmente os de um trabalho individualizado e holístico: “*trabalhe-se sobretudo a pessoa na sua globalidade, enquanto pessoa e não*

*enquanto profissional apenas” (EE). É criado um contexto de trabalho flexível e adaptado ao indivíduo, compreendendo momentos mais formais de trabalho técnico, momentos de lazer, de intercâmbio e trabalho entre pares e ainda com a promoção de relações extra com os mentores. Toda a intervenção é negociada com a pessoa e os planos de ação co construídos - *são as pessoas que mandam no seu destino, são as pessoas que escolhem, são as pessoas que, que realmente decidem o que fazer com a sua vida, eu sou apenas uma ferramenta” (E3) - e reajustados à medida das necessidades que se vão alterando durante o período de acompanhamento.**

#### *Fase de recrutamento/encaminhamento*

As pessoas chegam ao Delta por iniciativa própria ou são encaminhadas pela Segurança Social, pela Rede Social ou estruturas associadas e que trabalham com populações específicas, como é o caso de pessoas em situação de sem abrigo. Nestes dois casos, há uma triagem prévia, pois os parceiros já reconhecem que no foco da intervenção do Delta é justamente a empregabilidade.

#### *Fase de diagnóstico*

A fase de diagnóstico comporta dois momentos de atendimento individual. No primeiro atendimento, a assistente social responsável pelo acompanhamento social dialoga com a pessoa, procurando perceber as questões objetivas de vida, fazendo uma *“avaliação preliminar da situação” (E3)*. Se o diagnóstico revelar que *“a pessoa tem retaguarda, não existem problemas maiores ao nível da habitação, ao nível da subsistência” (E3)*, é então encaminhada para a assistente social responsável pela área da empregabilidade. Neste segundo atendimento já traçado um plano de ação mais específico e confirma-se alguns dados do primeiro atendimento.

Este processo tem como pressuposto permitir que a pessoa esteja com ambas as técnicas em momentos diferentes, de forma a confirmar informações e solidificar o diagnóstico e o entendimento da pessoa.

#### *Fase de implementação do plano*

Nesta fase é co construído o plano de ação – *“tentamos enveredar por um caminho escolhido por eles, com o meu suporte” (E3)*, o qual inclui a regularidade do acompanhamento e as diferentes componentes de intervenção propostas, recorrendo a

um instrumento interno denominado de Plano de Intervenção ou aos instrumentos da Segurança Social – o Contrato de Inserção e o Acordo de Intervenção da Ação Social. Todo o trabalho está focado no desenvolvimento de atitudes em termos de hábitos de trabalho, pontualidade, assiduidade, etc., e comporta três componentes: sessões grupais, acompanhamentos individuais e possibilidade de mentoria: *“de empregabilidade temos um bocadinho este trio de trabalho técnico, muito direcionado para a procura de trabalho, este trabalho em grupo de competências e depois a mentoria com o apoio dos voluntários que com uma relação mais informal conseguem as vezes chegar a patamares onde nós técnicos não conseguimos”* (E2).

A primeira componente corresponde a sessões de Educação não formal com duração anual, focadas no desenvolvimento pessoal e social. Estas atividades pedagógicas foram recentemente revistas e seguem na atualidade orientações sistematizadas num manual. Organizam-se em torno de oito módulos, a saber: Autoconhecimento, conhecimento do outro e objetivos de vida; Empatia e Perspetiva; Resiliência; Disciplina e Compromisso; Relações Interpessoais e comunicação; Cooperação e trabalho de equipa; Resolução de conflitos; Liderança e tomada de decisão. Estas sessões são dinamizadas por uma das técnicas (sendo uma das suas áreas específica), mas a restante equipa participa sempre que necessário. Estas sessões coletivas *“estão desenhadas para trabalhar em grupo competências que consideramos que são importantes para uma boa prática profissional e para as pessoas se manterem sobretudo no trabalho. Seja a resiliência, seja trabalho de equipa, gestão de conflitos, a liderança a comunicação”* (E2). Fizemos a observação da demonstração de uma destas sessões, inserida no módulo I – Autoconhecimento, conhecimento do outro e objetivos de vida. Pudemos observar que, numa abordagem de educação não formal, sentados em círculo, a sessão foi desenvolvida em torno de três dinâmicas que exigiam uma postura ativa por parte dos participantes. Cada dinâmica, foi introduzida pela facilitadora, que promoveu o envolvimento dos participantes que tiveram papéis mais ou menos ativos, e em cada dinâmica a facilitadora fez um balanço e a ponte com as competências trabalhadas. Com efeito, a título ilustrativo, e baseado na nossa observação, passamos a apresentar a primeira dinâmica. A facilitadora apresenta uma caixa em madeira fechada e diz que na caixa está a imagem de uma pessoa conhecida de todos nós, cada um terá que atribuir três qualidades e um defeito a essa pessoa, por forma a fazer adivinhar aos restantes participantes de quem se trata. A caixa irá passar por todos. Percebemos que se trata de uma caixa com um espelho e que os participantes estão a valorar características suas. No final do exercício, num ambiente

informal e aberto, a facilitadora faz um breve balanço explicando que esta dinâmica permite iniciar um trabalho ligado às competências de autoimagem, de autoconhecimento e de autoestima. Os participantes partilham que foi difícil identificar três qualidades. Não é utilizado o método expositivo em nenhum momento da sessão, tratando-se sempre de uma abordagem ativa.

Paralelamente, a segunda componente assenta no trabalho de acompanhamento individual com sessões orientadas para a procura ativa de emprego *“fazerem currículos, fazerem cartas de apresentação, ver aqui que competências têm de ser trabalhadas, seja a nível também de escolaridade, por exemplo, literacia digital, portanto questões que sejam precisas trabalhar (E2)*. Nesta fase, a pessoa continua, se houver necessidade, com os atendimentos individuais em termos de acompanhamento social com a assistente social que assegura que as restantes dimensões da vida da pessoa – para além da empregabilidade - possam não constituir entraves à inserção laboral.

A última componente prende-se com o programa de mentoria que está disponível com voluntários que funcionam como um “amigo” (ao contrário do técnico) e que podem dar um apoio mais afetivo e moral à pessoa: *“é esta construção da relação e depois juntos fazer as candidaturas, trabalhos, construir um currículo, uma carta de apresentação, simularem uma entrevista e sobretudo depois de conseguirem emprego haver aqui um telefonema regular para ajudar a manter” (E2)*

#### *Fase de inserção laboral*

A fase de inserção laboral pode passar por diferentes itinerários: ora internos, ora externos. No que respeita aos itinerários internos ao Delta, trata-se de um *“trabalho protegido e de capacitação num contexto próximo ao laboral” (E2)*. Estes itinerários, não sendo mutuamente exclusivos, podem passar por produção de bens e/ou venda ao público de uma publicação. Assim, as pessoas acompanhadas têm oportunidade de serem vendedores de uma publicação. Trata-se de uma ferramenta pedagógica de capacitação, na medida em que a pessoa trabalha competências de comunicação com os clientes, de gestão do orçamento – com 70% das vendas a reverter para o vendedor, após compra do stock ao Delta – e rotinas de trabalho. As vendas são muito variáveis, sendo que algumas pessoas *“vendem cinquenta [...] por mês, há pessoas que vendem algumas centenas” (E1)*. Ainda em termos internos, através de micronegócios, as pessoas acompanhadas podem participar na elaboração de produtos, feitos através de desperdícios cedidos por parceiros, e desenhados por designers convidados. De acordo

com a equipa, os participantes destas atividades laborais reconhecem que estas lhes permitem aumentar a sua capacidade de concentração e de focalização numa tarefa única, sem dispersão.

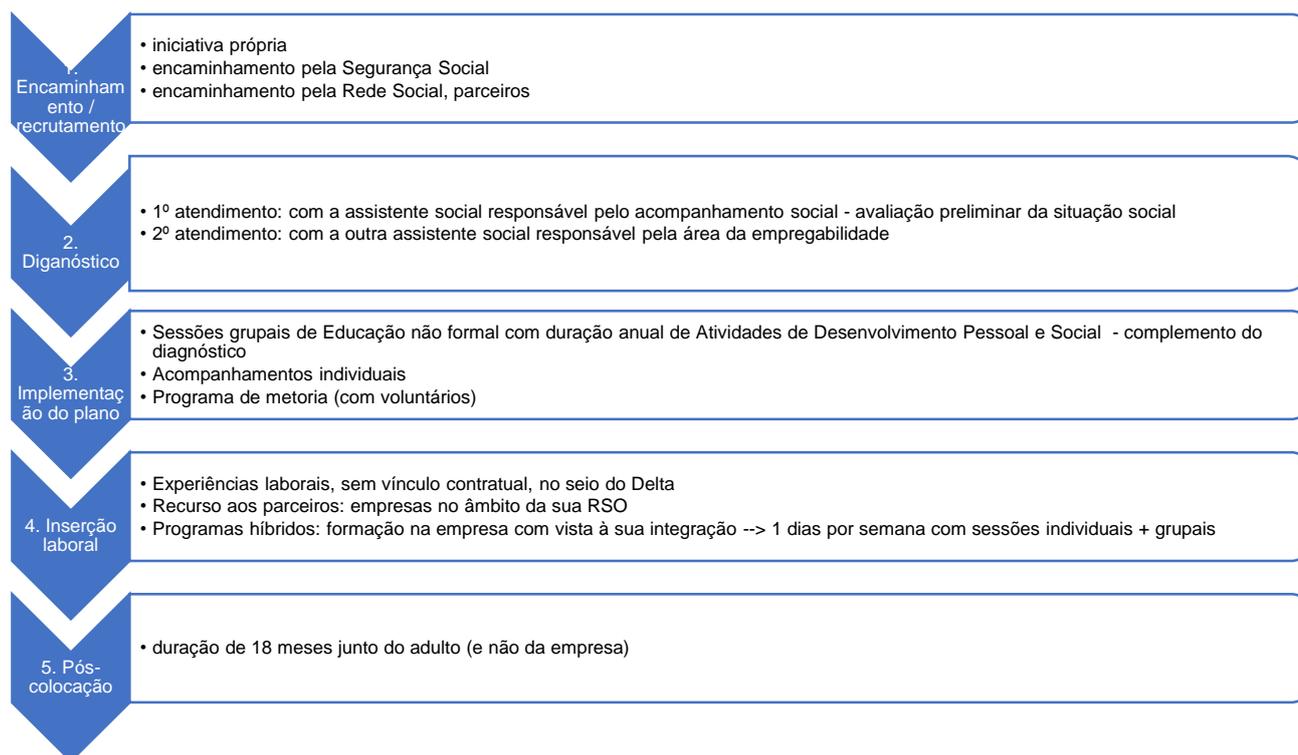
No que respeita à dimensão externa, o Delta procura com a pessoa acompanhada oportunidades de inserção laboral. Para tal, o Delta recorre aos parceiros mais estratégicos, junto de grandes empresas, no âmbito da sua responsabilidade social. Por vezes, pode haver um programa híbrido composto por uma dimensão formativa, por estágio e depois colocação na empresa. Nestes casos, as entidades empregadoras comprometem-se em contratar o candidato no término do período formativo, caso a experiência tenha sido positiva. Muitas vezes, a formação é fora da empresa e é de quatro dias por semana, para deixar espaço para as pessoas poderem continuar a ter o acompanhamento no Delta. Assim, no quinto dia, há espaço para manter as sessões individuais e grupais, as quais se desenvolvem numa lógica de partilha das dificuldades e das estratégias para ultrapassar as dificuldades.

#### *Fase de acompanhamento pós-colocação*

O acompanhamento pós-colocação no mercado de trabalho tem uma duração de 18 meses, com a finalidade de aumentar as possibilidades de sustentabilidade da situação da pessoa face ao emprego. Apesar do contacto da equipa do Delta com a entidade empregadora, não há um acompanhamento no interior da empresa, nem junto das pessoas que trabalham mais de perto com o utente do Delta.

Na figura 11, podemos observar as diferentes fases da metodologia de acompanhamento.

**Figura 11. Fases da metodologia de acompanhamento do Delta**



As competências mais trabalhadas com estes adultos são o sentido ético, a responsabilidade, a autoestima, o contacto verdadeiro com os outros. Também são trabalhadas competências de sentido de equipa e sentido comunitário; resiliência e atitude face às frustrações – *“motivação para manter o percurso, de continuar a prosseguir com as ações que foram acordadas entre nós” (E3)*; comunicação e sensibilidade com os outros, combatendo a ideia de *“sou assim, não vou mudar” (EE)*.

Em termos de avaliação e de monitorização, são aplicados questionários com as pessoas acompanhadas, posicionando-se face a um conjunto de afirmações e escalas. Trata-se sobretudo de uma avaliação da satisfação, aplicada nas sessões coletivas, associada igualmente a uma autoavaliação de *“como é que se sentem que evoluíram num determinado módulo e competência” (E2)*.

A duração do acompanhamento é muito variada, reconhecendo-se que *“não há pressão para “empurrar” para o mercado de trabalho” (EE)*. Para pessoas que estão muito afastadas do mercado de trabalho, pode demorar muito tempo, mas a equipa considera

que tem conseguido empregar pessoas que até aqui poderiam ser consideradas “*não empregáveis*” (EE).

Sendo os itinerários desenhados à medida de cada pessoa, a duração do acompanhamento é de facto muito variável, todavia o tempo de acompanhamento pós-colocação esse é sempre de pelo menos 18 meses.

#### **4.2.2. Os profissionais de acompanhamento**

A equipa de acompanhamento do Delta é composta por três pessoas contratadas - o coordenador e duas assistentes sociais – e oito voluntários mentores. Trata-se de uma equipa toda ela renovada, que assumiu funções há cerca de dois anos (aproximadamente em agosto 2018).

Entre as duas assistentes sociais, existe uma divisão de funções, ainda que de forma muito articulada, entre a pessoa que assume a área da empregabilidade e a pessoa que assume o acompanhamento social: *“nós somos três pessoas bastante diferentes de muitas formas diferentes, mas há uma visão que é muito alinhada e que é muito partilhada [...] estilos diferentes, mas acho que nos complementamos muito bem”* (E1)

*“Nós só somos três aqui, às vezes pronto, as funções diluem-se um bocado”* (E2).

A experiência anterior dos elementos desta equipa é muito variada. No que respeita ao coordenador, licenciado em Ciências Políticas e mestre em Estudos Europeus, com pós-graduações em Direito autárquico e Gestão de Organização da Economia Social, teve um percurso profissional muito diversificado em termos de funções desempenhadas, tipo de organizações empregadoras e países onde desempenhou as funções.

A assistente social responsável pelo acompanhamento social, é licenciada em Serviço Social e tem longa experiência profissional enquanto técnica de RSI numa IPSS, acompanhando famílias com multiproblemáticas. É responsável pelo percurso das pessoas acompanhadas em termos de todas as dimensões de suporte à empregabilidade, desde a saúde, a habitação, a solicitação de apoio económicos completos, etc.

A técnica que assume a função de agente de inserção tem um percurso profissional ligado à educação e formação de adultos e de gestão do voluntariado. Assume como principais responsabilidades: i) conceção e implementação das sessões grupais de

desenvolvimento de competências: ii) acompanhamento individual focado na empregabilidade e no encaminhamento para formação, aumento de qualificação ou processos de RVCC; iii) gestão da mentoria.

Em termos dos requisitos e das competências para o desempenho destas funções, é sobretudo valorizada a partilha de valores comuns ao Delta, mais do que a formação de base do candidato. As principais competências para o exercício da função de agente de inserção são:

- o alinhamento com os valores da entidade promotora e a coerência no trabalho de toda a equipa;
- o domínio das metodologias de educação não formal;
- a relação humana e de proximidade com a pessoa acompanhada, criando uma relação de confiança – *“as pessoas percebem que nós estamos lá para haver aqui este suporte, nós somos realmente umas ferramentas fiáveis” (E3)*;
- a flexibilidade, sendo necessário *“ter um jogo de cintura mais apurado” (E1)* e capacidade de adaptação de diferentes situações e pessoas, o que implica uma disponibilidade para atender às necessidades em diferentes circunstâncias e horários;
- a resiliência e resistência à frustração, na medida em que *“não se vê mudanças a curto prazo, portanto, é preciso fazer um investimento enorme e os resultados começam a ser notórios, se aparecerem, a longo prazo” (E3)*.

### **4.3. Desafios e estratégias**

Centramos agora a nossa análise nos constrangimentos e nos fatores de sucesso adotados pelo Delta para atingir os objetivos propostos pela organização. Decorrente da situação pandémica vivida durante o período de recolha de dados, e das consequências que fomos verificando nos nossos estudos de caso, analisamos igualmente a forma como tal situação impactou o Delta, bem como as estratégias adotadas para enfrentar esses desafios.

### 4.3.1. Constrangimentos

Os fatores associados às dificuldades sentidas pela equipa de acompanhamento para o desenvolvimento eficaz do seu trabalho podem ser categorizados em três áreas: i) Complexidade do trabalho de inclusão sociolaboral e multiproblemática das pessoas acompanhadas; ii) Desconhecimento e falta de reconhecimento da diversidade e inclusão do mercado de trabalho; iii) Limitações decorrentes das medidas de políticas públicas.

No que respeita à categoria da complexidade do trabalho de inclusão sociolaboral das pessoas acompanhadas, a equipa do Delta reconhece que as pessoas acompanhadas revelam situações estruturais de exclusão, que ultrapassam em muito apenas a dimensão de exclusão face ao mercado de trabalho. Pela complexidade das situações vividas por cada pessoa, o trabalho de inclusão não é linear, sendo pautado por avanços e recuos, ao longo de percursos que vão sendo interrompidos por diversos motivos: *“Se há aqui recaída de consumos, se há aqui uma perda de habitação por exemplo, o trabalho da empregabilidade fica parado”* (E2). A agente de inserção considera que falta um acompanhamento de cariz psicológico, a par do acompanhamento social e para a empregabilidade, para assegurar um trabalho mais holístico, tão valorizado pela equipa. É igualmente apontada a dificuldade no trabalho específico desenvolvido, na falta de orientações para acompanhar este público-alvo. Na falta de formação específica, a agente de inserção procura orientações para a sua intervenção, assistindo a workshops sobre empregabilidade dirigidos a pessoas em situação de desemprego:

*“a primeira coisa que eu fiz depois de decidirmos que eu estaria trabalhar mais a empregabilidade foi ir à cidade das profissões e ver os Workshops que lá existem e tenho estado a participar em alguns, pronto, que apesar de serem muito direcionado para quem está a procura de emprego eu acabo por recolher ali um conjunto de indicações que me ajudam depois também a dar indicações para tudo que é orientação, ou seja, não é se calhar a formação mais adequada porque não estão a ser trabalhadas ali as competências dos técnicos, mas é, pronto, dentro daquilo que me está mais próximo neste momento, onde eu consigo ir beber aqui alguma experiência [...] pronto, eu sinto muito essa necessidade. Porque acaba as vezes, por ser um trabalho também muito baseado na nossa experiência laboral, não é, pronto, um bocadinho isso e para este público em concreto”* (E2).

Na segunda categoria, associada a uma falta de consciencialização para um mercado de trabalho mais inclusivo e diverso, o coordenador refere uma desadequação entre as ofertas de emprego, designadamente em termos de trabalho noturno, face às situações de habitação das pessoas acompanhadas, designadamente em termos de incompatibilidade com os horários de algumas estruturas de acolhimento temporário. As dificuldades em manter um emprego revelam-se desafiantes, pelo que por um lado o programa de mentoria e por outro, o acompanhamento pós-colocação assumem-se como essenciais.

Na última categoria relativa às limitações decorrentes das próprias medidas de políticas sociais, a equipa do Delta identifica, por exemplo, a dificuldade que as pessoas acompanhadas têm em deixar um rendimento seguro decorrente da medida do Rendimento Social de Inserção, ainda que seja reduzido, para ingressar no mercado de trabalho com vínculos contratuais precários. São ainda apontadas as dificuldades em termos de sustentabilidade económico-financeira da entidade promotora, que canalizam muito do esforço da equipa na procura de financiamentos e de elaboração de candidaturas. Tal limitação traduz-se igualmente na redução dos elementos da equipa para conseguirem desenvolver outro tipo de trabalho com a população que apresentam problemáticas complexas. A equipa de acompanhamento identifica ainda falta de recursos estruturais, designadamente de viatura própria para assegurar mais e melhor todo o trabalho de levantamento de doações ou de transporte de utentes com incapacidades motoras a serviços. Outra limitação prende-se com uma sobrevalorização dos resultados quantitativos associados à empregabilidade. Este aspeto relaciona-se com a primeira categoria de análise, na medida em que os resultados de empregabilidade para estas pessoas acompanhadas devem, do ponto de vista dos profissionais do Delta, ser medido com outros indicadores: *“temos que ser menos rígidos com estes números” (EE)*. As medidas de política pública traduzem-se em respostas, as quais nem sempre se revelam adequadas e suficientemente diversificadas para atender às necessidades individuais das pessoas acompanhadas. Com efeito, o coordenador do Delta dá o exemplo das medidas para reduzir o pagamento ou as taxas para pessoas com baixos rendimentos, não se aplicam a estas populações: *“Muitas das soluções são para pagarem menos, não para terem mais dinheiro, que são coisas muito diferentes” (EE)*. Por outro lado, a equipa reconhece existirem mais respostas para a intervenção social, todavia carecem de diversificação.

### 4.3.2. Fatores de sucesso

Quando questionada acerca dos fatores que favorecem o sucesso do trabalho desenvolvido e as estratégias adotadas para enfrentar os desafios, a equipa considera que a relação humana e de proximidade criada com a pessoa constitui o elemento central do trabalho desenvolvido no Delta e, aquele que mais contribui, para o sucesso da intervenção: *“não há aqui discrepâncias, não há incoerências, é uma intervenção consistente, e uma intervenção próxima”* (E3). As soluções têm que ser construídas conjuntamente, entre os técnicos e os utilizadores. A equipa tem que estar muito alinhada na abordagem humana, suportada com alguma estrutura formal que oriente a intervenção. Tem que se encontrar um equilíbrio na relação que se constrói, pois não é uma relação convencional. *“Interessa-nos que a forma a como a pessoa se sente, que sinta paz aqui, felicidade, e que veja um caminho que faz sentido”* (EE).

Outro aspeto apontado, é o do acompanhamento pós-colocação quer por parte da equipa técnica, quer por parte dos mentores por forma a melhorar a sustentabilidade da situação de inserção laboral: *“é importante nos primeiros tempos haver aqui um reforço, perguntar aqui como é que está a correr, pronto, para tentarmos que a situação se mantenha, o mais longamente possível”* (E2).

Por fim, é ainda salientado um fator ligado ao trabalho com diferentes atores, para além da equipa técnica, que é promovido no Delta e a procura de uma integração social, a par da laboral. Com efeito, por um lado as sessões grupais interpares que permitem *“uma identificação de pares. E há uma partilha, não é, de experiências, de capacidades até e eu acho que é realmente um trabalho assim mais sistémico, porque, estamos a trabalhar um bocadinho mais as várias dimensões da pessoa e à partida acreditamos que pode ter mais sucesso, não é, para a integração”* (E2). Por outro lado, a relação promovida com os mentores permite o desenvolvimento de relações sociais essenciais ao processo de inclusão plena. Aquando de uma das visitas, uma das cinco pessoas acompanhadas também por um mentor referia que tem uma excelente relação com o mentor. Tem programas sociais com ele, como ir assistir a um jogo de futebol, referindo que esta relação lhe tem permitido reaprender a ter uma vida social, ousar dirigir-se a outras pessoas e vencer o seu medo de sair à noite.

### 4.3.3. Impactos da Pandemia da COVID-19

A equipa do Delta identifica impactos da COVID-19 para o desenvolvimento do seu trabalho junto das pessoas acompanhadas em três áreas: i) redução da atividade

desenvolvida; ii) suspensão de vendas dos produtos aos clientes por parte dos utilizadores; iii) agravamento de situações associadas às multiproblemas dos utilizadores.

No que respeita à redução e até suspensão das atividades desenvolvidas, inscrevem-se por um lado, as situações de redução de encomendas nos micronegócios por parte dos clientes e, por outro, a suspensão parcial ou total das sessões individuais ou coletivas presenciais. Os resultados em termos de negócio ficaram muito aquém do esperado, pré-pandemia. Na impossibilidade de dinamizar as sessões coletivas, o Delta desenvolveu sebatas de estimulação cognitiva, numa lógica mais lúdica que permitisse, por um lado, manter as pessoas ocupadas e estimuladas e, por outro, manter uma rotina de levantamento das sebatas nas suas instalações. No que respeita aos atendimentos individuais, estes continuaram por telefone, e/ou através de visitas domiciliária, e/ou ainda por atendimento presencial semanal no Delta. O acompanhamento por parte dos mentores também se manteve, ora por telefone, ora por email.

Por fim, ao nível dos impactos na população, a pandemia *“teve um impacto muito grande a nível de saúde mental, sem dúvida, começamos a sentir as pessoas a... deprimirem quase, tivemos alguns internamentos que tiveram de acontecer durante a pandemia, por exemplo, ataques de pânico, pronto, algumas situações que aconteceram”* (E2). Com efeito, associado a situações de suspensão de cursos de formação, de estágios ou de emprego que estavam previstas, *“este isolamento em condições muitas vezes pouco dignas levou ali a um exacerbar de... destas fragilidades emocionais e... e desse sentimento aqui, quase de solidão e de abandono”* (E1). Consequentemente, algumas pessoas agravaram situações de consumos, algumas incompatibilizaram-se com os senhorios e perderam a habitação, entre muitas outras situações.

As estratégias adotadas pela equipa foram as de manter um contacto físico e regular com os utilizadores durante todo o período de confinamento geral da população: *“acho que as pessoas já se habituaram a esta modalidade um bocadinho alternativa do acompanhamento social, mas que eles sentem que ele está lá, que é o importante, que ele se mantém e que podem continuar a solicitar da forma como solicitavam, contactos ou o quer que seja”* (E3). O Delta organizou igualmente uma reunião, durante o período de levantamento das medidas mais restritivas, com os utilizadores para os auscultar acerca do que poderiam fazer para melhor conseguir acompanhá-los durante esta fase. Desta reunião geral, o coordenador afirma que *“as relações estavam muito saudáveis”*

(E1). A estratégia adotada de ir ao encontro das pessoas, revelou capacidade de adaptação:

*“durante este tempo nós invertemos aqui a lógica, portanto, nós é que passamos a ir até as pessoas. O que resultou em muitos quilómetros, em muitas viagens aqui de um lado para o outro. Mas também permitiu com que tu quebrasses ali uma barreira de intimidade, porque passaste a entrar num espaço que é mais pessoal, não é, e ver com mais clareza onde é que as pessoas vivem, em que condições... E, portanto, acho que de uma forma hum... mais bonita até se calhar, mas que as relações saíram reforçadas também por isso. Porque tivemos, ambas as partes tiveram aqui de abrir e isso às vezes reflete-se até em coisas que parecem insignificantes como as pessoas terem o meu número pessoal, hum... e, portanto, criou-se aqui esta proximidade extra que não haveria noutras, noutras circunstâncias.” (E1)*

Adicionalmente, para dar resposta às necessidades de maior emergência, a equipa reuniu cabazes qualitativa e quantitativamente mais consistentes do que habitualmente. Para contrabalançar a perda de rendimentos associada à venda ao público dos produtos por parte dos utilizadores, o Delta desenvolveu uma campanha de disponibilização online dos produtos, pela primeira vez na sua história. A compra do produto era facultativa, mas os parceiros e clientes responderam positivamente, pelo que os resultados das vendas foram distribuídos pelos diferentes vendedores, após cálculo das médias mensais habituais.

## **5. Estudo de caso – Kapa**

O nosso quinto estudo de caso, intitulado Kapa, corresponde à área de intervenção de empregabilidade integrada numa associação cujo objetivo é mais vasto de “qualidade de vida de quem nasceu com uma deficiência, quem apresenta um atraso de desenvolvimento, ou quem vive com uma doença mental”. O Kapa intervém junto de jovens e adultos com deficiência ou incapacidade e situa-se num município de pequena dimensão da região Norte de Portugal. A área da empregabilidade data de há cerca de quatro anos, no seio de uma associação com 18, e com respostas sociais resultantes de protocolos de cooperação com a Segurança Social. O Kapa começa por intervir junto de jovens com vontade e capacidade de desenvolver atividades produtivas, nomeadamente nos ateliers produtivos. Estes são criados para dar resposta à missão da associação e, como tal, devem atender a três dimensões: i) terapia - responderem as necessidades terapêuticas dos utentes; ii) criatividade – constituírem produtos atrativos e com qualidade; iii) marketing – serem promovidos e vendidos no mercado.

### **5.1. Características estruturantes do estudo de caso**

Traçamos um retrato das características estruturantes do estudo de caso Kapa, enquadrando-o estatutariamente, identificando as suas fontes de financiamento e caracterizando o público-alvo acompanhado pelos profissionais.

#### **5.1.1. Enquadramento**

O Kapa integra-se numa Associação, com estatuto de IPSS, fundada em 2003, com as respostas sociais de Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão (CACI), Lar Residencial, Equipa Local de Intervenção (ELI) e Saúde e Interpretação da Mente. De acordo com o artigo 3º (objetivos) dos seus Estatutos, pode conceder bens e desenvolver atividades de intervenção social, designadamente: a) Apoio às Pessoas com Deficiência e Incapacidade, Centro de Atividades ocupacionais, Lar Residencial, Equipa Local de Intervenção, Serviço de Apoio Domiciliário; b) Apoio à infância e juventude; c) Apoio à família e comunidade; d) Apoio à integração social e comunitária; e) Promoção da saúde, prevenção da doença e prestação de cuidados; f) Promoção da educação, da formação profissional e da igualdade de homens e mulheres; g) Empreendedorismo e outra repostas não incluídas nas alíneas anteriores.

A instituição foi criada e foi crescendo como resposta às necessidades das pessoas que recorrem à associação com diferentes necessidades. É aliás desta forma que foi criado o Kapa, enquanto resposta a jovens com doença leve que não se enquadram em atividades apenas ocupacionais do CACI, procurando que se sintam úteis e produtivos. Foi nos ateliers ocupacionais integrados no CACI que nasceu uma marca registada para enquadrar os produtos elaborados em grande medida pelos utentes. Estes bens são concebidos por profissionais da área criativa, produzidos pelos utentes com supervisão e apoio dos monitores dos ateliers e promovidos e vendidos por um profissional de marketing. A marca junta os produtos de vários ateliers e conta com uma loja online. Há cerca de quatro anos, aquando de um crescimento significativo da associação, a direção fez uma aposta estratégica no marketing social, não apenas para efeitos de promoção dos produtos da marca registada, mas igualmente para intensificar as campanhas de angariação de fundos e de incentivo da comunidade à missão da associação. Com efeito, são organizados eventos de angariação de fundos, tais como corridas (com cerca 4500 inscritos anualmente), jantares solidários, campanhas IRS, a par de ações de sensibilização na comunidade para desconstruir preconceitos sobre a pessoa com deficiência. Foi também nessa altura que o Kapa começou a estruturar-se.

A estrutura de recursos humanos da associação é composta por cerca de 40 trabalhadores internos, bem como prestadores de serviço e voluntários.

Os jovens do CACI são incentivados a objetivar um projeto de vida que possa integrar um conjunto de atividades fora da associação, ou seja, numa abordagem de inserção na comunidade. Estes projetos de vida são individualizados, e coconstruídos pelos utentes.

As fontes de financiamento são a segurança social, as receitas da angariação de recursos, os donativos e a venda de bens ao abrigo da marca registada.

### **5.1.2. Público-alvo**

O Kapa acompanha cerca de 40 pessoas, destes, cerca de 1/3 são diretamente acompanhadas nas questões da empregabilidade, tendo as restantes o acompanhamento nas dimensões terapêutica e ocupacional. Com efeito, nem todos os projetos de vida dos utentes têm que integrar uma dimensão de inserção laboral, sobretudo não numa perspetiva de inserção profissional clássica com um emprego de 7 horas diárias. Para além destes jovens integrados no CACI, o Kapa também dá resposta a pessoas que, por iniciativa própria, procurem uma resposta ao nível da

empregabilidade e que tenham alguma deficiência ou incapacidade. Para além desta característica, os jovens acompanhados pelo Kapa apresentam percursos de vida que podem ter correspondido a uma duração mais ou menos longa de inatividade: *"a maioria das situações que nós tivemos, principalmente ali em 2014, com a abertura do novo CAO, foram jovens que estavam fechados em casa há 10 anos ou que estavam [...] alguns já nem jovens eram, já tinham uma certa idade [...] "a maioria deles com 5, 6, 7 anos em casa ou mais, hum... são situações mesmo muito vulneráveis e que se calhar nunca foram intervencionadas, se calhar nunca houve aqui um empowerment das competências deles" (E2).*

## **5.2. Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral**

Centramos a nossa análise no objeto de estudo específico desta investigação, a saber o trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua integração social e profissional. Assim, começamos pela apresentação da metodologia de trabalho adotada pelo Kapa, para passar à análise do perfil profissional dos profissionais que desempenham a função de agente de inserção.

### **5.2.1. A metodologia de acompanhamento**

#### *Pressupostos do processo de acompanhamento*

Atendendo à conceção do Kapa acerca da integração sociolaboral, os projetos de vida das pessoas acompanhadas são individualizados e, como tal, diversificados. Não obstante a resposta à medida da necessidade de cada jovem, o projeto de vida parte da sua autodeterminação, numa combinação com as capacidades de cada um. Este foco nas capacidades é exemplificado através do caso de um dos jovens inserido profissionalmente na Associação: *"Este jovem da cozinha estava há 7 anos em casa, foram 7 anos em que ele passava a ligar a televisão, pouco fazia, na escola não havia qualquer tipo de intervenção com ele, era um jovem... estava na biblioteca todo o dia, e quando eu o recebo em 2014 dou conta das imensas competências que este jovem tem: pessoa muito organizada, muito focado naquilo que é para fazer, hum, cognitivamente [capaz]" (E2).* Trata-se de identificar e trabalhar o sonho de cada jovem. Cada jovem é considerado único, com as suas especificidades e potencialidades, procurando

potenciar o seu sentimento de pertença enquanto membro de uma sociedade (*Apresentação do trabalho desenvolvido pelo Kapa a parceiros europeus - Diário de campo*).

Outro pressuposto é o de que é necessário desenvolver igualmente uma relação, a montante, com toda a comunidade. Com efeito, é desenvolvido um trabalho de sensibilização e de proximidade com toda a população local e como as entidades empregadoras em particular *“na altura de procurar respostas ao nível da integração profissional dos utentes, as empresas já conhecem a Associação e a relação ultrapassa um pedido de inserção laboral” (EE)*.

Por fim, o trabalho em parceria e a proximidade com um Centro de Recursos para a Inclusão que serve a população da região, constitui um elemento-chave do trabalho desenvolvido pela equipa de acompanhamento do Kapa num território de pequena dimensão. Assim, a relação próxima com uma organização congénere de maior dimensão, com respostas específicas na área da formação e do apoio à colocação de pessoas com deficiência e incapacidade no mercado de trabalho representa um pressuposto de intervenção e de gestão eficaz e eficiente dos recursos escassos. Esta articulação parece constituir uma situação vantajosa para ambas as partes: *“Para elas é ótimo porque são casos que vão entrando para as estatísticas e par aos números delas e recebem o valor por cada medida que aplicam, para mim é ótimo porque consigo agilizar os processos e consigo... e consigo de forma mais célere e até com o conhecimento delas” (E1-1)*.

#### *Fase de recrutamento/encaminhamento*

As pessoas chegam ao Kapa por iniciativa própria (podendo ser acompanhadas por familiares) ou sendo identificados no CACI e até no Lar Residencial como potenciais beneficiários de um serviço de empregabilidade. O Kapa, que não constitui uma reposta tipificada, é igualmente procurado por pessoas externas. Assim, o passa a palavra já representa um elemento central para as pessoas se dirigirem ao Kapa.

#### *Fase de diagnóstico*

A fase de diagnóstico é composta por vários elementos. Inicia-se com um atendimento com a pessoas acompanhada e, caso seja adequado, família por forma a caracterizar o jovem e conhecer o seu percurso e expetativas: *“um caso que chega à instituição pela*

*primeira vez [...] nós recebemos o utente e o objetivo é logo compreender a história de vida dele, é fazer uma espécie [...] de anamnese, para compreender a sua história, perceber quem é este jovem, muitas vezes contamos com o apoio da família nesta avaliação inicial, que é um bocadinho transversal a todas as áreas da vida dessa pessoa" (E2).* Tratando-se de um utente ou de uma pessoa externa que procura apoio na empregabilidade, podem ser aplicados instrumentos de apoio ao diagnóstico como é o caso da escala de avaliação "Becker Work Adjustment Profile". Este trabalho inicial comporta igualmente uma avaliação das capacidades cognitivas da pessoa.

No caso dos utentes do CACI, o diagnóstico prolonga-se ao longo de todo o processo de acompanhamento da pessoa, sobretudo através da observação realizada nas atividades desenvolvidas nos ateliers ocupacionais. No caso das pessoas externas, esta possibilidade é igualmente oferecida, convidando-as a participarem nestes ateliers na qualidade de voluntárias. Assim, estes constituem espaços privilegiados para observar a forma como as pessoas acompanhadas pelo Kapa se relacionam entre si, o tipo de atividades que mais lhes agrada e que melhor conseguem fazer. A observação não se restringe aos ateliers, e representa uma prática complementar do diagnóstico em todas as atividades desenvolvidas pelas pessoas na vida quotidiana da Associação. A título ilustrativo, foi possível identificar competências específicas de um dos jovens acompanhados, as quais permitiram encaminhá-lo para uma atividade profissional da área da cozinha: *"foram pequenos exemplos mesmo dentro da instituição, em que ele na hora do lanche, por exemplo, era realmente muito diferente, ele pegava nas coisinhas ia logo arrumar, perguntava onde é que tinha que deitar, para lavar, ou seja, houve aqui pequenos pormenores de observação que nós tivemos e percebemos que realmente estas competências poderiam ser aproveitadas" (E2).*

Paralelamente, vai sendo construído o projeto de vida da pessoa acompanhadas, avaliando as suas expectativas e o seu autoconhecimento - *"é um jovem que que tem noção, por exemplo, do tipo de deficiência que tem? Se sim, sabe que as suas competências? [...] "Nós primeiro fazemos esta avaliação e depois essa conscientização é feita, começamos a ver quais são os objetivos de vida, o que é que eles querem ter hum...programado para o seu futuro (E2) – atendendo à gestão e ao desenvolvido da sua autodeterminação - "chamamos "o sonho", não é? 'Qual é que é o teu sonho? O que é que tu realmente gostavas de ser, o que é que tu gostavas de fazer?" (E2).*

### *Fase de implementação do plano*

No final da fase de diagnóstico, *“depois de fazer essa avaliação mais inicial encaminhamos no sentido de: faz-nos sentido ir para um atelier ocupacional dos que nós já temos cá, faz-nos sentido este jovem tirar formação, faz-nos sentido este jovem hum... ir para algum tipo de empresa que seja apoiante ou que seja aqui parceira da nossa instituição”* (E2). No Kapa, toda a fase de implementação do plano, integra dimensões de empregabilidade, as quais podem ser muito variadas em função do perfil e das necessidades de cada jovem acompanhado. Todavia, podemos considerar quatro principais atividades a integrarem o plano individual da pessoa acompanhada: i) procura de formação profissional junto do parceiro privilegiado com Centro de Recursos para a Inclusão; ii) participação em ASUs – Atividades Socialmente Úteis (Portaria nº 432/2006, publicada no Diário da República nº 85, 1ª série B, de 03/05) – que corresponde a uma situação híbrida em que o jovem é acompanhado no Kapa, mas tem um inserção profissional de, por exemplo, um dia por semana, numa entidade externa; iii) integração em atelier ocupacionais internos associados à marca registada com produção de bens vendidos no mercado; iv) inserção no mercado de trabalho aberto, com recurso às medidas de apoio à contratação do IEFP.

A relação de parceria privilegiada com o Centro de Recursos para a Inclusão inclui o encaminhamento de jovens acompanhados pelo Kapa para formação profissional. Enquanto entidades de Reabilitação Profissional, este parceiro pode organizar percursos formativos, com base nos referenciais de formação do Catálogo Nacional de Qualificações, dirigidos a pessoas com deficiência ou incapacidade. São percursos de formação inicial ou contínua com durações variadas, sobretudo no que respeita à dimensão de formação prática em contexto de trabalho. Estes percursos podem ainda ser individualizados com base em referenciais de formação não integrados no Catálogo Nacional de Qualificações, predominantemente orientados para pessoas com alterações das funções mentais, multideficiência e outras, que as impeçam de frequentar os restantes percursos de formação. O Kapa pode encaminhar os jovens acompanhados para outras entidades com outras ofertas formativas, em função das necessidades do futuro formando.

O recurso às ASUs apenas pode constituir um recurso para jovens que estejam integrados em CACI. Assim, as pessoas externas que procuram o Kapa não podem, por critérios de elegibilidade definidos na medida, beneficiar deste recurso. As ASUs procuram proporcionar a valorização pessoal e o máximo aproveitamento das capacidades e potencial da pessoa, no sentido da sua autonomia e facilitar uma

transição para programas de integração socioprofissional (*Apresentação do trabalho desenvolvido pelo Kapa a parceiros europeus - Diário de campo*).

O plano individual de algumas das pessoas acompanhadas integra o desenvolvimento de atividades nos ateliers ocupacionais. Aqui, a pessoa é desafiada a ter uma atividade regular, nomeadamente associada a encomendas dos produtos oferecidos no âmbito da marca registada. Em todo o caso, o plano individual é concebido à medida de cada jovem: *"imaginemos no caso do jovem que foi para atelier de cozinha hum, os interesses dele batiam todos certo com aquilo que acabou por ser o projeto de vida dele e é onde ele está até hoje, a [terapeuta ocupacional] foi adaptar dentro da cozinha aquilo que o jovem podia ir fazendo.[...] Ela chega lá e consegue realmente adaptar as condições do atelier em si, dependendo do atelier que o jovem escolher ou que nós ou ao menos que faça mais sentido para ele, para aquilo que ele realmente quer"* (E2).

Finalmente, alguns jovens, depois de passarem por etapas anteriormente mencionadas deste itinerário de inserção ou não, podem ser encaminhadas para a integração profissional em mercado aberto. Nestes casos, o Kapa articula novamente com a sua parceira estratégica do Centro de Recursos para a Inclusão, para apoiar todo o processo, sobretudo quando há possibilidade para recorrer às medidas de apoio à contratação do IEFP. Muitas vezes a integração é gradual, podendo iniciar com uma medida de estágio de curta duração - *"um estágio de dois três meses, vamos supor, nesta medida de apoio à colocação nós pagamos [...] alimentação e transporte, fazemos o seguro de acidentes de trabalho e vamos acompanhando regularmente o estágio* (E3) para depois avançar com uma medida mais duradoura – *"e depois falamos com o empresário e propomos as medidas ativas existentes nesta área. Tem os estágios de inserção, que são estágios profissionais com duração de 12 meses [...] depois, antes de terminar esse estágio, se as coisas correrem bem, propomos outra medida que é o emprego apoiado em mercado aberto. Que aí já pressupõe... é uma candidatura também feita ao IEFP"* (E3). Em caso de integração em mercado aberto, o processo prevê uma avaliação da capacidade de trabalho do candidato, a qual *"nunca pode ser inferior a 30% e não pode ser superior a 90%"* (E3), solicitada pelo IEFP à equipa técnica do Centro de Recursos para a Inclusão.

#### *Fase de inserção laboral*

Durante a implementação do plano (quer formação, quer ASU, quer emprego) os jovens continuam a ter um acompanhamento e a trabalhar competências como a forma de

vestir, a gestão do dinheiro, a sua autorrepresentação. Este acompanhamento é assegurado pelo Kapa, no âmbito da sua missão de inserção holística dos jovens com deficiência e incapacidade do território. Também é assegurado, de forma mais formal pelo Centro de Recursos para a Inclusão, ao abrigo do financiamento de apoio à colocação do IEFP. Com efeito, através do protocolo de IAOQE - Informação, Avaliação e Orientação para Qualificação e Emprego, o Centro de Recursos para a Inclusão faz o *matching* entre a oferta e a procura, e acompanha todo o processo.

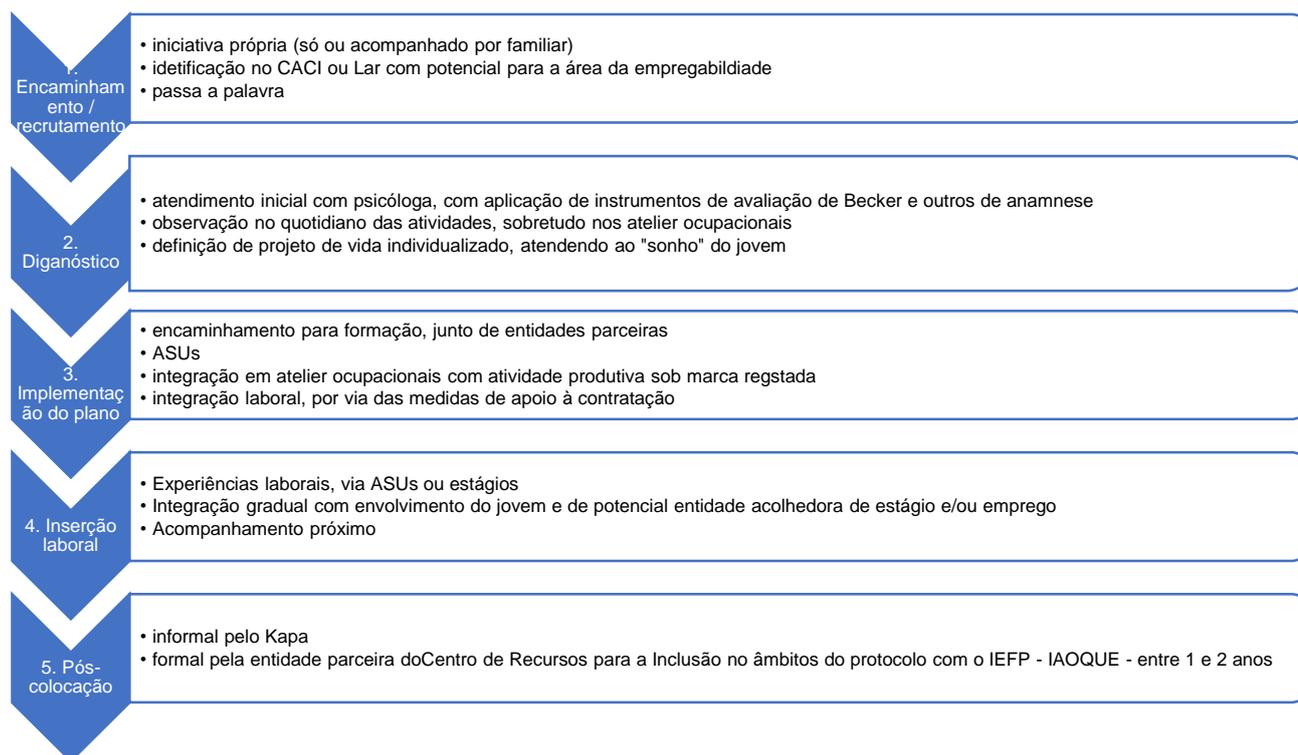
Por vezes, a inserção em contexto de trabalho pode acontecer com recurso ao voluntariado no Lambda. A título ilustrativo, a propósito de uma jovem externa ao CACI: *"naquela horinha específica vocês têm as vossas funções, sabem que vem cá, vão ficar mais assim naquele atelier, sempre a tomar conta destes utentes, temos aqui um atelier, que vai conhecer, de bem-estar que serve muitas vezes aos utentes mais dependentes, as vezes temos um voluntário lá a ler histórias, hum ou seja, vai depender realmente dos interesses também deles"* (E2).

#### *Fase de acompanhamento pós-colocação*

É possível haver um acompanhamento dos empresários ou dos jovens, se fizer sentido e se for solicitado. Trata-se também de ajustar esta resposta às necessidades de cada situação específica. No caso das situações encaminhadas para o Centro de Recursos para a Inclusão, ao abrigo do protocolo de IAOQE, algumas medidas de apoio à contratação preveem um acompanhamento pós-colocação, em média entre 1 e 2 anos: *"mas pelo menos durante 1 ano vamos telefonando, vamos acompanhando, vamos passando na empresa, estamos disponíveis para o que a empresa necessitar. Porque pode acontecer. Questões mais ligadas com a problemática do candidato, e que por vezes as empresas nos solicitam esse apoio"* (E3).

Na figura 12, podemos observar as diferentes fases da metodologia de acompanhamento.

**Figura 12. Fases da metodologia de acompanhamento do Kapa**



A competência mais trabalhada com os jovens é a autodeterminação. Paralelamente, todas as atividades desenvolvidas enquanto preparação para a integração profissional em mercado aberto, com especial destaque para os ateliers ocupacionais, constituem espaços privilegiados para trabalhar competências que são transversais como é o caso do cumprimento horário, das questões relacionais, da gestão do rendimento e da autorrepresentação. Trata-se de desenvolver hábitos de trabalho e a capacidade de concentração no cumprimento de uma tarefa, enquanto elementos centrais e transponíveis para o mercado de trabalho.

Em termos de avaliação e de monitorização do plano individual, formalmente é revisto anualmente. Todavia, decorrente da proximidade do acompanhamento quer pela equipa de acompanhamento, quer pelos monitores dos atelier ocupacionais e/ou dos tutores de estágio nas entidades empregadoras, o projeto de vida é ajustado sempre que for detetada a necessidade: *“se calhar hum... não é realmente o ideal, mas nós só fazemos uma vez por ano, ou seja, ali por volta de setembro, outubro, voltamos a reunir com a própria família e com o utente, percebemos o grau de satisfação em relação a aquilo que estão a fazer, isto no que diz respeito aos ateliers. Percebo do grau de satisfação*

*do utente, aquilo que ele transmite para casa, o que ele transmite a nós e vamos aí avaliando" (E2).* No caso das ASUs foi criado um registo de presenças e uma grelha de monitorização com uma escala de quatro valores a ser aplicada aos critérios: Assiduidade, Pontualidade e Produtividade.

Sendo os itinerários desenhados à medida de cada pessoa, a duração do acompanhamento é de facto muito variável. As estratégias desenvolvidas para a inserção sociolaboral não são lineares, podem ser cumulativas. Em alguns casos, os jovens acompanhados continuam a ser utentes do CACI, pelo que o trabalho de intervenção é continuado. Nos casos de uma efetiva integração em mercado aberto, o Kapa mantém sempre contacto com o jovem e com a entidade empregadora. A título ilustrativo, aquando de uma visita foi possível observar a dinâmica entre a equipa de acompanhamento do Kapa, o empresário e o jovem inserido numa fábrica local.

### **5.2.2. Os profissionais de acompanhamento**

A equipa de acompanhamento do Kapa é composta por duas pessoas – a terapeuta ocupacional e a psicóloga, em articulação com outros profissionais como os oito monitores dos ateliers ocupacionais, os formadores, os tutores nas entidades empregadoras, e a colega, com funções de mediadora da formação e emprego, da entidade parceira do Centro de Recursos para a Inclusão.

Entre as duas profissionais do Kapa, existe uma divisão de funções, ainda que de forma muito articulada, entre a pessoa que assume essencialmente o trabalho de avaliação cognitiva e das motivações da pessoa acompanhada e a terapeuta ocupacional que assume todo o processo de acompanhamento.

A técnica que assume a função de agente de inserção, é licenciada em terapia ocupacional e tem um percurso profissional ligado ao voluntariado e à dimensão clínica de intervenção junto de crianças com dificuldades de aprendizagem e autismo. Um ano após a conclusão da licenciatura em terapia ocupacional, a par da atividade profissional clínica, integrou a Associação e há cerca de 4 anos foi responsável pela estruturação da área da empregabilidade, ou seja, da criação do Kapa. Para além do trabalho de empregabilidade dos jovens, o qual corresponde a cerca de 30 a 40% de afetação do tempo de trabalho, acumula funções de terapia ocupacional com os restantes utentes do CACI e do Lar Residencial. Assume como principais responsabilidades: i)

coconstrução do plano individual; ii) acompanhamento individual de cada jovem do Kapa; iii) preparação, encaminhamento e acompanhamento dos mecanismos de inserção laboral; iv) articulação com colega do Centro de Recursos para a Inclusão.

As principais competências para o exercício da função de agente de inserção são:

- a flexibilidade, sendo necessária uma capacidade de adaptação rápida e adequada às necessidades muito variadas dos jovens acompanhados;
- a resiliência, na medida em que *“às vezes somos absorvidos por questões e temos de tentar manter o nosso foco e perceber que é por ali que nós queremos ir e construir um caminho cá dentro” (E1-2)*, sendo necessária uma dedicação para conseguir conciliar as várias exigências da função.

Em termos de conhecimentos mais técnicos sobre as medidas de apoio à inserção e sobre os critérios de elegibilidade dos jovens para integrar respostas formativos e/ou de emprego, a agente de inserção do Kapa conta com a especialização da colega do Centro de Recursos para a Inclusão. Esta colega, sob as orientações do IEFP, operacionaliza todo o trabalho encaminhado e preparado pelo Kapa: *“o IEFP dá-nos aqui enquadramento legal [...] algumas coisas temos de seguir, fazer relatórios de intervenção e enviar para os IEFP's, modelos, existem fichas, documentos que têm de ser feitos e que é o IEFP que nos envia” (E3)*.

### **5.3. Desafios e estratégias**

Centramos agora a nossa análise nos constrangimentos e nos fatores de sucesso adotados pelo Kapa para atingir os objetivos propostos pela organização. Decorrente da situação pandémica vivida durante o período de recolha de dados, e das consequências que fomos verificando nos nossos estudos de caso, analisamos igualmente a forma como tal situação impactou o Kapa, bem como as estratégias adotadas para enfrentar esses desafios.

#### **5.3.1. Constrangimentos**

Os fatores associados às dificuldades sentidas pela equipa de acompanhamento para o desenvolvimento eficaz do seu trabalho podem ser categorizados em três áreas: i) Necessidade de orientação na área da empregabilidade; ii) Desconhecimento e falta de

reconhecimento da diversidade e inclusão do mercado de trabalho; iii) Limitações decorrentes das medidas de políticas públicas.

No que respeita à categoria da necessidade de especialização e orientações na área da empregabilidade, a equipa considera *que começar a trabalhar a área da empregabilidade não é fácil, pois não existe informação sistematizada e de fácil acesso, a informação está dispersa. Não existem instrumentos, guidelines, boas-práticas (EE)*. O Kapa tem uma dimensão reduzida e todo o trabalho de empregabilidade constitui uma vontade da equipa de acompanhamento, a qual não encontra correspondência com as respostas sociais formais que a Associação tem protocoladas. Assim, o foco do trabalho, o qual é financiado pelos protocolos de cooperação com a segurança social é ocupacional e a dimensão de empregabilidade constitui sempre um extra. Como tal, a equipa de acompanhamento do Kapa sente falta de tempo e dispersão em torno do seu trabalho: *"eu não sou só psicóloga cá dentro, ou seja, há 1001 coisas para fazer e não posso estar apenas direcionada para o projeto de vida do jovem, estar atenta a isso, ou seja, somos recursos muito limitados não é, estamos a exercer várias... vários papéis"* (E2).

Relativamente ao desconhecimento e falta de reconhecimento da diversidade e inclusão do mercado de trabalho, enquadrámos nesta categoria os constrangimentos associados: às dificuldades de encontrar um *match* perfeito entre oferta e procura de um posto de trabalho – *"nas empresas pequenas, por vezes não há respostas mas há um ambiente mais familiar e protegido e nas grandes empresas há mais ofertas mas o ambiente é menos protegido"* (EE); ao estigma quer por parte de empregadores, quer colegas de trabalho, quer os próprios familiares e o jovens acerca das capacidades de trabalhadores com alguma deficiência ou incapacidade - *"não ter qualquer tipo de objetivos de vida ou vir para a instituição com o diagnóstico de: tem deficiência, não vai conseguir, não, não é. E muitas vezes são muito protegidos também pela família, coisa que também não facilita, a este nosso trabalho"* (E2).

A última categoria diz respeito às limitações das próprias políticas públicas. Com efeito, sendo necessário ser criativo para conseguir integrar estes jovens com características tão diversificadas, as respostas nem sempre são passíveis de serem aplicadas na prática. Existem constrangimentos formais para poder comercializar os produtos desenvolvidos sob alçada da marca registada em contexto de alguns dos ateliers ocupacionais e, sobretudo de conseguir remunerar, os jovens que desenvolvem estas atividades. A mediadora da formação e emprego do Centro de Recursos para a Inclusão reitera esta questão, a título ilustrativo a propósito dos estágios de curta duração: " a

*nossa entidade, enquanto instituição que está por trás, é que realmente faz [...] um protocolo com a outra entidade, e assume os custos com o jovem. Não há direito a bolsa, é uma questão que temos debatido já há algum tempo, pronto, não há direito a bolsa. Não sei se vão reestruturar isso, por acaba por ser um bocadinho desmotivante para quem está, não receber. Mas também acontece, sobretudo muitas vezes no setor privado, empresas, muitas vezes darem contributos ao estagiário. Ou seja, pagam-lhe assim qualquer coisa, fazem através de um donativo para nós e nós fazemos a transferência para o candidato para eles terem forma de justificar a saída, essa compensação monetária, e compensam o jovem, porque acham, e muito bem, que realmente não é assim muito justo não pagar mais do que isso" (E3). A valorização económica pelo trabalho realizado constitui, de facto, um elemento motivador para os jovens acompanhados: "ter o dinheirinho ao final de mês e puderem sentir que o trabalho deles é compensado, tal como eu, não é, no meu trabalho, eu sinto, esta valorização económica por mais pequena que seja faz ali, dá um boost [de motivação] muito interessante" (E2).*

### **5.3.2. Fatores de sucesso**

Quando questionada acerca dos fatores que favorecem o sucesso do trabalho desenvolvido e as estratégias adotadas para enfrentar os desafios, a equipa de acompanhamento considera que a relação de proximidade criada com a pessoa e com todos os atores que intervêm no processo constitui um elemento central para o sucesso da intervenção: *"uma pessoa que a gente já conhece e conhece o nosso trabalho enquanto instituição será muito mais sensível a estas questões" (E1-1).*

Esta proximidade também se reflete no trabalho em equipa interna, a qual, apesar de reduzida, é polivalente e especializada – *"temos uma equipa jovem, [...] temos uma equipa que quando há um problema toda a gente é polivalente, tenta desenrascar e resolver os assuntos" (E2).* Para além das qualificações expetável para uma organização da economia social com intervenção social, a Associação apostou em áreas complementares, integrando um *marketeer* e uma criativa para as áreas produtivas associadas à marca registada. Esta procura por inovar na intervenção e no posicionamento face ao exterior também é visível na procura de diversificação de fontes de financiamentos e na criação de micronegócio para integrar profissionalmente alguns dos jovens acompanhados.

Outro fator de sucesso é a aposta nas capacidades dos jovens acompanhados. Esta abordagem desenvolvimentista centrada na pessoa e nas suas capacidades, tem revelado resultados muito interessantes para as pessoas acompanhadas e está presente em toda a equipa: *"ter ateliers ocupacionais funcionais como os nossos e com colaboradores que estão muito motivados para a aprendizagem destes utentes"* (E2).

### **5.3.3. Impactos da Pandemia da COVID-19**

A equipa do Kapa identifica impactos da COVID-19 para o desenvolvimento do seu trabalho junto das pessoas acompanhadas em duas áreas: i) obrigatoriedade de encerramento da atividade desenvolvida; ii) suspensão das atividades de empregabilidade.

Decorrente das normas em vigor durante a pandemia, a resposta social do CACI encerrou por duas vezes, interrompendo por completo as atividades desenvolvidas presencialmente com as pessoas acompanhadas. Nos casos dos jovens que estavam integrados em ASUs, as atividades foram suspensas por imposição legislativa *"de uma forma abrupta, [sendo] sempre oportunidades que se perdem e às vezes voltar nem sempre é fácil"* (E1-2). A equipa continuou a proporcionar o contacto com os jovens através de videochamadas e de outras estratégias: *"faziam atividades por computador e atividades que era possível fazer na altura e muitas vezes fora da nossa área profissional... Mas eu recordo-me que os colegas faziam trabalhos de dança, trabalhos de relaxamento, a psicóloga fazia acompanhamentos individuais... Tudo isto por via zoom"* (E1-2). Na parte do lar residencial, o trabalho manteve-se, tendo assumido a configuração das equipas em espelho.

Paralelamente, alguns dos mecanismos de inserção laboral ficaram suspensos, como foi o caso de situações de medida de emprego apoiado em mercado aberto que estava para iniciar *"porque entrou o Covid e o CAO fechou e não fazia sentido fazer uma candidatura para um posto de trabalho que estava fechado"* (E1-1). As entidades empregadoras que já estavam mobilizadas para poder integrar alguma pessoa acompanhada pelo Kapa, retraíram-se perante a situação social e económica decorrente da pandemia por COVID-19: *"obviamente que a empresa em si teve que cortar naquilo que podia e uma das primeiras a ser cortadas foi o José. Portanto, somos, temos vulnerabilidade social em todos os níveis, até no emprego. Porque depois quando é preciso fazer cortes, são logo os primeiros casos que aparecem"* (E1-2). A falta de

rotinas, inclusivamente aquelas proporcionadas por uma atividade laboral, acarretou consequências negativas na vida pessoal e relacional dos jovens acompanhados.

## 6. Estudo de caso – Lambda

O nosso sexto estudo de caso, intitulado Lambda, é um serviço de apoio à empregabilidade local implementado em parceria entre uma Cooperativa e o município de um concelho da Área Metropolitana do Porto. O serviço, com cerca de 20 anos de implementação no território, precede inclusivamente a criação da Cooperativa, funcionando previamente numa lógica de projeto. Aquando da criação da Cooperativa, que resultou de uma iniciativa de empreendedorismo social levada a cabo por jovens diplomadas, o Lambda passou a assumir uma intervenção continuada, constituindo uma resposta local e de proximidade à problemática do desemprego setorial resultante do encerramento de um conjunto de empresas locais: *“criar aqui alguma forma de também nós termos o nosso emprego, o nosso trabalho, digamos assim. Então vimos aqui também uma oportunidade que é porque não, em vez de andares a trabalhar para outras instituições que nos contratam ao abrigo destes projetos, porque não criarmos e fundarmos uma instituição que vai um bocadinho, cuja missão se cruza um bocadinho com estes próprios projetos, que é inovar na área social, criar respostas inovadoras, diferenciada, de maior proximidade, portanto e no fundo à medida para problemas sociais que vão surgindo”* (EE).

O caso Lambda resulta, portanto, da aposta da Cooperativa em procurar respostas continuadas para o problema do desemprego, bem como do trabalho de parceria próximo com a Câmara Municipal. Para efeitos da nossa investigação, analisamos as práticas do Lambda pela perspetiva da Cooperativa que o abriga. Assim, o Lambda é financiado ao abrigo de dois CLDS do IEFP sendo a Cooperativa uma entidade certificada na prestação de apoio técnico ao empreendedorismo. Trata-se de um serviço de proximidade que procura *“promover a inclusão social para públicos que efetivamente estão longe, não é, distantes daquilo que são os recursos sociais e culturais”* (E2).

### 6.1. Características estruturantes do estudo de caso

Traçamos um retrato das características estruturantes do Lambda, enquadrando-o estatutariamente na organização acolhedora, identificando as suas fontes de financiamento e caracterizando o público-alvo acompanhado pelos profissionais.

### **6.1.1. Enquadramento**

O Lambda corresponde a uma das áreas de intervenção da Cooperativa, fundada em 2008, enquanto cooperativa multisectorial de solidariedade social com estatuto de equiparação a IPSS. De acordo com os seus Estatutos: “o seu objetivo principal consiste na estruturação e implementação de respostas para a satisfação de necessidades sociais, sua promoção e integração, através da cooperação e entreajuda dos seus membros, em obediência aos princípios cooperativos, visando sem fins lucrativos, a concessão de bens e a prestação de serviços, nos seguintes domínios: i) Apoio a grupos vulneráveis, promovendo a sua integração, em especial a crianças, jovens, pessoas com deficiência e incapacidade, vítimas de violência e idosos; ii) Apoio a famílias e comunidades, em especial às socialmente desfavorecidas, com vista à melhoria da sua qualidade de vida e inserção socioeconómica. Desenvolvendo as seguintes atividades: a) Promover e apoiar o desenvolvimento de programas de inovação social e empreendedorismo social; b) Promover e apoiar respostas de desenvolvimento das comunidades locais, direcionadas para grupos alvo específicos; c) Atendimento e acompanhamento social; d) Ajuda alimentar; e) Centro de apoio à vida; f) Promover o acesso a educação, formação, atendimento ocupacional, integração profissional e empreendedorismo; g) Promover o acesso à promoção da saúde nomeadamente através da prestação de serviços de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação; h) Promover respostas e programas que fomentem boas-práticas na área da Igualdade de Género; i) Promover respostas que estimulem as práticas agrícolas na comunidade; j) Prestação de serviços na área social cultural, educação, animação socioeducativa e desporto; k) Prestação de serviços na área da formação; l) Prestação de serviços na conservação e manutenção habitacional e espaços exteriores, reparação, limpeza e outras atividades conexas” (Art. 3º.).

Apesar do estatuto de equiparação a IPSS, a cooperativa não celebrou nenhum acordo de cooperação com a segurança social, desenvolvendo atividades nas áreas do apoio à comunidade, da empregabilidade, da expressão artística, da agricultura e da inclusão pela arte.

Trata-se de uma cooperativa de pequena dimensão, com menos de 10 trabalhadores, sendo vários trabalhadores-cooperadores, e contando ainda com a colaboração de alguns prestadores de serviços e voluntários.

As fontes de financiamento são variadas, provenientes essencialmente de subvenções públicas (p.e. Segurança Social com o CLDS, IEFP) e privadas a projetos, como é o

caso da Fundação Montepio que financia um projeto na área da empregabilidade de jovens com doença mental ligeira, através de oficina de restauro de móveis *“A ideia é conseguirmos, obviamente não todos, mas que estes jovens vejam ali uma oportunidade de criarem o seu próprio negócio e assim garantirmos... hum... portanto, a sua empregabilidade” (EE).*

### **6.1.2. Público-alvo**

O perfil da população acompanhada pelo Lambda é variado, ainda que apresente a característica comum de se encontrar na situação de desemprego, acrescentando, em alguns casos, de carência económica. As pessoas que procuram o Lambda apresentam dois perfis distintos. Por um lado, pessoas com baixas qualificação, ora desempregados de longa duração e muito longa duração *“havia pessoas estavam desempregadas desde mil novecentos e setenta e qualquer coisa [...] mas que iam sobrevivendo porque tinham as suas hortas” (E1)*, ora NEET, alguns dos quais com algumas ao nível das competências digitais: *“enquanto que numa outra realidade qualquer pessoa o e-mail, qualquer pessoa usa o computador, aqui não. Nós temos pessoas que não dominam, efetivamente não dominam as tecnologias. As que dominam é uma franja baixa de pessoas” (E3)*. Por outro lado, o Lambda também é procurado por pessoas qualificadas que procuram uma orientação profissional e algum apoio na procura ativa de emprego. Para além destes dois perfis mais genéricos, o Lambda também oferece respostas mais especializadas, dirigidas a grupos específicos, como é o caso dos imigrantes, das pessoas com deficiência ou incapacidade e ainda de pessoas vítimas de violência doméstica.

## **6.2. Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral**

Centramos a nossa análise no objeto de estudo específico desta investigação, a saber o trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua integração social e profissional. Assim, começamos pela apresentação da metodologia de trabalho adotada pelo Lambda, para passar à análise do perfil profissional dos profissionais que desempenham a função de agente de inserção.

### 6.2.1. A metodologia de acompanhamento

#### *Pressupostos do processo de acompanhamento*

Para o Lambda, o principal pressuposto de intervenção é constituir-se como uma resposta, o mais facilitadora possível do processo de integração laboral da pessoa acompanhada: *“Ouço a pessoas às vezes que estão cá três horas [...] a pessoa tem que sair [...] o mais esclarecida possível, evitar que ande de porta em porta porque se - é como nós: se já estamos mal, pior é, então uma pessoa que está muito mais fragilizada, pior ainda” (E1)*. Assente numa abordagem personalizada, a qual parte de um acompanhamento *one-to-one* – *“é eu perceber individualmente a pessoa e depois trabalhar com ela, ao nível das suas integrações, em momentos mais coletivos” (E2)*, o trabalho desenvolvido é de proximidade, à medida das necessidades de cada pessoa e baseado numa relação de confiança. Enquanto facilitador do processo de inserção profissional, o Lambda procura a autonomia das pessoas acompanhadas.

Para além do trabalho em momentos individuais e grupais com as pessoas acompanhadas, o Lambda também se baseia na relação entre a oferta e a procura. Assim, desenvolve ações de formação à medida das necessidades específicas de uma determinada entidade empregadora. A título exemplificativo, uma das profissionais de acompanhamento ilustra esta abordagem identificando uma boa prática: *“As pessoas passaram por um processo inicial [...] Produção, marroquinaria, formação de marroquinaria, e depois no polimento. A empresa na área de relojoaria as pessoas que foram efetivamente selecionadas tiveram 100% de colocação ” (E2)*.

A equipa de acompanhamento identifica o incentivo para a experimentação e para a inovação como um dos pressupostos do trabalho. Com efeito, trata-se de desenvolver metodologias e ferramentas à medida das necessidades, e com capacidade de agilizar as mudanças necessárias em tempo real: *“foi um, um processo feito assim, reunindo todas essas peças, reunindo o conhecimento que eu fui obtendo de outras formas de intervir, foi conhecendo, daquilo que fui pesquisando, e depois resultou no fundo na elaboração de uma, de um processo estruturado por fases, por aquelas que eu considero, ou considerava na altura, e que ainda mantém, com alguns ajustes, serem as fases mais importantes” (E4)*.

### *Fase de recrutamento/encaminhamento & Seleção*

As pessoas acompanhadas pelo Lambda chegam ao serviço por iniciativa própria, aconselhadas por próximas, ou sendo encaminhadas por entidades parceiras locais.

### *Fase de diagnóstico*

Num primeiro momento, o trabalho desenvolvido é centrado no autoconhecimento, através de atendimentos individuais. As entrevistadas ressaltam a necessidade inicial de desconstruir as expectativas das pessoas e criar um Plano individualizado, seguido de passos para o atingir. A elaboração do *curriculum vitae* complementa esta fase de diagnóstico e constitui um elemento central, na medida em que *"aqui na nossa realidade, nós em 90% dos atendimentos, se calhar até estou a exagerar nos números, mas em 90% nós temos que fazer o currículo [com a] pessoa. E, portanto, ao fazermos o currículo da pessoa percebemos o que é que ela fez, e aquilo que ela se predispõe a fazer também"* (E3). Nestas entrevistas iniciais podem ser aplicados instrumentos de apoio ao autoconhecimento, como é o caso da análise SWOT focada nas competências técnicas.

### *Fase de implementação do plano*

A metodologia de intervenção do Lamba é ajustada à necessidade da pessoa acompanhada, todavia tende a combinar atendimentos individuais com sessões coletivas ora de procura ativa de emprego - CV, carta de apresentação, perfil no *LinkedIn*, treino de entrevista, *Pitch* de apresentação, etc. -, ora de informação especializada – por exemplo sobre as diferentes formas jurídicas adequadas na criação do próprio negócio. Nas sessões coletivas, é prática comum do Lambda apresentar testemunhos de utilizadores do serviço, numa perspetiva de incentivo e próxima da educação de pares.

Ao serem desafiadas a participarem em sessões grupais, as pessoas acompanhadas podem frequentar ações pontuais ou seguirem um programa breve de sessões sequenciais, com recurso a métodos de educação não formal – *combinação de metodologias ativas - p.e. são projetadas citações e cada participante tem que se posicionar na sala junto de um folha com a inscrição "concordo" e no lado oposto "Não concordo" - com dinâmicas e metodologia mais expositiva (Observação de uma sessão coletiva dedicada ao Empreendedorismo - Diário de campo).*

Uma das atividades propostas é um *Bootcamp* de aceleração de competências, de preparação de candidatos para futuras entrevistas de emprego, com *Pitch* final com potenciais empregadores. As pessoas podem ainda ser encaminhadas para percursos formativos e/ou para ofertas de emprego.

Em caso de adequação, a pessoa acompanhada poderá ainda usufruir do serviço de apoio à criação do próprio emprego/negócio. Assim, no trabalho de apoio ao empreendedorismo, o Lambda recorre a estratégias diversificadas como mentoria, sessões de informação e workshops em temáticas de empreendedorismo, concurso de ideias de negócio, *Bootcamps*, numa perspetiva de imersão para aceleração dessas ideias de negócio e encontros em rede, momentos onde se promove o *networking* e o estabelecimento de redes e parcerias entre os empreendedores.

#### *Fase de inserção laboral*

A fase de inserção laboral corresponde essencialmente ao sucesso resultante do trabalho a montante e no encaminhando para uma oferta emprego. Nesta fase a proximidade com parceiros locais, especialmente com o município possibilita uma relação privilegiada nas oportunidades de inserção das pessoas acompanhadas: *"o protocolo que nós temos com o município dá-nos também a possibilidade de eles recorrerem a nós facilmente quando eles precisam de recursos humanos. Claramente que não vão ao Centro de Emprego"* (E2).

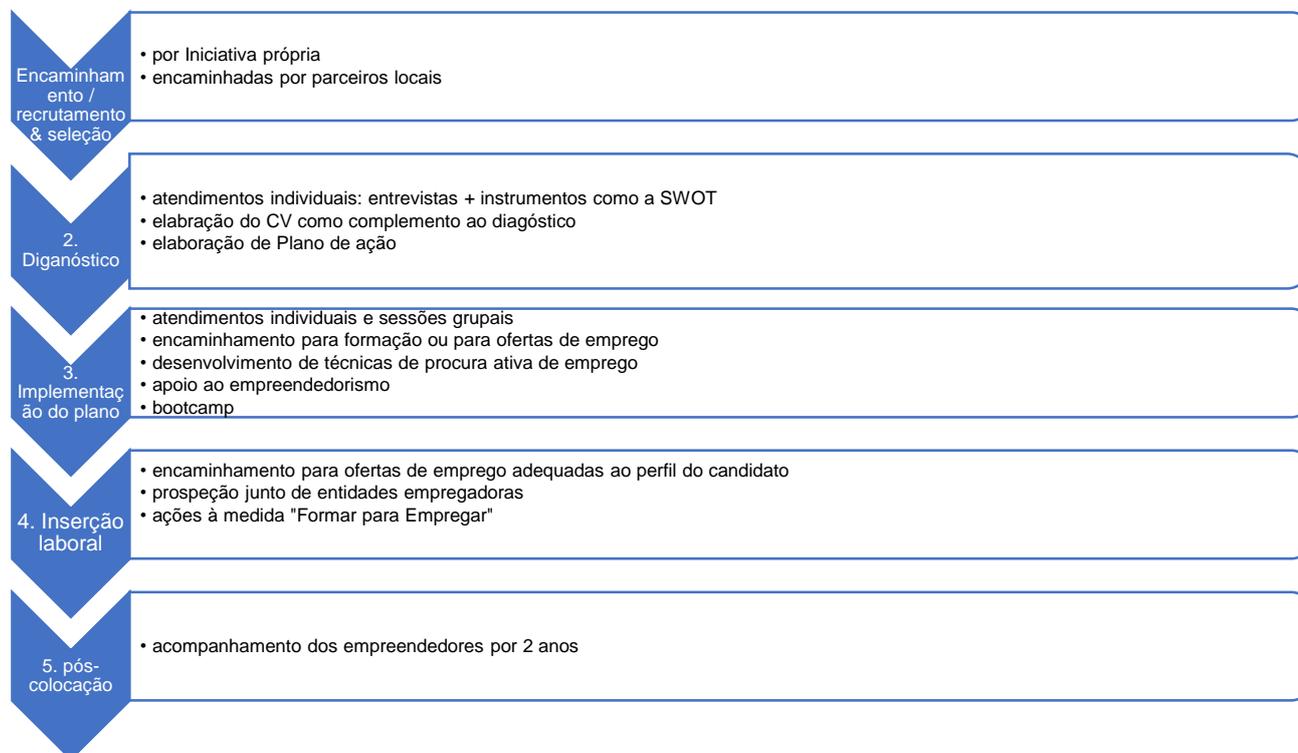
Em alguns casos específicos, num trabalho de proximidade com o tecido empregador local, são desenvolvidas ações de formação à medida de uma determinada empresa. Da frequência destas ações, designadas de "Formar para Empregar", resulta uma taxa de empregabilidade quase total.

#### *Fase de acompanhamento pós-colocação*

No que respeita ao trabalho de apoio à criação do próprio emprego, após todo o trabalho de preparação, esta fase corresponde ao momento de abertura do negócio. Nesta área do empreendedorismo, foi recentemente aprovada pelo IEFP um trabalho do follow-up durante dois anos, correspondendo a uma fase de consolidação do negócio. Assim, através de consultores externos, prevê-se o fortalecimento do apoio *"na implementação e consolidação do negócio [...] pelo menos permite-nos estar mais próximo [...] dar esse apoio que tem sido um constrangimento grande ao longo dos últimos anos"* (E4).

Na figura 13, podemos observar as diferentes fases da metodologia de acompanhamento.

**Figura 13. Fases da metodologia de acompanhamento do Lambda**



Todo o trabalho do Lambda passa por ativar as competências das pessoas, orientá-las e motivá-las para a sua inserção sociolaboral, designadamente pelo incentivo ao aumento das qualificações formais. Todo o trabalho de acompanhamento é orientado no sentido de constituir um momento de autoconhecimento e de capacitação, procurando aumentar a autoestima e empoderar as pessoas (EE).

Em termos de avaliação e de monitorização, a equipa de acompanhamento do Lambda responde às exigências dos financiadores públicos e privados, designadamente no que respeita à regularidade e conteúdos dos relatórios exigidos. Existem registos de todas as atividades desenvolvidas ao nível dos atendimentos individuais, das sessões coletivas e dos encaminhamentos para formação e/ou ofertas de emprego: *“a outra parte, mais burocrática das ações que desenvolvemos, que são os registos de presenças das pessoas, os certificados, os conteúdos, portanto, todo esse registo é feito, mas também de uma forma individual, também. E depois no geral, portanto, depois*

*os questionários de avaliação [da satisfação], as ações que levamos a cabo, todo esse trabalho também é feito" (E3). São realizadas avaliações da satisfação em cada atendimento individual e é aplicada uma Escala de Bem-Estar (validada para a população portuguesa) nos *Bootcamps*.*

Ao longo dos anos, têm sido criados documentos internos e instrumentos de trabalho, designadamente ao nível da caracterização da pessoa acompanhada.

A duração do acompanhamento varia em função das necessidades da pessoa acompanhada. A equipa do Lambda procura promover a autonomização das pessoas, como tal a regularidade e a duração são definidas atendendo também a esse critério: *"de forma que não haja bengalas [...] eu atendo a pessoa naquele dia eu não marco para a semana a seguir, porque acho que não faz sentido nenhum e depois a pessoa cria esta dependência, porque é muito fácil criar esta dependência. Neste momento tenho uma situação assim, que marco com alguma frequência porque é daquelas [situações] que tu sabes que vais ter que trabalhar de outra forma e todas as atenções estão focadas e precisa porque há aqui uma articulação muito grande entre outros serviços que é isso que nós fazemos também" (E1).*

### **6.2.2. O perfil dos profissionais de acompanhamento**

Os profissionais da equipa de acompanhamento do Lambda apresentam formação superior em diversas áreas das ciências sociais: ciências da educação, sociologia, economia e direito. Trata-se de uma equipa com percursos diversificados no mercado de trabalho e com áreas de especialização abrangentes: do direito, ao empreendedorismo, da formação de adultos à igualdade de género.

As quatro pessoas entrevistadas assumem funções de acompanhamento para a inserção sociolaboral, tendo como principais responsabilidades comuns: i) atendimento ao público com acompanhamento individual focado na empregabilidade; ii) apoio na procura ativa de emprego; iii) dinamização de sessões coletivas iv) encaminhamento para ofertas formativas e/ou de emprego; v) prospeção junto de entidades empregadoras; vi) articulação com entidades locais; vi) monitorização das atividades e prestação de contas junto dos financiadores.

A coordenadora de um dos CLCD é licenciada em sociologia, com pós-graduação em Gestão de Organização da Economia Social. No início da sua carreira, foi beneficiária do Lambda, tendo um percurso profissional iniciado no município por via da medida de formação para a inclusão. Da formação para a mediação e do município para outra organização da economia social da região Norte, foi assumindo a área da igualdade de género como uma das áreas de especialização. Entretanto passa a integrar a equipa do Lambda, tendo começado por dinamizar sessões coletivas de apoio à empregabilidade. Atualmente, é coordenadora de um dos CLDS e responsável pela área de Igualdade de género e apoio à vítima, bem como por candidaturas aos fundos comunitários. As suas principais responsabilidades passam pela coordenação do projeto, bem como pelos atendimentos individuais e pela dinamização de sessões coletivas. Presta igualmente auxílio, junto de entidades empregadoras, ao nível das medidas de apoio à contratação.

A coordenadora do segundo CLDS é licenciada em economia com larga experiência de gestão de empresas, tendo sido empresária. Quando a empresa foi para insolvência, terminou a licenciatura e enveredou por outra carreira no Lambda: *"encontrei a minha vocação que é poder apoiar as pessoas naquilo que elas precisam [...] pôr à disposição das pessoas aquilo que eu sei e aquilo que eu posso ajudar, para mim fez todo o sentido, e é isso que eu gosto. E gosto da relação one-to-one, ou seja, perceber o que é que as pessoas podem... precisam, e ajudá-las a encontrar o caminho, a desenhar o caminho, a construir o projeto delas"* (E4). É responsável pela coordenação do CLDS, pelos atendimentos individuais e pela dinamização de sessões coletivas, sobretudo relacionados com o tema do empreendedorismo. A função integra a facilitação de todo o processo de apoio à elaboração do projeto de negócio, bem como a orientação da pessoa acompanhada e a articulação com os restantes serviços e entidades. É ainda responsável pela articulação com o IEFP enquanto entidade financiadora do trabalho desenvolvido no Lambda ao nível do apoio técnico ao empreendedorismo para a criação e acompanhamento do negócio.

A técnica de acompanhamento formada em ciências da educação assume funções de atendimento individual, apoio à procura ativa de emprego, orientação profissional, bem como o encaminhamento para ofertas formativas ou de emprego. Iniciou o seu percurso profissional enquanto formadora de adultos. Num período de desemprego, recorreu aos serviços do Lambda, enquanto beneficiário e acabou por ser integrada na equipa.

A consultora jurídica é licenciada em Direito com um percurso profissional na área social iniciado no Lambda. A função integra como principais responsabilidades o atendimento individual na área do emprego, a dinamização de sessões coletivas de esclarecimento

sobre questões jurídicas (informações à medida) na área do empreendedorismo, bem como a prospeção junto de entidades empregadoras. A profissional assume ainda as funções no gabinete de apoio ao imigrante.

Em termos dos requisitos para o desempenho destas funções, é salientada a necessidade de domínio técnico das áreas de especialização na área do emprego: *“fazer orientação, fazer a parte curricular, portanto, todo esse conhecimento está presente” (E3)* e *“eu ajudo a elaborar projetos e, portanto, são projetos de investimento logo, a competência ao nível da análise de investimentos é muito importante. Em última instância é essa a mais importante depois no projeto que vai ser apresentada à entidade financiadora é aquela que conta mais. É a forma como o projeto está elaborado e nomeadamente ao nível da análise económica e financeira” (E4)*. São igualmente mencionadas pela equipa de acompanhamento as competências sociais e emocionais necessárias para o exercício da função de agente de inserção:

- a procura de inovação nas respostas – *“Eu acho que essa questão de estar continuamente à procura de Inovação. Não sei se efetivamente inovamos, mas temos essa preocupação, de inovar, acrescentar novo, de fazer diferente de procurar novas abordagens” (EE)*.
- a articulação com parceiros locais e o tecido empregador local;
- a adaptação da linguagem a diferentes contextos, ora dos empregadores – *“aquele contacto mais formal da comunicação de relações públicas em que eu falo com os empresários” (E3)* -, ora tendo em conta a variedade de situações das pessoas acompanhadas – *“temos que ter a capacidade de, não só nos ajustarmos em termos de discurso a quem vem até nós” (E1)*;
- a proximidade, a capacidade de escuta ativa e de empatia – *“ter essa capacidade de ouvir, de perceber, colocarmos no papel do outro, para depois tentarmos aqui fazer uma ajuda, o mais próximo possível da pessoa, e tendo em conta as necessidades da pessoa” (E3)*;

### **6.3. Desafios e estratégias**

Centramos agora a nossa análise nos constrangimentos e nos fatores de sucesso adotados pelo Lambda para atingir os objetivos propostos pela equipa. Decorrente da situação pandémica vivida durante o período de recolha de dados, e das consequências

que fomos verificando nos nossos estudos de caso, analisamos igualmente a forma como tal situação impactou o Lambda, bem como as estratégias adotadas para enfrentar esses desafios.

### 6.3.1. Constrangimentos

Os fatores associados às dificuldades sentidas pela equipa de acompanhamento para o desenvolvimento eficaz do seu trabalho podem ser categorizados em três grandes necessidades: i) de maior articulação entre as diferentes respostas e atores locais; ii) de maior adequação entre oferta e procura no mercado de trabalho; iii) de um trabalho mais independente do financiamento temporário.

No que respeita à categoria da necessidade de maior articulação entre os agentes locais, a equipa de acompanhamento identifica-a com vista a poder ser alcançado um trabalho mais holístico: *“promover a integração holística da pessoa. [não] e uma soma de apoios que são dados. E a soma dos apoios que são dados devem ser analisados como um todo”* (E2). Para além da necessidade de articulação no trabalho social, a articulação, sobretudo ao nível do apoio ao empreendedorismo, com as câmaras municipais e outros serviços públicos *“é sempre um constrangimento, um constrangimento grande”* (E4).

Relativamente à necessidade de mais adequação entre a oferta e a procura no mercado de trabalho, são apontados vários constrangimentos. São apontadas limitações exógenas para o acesso ao mercado de trabalho, tais como a falta de transportes públicos, a existência de dependentes ou as baixas qualificações. Num território, outrora marcado por uma forte atividade económica na área da confeção, a população ativa apresenta um perfil diferente daquele que as atuais ofertas procuram. Com efeito, por um lado as ofertas atuais revelam-se poucos ajustadas: *“as ofertas de emprego que existem são empregos [...] na área social e tem que haver esta disponibilidade para os turnos ou então são naquelas áreas mais técnicas de serralharia e carpintaria, eletricidade em que é muito complicado arranjar os estes quadros, porque durante muito tempo [foram ofício] mais desconsiderados, foram deixados de parte”* (E1). Por outro lado, por vezes as pessoas com percursos ligados a uma determinada área, procuram outras experiências profissionais: *“«Eu venho do calçado, mas eu não quero mais sapatos»*. *Efetivamente as pessoas estão cansadas desse ambiente [fabril]”* (E3), preferindo ofertas na área das limpezas. Esta desadequação é particularmente

paradigmática quando se trata da população imigrante, sobretudo na falta de reconhecimento formal das qualificações obtidas nos países de origem.

A esta desadequação, acrescem situações em que as pessoas acompanhadas revelam resistência face às ofertas existentes, em função de estarem *“muito bloqueadas numa expectativa delas próprias, quando acham que já sabem tudo”* [...] *quando a pessoa não está aberta para uma mudança, está muito cristalizada*” (EE). Mudar mentalidades, quer dos candidatos, quer dos empregadores constitui uma tarefa complexa para a equipa de acompanhamento. No que aos empregadores diz respeito, para além de revelarem dificuldades na definição conjunta de um perfil de candidato ora porque *“muitas das vezes quer alguém à sua imagem e semelhança”* (E1), ora porque *“uma empresa que tenha obviamente, muitas vezes, perceções muito diferentes daquilo que é efetivamente o perfil que procuram. Porque as empresas também não sabem... muitas vezes”* (E2). O Lambda assume igualmente um papel pedagógico de trabalhar com os empregadores alguma mudança de hábitos, designadamente para contrariar ideias fixas em torno de segregação horizontal de género, em função das áreas de atividade. A título ilustrativo, é mencionada uma situação em que o empregador era perentório na procura de candidato do sexo masculino para o desempenho da função de vendedor automóvel, mas em que a equipa conseguiu convencer o empresário a entrevistar e até a contratar uma mulher.

A última categoria de necessidade diz respeito aos constrangimentos associados ao facto da falta de um financiamento perene e mais substancial que permita um trabalho continuado. O facto de o Lambda funcionar com recurso a financiamento por projeto, obrigada a uma contante adaptação dos procedimentos associados às regras de prestação de contas, as quais variam de financiador para financiador: *“O que acontece quando inicia um novo é que temos que adaptar as metodologias e criar as oficinas e dar cumprimento àquilo”* (E1). A adaptação a cada novo financiador reveste-se, muitas vezes, de uma carga burocrática muito significativa. Acresce que a falta de recursos económico-financeiros também limita o trabalho desenvolvido, sendo reconhecido que a equipa gostaria poder trabalhar de forma mais intencional a fase de acompanhamento pós-colocação. Estas limitações financeiras também constroem a gestão da carreira interna dos profissionais: *“Nós temos o benefício de ter aqui o salário motivacional”* (E2).

### 6.3.2. Fatores de sucesso

Quando questionada acerca dos fatores que favorecem o sucesso do trabalho desenvolvido e as estratégias adotadas para enfrentar os desafios, a equipa de acompanhamento considera que a articulação entre os elementos da equipa e com parceiros locais. Com efeito, apesar de ser apontada a necessidade de uma maior articulação com os agentes locais, o Lambda trabalha de forma próxima com diversos parceiros, com destaque para o município. O facto de o Lambda estar inserido numa cooperativa que oferece outras respostas também constitui um fator de sucesso do trabalho desenvolvido, numa abordagem holística ao desenvolvimento da pessoa acompanhada: *“Esta particularidade de nós termos aqui respostas diferenciadoras também na [Cooperativa]. E de reconhecermos, de alguma forma, a nossa rede possibilita-nos que a pessoa chegar ali e dizer que tem fome, obviamente que eu sinalizo” [...] “há aqui uma certa preocupação de quando enviam para aquela integração e integração de uma pessoa como um todo” (E2)*. Esta abordagem constitui um dos pressupostos da intervenção do Lambda aliado com a procura constante de inovação. A equipa de acompanhamento considera que a abertura da Cooperativa, a agilidade na tomada de decisão e o fomento pela experimentação radicam numa cultura de exploração de novas soluções. O questionamento é valorizado, inclusivamente acerca do papel do agente de inserção no futuro. Apesar de existir uma matriz de intervenção comum, a metodologia de acompanhamento é apropriada por cada profissional e adaptada a cada pessoa acompanhada. Desta forma, o trabalho é próximo e continuado: *“eu faço parte de uma entidade em que projetos não têm fim, porque por mais que termina o financiamento nós continuamos as nossas respostas e continuamos a dar e investimos e achamos que isto com ou sem financiamento tem que haver continuidade, o CLDS acaba e nós continuamos a fazer” (E1)*.

### 6.3.3. Impactos da Pandemia da COVID-19

A equipa do Lambda identifica impactos da COVID-19 para o desenvolvimento do seu trabalho junto das pessoas acompanhadas sobretudo resultante das limitações de atendimentos presenciais. Os atendimentos passaram a ser telefónico ou via outros meios digitais como o email. Todavia, algumas pessoas acompanhadas apresentam dificuldades no acesso e manuseamento das ferramentas informáticas, dificultando esta estratégia. Assim, em alguns casos, a pessoa acompanhada, sob marcação prévia, dirigia-se presencialmente aos serviços para poder entregar algum documento.

As ofertas de emprego escassearam em algumas áreas, todavia outras oportunidades foram criadas nas áreas da saúde, num centro hospitalar local. O Lambda criou uma bolsa de recursos humanos para poder integrar ser encaminhada para a Medida de Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde, designadamente para as necessidades das IPSS locais enquanto entidades promotoras. Tratou-se de uma medida temporária e excecional, que consistia no apoio à realização de trabalho socialmente necessário, para assegurar a capacidade de resposta das instituições públicas e do setor solidário com atividade na área social e da saúde, durante a pandemia da doença COVID-19.

## 7. Estudo de caso – Omega

O nosso sétimo estudo de caso, intitulado Omega, é um grupo constituído por profissionais que implementam projetos e respostas na área da empregabilidade de pessoas com vulnerabilidade, de uma associação sediada numa freguesia periurbana da Área Metropolitana do Porto. A área da inserção sociolaboral de pessoas afastadas do mercado de trabalho inicia-se no início do século XXI com a medida das empresas de inserção, um projeto dedicado ao tema e a celebração, em 2005, do protocolo de RSI. Durante alguns anos estas foram as respostas da associação para a problemática do desemprego de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Em 2014, resultante da crise económica de 2008, como respostas ao aumento significativo do desemprego jovem e da sua consequência no elevado número de NEET, designadamente de jovens com deficiência e incapacidade, a Associação apresenta uma candidatura para um projeto de desenvolvimento das competências dos jovens do concelho, através de metodologias artísticas. Desde então, a Associação, que se dedica a um conjunto mais alargado de intervenção social, intencionalizou a sua aposta no desenvolvimento de projetos que visem a promoção da empregabilidade. Assim, esta é a área específica que constitui o estudo de caso Omega. Através de diferentes financiamentos (a programas públicos e a prémios de instituições privadas) a projetos, foram desenvolvidas novas respostas às necessidades identificadas nos projetos anteriores.

O caso Omega resulta, portanto, da aposta da Associação em procurar respostas diversificadas em matéria de inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Iniciado em 2020, o grupo conta com: i) a resposta social do RSI, financiada pela Segurança Social; ii) o Programa de Respostas Integradas financiado pelo CICAD; iii) o GIP – Gabinete de Inserção Profissional financiado pelo IEFP; iv) o Programa Incorpora financiado pela Fundação La Caixa; v) o CLDS; vi) Projeto Escolhas; vii) projetos de inserção pela arte, financiados pelo Erasmus+ e EEA Grants. Trata-se de desenvolver uma resposta integrada para as pessoas acompanhadas, podendo oferecer diferentes itinerários dentro da Associação.

## **7.1. Características estruturantes do estudo de caso**

Traçamos um retrato das características estruturantes do Omega, enquadrando-o estatutariamente na organização acolhedora, identificando as suas fontes de financiamento e caracterizando o público-alvo acompanhado pelos profissionais.

### **7.1.1. Enquadramento**

O Omega corresponde a um conjunto de projetos/respostas específicas na área da inserção social e profissional de pessoas em situações de desvantagem por múltiplos fatores, e está inserido numa associação. Fundada no pós 25 de Abril de 1974, as primeiras atividades da Associação dedicavam-se ao apoio à comunidade, como a guarda e proteção de crianças, atividades culturais e desportivas, alfabetização de adultos. Em 1987, com o estatuto de IPSS, são assinados acordos de cooperação com a Segurança Social para Jardim de Infância e Atividades de Tempos Livres. As respostas sociais vão sendo alargadas para creche, pré-escolar, centro de convívio, Centro de Dia. Em 1999 é criada a primeira Empresa de Inserção, seguida de uma segunda em 2007, nas áreas do apoio domiciliário e lavandaria.

A missão da Associação é satisfazer as necessidades e expectativas da comunidade promovendo a igualdade, a participação, a cooperação e a solidariedade. De acordo com o Artigo 4º do Estatutos, são objetivos principais da Associação: a) Apoio à infância e juventude, incluindo crianças e jovens em perigo; b) Apoio à família; c) Apoio às Pessoas Idosas; d) Apoio às Pessoas com Deficiência e Incapacidade; e) Apoio à integração social e comunitária; f) Proteção social dos cidadãos nas eventualidades de doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; g) Prevenção, promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação e assistência medicamentosa; h) Educação e formação profissional dos cidadãos; i) Resolução de problema habitacionais das populações; j) Outras respostas sociais não incluídas nas alíneas anteriores, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos. Destacamos as alíneas f e h por estarem mais diretamente relacionadas com o objeto de estudo desta investigação.

As fontes de financiamento são variadas, provenientes essencialmente dos acordos de cooperação celebrados com a Segurança Social, mas também de outros financiamentos públicos nacionais e europeus, concretizados em projetos – como é o caso dos Fundos

Europeus Estruturais e de Investimento que financiam o programa Escolhas, ou ainda de financiamentos privados, a par das quotas dos associados.

### **7.1.2. Público-alvo**

O perfil da população acompanhada pelo Omega é muito variado, cobrindo todas as faixas etárias e dando respostas a diferentes problemáticas. O serviço proposto abarca múltiplos itinerários que variam em função das características específicas do público-alvo, tendo em conta a sua maior ou menor proximidade ao mercado regular de trabalho. Atendendo a que o Omega responde a públicos muito variados - desde uma abordagem preventiva com o trabalho junto de crianças e jovens, a respostas direcionadas a adultos em situações de consumos/dependências ou pessoas com deficiência e incapacidade - torna-se difícil definir um perfil único associado ao público-alvo. Apesar da sua heterogeneidade, o público-alvo do Omega apresenta algumas características comuns, todas enquadradas numa *“invisibilidade social” (E2)* como: i) a situação face ao emprego - tratando-se essencialmente de desempregados de longa duração; ii) as problemáticas associadas à saúde em geral e à saúde mental em particular; iii) as reduzidas qualificações – associadas quer às faixas etárias mais elevadas, mas igualmente às mais jovens. Nesta última categoria, encontram-se jovens com percursos laborais marcados por muita precariedade, e especificamente mulheres que *“desde que engravidaram, engravidaram consecutivamente e têm baixíssimas qualificações escolares... jovens que abandonaram o ensino e tiveram experiências profissionais muito parcas” (E2)*. Tratam-se, para os públicos-alvo mais afastados do mercado de trabalho, de pessoas que revelam pouca confiança em si e no próprio mercado de trabalho, e na proteção que este poderia assegurar sem *“perspetiva futura de uma reforma, de um desemprego, de uma baixa, de um subsídio de maternidade” (E6)*. No que respeita às respostas dirigidas a pessoas que estão mais próximas e preparadas para uma integração profissional, o perfil do público-alvo também integra pessoas mais jovens, com níveis de qualificação mais elevados. Neste perfil, ainda que minoritário, enquadram-se, entre outros, os novos desempregados decorrentes da pandemia de COVID-19, sendo maioritariamente pessoas sem experiência anterior de desemprego.

## **7.2. Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral**

Centramos a nossa análise no objeto de estudo específico desta investigação, a saber o trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua integração social e profissional. Assim, começamos pela apresentação da metodologia de trabalho adotada pelo Omega, para passar à análise do perfil profissional dos profissionais que desempenham a função de agente de inserção.

### **7.2.1. A metodologia de acompanhamento**

#### *Pressupostos do processo de acompanhamento*

Para o Omega, o principal pressuposto é poder oferecer à pessoa acompanhada um vasto leque de respostas para que se possam melhor adaptar às suas características específicas. O Omega tem apostado na integração de todos os projetos para um enriquecimento das oportunidades de aprendizagem dos beneficiários, como também nas intervenções com este público diverso. Assim, é possível a pessoa acompanhada participar nos diversos projetos para desenvolver, de uma forma faseada, as suas aprendizagens, competências e o seu potencial, para conseguir estar mais apta e adaptada a uma integração no mercado de trabalho. Cada itinerário é único e, como tal, pode ter uma duração muito variada e pode sofrer reformulações em função das necessidades e de novas conquistas. Como tal, todo o trabalho de acompanhamento é assente na articulação com os profissionais do Omega, até à sua efetiva autonomização: *“criar aqui um ciclo em que cada projeto trabalha uma determinada fase na vida da pessoa; o objetivo é que a pessoa entre, passe por determinados projetos [...] mas que depois saia pela sua autonomização a todos os serviços de apoio” (E2)*. Trata-se de partir de um diagnóstico das necessidades individuais e propor um itinerário à medida, podendo passar por um trabalho a montante da empregabilidade, com o desenvolvimento de competências, a orientação vocacional, o apoio na procura ativa de emprego, bem como a orientação para ofertas de formação e/ou de emprego específicas. Esta característica da oferta de um percurso integrado constitui um dos elementos centrais do trabalho do Omega. Assim, para além da pessoa acompanhada poder passar por diferentes respostas ao longo do seu percurso, poderá inclusivamente integrar mais do que uma em simultâneo. Vejamos, a título ilustrativo, a situação de um

beneficiário de RSI que é encaminhado para o CLDS com o objetivo de frequentar workshops de ativação de competências. Esta pessoa continua a ser acompanhada pela equipa de RSI e passa a ter uma resposta adicional à medida das suas necessidades.

São criados contextos de desenvolvimento de competências pessoais e sociais, num primeiro momento, por via do envolvimento das pessoas acompanhadas em projetos e/ou através de metodologias artísticas. Com efeito, a inclusão pela Arte representa um dos eixos amplamente testados e consolidados, sendo transversal a vários dos itinerários propostos. O trabalho em torno do desenvolvimento de competências pessoais e sociais pretende, por um lado, preparar a pessoa para uma eventual inserção laboral, mas sobretudo, para uma integração mais holística assente no *“estar mais ativo e contribuir mais para a sociedade e, portanto, dar aqui a possibilidade de eles virem a fazer mais atividades, de estarem integrados em mais contextos”* (E5).

A estratégia comum aos vários profissionais do Omega assenta no trabalho personalizado, com um itinerário desenhado à medida de cada pessoa acompanhada, que pressupõe um acompanhamento próximo e, muitas vezes, prolongado. A oferta diversificada e consolidada associada a uma articulação com parceiros locais, constitui a base de trabalho do Omega.

#### *Fase de recrutamento/encaminhamento & seleção*

As pessoas acompanhadas pelo Omega podem ser encaminhadas por entidades financiadoras, como é o caso da Segurança Social e do IEF, por parceiros locais ou por iniciativa própria. Com a estrutura de funcionamento do Omega e a procura de uma articulação entre todos os seus agentes, os profissionais de acompanhamento optaram por centralizar a fase de seleção num dos projetos *“a partir de agora, todos os novos procedimentos passarão por uma fase de triagem no CLDS e só serão encaminhados para os restantes projetos, mediante um conjunto de critérios. Teria que haver um fluxograma de triagem e encaminhamento.”* (Diário de campo - observação de uma reunião de equipa).

#### *Fase de diagnóstico*

Conforme mencionado, a fase de pré-diagnóstico é centralizada na equipa do Omega do CLDS que procura identificar o perfil da pessoa a acompanhar e direcioná-la para a resposta mais adequada. Apesar da fase de diagnóstico variar consoante o projeto ou

serviço, é possível identificar elementos comuns. Com efeito, um atendimento inicial permite recolher informação acerca do percurso e das necessidades da pessoa acompanhada. No caso do RSI e do Incorpora, o processo responde a orientações das respetivas tutelas, sendo necessário preencher um conjunto de requisitos (nomeadamente de condições reais/materiais) e proceder a um registo dos dados do beneficiário nas respetivas plataformas específicas. Este diagnóstico vai sendo completado e afinado ao longo dos primeiros acompanhamentos individuais: *“É aqui que nós percebemos se a pessoa está com disponibilidade para emprego ou não, e aqui disponibilidade é unicamente se tem problemas de saúde ou se está de baixa médica”* (E6). A fase de diagnóstico finaliza-se com a definição de um itinerário de inserção mais ou menos formalizado, sob um contrato de inserção ou de um plano individual.

#### *Fase de implementação do plano*

A metodologia de intervenção do Omega recorre ora exclusivamente a atendimentos individuais (GIP, Incorpora, RSI), ora mistos com sessões individuais e coletivas (CLDS, PRI), ora apenas sessões coletivas (projetos de inclusão pela Arte). As abordagens que integram a dimensão coletiva, assentam essencialmente na educação não formal e na arte ao serviço da inserção.

Apesar do foco do trabalho ser a empregabilidade, muitas das ações do plano são de preparação para uma inserção laboral. Com efeito, em alguns casos, a instabilidade e os problemas sociais complexos não permitem avançar de imediato para uma aproximação ao mercado de trabalho. Nesses casos, nomeadamente relacionados com situações de violência doméstica, ou de parentalidade, ou de dependências, o trabalho inicia-se por estas questões, consideradas potencialmente como bloqueadoras de uma efetiva inserção profissional. Trata-se de um trabalho holístico de inclusão: *“duas mulheres que nem sequer têm o sexto ano e elas têm menos de trinta anos... uma delas tem seis filhos. Portanto, isto temos de trabalhar questões aqui, obviamente que temos de começar por algum lado, a senhora, a necessidade que me estava a pedir era - “eu já estou a trabalhar a questão... dos métodos contraceptivos, porque eu não quero ter mais filhos, mas agora eu quero começar a pensar em procurar trabalho” pronto, mas tem o ensino primário, portanto vamos... vamos desenvolver aqui”* (E2). Assim, os itinerários também podem integrar o incentivo e o encaminhamento para ofertas formativas, de emprego e de empreendedorismo. A par do trabalho de diagnóstico e *matching* entre oferta e procura do mercado de trabalho, a metodologia baseia-se no

desenvolvimento de competências consideradas essenciais para a obtenção e manutenção de um posto de trabalho. Neste sentido, a consolidação e transversalidade da metodologia de inclusão pela arte constitui um elemento central no desenvolvimento das competências pessoais e sociais desenvolvidas: *“O nosso objetivo não é de todo que as pessoas desenvolvam as competências artísticas por si só, isso é um ganho que decorre da própria experiência, de vários tipos de disciplinas artísticas. Mas é sim trabalhar com intencionalidade estas competências pessoais, sociais e de empregabilidade. Criar rotinas também, não é? E a arte funciona também um pouco como fator motivacional”* (EE).

#### *Fase de inserção laboral*

A fase de inserção laboral é o objetivo último de diversas respostas do Omega. Contudo, consubstancia-se sobretudo no trabalho desenvolvido pela equipa do programa Incorpora, o qual representa a última fase do itinerário da pessoa acompanhada no Omega. Neste caso, havendo uma oferta por parte de uma entidade empregadora, a equipa de acompanhamento entra em contacto com o beneficiário que melhor corresponde ao perfil procurado. Todo o procedimento de definição do posto de trabalho está contemplado *“o local de trabalho, o horário de trabalho, as tarefas a desempenhar, o salário que vai auferir, portanto, tudo especificado [...] os transportes [...] na recolha temos que ser muito criteriosos na recolha desta informação”* (E4). Em caso de interesse por parte do beneficiário, a equipa de acompanhamento envia o currículo do candidato para a entidade empregadora e agenda a entrevista. Neste contacto com o lado da oferta, a equipa de acompanhamento faz acompanhar o currículo vitae do candidato de uma apresentação do mesmo, com informação adicional *“quando estamos a fazer o contacto com a empresa, nós temos que fazer aqui uma breve apresentação do beneficiário, portanto, ele quando chega à empresa, a empresa já o conhece, portanto, ele, não vai conhecer só o papel no currículo, vai conhecê-lo porque nós vamos especificar algumas questões mais pessoais, não é? mesmo em termos de personalidade, coisas que nós conseguimos identificar junto do beneficiário”* (E4).

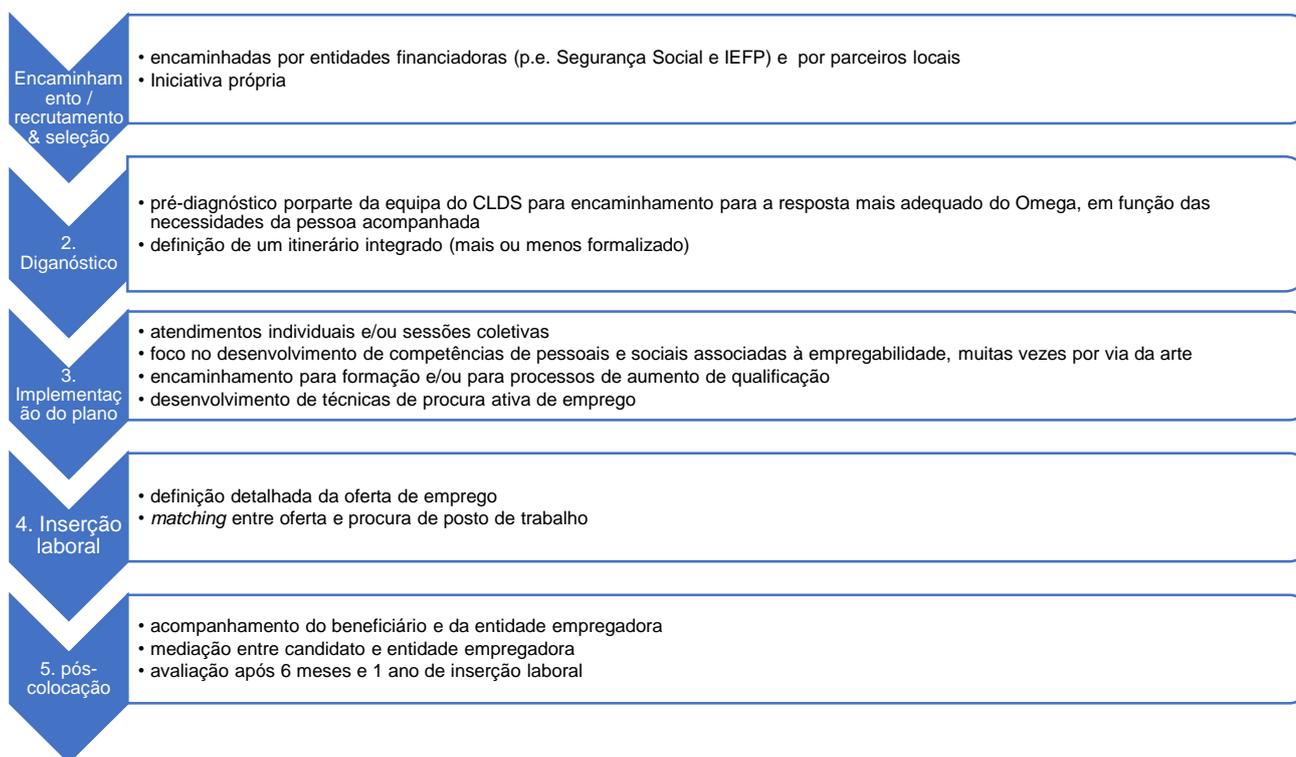
#### *Fase de acompanhamento pós-colocação*

O acompanhamento pós-colocação está previsto no trabalho desenvolvido pela equipa do Omega do Incorpora, quer junto da entidade empregadora, quer do beneficiário. Esta fase de acompanhamento pós-colocação tem uma duração de, pelo menos, um ano. O

financiador exige uma avaliação após seis meses de colocação e outra após um ano. No que respeita ao acompanhamento com a entidade empregadora, a auscultação baseia-se essencialmente numa avaliação da satisfação com o desempenho do candidato apresentado. Por vezes, é necessário um trabalho considerado de mediação pela entrevistada: *“há situações em que temos que intervir ali um bocado, e fazer um bocado a mediação, até porque podem surgir um ou outro problema e, e... mas eles [os empregadores] também recorrem muito a nós” (E4).*

Na figura 14, podemos observar as diferentes fases da metodologia de acompanhamento.

**Figura 14. Fases da metodologia de acompanhamento do Omega**



As competências mais trabalhadas com as pessoas acompanhadas são as pessoais e sociais de autonomia, responsabilidade, relações interpessoais, autoimagem e autoestima. Uma vez que muito do trabalho desenvolvido recorre à arte, a competência da criatividade é também valorizada e desenvolvida, a par das competências mais pessoais associadas *“o teatro e as artes aí têm um papel muito, muito importante, é é o*

*superar enorme de medos, de anseios, [...] e é um desinibidor, entre outros fatores [...] expor-se [...] numa área tão distinta para eles” (E5). Todo o trabalho do Omega passa também para a motivação das pessoas acompanhadas para a sua inserção sociolaboral “trabalharmos [...] a ativação de competências que as motivem mesmo para um trabalho que as realize” (E2) designadamente pelo incentivo ao aumento das qualificações formais. A integração da pessoa acompanhada nas diferentes respostas do Omega tem igualmente como propósito desenvolver competências de empregabilidade como a pontualidade, a assiduidade, a responsabilidade, a resiliência para não desistir, a rotina e ainda a gestão financeira “é que foram eles que foram buscar orçamentos [...] o que nós gastamos para a concretização deste projeto foi também gerado por eles, há aqui também um reconhecimento logo muito importante” (E5)*

Em termos de avaliação e de monitorização, as equipas de acompanhamento do Omega respondem às exigências dos financiadores públicos e privados, designadamente no que respeita à regularidade e conteúdos dos relatórios a enviar. Existem registo de todas as atividades desenvolvidos, em diferentes plataformas informáticas: *“a própria Plataforma, de meio em meio ano, pede-nos para fazer uma avaliação do contrato, portanto, para saber se a pessoa ainda lá está, se não está, se está a correr bem, se não está a correr bem, portanto, a própria Plataforma exige que a gente faça este registo. Isto tudo tem que ser registado tudo, todos os passos, todos os contactos com o beneficiário, todos os contactos com as empresas, têm que ser registados na Plataforma. É exigido.” (E4). Alguns financiadores apresentam orientações mais claras e específicas, fornecendo inclusivamente documentos que servem de base aos guiões de entrevistas com beneficiários e entidades empregadoras. Todavia, para além das orientações macro, o Omega desenvolveu ao longo dos anos um conjunto de instrumentos de trabalho específicos: “a lei o que prevê é os critérios de atribuição, as regras que são impostas, o contrato de inserção, isso tudo é obrigatório. Depois, a forma como nós fazemos o acompanhamento é, são orientações internas” (E6).*

A duração do acompanhamento é muito variada, consoante o itinerário da pessoa acompanhada, ou seja, das suas necessidades.

## 7.2.2. O perfil dos profissionais de acompanhamento

A equipa de Recursos Humanos do Omega é composta pelas equipas de cada resposta, num total de cerca de 30 pessoas, ainda que nem todas tenham uma afetação de tempo integral. A dimensão de cada equipa varia de uma (no caso do GIP) a sete pessoas (CLDS), conforme se pode observar na tabela 28.

**Tabela 28. Composição das equipas de acompanhamento do Omega**

	Composição da equipa	Nº elementos
RSI	Psicólogo, assistente social, educador social e ajudantes ação direta	5
PRI	Coordenador, enfermeiras, psicóloga	4
GIP	Animador do GIP	1
Incorpora	Técnico de acompanhamento e técnico de prospeção	2
CLDS	Coordenador, educador social, assistente social, animador sociocultural, psicólogo, formador TIC	7
E7G	Coordenadora, psicóloga, monitores	4
Projetos de inserção pela arte	Coordenadores, monitores/formadores, psicólogo, diretor artístico	7
	Total	30

Os profissionais das equipas de acompanhamento do Omega apresentam maioritariamente formação superior na área das ciências sociais (psicologia, educação social, animação sociocultural, serviço social). Destaque igualmente para formadores e monitores de áreas específicas, sobretudo ligados às dimensões artísticas. Maioritariamente, os cerca de 30 profissionais apresentam uma experiência profissional robusta, associada ao trabalho com o público-alvo da intervenção.

Consideramos que são vários os elementos da equipa que desempenham funções de agentes de inserção, focamos a nossa atenção nos nossos entrevistados por assumirem funções de acompanhamento para a inserção sociolaboral. Assim, as principais

responsabilidades da função são: i) atendimento ao público com acompanhamento individual focado na empregabilidade; ii) apoio na procura ativa de emprego; iii) dinamização de sessões coletivas para o desenvolvimento de competências: *“atividades de ativação, ou seja, atividades que são para pessoas que precisam de desenvolver competências pessoais, sociais e nesta parte vai entrar a x, mais com as suas componentes artísticas e das questões mais ligadas à educação não formal; é para dotá-los exatamente destas competências que são quase competências transversais e até de pré-empregabilidade”* (E2) ; iv) encaminhamento para ofertas formativas e/ou de emprego; v) prospeção junto de entidades empregadoras; vi) monitorização das atividades e prestação de contas em plataformas específicas.

Em termos dos requisitos para o desempenho destas funções, é salientada a necessidade de formação de base na área social porque *“há a necessidade do contacto com o público, há a necessidade de muitas vezes de receber pessoas que estão extremamente instáveis, fruto dessa situação do desemprego e tentar com eles, trabalhar também estas questões e promover alguma calma”* (E1). As principais competências para o exercício da função de agente de inserção são:

- a articulação com parceiros locais e o tecido empregador local;
- o cumprimento das regras específicas de prestação de contas junto da entidade gestora/financiadora;
- a proximidade, a empatia e a capacidade de motivação - *“estamos sempre ali como um motor, um motivador para acelerar esse processo, porque é isso, já, muitas vezes há um desacreditar também grande, não é? e nós temos de ser aqui uma lente diferente e de, de reforçar sempre aquilo que eles ganharam, são essas pequenas coisas que se esquecem muito facilmente”* (E5);
- a resiliência, procurando romper com as lógicas de trabalho assistencialistas e a resistência à frustração - *“é muito moroso isto do acompanhamento. Há famílias que estou a acompanhar desde o início do protocolo, há 15 anos, que nunca integraram o mercado de trabalho, nunca integraram uma formação”* (E6).

### 7.3. Desafios e estratégias

Centramos agora a nossa análise nos constrangimentos e nos fatores de sucesso adotados pelo Omega para atingir os objetivos propostos pelo grupo. Decorrente da situação pandémica vivida durante o período de recolha de dados, e das consequências que fomos verificando nos nossos estudos de caso, analisamos igualmente a forma como tal situação impactou o Omega, bem como as estratégias adotadas para enfrentar esses desafios.

#### 7.3.1. Constrangimentos

Os fatores associados às dificuldades sentidas pela equipa de acompanhamento para o desenvolvimento eficaz do seu trabalho podem ser categorizados em três áreas: i) Complexidade do trabalho de inclusão sociolaboral e multiproblemática das pessoas acompanhadas; ii) Mitos e limitações associados às medidas de apoio; iii) Mercado de trabalho pouco inclusivo.

No que respeita à categoria da complexidade do trabalho de inclusão sociolaboral das pessoas acompanhadas, a equipa do Omega reconhece que as pessoas acompanhadas se encontram em diferentes patamares de maior ou menor proximidade ao mercado de trabalho. Com efeito, para além das necessidades de empregabilidade, várias necessitam de outras dimensões de inserção. Como tal, algumas das respostas apresentadas às pessoas acompanhadas procuram iniciar o itinerário de inserção pela integração em projetos de desenvolvimento de competências de pré-empregabilidade: *“é um trabalho complexo, não é? de efetivamente se fazer, porque nós pensamos sempre muito mais na questão da reinserção primeiro, ou seja, da reinserção e do retomar aqui uma atividade, uma vida com rotinas e todo esse processo e é moroso”* (E5). Todavia, o desafio de este primeiro passo constituir apenas uma etapa no itinerário e não desenvolver respostas que revelam mais de uma lógica ocupacional constitui uma preocupação da equipa de acompanhamento: *“um dos desafios, é o projeto não virar uma ocupação ou outras lógicas de trabalho, não cair no conforto, pois os jovens têm competências, têm que ser espicaçados”* (E7). Para dar conta da complexidade das situações das pessoas acompanhadas, o tempo necessário para acompanhar cada pessoa na sua individualidade e para atender às suas necessidades específicas, não se coaduna com as metas estabelecidas pelo financiador. Esta dimensão de complexidade dos fenómenos vivenciados pelas pessoas acompanhadas também

remete para a necessidade de trabalhar a pessoa numa dimensão ainda mais holística, de um nível mais meso, de trabalho com o contexto e a rede de suporte da pessoa acompanhada: *“esta parte meso, da reinserção que é essencial, para manter a abstinência, para manter... ou para motivar para o tratamento, que isso é sempre o trabalho que nós fazemos” (E5).*

Na segunda categoria, dos mitos e limitações associados às medidas e enquadra-se a falta de conhecimento sobre os direitos e deveres dos beneficiários: *“antigamente havia as apresentações quinzenais, que agora já não existem e muitas pessoas vêm com a ideia dessas apresentações quinzenais; nós também vamos explicando que já deixou de acontecer, mas essa questão muito das três recusas é algo, é algo que nos quase sempre nos é questionado nas sessões, por exemplo” (E1)* e *“há também a ideia de que quem está a receber o RSI não pode trabalhar e o que é falso” (E6)*. A equipa de acompanhamento identifica igualmente as limitações nos mecanismos que podem propor aos beneficiários para promover a sua inserção laboral, na medida em que se revelam precárias e pouco sustentável, como é o caso do Contrato-Emprego Inserção (CEI): *“as oportunidades que vão tendo são os CEI’s, portanto são de ocupação, portanto situações dum ano, não é? que durante aquele ano, acabam por ficar melhor do que o que estão, mas depois acabam por voltar à medida porque não têm direitos, não têm qualquer direito social depois, portanto são sempre situações precárias” (E6)*. Assim, o risco que a pessoa corre ao deixar uma medida de apoio, por muito reduzida que seja, mas regular, supera o benefício e limita as oportunidades que os profissionais podem apresentar à pessoa acompanhada, através de chamados mecanismos de incentivo ao emprego.

A última categoria de constrangimentos está associada à fraca dimensão inclusão do mercado de trabalho e de falta de abertura das entidades empregadoras para a inserção de trabalhadores com o perfil das pessoas acompanhadas pelo Omega. Por um lado, as expectativas que o mercado de trabalho tem face aos candidatos é bastante formatado, com regras rígidas, nas quais pessoas que se encontram afastadas das lógicas laborais formais têm dificuldades em se encaixar: *“porque o sistema está muito focado nas regras já impostas não, são pessoas que não têm hábitos de trabalho, são pessoas que estão fora do mercado trabalhar há muitos anos e, portanto, também têm alguma dificuldade de se integrar neste sistema tão formatado” (E6)*. Por outro lado, a

equipa de acompanhamento identifica algum preconceito por parte das entidades empregadoras em inserir pessoas com perfis mais desafiantes para o mercado de trabalho: *“Porque não é um público fácil, não é? [...] Nós já sabemos, e isto é de senso comum, que apresentar um ex-presidiário a uma empresa, é muito difícil. Ou apresentar alguém que teve e que dá para perceber que teve consumos de álcool ou consumos de alguma droga, também é difícil, portanto hum... Em primeiro lugar, acho que é preciso haver aqui uma abertura das empresas”* (E4). As pessoas acompanhadas elas próprias apresentam algumas crenças limitadoras da sua inserção, tais como o facto terem uma perceção negativa face a si e às suas potencialidades.

Por fim, o mercado de trabalho também não apresenta muitas oportunidades, tendo sido ainda mais limitadas em tempo de pandemia: *“obviamente que o mercado de trabalho neste momento está a passar uma fase muito complicada”* (E2), mesmo para pessoas com perfis considerados de empregabilidade, como é o caso de pessoas com níveis de qualificação elevada: *“nós temos muitas pessoas com muitas competências e que, mesmo assim, têm tido muita dificuldade, pessoas com curso superior e que neste momento até já estão disponíveis para outras áreas que não a sua área de formação, mas mesmo assim, temos tido algumas dificuldades. Não sei se fruto da crise que estamos a passar, mas quero acreditar que sim”* (E4).

### **7.3.2. Fatores de sucesso**

Quando questionada acerca dos fatores que favorecem o sucesso do trabalho desenvolvido e as estratégias adotadas para enfrentar os desafios, a equipa de acompanhamento considera que a oferta tão diversificada e espacializada de respostas no Omega constitui um fator diferenciador, possibilitando a implementação de um itinerário individualizado e um percurso integrado: *“o facto de aliarmos aqui outros projetos, com outras estruturas também de ok, a pessoa está pronta para emprego, nós temos aqui uma técnica de acompanhamento especializada na procura específica do seu trabalho que, se é mesmo cozinheira... a colega que vai acompanhar no “Incorpora” vai procurar ofertas de cozinha, a técnica de prospeção vai, tem uma lista de entidades em que, tem quais são, portanto, e este acompanhamento especializado e esta relação, acho vai ser o fator de mudança. E o facto de termos os projetos alinhados na mesma linha com metodologias, obviamente que, diferentes, tendo em conta o financiamento do seu projeto, mas... com, com uma linha orientadora comum, um objetivo comum”* (E2). Esta visão comum resulta, nomeadamente, da consolidação das abordagens

testadas e melhoradas ao longo dos anos em projetos longitudinais, como é o caso da inclusão pela arte. O historial do Omega em integrar profissionalmente pessoas em situação de vulnerabilidade, permite, por um lado uma experiência que leva a um olhar desmistificado sobre o público-alvo, sendo encarado *“não como uma ameaça, mas sim como uma potencialidade” (EE)* e, por outro lado, oferecer respostas menos formatadas e, como tal, mais à medida das necessidades de cada pessoa. A título exemplificativo, no que respeita às ofertas formativas do Omega, o IEPF tem revelado abertura para construção de percursos formativos que aliem uma dimensão mais estandardizada com uma dimensão mais à medida, por meio da arte. Nesses casos, a escolha dos módulos e dos formadores tem seguido critérios adaptados às necessidades específicas do projeto e dos participantes.

A proximidade do trabalho aliada à cocostrução dos itinerários de inserção também constitui um fator de sucesso do trabalho desenvolvido no Omega: *“a possibilidade de verem o projeto como sendo deles e não tanto nosso. Isto a mim faz muito sentido e acho que é muito importante” (E5)*.

### **7.3.3. Impactos da Pandemia da COVID-19**

A equipa do Omega identifica impactos da COVID-19 para o desenvolvimento do seu trabalho junto das pessoas acompanhadas em quatro áreas: i) redução e reestruturação da atividade desenvolvida; ii) mudanças no mercado de trabalho; iii) agudizar de fragilidade; e iv) novas oportunidades.

No que respeita à redução e necessidade de reestruturação do trabalho desenvolvido, inscrevem-se por um lado, as situações de agendamento prévio dos atendimentos e/ou atendimentos telefónicos ou do desenvolvimento de atividades online e, por outro, o adiamento do início de algumas atividades de projetos em curso, sobretudo as grupais. A equipa revelou estratégias para superar as dificuldades que as pessoas acompanhadas estavam então a viver. A título exemplificativo, decorrente do facto de o acesso aos edifícios públicos, no interior dos quais os profissionais costumavam fazer os atendimentos, estarem encerrados, a estratégia passou por instalar “espaços de atendimentos de campanha”: *“neste momento se eu te disser que os meus atendimentos foram feitos cá fora, com uma mesa e uma cadeira...foi, foi o que aconteceu” (E2)*. As equipas tiveram que recorrer ao sistema de espelho, a par do teletrabalho, por forma a continuar a garantir um atendimento presencial em caso de necessidade, garantindo a continuidade do acompanhamento: *“Houve uma rotatividade*

*na equipa, ou seja, esteve presente só, no serviço, uma técnica por cada equipa e as outras duas colegas estavam em teletrabalho. E aí facilita nós conhecermos as situações umas das outras. No entanto, estando em teletrabalho também facilmente, através de telefone, também nos contactávamos umas com as outras porque, por mais que nós conheçamos a situação, o técnico gestor conhece muito mais aprofundado” (E6).*

As equipas que trabalham diretamente a inserção no mercado de trabalho revelaram muitas dificuldades, vendo processos que estavam em fase de finalização do processo de seleção serem interrompidos: *“muito, muito, muito, muito, foi muito, muito complicado, tivemos empresas [...] que fecharam, hum empresas que fecharam mesmo. [...] estávamos em processo de recrutamento para uma empresa [...] Nós tínhamos oito pessoas inscritas, já currículos enviados, tudo tratadinho, hum, iam ser avaliados naquela semana de março e... o processo ficou completamente parado e isto é a luz de tudo o que aconteceu no resto do país, portanto, situações graves” (E4).* Decorrente destas situações e de todo o contexto pandémico, algumas pessoas acompanhadas viram as suas fragilidades agudizadas. As limitações materiais, de acesso

*“muitas não terem acesso aos conteúdos digitais ou tinham internet, mas não tinham meios para aceder, ou seja, número de telefone, ou tinham telefone e não tinham internet, ou em alguns casos, nem tinham uma coisa nem outra, estamos a falar de famílias que nem um telefone têm” (E3)*

A última categoria refere-se a oportunidades resultantes de uma forma direta ou indireta do contexto de pandemia por Covid-19. Com efeito, tal permitiu a algumas pessoas acompanhadas desenvolverem competências na utilização de ferramentas informáticas e no acesso a informação na internet: *“permitiu desenvolver várias competências que nós achávamos que iria ser difícil, mas que estão a ter algum sucesso” (E1).* Apesar das mudanças negativas no mercado de trabalho mencionadas na categoria anterior, também surgiram algumas oportunidades de emprego, designadamente em áreas associadas com a Covid em que foi necessário reforçar os recursos humanos *“passamos a utilizar uma expressão que é ‘os empregos Covid’, porque há os empregos Covid, que foram aqueles que foram criados especificamente, ou que foram mais fomentados devido à crise, à crise do Covid, nomeadamente as questões da segurança, vigilantes e segurança, não é? Na área da higiene e segurança também, não é? por causa da questão das desinfeções [...] recordo-me que houve uma equipa que conseguiu uma série de vagas para higienização das ruas” (E4).* Por fim, a situação de

pandemia e de fomento do teletrabalho e do uso intensivo de videoconferências permitiu aproximar equipas de trabalho com profissionais de outras entidades que se dedicam às mesmas áreas de intervenção.

## 8. Estudo de caso – Iota

O nosso oitavo estudo de caso, intitulado Iota, é um projeto de ativação de competência para a empregabilidade promovido por uma Associação, fundada em 1991, de âmbito nacional com sede no Porto. A área da inserção sociolaboral de pessoas afastadas do mercado de trabalho é central na intervenção da organização, tendo vindo a desenvolver um conjunto de projetos europeus e nacionais ao longo dos anos nestas temáticas: *“sempre que houve oportunidade para testar uma nova metodologia, e recordo que tivemos em Braga três edições do XXX [...]. Tivemos um outro projeto em Santarém [...]. [Trata-se de] testar metodologias, experiências, o objetivo é que as coisas testadas, avaliadas, que fiquem nos territórios e que sejam apropriados pelos atores.” (EE)*

Atualmente, estão em curso, para além do Iota, mais três projetos dedicados à inserção socioprofissional de públicos específicos, nomeadamente comunidades ciganas *“também elas muito estigmatizadas, muitíssimo vulneráveis, normalmente [...] com poucas qualificações académicas, baixa escolaridade, e depois com dificuldades objetivas de integração no mercado de trabalho, que advêm das suas baixas qualificações como também do próprio estigma de que o grupo é vítima” (EE).*

O caso Iota resulta, portanto, da aposta da Associação em testar metodologias de intervenção na procura de respostas em matéria de inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Iniciado em 2014, numa perspetiva de projeto piloto, o Iota tem passado por um processo de ajustamento dos aspetos menos positivos e um enriquecimento dos mais positivos, ao longo das várias edições anuais. O Iota é desenvolvido através de um Acordo de Cooperação com o IEFP, I.P., focado em duas dimensões, por um lado a empregabilidade de públicos em situação de vulnerabilidade e, por outro, a responsabilidade social das entidades empregadoras. O Iota é financiado pelo IEFP *“numa lógica de complementaridade aos serviços de empregabilidade que o IEFP desenvolve, hum aqui neste caso, um acompanhamento muito personalizado e muito focado nas pessoas, nas suas idiossincrasias, nas suas competências [...] que tem um grau de personalização, complementa toda a abordagem mais massificada que o IEFP concede às pessoas que estão inscritas, pessoas que estão em situação de desemprego” (E2).* Os objetivos do Iota são i) dotar os participantes desempregados de competências comunicacionais e relacionais conducentes à procura ativa de emprego; ii) contribuir para o desenvolvimento de processos de (re)qualificação junto dos

participantes; iii) estabelecer uma ligação entre a procura e a oferta de emprego (*Diário de campo, apresentação final dos resultados do ano 2020*).

## **8.1. Características estruturantes do estudo de caso**

Traçamos um retrato das características estruturantes do Iota, enquadrando-o estatutariamente na organização acolhedora, identificando as suas fontes de financiamento e caracterizando o público-alvo acompanhado pelos profissionais.

### **8.1.1. Enquadramento**

O Iota é concebido resultante da experiência da Associação no terreno e do reconhecimento da necessidade de criar respostas diversificadas: *"havia não só a crença, mas de alguma forma a evidência, de que o modelo não estava a responder. E, portanto, no meu entender o que foi feito foi, de facto, uma experiência em que foi feito um projeto piloto, inclusive, que visava testar uma abordagem diferente"* (E3). O Iota inicia-se numa lógica de projeto piloto em 2014, na região Centro. Decorrente da avaliação positiva, as edições de 2015 e 2016 representaram um alargamento do Iota a outros territórios e grupos, bem como o reforço da ligação com potenciais entidades empregadoras. Desde 2017, tem-se revestido de uma lógica de rentabilização dos conhecimentos adquiridos, permitindo uma replicação devidamente reconfigurada, da qual se destacam algumas diferenças estruturantes ao nível da focalização dos públicos-alvo, da intensificação da articulação com o tecido empregador – então designado de “mentoria profissional” e ainda da intensificação e da personalização dos processos de *coaching*.

O Iota inscreve-se nas preocupações centrais da Associação com estatuto de IPSS que o promove. De acordo com o Artigo 2º do Estatutos, finalidades da Associação: a) Estabelecer uma interligação entre as Instituições, grupos e pessoas que trabalham no terreno na Luta Contra a Pobreza e a exclusão Social; b) Promover e aumentar a eficácia das ações de Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social, fazendo com que tenham expressão ações inovadoras neste campo, dando voz aos indivíduos, restituindo-lhes a capacidade de ação e de iniciativa e promovendo a sua participação no desenvolvimento daquelas ações; c) Promover junto das pessoas ou grupos que se encontram em situação de pobreza, por um lado, e junto de grupos ou pessoas, profissionais, trabalhadores sociais e dirigentes de IPSS por outro, a integração social

e a organização de serviços e outras atividades que visem principalmente o desenvolvimento cultural, moral e físico das pessoas que se encontram em situação de pobreza, com a participação destes, em ordem a reforçar o agir autónomo dessas pessoas e a promover o desenvolvimento humano sustentável; d) Contribuir, mobilizando, se possível, outros sectores, para o desenvolvimento de serviços e formas de intervenção e de proteção social alternativas e de melhoria da qualidade de vida de tais pessoas ou grupos, prestando e dinamizando o necessário atendimento em centros especialmente construídos para esses fins, utilizando técnicas de ação social, apoio direto, de acordo com os meios materiais e técnicas próprias, encaminhamento com vista à resolução dos seus problemas, e formação em ordem à sua integração social e inserção sócio profissional; e) Intervir no âmbito de projetos e de ações nas áreas de promoção da igualdade de oportunidades para todos e da cooperação para o desenvolvimento. Para a realização dos seus objetivos, a associação propõe-se desenvolver as seguintes atividades: i) Divulgação / disseminação de informação e conhecimento que possibilite/ facilite uma intervenção mais eficaz no terreno; ii) Facilitar o acesso à informação e contribuir para a construção de uma opinião pública favorável para com os fenómenos da pobreza e da exclusão social, bem como sensibilizá-la para estes problemas; iii) Dar a conhecer projetos/ ações/ boas práticas desenvolvidas no âmbito da pobreza e exclusão social a nível nacional e europeu; iv) Dinamizar um circuito de informação através da edição de publicações, que permitam manter os nossos associados atualizados face às grandes questões de política e ação social (nacional e europeia), assim, como dar a conhecer programas e iniciativas que possam ser rentabilizadas; v) Organizar de espaços de troca/ partilha de opiniões e informação por forma a encontrar soluções inovadoras para os problemas sociais, que podem tomar vários formatos, como sejam seminários, workshops, congressos, etc.; vi) Capacitar e apoiar as organizações sociais para o desenvolvimento de processos de qualificação organizacional que visem melhorar a eficácia da intervenção e a promoção de respostas sociais mais adequadas para o combate à pobreza e exclusão social; vii) Promover uma cultura de participação das pessoas em situação de pobreza e /ou exclusão social no seio da rede e entre os seus membros; viii) Promover projetos de intervenção social que produzam inovação, numa linha de “ações modelares”; ix) Promover o intercâmbio de experiências e informações – integrar e conhecer experiências de outros países e/ou regiões, organizações e grupos (potenciando a sua dimensão); x) Influenciar positivamente as medidas de política social e mobilizar a sociedade para a implementação de políticas de combate à pobreza e exclusão social.

Para desenvolver estas atividades, a Associação conta com cerca de 40 trabalhadores em todo o território nacional, sendo que nove se encontram dedicados diretamente a projetos de apoio à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.

As fontes de financiamento são variadas, provenientes ora de projetos a diferentes financiamentos públicos nacionais e europeus – como é o caso do POISE do Portugal 2020, ora do acordo de cooperação estabelecido com o IEFP como é o caso do Iota. Acrescem as receitas provenientes das quotas dos associados individuais e coletivos.

### **8.1.2. Público-alvo**

O perfil da população acompanhada pelo Iota é constituído, de acordo com o estabelecido no Acordo de Cooperação com o IEFP, por jovens NEET e por Desempregados de Longa Duração beneficiários da medida do RSI. Acrescem a estas duas variáveis tangíveis, um conjunto de outras identificadas pela equipa de acompanhamento, revestindo o perfil de uma dimensão mais complexa e multiproblemática: *“o cuidado das crianças, o trabalho, outros problemas familiares gravíssimos que depois estas pessoas têm, ou porque o companheiro “tá hum... foi preso, “tá desempregado, portanto todos os problemas estão reunidos aqui” (E1)*. A população acompanhada pelo Iota apresenta um perfil bastante diversificado, contando com mulheres jovens de famílias monoparentais com crianças pequenas, pessoas com baixas qualificações, pessoas com mais de 45 anos de idade com percursos profissionais marcados pela intermitência e por trabalhos na economia informal, pessoas com percursos de vida marcados por fenómenos de violência doméstica, por passagem pelo sistema judicial de reclusão, entre outras situações. Trata-se, por norma, de *“pessoas com histórias de vida muito complexas, marcantes, duras, pronto mesmo difíceis, vidas muito difíceis” (E3)*.

Acrescem variáveis como a baixa autoconfiança *“quando as pessoas começam a expor as suas fragilidades, por exemplo, falar em público, há uma resistência imensa para se falar em público” (E1)* e a baixa autoestima *“são pessoas que já estão, ou afastadas do mercado de trabalho formal há muito tempo e que acabam por acreditar que já não conseguem, não é? que infelizmente, que já não há um lugar para elas num mercado de trabalho tão competitivo, e sobretudo em períodos destes em que as ofertas de trabalho escasseiam e que há taxas de desemprego muito elevadas, acredito que essas pessoas se veem no fundo da lista, não é? no fundo do que é apetecível para o empregador” (E2)*.

A equipa de acompanhamento identifica ainda uma falta de confiança igualmente no mercado de trabalho - *“as pessoas estão completamente desacreditadas no mercado de trabalho, já não acreditam [...] E portanto, as pessoas estão, enfim... muitas delas perderam as empresas, ou pequenos quiosques, etc., estão com dívidas. [...] E portanto existe aqui um desacreditar no sistema, muito grande, situações também de comportamentos de empresas que não foram as melhores, que não pagaram determinadas horas, e portanto, é muito difícil depois as pessoas [confinarem] - no sistema de formação - Há aqui um desacreditar muito na formação profissional, que é mais, mais formação e pensam que o projeto é também mais... mais uma formação, ‘e lá vêm estas outras vez - ‘nós já estamos fartos disto’” (E1) – ou ainda no próprio sistema de ação social de acompanhamento – *“são pessoas muitas vezes, e falo sobretudo daquelas que já estão desempregadas e que estão na medida há muitos anos, acontece que já estão muito descrentes, não só de si próprias como do sistema. E quando digo sistema digo especificamente os técnicos que os acompanham, a própria estrutura social que envolve a medida, as obrigações da medida, etc.” (E3).**

Em cada edição do Iota é selecionado um grupo de entre 15 e 20 participantes que desenvolvem o percurso Iota.

## **8.2. Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral**

Centramos a nossa análise no objeto de estudo específico desta investigação, a saber o trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua integração social e profissional. Assim, começamos pela apresentação da metodologia de trabalho adotada pelo Iota, para passar à análise do perfil profissional dos profissionais que desempenham a função de agente de inserção.

### **8.2.1. A metodologia de acompanhamento**

#### *Pressupostos do processo de acompanhamento*

O principal pressuposto do trabalho de acompanhamento do Iota é o da individualização do processo, baseada numa abordagem holística e centrada na ativação de competências que as pessoas acompanhadas já detêm. Com efeito, trata-se de intervir num curto espaço de tempo e com possibilidade de realização de mentoria profissional

*“com uma possibilidade efetiva das pessoas fazerem uma experimentação, um período, em contexto de trabalho. E esse período poder ter consequências impactantes e positivas, quer ao nível da integração imediata, quer ao nível duma experiência que depois podia ser catalisadora de novas experiências, novos desenvolvimentos e rumos de vida, e futuras integrações profissionais, mesmo que não imediatas. [...] partir do pressuposto, que é aquele que partimos ainda hoje e que é a base da nossa metodologia, que é: nós não queremos ensinar muitas coisas às pessoas. Nós ensinamos algumas coisas obviamente, e ensinamos a melhorar os currículos, fazemos roleplaying de como estar em entrevistas, cartas de apresentação, etc. e tal (speed recruitment). Mas nós partimos do pressuposto de que as pessoas têm um conjunto já de competências e de experiências e de vivências que às vezes estão um bocadinho lá escondidas, cheias de pó, estão esquecidas, que as pessoas não sabem que têm... Ou porque de facto nunca houve um reconhecimento disso, ou porque de facto há toda uma história e conjuntura de vida que de alguma forma oprime essas competências, e portanto partir do pressuposto que as pessoas, melhor do que ninguém, elas próprias enquanto ser individual, melhor do que ninguém sabem aquilo que querem” (E3).* A duração reduzida do período de mentoria constitui igualmente um pressuposto da intervenção do Iota, na salvaguarda de promoção de uma mão-de-obra barata para as entidades empregadoras: *“as empresas também diziam sempre que era muito pouco tempo e que o ideal era que fossem 3 meses ou 6... e isso levanta aqui uma questão ética muito sensível, não é? É que é trabalho gratuito, não é?” (E3).* O foco na ativação de competências é potenciado pelo recurso à abordagem do *coaching* *“que visa então potenciar tudo aquilo que a pessoa já tem, deixar que seja a pessoa a liderar e a conduzir o processo” (E3).*

Outro pressuposto da abordagem do Iota é o de promover um contexto de relacionamento e ativação igualmente das relações humanas, enquanto parte integrante da efetiva inclusão das pessoas. Assim, o Iota pretende representar um espaço de acolhimento, de promoção de bem-estar e de apoio em várias dimensões da vida da pessoa, tais como a habitação, a guarda dos filhos, outras questões familiares, de saúde ou de transporte: *“há um cronograma oficial, formal, mas há um acompanhamento informal muito grande, porquê? Porque há pessoas que para além disso têm problemas pessoais, que nos partilham e que são esses, muitas das vezes, que impedem das pessoas, de progredir noutras dimensões, portanto, a empregabilidade, nós sabemos que é uma dimensão, mas há outras dimensões que têm que estar desenvolvidas” (E1).* A abordagem holística é considerada essencial para atingir o objetivo da

empregabilidade, na medida em que as dimensões pessoais constituem *“constrangimentos à própria participação da pessoa no projeto”* (E2).

O grupo com o qual cada edição do lota trabalho é de dimensão reduzida, entre 15 e 20 participantes. Tal permite um acompanhamento individualizado, que é valorizado pelas *coach*, sendo verbalizado na reunião de trabalho inicial: *“é um privilégio trabalhar com estes números”* (Diário de campo, observação de reunião inicial de trabalho – equipa técnica e equipa de coaching).

### *Fase de recrutamento/encaminhamento & Seleção*

Todo o trabalho do lota é desenvolvido em estreita articulação com parceiros, os quais sinalizam potenciais candidatos. Com efeito, ora a Segurança Social, o Centro de Emprego local ou organizações congéneres que acompanham beneficiários de RSI são os principais agentes de apoio ao recrutamento. As equipas de RSI conhecem os casos que acompanham e, ao abrigo da dimensão de empregabilidade dos contratos de inserção, identificam candidatos com o perfil esperado para integrar o lota. A partir desta identificação, a equipa de acompanhamento inicia *“uma série de contactos com, com essa listagem de pessoas, podem ser centenas de pessoas (risos) tentamos explicar muito sucintamente o que é o projeto, o que é que nós vamos trabalhar com elas”* (E3). Nestes contactos, a equipa de acompanhamento recolhe dados, junto das pessoas interessadas, acerca das motivações, das experiências profissionais, escolaridade, etc., consubstanciados numa ficha de pré-inscrição. Nesta fase a equipa de acompanhamento realiza sessões de apresentações do projeto junto das pessoas contactadas e que já manifestaram algum interesse no lota. A título ilustrativo na edição de 2020 foram realizadas seis sessões públicas de apresentação.

Após esta fase, inicia-se então a primeira etapa de seleção e são entrevistadas cerca de 50/60 pessoas. Destas, serão selecionadas as *“20 mais motivadas e com o perfil mais adequado”* (EE). As pessoas que não sejam selecionadas podem ser encaminhadas para outras respostas consideradas mais adequadas, designadamente em função da sua idade: *“quando vemos um perfil dum jovem com 18 anos, procuramos sempre que ele vá para formação profissional. Ou seja, vemos o perfil da pessoa e, muitas das vezes, mesmo na primeira sessão individual, em articulação com a coach, dizemos assim “não, esta pessoa pá, não deve inserir no mercado de trabalho já”, evidentemente que as pessoas, as famílias não têm recursos, não têm dinheiro, querem*

*começar a trabalhar, quer ajudar os pais, mas mesmo, nós procuramos que a formação profissional financiada se adapte ao perfil daquela pessoa" (E1).*

A participação no lota por parte dos candidatos é voluntária *"não há chantagem"* (Diário de campo, observação de reunião inicial de trabalho – equipa técnica e equipa de coaching).

#### *Fase de diagnóstico*

Selecionados os participantes e organizada toda a dimensão logística de implementação do lota, é aplicado um balanço de competências em sessões individuais: *"nós e a coach individualmente estamos com cada um dos participantes para definir metas, objetivos, para fazer um balanço de competências"* (E2). Este conhecimento mais aprofundado de cada participante permite igualmente ativar as parcerias necessárias para o sucesso do trabalho do lota, a saber organizações que irão facilitar sessões e apoios específicos. Nesta fase, é igualmente retomado o contacto com potenciais entidades parceiras para o acolhimento das mentorias profissionais.

#### *Fase de implementação do plano*

A metodologia de intervenção do lota é composta por sessões individuais e coletivas com a equipa técnica e/ou equipa *coaching*. Num total de 8 sessões em grupo, com uma duração de três horas, a coach promove dinâmicas de auto-conhecimento e de procura ativa de emprego: *"muitas pessoas não têm, nunca fizeram um currículo vitae na sua vida, ajudámo-las também a perceber que têm um percurso de vida extremamente rico, que têm experiência, ajudamos no fundo as pessoas a descortinar quais é que são os seus pontos fortes e que realmente têm muito para dar"* (E2). Nestas sessões, a equipa técnica também está presente, por forma a assegurar toda a dimensão logística e para apoiar a sessão. Decorrente de toda a partilha, a equipa de acompanhamento encaminha a pessoa para serviços e parceiros que possam dar apoio a necessidades específicas e complementares, ao nível da saúde, alojamento, entre outras dimensões transversais e impactantes na empregabilidade das pessoas. Cada participante vai desenhando o seu plano de ação com objetivos, essencialmente ao nível da sua inserção sociolaboral *"mas também numa lógica mais de desenvolvimento pessoal e desenvolvimental daquilo que são os objetivos de vida da pessoa. Mas, portanto, não conduzir este processo, porque acreditamos que ninguém melhor do que a pessoa sabe*

*o que é que faz mais sentido para ela, sabe o que é que a faz feliz, o que é que quer de facto" (E3).*

Durante este período, são promovidas igualmente sessões de partilha de testemunhos de participantes de edições anteriores, por forma a servir de estímulo ao processo. A título exemplificativo, os participantes receberam o testemunho de *"uma jovem com 22 anos com dois filhos, veio partilhar ao segundo grupo como é que foi todo o seu percurso, desde as suas resistências iniciais [...] e depois conseguiu um trabalho. Ou outro senhor com 50 e tal anos, muda a sua, a sua, a sua postura, a sua hum... a sua imagem, de autoestima e que tinha 50 e tal anos e disse: 'eu nunca consegui um trabalho' e conseguiu e portanto, partilha não só as dificuldades, o percursos, as dificuldades, que é difícil conciliar hum... o cuidado das crianças, o trabalho, outros problemas familiares gravíssimos que depois estas pessoas têm, ou porque o companheiro 'tá hum... foi preso, 'tá desempregado, portanto todos os problemas estão reunidos aqui. E portanto que a pessoa partilha, do género: 'eu sei que não é fácil, para mim também foi difícil'" (E1).*

No final deste período em sala, a intervenção culmina com as mentorias profissionais a decorrer de 2<sup>a</sup> a 5<sup>a</sup>-feira durante 3 semanas, sendo que à 6<sup>a</sup>-feira, os participantes regressam à sala em sessões coletivas. Esta alternância permite acompanhar cada mentoria, e o facto de ser coletiva potencia a partilha de estratégias entre os participantes, funcionando como um grupo de apoio de pares: *"para funcionar como um grupo de partilha [...] porque alguém fala dum problema que teve durante essa semana e os próprios colegas ajudam também a minimizar ou a relativizar ou a arranjar também soluções" (E2).* Para a fase de mentoria profissional ser exequível, existe um trabalho intensivo, a montante, de procura de potenciais entidades empregadoras que possam atender ao perfil de cada participante: *"existem alguns perfis mais diferenciados no grupo, tentamos também estabelecer contactos com mais empresas ou, ou outras entidades que estejam contratar para conseguirmos de alguma forma possibilitar às pessoas um período de mentoria numa função que vá de encontro às suas competências, às expetativas que as pessoas têm, às suas qualificações" (E2).* Para além das parcerias já sedimentadas ao longo das várias edições do Lota, são sempre procuradas novas entidades empregadoras: *"marcamos uma reunião inicial com os responsáveis de Recursos Humanos para fazer a apresentação do projeto, dos objetivos, de como é que vai funcionar este processo de mentoria, e aferir se estão interessados nesta parceria" (E1).* A equipa de acompanhamento apela à Responsabilidade Social das empresas e explicita no protocolo de parceria a expetativa

do Iota face à entidade, nomeadamente em termos da nomeação de um mentor que irá acompanhar o participante e que é esperado que haja possibilidade de integrar profissionalmente o candidato no final do período de mentoria.

Na sequência do processo de *matching* entre oferta e procura, a equipa de acompanhamento promove reuniões de *“preparação da mentoria nas empresas com cada pessoa, com cada participante”* (E1), com a definição de um plano específica à medida de cada entidade e de cada participante. Nestas reuniões iniciais são igualmente apresentados os questionários de avaliação dos participantes e são agendadas as reuniões de monitorização e avaliação final do processo a decorrer entre a equipa de acompanhamento e o mentor. Durante todo o período de mentoria a equipa acompanha o mentor e o candidato: *“uma coisa que resultou muito bem no ano passado foi: cada vez que ligávamos, semanalmente fazemos um contacto telefónico, pelo menos um contacto telefónico com o mentor, é perceber o que é que corre bem, o que correu menos bem e devolver hum o resultado dessa avaliação da semana à pessoa”* (E2).

No final da fase de implementação, é realizado novo balanço de competências, o qual representa a evolução do participante face ao balanço de competências inicial.

#### *Fase de inserção laboral*

A fase de inserção laboral é a meta do Iota. Todo o trabalho de recrutamento e seleção dos participantes, as sessões de *coaching*, o estabelecimento de parcerias com entidades empregadoras e a mentoria profissional radicam no objetivo último de conseguir uma integração laboral para as pessoas acompanhadas. Assim, os contactos telefónicos semanais com os tutores e as sessões de *coaching* no final de cada semana têm o objetivo de poder ajustar o participante à entidade acolhedora e aumentar a sua possibilidade de contratação. No final dos 11 dias úteis da mentoria profissional, a equipa de acompanhamento reúne com cada entidade empregadora, com a qual, desde o início da parceria é deixado clara a intenção de poder integrar profissionalmente o candidato: *“o nosso compromisso inicial nas empresas é que as pessoas tenham uma possibilidade de ficar inseridas lá”* (E1).

Esta fase final do Iota, é então focada no apoio à contratação por parte das entidades empregadoras, por via das medidas de incentivos públicos existentes, como é o caso do CEI+. Para os participantes cuja integração não se revele uma possibilidade, são desenvolvidas duas sessões de *coaching* com vista a aumentar a possibilidade de empregabilidade futura. Assim, através de técnicas de preparação de *pitch* profissional

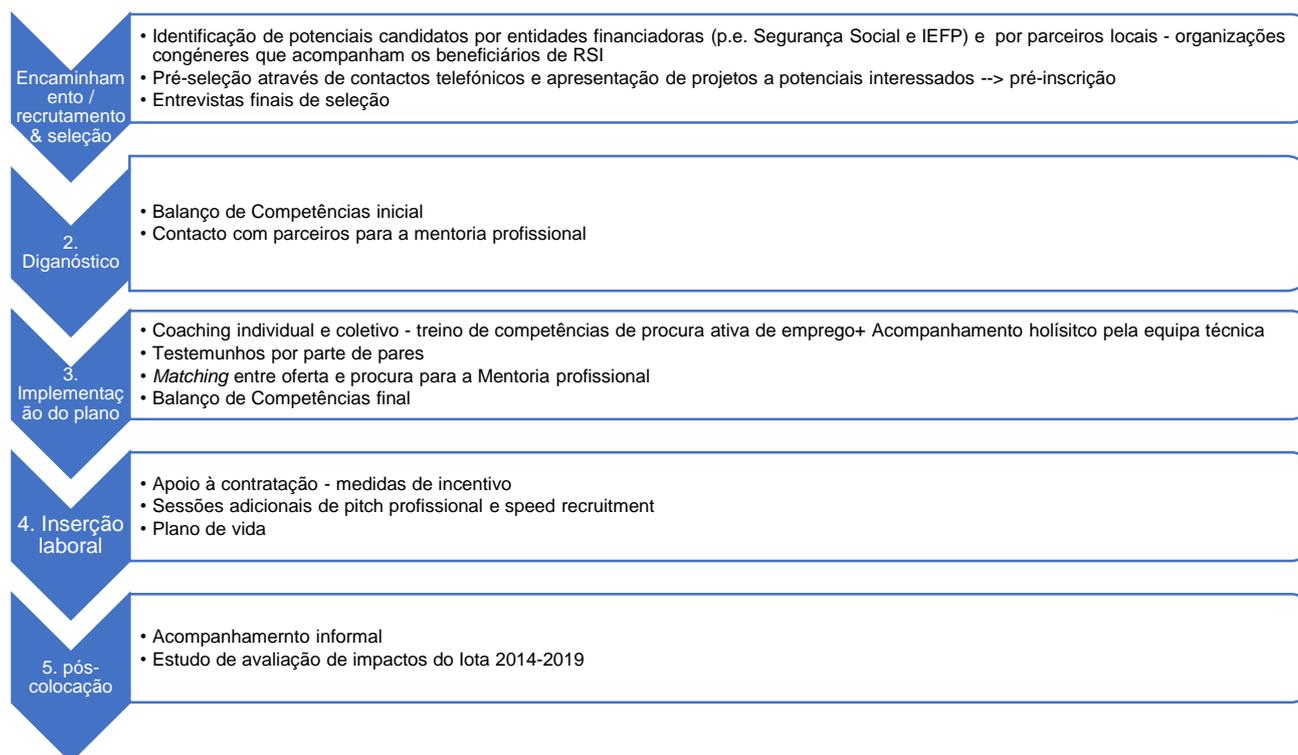
e de *speed recruitment*, os participantes são apoiados “no sentido de preparar uma apresentação *pitch*, portanto em que os participantes têm que fazer essa apresentação perante um júri, um júri especializado em recursos humanos. [...] este júri normalmente é convidado fruto das nossas parcerias, da cidade das profissões, outras pessoas, ou formadores, é muito no sentido de incentivar as pessoas a fazerem melhor. Portanto, tem aqui um cariz muito pedagógico” (E1). Para estas pessoas, a equipa de acompanhamento prevê ainda um plano de vida, por forma a potenciar a continuidade do trabalho iniciado no *lota*.

#### *Fase de acompanhamento pós-colocação*

Após o término do *lota*, não está formalmente previsto ao abrigo do Acordo de Cooperação com o IEFP nenhum acompanhamento pós-colocação. Todavia, a equipa continua a acompanhar telefonicamente quer as pessoas que ficaram integradas no mercado de trabalho, quer aquelas que não ficaram. Os espaços formais do *lota*, como o envio dos certificados de participação, constituem oportunidades de contacto com os participantes e de acompanhamento pós-término, numa procura de incentivar a materialização do plano de vida então estabelecido: “*nós acompanhamos as pessoas no primeiro, no primeiro mês, como é que as coisas estão a correr? [...] Porque nós depois temos toda a... enviamos os certificados de participação, etc., e fazemos aquele apoio daquelas situações que ainda não, que houve uma promessa de emprego, mas que não se concretizou, ou então acompanhamos a pessoa para dizer ‘lembra-se? Vá fazer isto, vá ter com a pessoa, vá’ portanto, incentivamos para que as coisas se concretizem*” (E1). Na edição de 2020 do *lota*, o Acordo de Cooperação previa ainda a avaliação de impacto das edições de 2014 a 2019. Este trabalho permitiu contactar 50 participantes das edições anteriores, correspondendo a 25% da totalidade das pessoas apoiadas pelo *lota*.

Na figura 15, podemos observar as diferentes fases da metodologia de acompanhamento.

**Figura 15. Fases da metodologia de acompanhamento do Iota**



O trabalho desenvolvido pelo Iota é de curta duração, pelo que o trabalho em torno das competências é essencialmente o de ativar aquelas que os participantes já têm, mas que estão escondidas. Esta reativação das competências baseia-se num *"trabalho motivacional extremamente forte"* (E2). Para além desta dimensão das competências pessoais, como a autoestima, trata-se ainda de treinar hábitos associados a empregabilidade como *"a questão da pontualidade, da responsabilidade, do compromisso, desenvolver aqui competências de comunicação e de estar, a questão da imagem, do vestuário, adequar às funções, ter alguns cuidados, por exemplo, a questão das unhas, normalmente as unhas de gel, portanto, todas estas questões, muitas vezes as questões de higiene"* (E1). Conforme mencionado nos pressupostos da intervenção do Iota, o trabalho foca-se em conseguir consciencializar as pessoas acompanhadas e valorizar as suas experiências e competências. A quebra com os ciclos de descrença na ação social é igualmente trabalhada, por forma a levar a pessoa a acreditar na possibilidade de mudança e a romper com padrões anteriores: *"é quando as pessoas percebem que este não é simplesmente mais um projeto, mas um investimento sério que pode mudar realmente as suas vidas. O facto de implicar as pessoas no processo, de as escutar, verifica-se um empoderamento da pessoa e uma efetiva mudança em bola de neve: motivação, impacte, ação"* (EE).

Ao longo das várias edições, o Iota foi desenvolvendo um conjunto de instrumentos de trabalho, os quais são utilizados em todos os acompanhamentos, a saber: i) Plano de ação individual; ii) Balanço de competências; iii) plano de sessão de *coaching* e respetiva requisição de material (fotocópias ou qualquer outro material de apoio a sessões com metodologias ativas). Apesar de se tratar de instrumentos formais do projeto, na reunião inicial de trabalho entre a equipa técnica e a equipa de *coaching*, é reiterado o incentivo a sugestões para a melhoria dos instrumentos aplicados (*Diário de Campo, observação da reunião inicial*).

Em termos de monitorização e avaliação, aos balanços informais regulares junto dos diferentes intervenientes do Iota (com participantes, coach e tutores), existem procedimentos de avaliação formais. A avaliação é uma componente valorizada pela equipa de acompanhamento *“temos vários momentos de avaliação do projeto para percebermos se as pessoas estão satisfeitas [com o Iota] também para implementarmos mudanças no decorrer do próprio projeto, que é super importante [...] o projeto não faz sentido se nós não ouvirmos as pessoas, não é?”* (E2). De salientar ainda a realização do estudo de avaliação de impacto do Iota. Assim, a equipa de acompanhamento realizada: i) reuniões de avaliação individuais junto de cada participante, bem como uma sessão coletiva de avaliação; ii) reuniões telefónicas semanais e uma reunião final com cada entidade parceira das mentorias profissionais; iii) reuniões com a equipa de *coaching*; iv) reuniões de avaliação com as equipas de inserção e o Centro de Emprego parceiros do Iota e que encaminharam inicialmente beneficiários *“no sentido de dar, portanto, falar do percurso das pessoas, resultados de empregabilidade e de evolução comportamental também”* (E1). No final do processo, os resultados atingidos pelo Iota são partilhados com todos os parceiros institucionais.

Na relação com o financiador, a equipa de acompanhamento elabora relatórios intermédio e final ao IEFP com *“um conjunto de indicadores qualitativos e quantitativos”* (E3).

A duração do acompanhamento das pessoas que integram o Iota é de cerca de três meses.

### 8.2.2. O perfil dos profissionais de acompanhamento

A equipa de Recursos Humanos do Iota é composta pela equipa técnica interna com duas pessoas responsáveis pelo acompanhamento de todo o processo, bem como pelo(s) coach(es), facilitadores de entidades parceiras com intervenção complementar e tutores nas entidades parceiras das mentorias profissionais.

Os profissionais da equipa de acompanhamento do Iota possuem qualificações nas áreas das ciências sociais e no caso dos coaches, certificação completa em *coaching*. Destaque igualmente para facilitadores que integram organizações parceiras em temáticas completares à intervenção do Iota, nomeadamente ao nível do apoio na saúde oral ou na forma de apresentação (no vestuário) dos praticantes. Cada organização empregadora parceira do Iota designa ainda um tutor para acompanhar o percurso da mentoria profissional do participante.

Focamos agora a nossa atenção nos elementos da equipa que desempenham funções de agentes de inserção. Ambas as profissionais desempenham a mesma função, e apresentam percursos profissionais já experientes no trabalho com públicos em situação de vulnerabilidade. As principais responsabilidades da função são: i) articulação com parceiros locais; ii) acompanhamento de cada participante em todas as dimensões do Iota; iii) prospeção junto de potenciais entidades empregadoras; iv) *matching* entre oferta e procura - mediação entre participante e entidade empregadora; v) monitorização e avaliação.

Para além do desempenho da função de agente de inserção, as técnicas também estão responsáveis pela conceção e gestão do Iota, bem como pela implementação do estudo de avaliação de impactos do Iota.

Em termos dos requisitos para o desempenho destas funções, é salientada a necessidade de formação de base na área das ciências sociais *“porque pressupõem-se que há um domínio de um conjunto de ferramentas, de metodologias, de estratégias, etc.”* (E3). É valorizada a experiência prévia ao nível da intervenção social junto de públicos com perfis semelhantes aos do Iota. As principais competências para o exercício da função de agente de inserção são:

- alinhamento com os pressupostos do Iota, tendo sensibilidade *“para as questões da pobreza e da exclusão social e de grupos vulneráveis, porque, muitas das vezes, temos que ter aqui em atenção as questões dos estereótipos perante estas pessoas”* (E1)

- resiliência e resistência à frustração, capacidade de resolução de problemas e antecipação de fatores de desistência/desmotivação dos participantes (analisando antecipadamente alternativas de transportes) – *“são 15 histórias, são 15 pessoas com "n" problemas diferentes. E que vão surgindo, assim, às vezes, quase... vão eclodindo, eclodindo, eclodindo ao longo do projeto e [...] é preciso ativar aqui um conjunto de mecanismos e de respostas para que as pessoas consigam sobreviver e continuar no projeto” (E3)*
- empatia *“com capacidade de leitura de diferentes contextos” (EE)* proximidade *“se não há aqui a capacidade de ter uma conexão com a pessoa, de estabelecer aqui um vínculo de proximidade e de confiança, não se consegue fazer o trabalho. [...] é mesmo necessário criar relações próximas de confiança e de apoio com as pessoas. Porque de outra forma somos mais um técnico, mais um projeto, mais um técnico” (E3)* e foco nas necessidades da pessoa acompanhada *“as pessoas não vão fazer exatamente aquilo que nós queremos, e nós temos que perceber porquê por que é que há pessoas que, se lá, que às vezes entram numa lógica de auto boicote [...] e nós temos que ter mesmo muita empatia para conseguir perceber o porquê e pormo-nos na pele do outro... temos que ter uma excelente capacidade de escuta ativa, temos que saber ouvir as pessoas” (E2)*
- conhecimentos técnicos de investigação e da área da empregabilidade
- negociação *“em termos do trabalho com as empresas, temos que ter um grande jogo de cintura, temos que ter uma boa capacidade de negociação, argumentativa, portanto aí fazemos quase o trabalho de um comercial, não é? temos que vender o projeto e temos que saber fazer este, quase um marketing pessoal em torno das pessoas” (E2)* e capacidade de articulação institucional

### **8.3. Desafios e estratégias**

Centramos agora a nossa análise nos constrangimentos e nos fatores de sucesso adotados pelo Iota para atingir os objetivos propostos. Decorrente da situação pandémica vivida durante o período de recolha de dados, e das consequências que fomos verificando nos nossos estudos de caso, analisamos igualmente a forma como tal situação impactou o Iota, bem como as estratégias adotadas para enfrentar esses desafios.

### 8.3.1. Constrangimentos

Os fatores associados às dificuldades sentidas pela equipa de acompanhamento para o desenvolvimento eficaz do seu trabalho podem ser categorizados em três áreas: i) Descrença das pessoas acompanhadas nos processos, nas instituições e em si próprias; ii) Dificuldades em mobilizar empregadores; iii) Limitações das medidas de política pública.

No que respeita à primeira categoria, a falta de autoestima e de confiança no sistema formativo e no mercado de trabalho representam fatores de desmotivação por parte das pessoas acompanhadas e de barreiras ao sucesso da intervenção do Iota. A equipa de acompanhamento idêntica o *“desmistificar com os participantes que não se trata de uma formação como as outras” (Diário de campo – observação de reunião de equipa)* como um desafio inicial. As experiências anteriores, pautadas muitas vezes pelo encadear de formações, constituem resistências. Acresce que, quando as experiências foram consideradas pelas pessoas como ineficazes, sobretudo em termos de efetiva integração profissional, a descrença aumenta – *“portanto, há uma tendência natural dos participantes em - como é aquilo que eles conhecem - em assemelhar o [Iota] a uma formação convencional ou uma formação teórica, vá teórico-prática quando muito, mas sem consequência, sem impacto, sem geração de mudança efetiva, não é? Quando falamos de mudança efetiva, falamos de facto de uma integração profissional, socioprofissional e numa melhoria geral das condições de vida” (E3).*

Relativamente às dificuldades em conseguir envolver as entidades empregadoras, a equipa de acompanhamento reitera os constrangimentos iniciais em contactar novos parceiros para a fase da mentoria profissional. Apelando à dimensão da responsabilidade social, as organizações não respondem de forma proativa e as estratégias para as mobilizar têm que ser diversificadas: *“por exemplo, em 200 emails que enviamos para empresas, normalmente temos uma/duas repostas ou pouco mais, temos uma taxa de retorno de contactos que não é muito alta. Acho que o tecido empregador ainda não está muito sensível a estas questões da integração de pessoas e do emprego protegido” (E2).* As dificuldades não se esgotam no recrutamento de parceiros, mas prolongam-se durante o processo na medida em que *“as empresas têm o seu ritmo de trabalho e nem sempre têm este tempo disponível. Portanto, nós o reforço é para que o mentor leve, ao máximo, a sério todo este processo” (E1).* O envolvimento

no lota exige uma dedicação e preparação das pessoas que irão acompanhar as mentorias profissionais. Apesar dos resultados positivos - *"os estagiários revelaram esforço e motivação" [...] "Foi revelando ao longo das três semanas, um maior à vontade, mas tinha alguma insegurança. "faço um balanço positivo do desempenho dos formandos" (Diário de campo – observação de reuniões de avaliação com tutores) - e do envolvimento observado aquando das reuniões de avaliação final da equipa de acompanhamento com cada entidade empregadora, a efetivação da contratação constitui o desafio último. Com efeito, em algumas situações, os tutores dos parceiros que proporcionam as mentorias profissionais identificam alguma desadequação do perfil das pessoas acompanhadas face às necessidades da entidade: "no que respeita às três pessoas que acompanhou para a função de auxiliar de ação educativa, duas revelaram falta de conhecimento específico da parte pedagógica e um problema ao nível das competências pessoais. [...] "O mais difícil seria contratar um dos formandos que não tem carta de condução" [...] "Apesar da avaliação muito positiva (de 20 valores) da formanda, a integração profissional não é possível, pelo facto de não ter conhecimento de inglês e por ser necessário ser mais especializada, assim: "numa instituição académica será difícil integrá-la". (DC)" (Diário de campo – observação de reunião de avaliação com tutores). A equipa de acompanhamento estimula à efetivação de um vínculo contratual, mas com procura de uma inserção profissional sustentável e não precária: "Estas coisas da responsabilidade social são sempre muito bonitas, mas o que nós vemos (risos), aquilo com que nos temos deparado é que realmente há uma grande retração do tecido empresarial no que diz respeito a contratações que sejam contratações efetivas, não é? que não sejam baseadas num vínculo precário, porque infelizmente a precariedade é norma, hoje em dia. Nós tentamos sempre ir um pouco, combater um pouco essa ideia e reforçar esta questão de haver um vínculo mais sólido, [...] também passar essa informação sobre alguns apoios à contratação que o Estado disponibiliza para que possam integrar estas pessoas" (E2).*

A última categoria enforma uma dimensão diretamente relacionada com o Acordo de Cooperação em vigor e que financia o lota e outra mais macro associada às políticas de inserção de pessoas em situação de vulnerabilidade. No que concerne às limitações da medida que abrange o lota, de forma reiterada a questão da duração reduzida, sobretudo no que respeita à mentoria profissional constitui um desafio. Com efeito, algumas situações multiproblemáticas são de difícil resolução no tempo útil de implementação do lota. Quer nas avaliações com tutores, quer no estudo de avaliação

de impacto do lota, esta dimensão é identificada: "3 semanas é um tempo muito curto, conseguimos acolhê-los, mas é difícil construir uma imagem" de cada um" (*Diário de campo – observação de reunião de avaliação*). Outra limitação do lota relaciona-se com as questões orçamentais, as quais a equipa de acompanhamento tem tentado ultrapassar, com mais ou menos sucesso. Com efeito, a equipa conseguiu que houvesse uma mudança com a atribuição de subsídio de formação para o período da mentoria profissional: "*nestes projetos não há bolsas de formação, os apoios são subsídio de alimentação e subsídio de transporte. Inicialmente nunca se podia acumular a bolsa de RSI com a de formação, portanto, tem um conjunto de questões e criou sempre muita celeuma na apresentação, e com alguma razão e portanto sempre me custou um bocado. E portanto, neste orçamento para 2020 está contemplado. O pá é muito simbólico, são poucos dias, é muito simbólico, mas de qualquer maneira está garantido*" (E1). Todavia, outras questões como o reembolso das deslocações que apenas pode ser garantido mediante a entrega de senhas de transporte, mantêm-se de difícil resolução e impactam a participação das pessoas, na medida que nem todas podem usar transportes públicos. Quer a duração, quer as dotações orçamentais limitam uma intervenção individualizada e à medida das necessidades de cada pessoa acompanhada "*às vezes algumas melhorias e algumas ações que consideramos que potenciariam o projeto, ou que melhorariam alguns aspetos, e que não podemos realizar porque de facto não temos margem para isso*" (E3).

A equipa de acompanhamento reflete ainda sobre a dificuldade que é avaliar, de facto, as mudanças observadas nas pessoas acompanhadas. A equipa considera que os programas de avaliação existentes, tais como o SROI - *Social Return on Investment*, não constituem abordagens que dão conta dos resultados atingidos com estas populações. De salientar ainda a equipa identifica constrangimento a nível mais macroestrutural no que respeita às políticas públicas de emprego dirigidas ao público-alvo do lota: "*se nós a nível macro tivéssemos outro tipo de políticas públicas direcionadas para o emprego, conseguiríamos ter muito melhores resultados, portanto. Temos pessoas que basicamente são abandonadas à sua sorte, a quem é dado um subsídio que nem sequer chega ao limiar mínimo de subsistência, quem os serviços nunca dão resposta ou dão uma resposta que é completamente desajustada e temos pessoas que andam a fazer formações por fazer formações, para desaparecerem das estatísticas do desemprego [...] creio que, se a nível macro nós tivéssemos outra definição, outro tipo de políticas... depois todo este trabalho seria facilitado e teríamos também outra abertura por parte do tecido empresarial*" (E2). A equipa considera existir

falta de articulação entre políticas e de uma efetiva estratégica de combate à exclusão social *“Portugal carecia dessa estratégia nacional na visão da coordenação dos atores, não é? Do nível central ao nível local e das próprias entidades do terceiro setor. Porque não há um modelo de governação, não há uma cooperação, há um conjunto de medidas, há um conjunto de orientações e pensa-se que tudo somado dará uma estratégia, mas não dá” (EE).*

### **8.3.2. Fatores de sucesso**

Quando questionada acerca dos fatores que favorecem o sucesso do trabalho desenvolvido, a equipa de acompanhamento do Iota identifica a proximidade como o fator-chave para dar conta dos desafios enfrentados. Com efeito, a proximidade está no cerne das relações estabelecidas com os diferentes intervenientes no processo do Iota, desde as pessoas acompanhadas, os parceiros institucionais, as entidades empregadoras, a equipa de coaching e outros dinamizadores das sessões coletivas. Para tal, o envolvimento da equipa é considerado essencial e é valorizada pela coordenação e pelos diferentes intervenientes.

Com as pessoas acompanhadas, a equipa identifica a abordagem individualizada com itinerários e projetos de vida à medida de cada participante, e envolvendo-o ativamente *“dar espaço à pessoa [...] muito menos assistencialista e de dar o ónus... da decisão e da construção da própria vida à pessoa. Portanto pôr a pessoa a pensar, a refletir, a questionar, sobre o que quer efetivamente. E não desenharmos um programa definido” (EE).* Neste sentido, a pessoa não é apenas acompanhada para o objetivo último da intervenção que é a sua inserção laboral, mas, à luz de uma abordagem holística de desenvolvimento, são equacionadas outras dimensões da sua vida. Há ainda o envolvimento de um conjunto de outros parceiros que complementam o trabalho do Iota, nomeadamente em termos de acompanhamento na saúde oral dos participantes ou de consultoria de imagem: *“oferecem mesmo roupa, adequada com o perfil da pessoa e do trabalho que vão ter” (E1).* A equipa de acompanhamento considera que a relação horizontal representa um espaço de efetiva paridade, no qual todos têm espaço para as suas vulnerabilidades, mas também é reconhecido o valor de cada um. O trabalho em sessões coletivas também favorece as interações e funciona como grupo de apoio: *“aqui logo do início dizer: ‘nós estamos no mesmo barco, e nós temos todas fragilidades, nós enquanto técnicos temos outro tipo de fragilidades e portanto, todos temos’. E de início há logo ali a primeira alteração comportamental, é quando nós percebemos que começa*

*a haver uma coesão de grupo" (E1). No sentido de valorização das pessoas e de ativação, o recurso aos testemunhos de ex-participantes com percursos de inserção, pode funcionar como eventuais role-models para os novos participantes.*

O trabalho da equipa de acompanhamento baseia-se num diálogo sistemático com coach, parceiros e, claro, com as entidades empregadoras, as quais reconhecem e valorizam esta proximidade. Com efeito, aquando da observação das reuniões de avaliação com tutores, estes reiteravam a disponibilidade por parte da equipa do Iota e o acompanhamento próximo e regular através de telefonemas semanais. Esta relação está igualmente na base de, a montante, a equipa conseguir definir claramente o perfil do posto de trabalho e conseguir uma mediação entre participante e entidade empregadora, *"para criarmos este casamento feliz entre a procura e a oferta" (E2). Complementarmente, é exigido um compromisso por parte dos parceiros das mentorias profissionais, por forma a assegurar dignidade no acolhimento e potencial integração dos participantes: "mas quando as empresas nos dizem de forma muito direta que não há essa intenção [de contratualização], não há essa possibilidade, pelos motivos que for, nós então não prosseguimos com o estabelecimento da parceria" (E3).*

Este diálogo com as entidades empregadoras constitui igualmente uma oportunidade para poder devolver às pessoas acompanhadas o feedback sobre o seu desempenho e, desta forma, valorizar o seu esforço: *"foi muito bonito porque os mentores claro que salientam sempre o que é que de bom a pessoa tem, a mais-valia que a pessoa trouxe aquela função, não é? 'Porque teve espírito de iniciativa, porque conseguiu resolver um problema, é excelente no trabalho em equipa, ajudou os colegas, está pronto' e ao devolvermos essa avaliação às pessoas hum... estas pessoas nunca ouvem nada de muito positivo acerca delas e ao escutarem isto e ao perceberem que têm valor e que deram um contributo importante, sentes que houve ali uma... uma mudança, houve ali algo de bom que as pessoas sentem-se valorizadas e aumentam, e ficam mais motivadas também" (E2).*

Outro fator de sucesso apresentado pela equipa de acompanhamento é a mais-valia do trabalho de *coaching*, através do qual os participantes são levados a atingir, de facto, resultados de curto prazo: *"o trabalho que é desenvolvido pelo coach é fundamental, porque é uma intervenção que não é muito longa e quando conseguimos que a pessoa comece a ver resultados imediatos e aumentar os seus níveis de motivação, percebemos que a abordagem está a funcionar" (E2).*

### 8.3.3. Impactos da Pandemia da COVID-19

A equipa do Iota identifica impactos da COVID-19 para o desenvolvimento do seu trabalho junto das pessoas acompanhadas em duas áreas: i) reestruturação da atividade desenvolvida; ii) limitações para o desenvolvimento das mentorias profissionais.

Apesar da dimensão impactante da pandemia por COVID-19, os efeitos no tempo de vida do Iota acabaram por ser diminutos. Com efeito, o timing de implementação do projeto correspondeu a uma fase de levantamento de algumas medias mais restritivas de confinamento, pelo que foi possível realizar ora as sessões individuais ora coletivas, de forma presencial. Ainda assim, foi necessário reestruturar a intervenção, designadamente dividindo o grupo de participantes em dois, por forma a garantir o distanciamento social. Foi ainda necessário adotar outras estratégias, nomeadamente nos momentos do intervalo das sessões em grupo, durante o qual a equipa de acompanhamento costuma proporcionar um espaço de convívio e oferecer o coffee-break. Desde a pandemia, os lanches foram oferecidos em doses individuais, por forma a assegurar as normas de higiene em vigor. Foram ainda disponibilizados equipamentos de proteção individual, como máscaras e álcool gel.

Durante o período de *coaching*, e apesar das necessárias alterações de comportamento exigidas pelas normas em vigor, o trabalho foi sendo possível. Assim, o maior impacto da COVID-19 deu-se sobretudo na passagem para a fase da mentoria profissional. Com efeito, por parte das pessoas acompanhadas aconteceram situações de isolamento por doença ou profilático que impossibilitaram a experiência em contexto real de trabalho: *"sobretudo mais perto da mentoria, dois ou três casos de participantes em que um não pôde fazer a mentoria porque ficou infetado com covid-19 e, portanto, teve de ficar em isolamento, e dois dos participantes tiveram que ficar a acompanhar filhos menores que as turmas fecharam porque estavam em isolamento profilático e, portanto, também não puderam fazer as mentorias profissionais. E, portanto, como tu sabes, o [Iota] tem um timing de execução muito curto e muito específico no tempo, e, portanto, não foi possível que as pessoas fizessem a mentoria depois. Até porque depois fechou tudo"* (E3).  
Todavia, mais impactante foi o posicionamento de alguns parceiros já consolidados do Iota, cuja política interna da empresa implicou não aceitar situações de estágio, no sentido de minimizar os contactos. Outras entidades empregadoras não aceitaram a celebração de protocolo de parceria por se encontrarem em fase de retração/despedimento e não de contratação. Mesmo nos casos, em que os participantes realizaram o período de mentoria profissional, em algumas situações ora por diminuição do volume de trabalho,

ora pela falta de condições materiais para acolher mais pessoas nas instalações e garantir a distância de segurança. Os tutores identificam ainda constrangimentos no acolhimento e integração e, como tal, no apoio ao desenvolvimento de competência das pessoas acompanhadas. Aquando das reuniões de avaliação com os tutores, estes mencionaram dificuldades associadas: i) ao trabalho em equipa, pois os grupos de trabalho são mais pequenos, e o uso de EPI não favorece a interação; ii) ao teletrabalho - *“o efeito pandemia sobrepõe-se a tudo – não há como aproximar, estabelecer contactos com as pessoas”* (Diário de campo – observação reuniões avaliação tutores).

## 9. Estudo de caso – Zeta

O nosso nono e último estudo de caso, intitulado Zeta, insere-se na resposta à empregabilidade dirigida a adultos em situação de vulnerabilidade de uma Associação da cidade do Porto. O Zeta corresponde ao trabalho de mobilização das pessoas acompanhadas *para uma vida ligada ao trabalho formal, juntando várias ferramentas como é o caso da formação em contexto de trabalho juntamente com o desenvolvimento de competências (Diário de campo - observação reunião de equipa)*. Assim, são desenvolvidas respostas de formação *on the job* com uma dimensão prática muito significativa e, com a criação de uma empresa para a integração de parte das pessoas acompanhadas.

### 9.1. Características estruturantes do estudo de caso

Traçamos um retrato das características estruturantes do Zeta, enquadrando-o estatutariamente, identificando as suas fontes de financiamento e caracterizando o público-alvo acompanhado pelos profissionais.

#### 9.1.1. Enquadramento

O Zeta corresponde à área de apoio à empregabilidade de pessoas em situação de vulnerabilidade social de uma Associação de solidariedade social nascida em 2000 na cidade do Porto *“com uma vontade de criar um terreno de intervenção, uma espécie dum laboratório para se fazer investigação-ação e poder-se acolher estagiários do curso de serviço social, mas depois também empregar trabalhadores sociais no terreno e na tentativa de resolver alguns problemas ligados à reprodução dos ciclos da pobreza”* (EE). A Associação tem estatuto de IPSS e, estatutariamente tem por objetivos: “i) prevenir e reparar processos de marginalização social que envolvam crianças, jovens e famílias económica e socialmente vulneráveis; ii) apoiar o desenvolvimento psicossocial das crianças e jovens acima referidos, proporcionando-lhes condições necessárias para assegurar a sua qualificação pessoal e social; iii) dinamizar as relações entre a famílias das crianças e jovens, a escola e outras entidades públicas e privadas da comunidade e o seu âmbito de acção abrange o distrito do Porto” (Art.2º Estatutos). Para concretizar estes objetivos, estão igualmente definidos, nos Estatutos da Associação (Art. 3º), as seguintes atividades: um Centro de Atividades de Tempos Livres; um Centro de Apoio

Familiar e Aconselhamento Parental; um Centro Comunitário para a promoção do trabalho em rede; de Investigação com o intuito de explicar e compreender os processos de marginalização social e construir modelos de intervenção preventiva e reabilitadora. Inicialmente dedicada ao acompanhamento de jovens para a sua qualificação, a Associação foi diversificando a sua intervenção, alargando-a às famílias através de protocolos de RSI, a partir de 2005/2006. Decorrente do percurso da Associação na formação de jovens, o foco de intervenção dos protocolos RSI foi junto de famílias jovens com descendentes, permitindo trabalhar com os pais e com os filhos. Este período correspondeu simultaneamente a um investimento de políticas públicas na área da formação de adultos, com oferta *“bastante atrativa porque permitia aceder a bolsas que eram, em termos monetários interessantes” (EE)* e que era cumulativa com a prestação de RSI. Desta forma, muitos dos adultos acompanhados frequentaram cursos de formação concebidos e implementados com entidades formadoras parceiras. Todavia, a equipa de acompanhamento verificava que o aumento de qualificações das pessoas acompanhadas não se traduzia, em muitos casos, numa futura integração no mundo do trabalho. Com efeito, a equipa verificava que *“faltavam alguns fatores importantes, como por exemplo essas questões de a pessoa até ser capaz de procurar um trabalho, a pessoa ser capaz de lidar com as situações diárias que nós sabemos que, estar a trabalhar, podem trazer... De se, de se terem de confrontar com as regras, com as imposições do patronato, todas estas questões” (E1)*. Perante as dificuldades de integração profissional e perante um recuo das políticas públicas na área da formação, a equipa de acompanhamento aferiu a possibilidade de apresentar uma candidatura à medida das Empresas de Inserção então em fase de extinção. Por esse motivo, em 2015 foi então criada uma empresa convencional, cuja única sócia é a Associação: *“foi a única maneira que nós encontramos de tornar isto o mais social possível” (EE)*. Nesta altura, a cidade do Porto vive um crescimento muito significativo na área do turismo, abrindo oportunidades na prestação de serviços de limpeza para o alojamento local. Assim, o Zeta procura mobilizar pessoas para uma vida ligada ao trabalho formal, juntando várias ferramentas, como é o caso da formação em contexto de trabalho, juntamente com o desenvolvimento de competências. Assim, o Zeta funciona como uma mediação na procura de respostas de integração profissional, ou seja, *“quase como que uma plataforma de emprego protegido, que era as pessoas fazerem o caminho de aprenderem a ser trabalhadores” (E2)*, através do recurso a medidas de formação financiada, com o enfoque na dimensão da Formação Prática em Contexto de Trabalho.

As fontes de financiamento da Associação são os acordos com a Segurança Social, através dos protocolos de RSI e do CAFAP - Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental, bem como projetos de ação educativa finitos dirigidos aos jovens. Com uma equipa de cerca de 20 técnicos que acompanha crianças, jovens, famílias com foco na promoção do aumento das qualificações.

### 9.1.2. Público-alvo

A população acompanhada pelo Zeta é muito diversa, podendo ser caracterizada com situações multiproblemáticas *“que precisam de muitas almofadas”* (E2), sendo maioritariamente beneficiários da medida de RSI. Estes, em muitos casos, beneficiários de longa duração, moradores de bairros de habitação social e com poucas referências de gerações anteriores ligadas ao mercado de trabalho *“pessoas que cresceram com pais que já tiveram muito pouco vínculo ao mundo do trabalho ou um vínculo muito intermitente”* (EE), o que gera insegurança face ao mercado de trabalho.

O perfil das pessoas acompanhadas que frequentam ações de formação pode ser categorizado por: i) faixas etárias – quer jovens, quer pessoas com mais de 50 anos; ii) género – sobretudo mulheres de famílias monoparentais, algumas com experiências de violência doméstica; iii) habilitações literárias – sobretudo pessoas com baixas qualificações; iv) vulnerabilidades - sem objetivos claros, pois estão focadas na sobrevivência e muitas com baixa autoestima e em situações de isolamento social e exclusão social *“estamos a falar de pessoas que algumas delas vivem em bairros e que viram a praia a primeira vez quando tinham um apartamento [na Empresa Zeta] que tinham a praia de frente.”* (E1) *“Eles nunca sabem os nomes da rua X. Nunca. [...] não se conseguem situar na cidade de onde são naturais. [...] E de nunca sair, exatamente. É uma exclusão do próprio espaço. Eles não dominam a sua cidade.”* (E2). As pessoas acompanhadas pelo Zeta apresentam, muitas vezes, uma característica comum de partida em torno de uma baixa autoestima e uma autoimagem negativa, sobretudo no que respeita a sua relação com a educação e a formação, com discursos como *“eu não dou para a escola; a minha cabeça não funciona; nunca consegui; [...] portanto, o problema, sou eu”* (EE).

É variável a experiência que têm ou não no mercado de trabalho, bem como as motivações para frequência da formação: *“umas querem mesmo este curso para integrar o mercado de trabalho, outras ingressaram no curso para terem um*

*complemento económico ao RSI; outras querem posteriormente fazer um RVCC e ter uma certificação escolar” (Diário de campo – observação de reunião de equipa).*

O público-alvo da Empresa criada no Zeta tem um perfil feminino, com famílias monoparentais com crianças menores de idade. Com efeito, muitas das mulheres que frequentavam a formação não conseguiam inserção laboral. Apesar das dificuldades de inserção laboral de todas as pessoas acompanhadas, as mulheres ainda revelavam enfrentavam mais obstáculos: *“as desigualdades de género do mercado de trabalho, não permitiam a integração de mulheres em funções como manobradoras de máquinas da construção civil ou preparador de obra” (EE)*. A Empresa Zeta acompanhou, em simultâneo, cerca de 50 pessoas. Das cerca de 105 pessoas acompanhadas entre 2015 e 2019, 44 foram contratadas pela Empresa Zeta e 42 por empresas parceiras, ficando *“completamente autonomizadas” (E1)*.

## **9.2. Características do trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral**

Centramos a nossa análise no objeto de estudo específico desta investigação, a saber o trabalho de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua integração social e profissional. Assim, começamos pela apresentação da metodologia de trabalho adotada pelo Zeta, para passar à análise do perfil profissional dos profissionais que desempenham a função de agente de inserção.

### **9.2.1. A metodologia de acompanhamento**

#### *Pressupostos do processo de acompanhamento*

Todo o trabalho de acompanhamento do Zeta baseia-se num paradigma de não resumir a sua intervenção a gestão de casos e de encaminhamento das pessoas acompanhadas para serviços, por ser considerado *“ineficaz e desinteressante até, para quem trabalha nele [no protocolo de RSI]” (EE)*. Assim, a equipa de acompanhamento baseia o seu trabalho na procura de efetivas oportunidades e respostas para as pessoas, acompanhando-as na sua globalidade: *“Nós achamos violento estar a pedir que as pessoas nos contem tantas coisas e abram tanto da sua vida que depois, para serem resolvidas nós temos que ir contar ainda a mais outra que está só responsável pela formação, etc.” (EE)*. Esta abordagem holística do trabalho com a pessoa acompanhada

é potenciada pelo trabalho desenvolvido com a família *"não é concentrar numa só pessoa. Não. É no domínio da família. Tenta-se abarcar todas as pessoas da família [...] e aí talvez será maior a diferença"* (E1).

Um dos pressupostos do processo de acompanhamento é então o acompanhamento holístico da pessoa, bem como o respeito pelos seus ritmos e desejos: *"parece contraproducente querer que as pessoas deem saltos maiores do que aqueles que a vida lhe pode permitir dar, não é? com as garantias que também são muito pouco seguras"* (EE). Tal pressupõe que todo o processo é muito apoiado pela equipa, procurando ir ao encontro e com adesão sempre voluntária *"porque temos um contrato de inserção a que nos obriga. [...] não usamos essa espada para forçar as pessoas"* (E2).

Outro pressuposto do trabalho do Zeta é o foco no desenvolvimento de competências, numa perspetiva de formação *on the job* e nunca numa sala de aula. Este princípio foi consubstanciado na experiência da Empresa Zeta, permitindo criar uma lógica de aprendiz-mestre e sobretudo um acompanhamento diário e individual, durante o qual vão sendo trabalhadas competências de gestão de conflitos, atitudes para o mercado de trabalho, etc. (*Diário de campo – apresentação do Zeta em contexto de projeto europeu*). Trata-se de rever os formatos da formação de adultos, adotando metodologias de educação não formal e informal *"em conversas, em horas de almoço que temos com as pessoas, nas viagens quando as transportávamos [...] Não é que estivéssemos a toda a hora a pensar – ‘vou ensinar isto, aquilo e aqueloutro’. Mas nos comentários que elas faziam, apreciações sobre o espaço, sobre as pessoas com quem interagem, momentos para resolver conflitos entre colegas também"* (E2).

#### *Fase de recrutamento/encaminhamento*

As pessoas chegam ao Zeta por iniciativa própria ou são encaminhadas pela Segurança Social, ao abrigo dos protocolos do RSI. Neste trabalho com os beneficiários, os técnicos definem as ações a desenvolver, nomeadamente em termos de empregabilidade.

No caso da Empresa Zeta, e decorrente da atenção mediática pelos meios de comunicação social, passaram a ser as próprias formandas que começaram a procurar o Zeta. Assim, o Zeta passou a integrar pessoas externas à Associação e para além das pessoas acompanhadas pelas equipas de RSI.

### *Fase de diagnóstico*

Cabe aos técnicos de RSI realizar o diagnóstico e o plano de ação para as pessoas acompanhadas. O primeiro momento de trabalho com a pessoa acompanhada é então a elaboração do diagnóstico que, pela sua extensão, não é feito num só atendimento. São realizadas várias entrevistas sobre diferentes áreas da vida da pessoa: saúde, habitação, e sobretudo sobre o percurso escolar e profissional. Os técnicos procuram levar a pessoa acompanhada a refletir sobre o que lhe aconteceu, a ter *“uma leitura que é sobretudo compreensiva e desculpabilizante [...] porque os ajuda a perceber que não foram opções pessoais que os conduziram ao fracasso escolar ou falta de competências individuais”* (EE). Trata-se de proporcionar, junto das pessoas acompanhadas, possibilidade de poderem equacionar de outra forma o seu futuro. Este diagnóstico deve então servir para ficar a conhecer as famílias e para desencadear uma conversa sobre os fatores que conduziram as pessoas à situação em que se encontram e começar a desenhar conjuntamente ações para sair dessa situação.

Assim, quando é diagnosticado simultaneamente uma vontade e um perfil para integrar uma ação de formação *on the job* e/ou a Empresa Zeta, a equipa de acompanhamento identifica as competências e as necessidades da pessoa *“nós tentávamos e fazíamos pequenas experiências, não é? para perceber se as pessoas... se aderiam”* (E2) à lógica da formação em contexto real de trabalho.

### *Fase de implementação do plano*

Nesta fase é co construído o plano de ação e é celebrado o Contrato de Inserção *“que deve ser feito após esse diagnóstico e em conjunto com a família”* (EE). Este contrato integra as ações a serem implementadas para a resolução dos problemas identificados no diagnóstico.

O trabalho de acompanhamento é desenvolvido através de três principais estratégias: i) atendimentos individuais; ii) ofertas formativas coconcebidas e implementadas em parcerias com entidades certificadas; iii) experiência formativa/laboral na Empresa Zeta.

Ao longo da formação, a equipa de acompanhamento vai criando um conjunto de momentos pedagógicos de desenvolvimento de competências e momentos de acompanhamento mais individual de reflexão, designadamente *“rewrite your life - Hero's Journey Rewrite your life story find your strength and redefirne your goals”* desenvolvido juntamente com o Agente de Inserção (*Diário de campo – observação da apresentação*

*em contexto de projeto europeu*). A equipa de acompanhamento procura proporcionar espaços da pessoa acompanhada poder revisitar a sua história de vida. Através de estratégia da PNL – Programação Neurolinguística, as pessoas acompanhadas são levadas a equacionar que existem escolhas individuais, as quais se inscrevem sempre em contextos de reprodução social: *“trata-se de tirar um peso de cima das pessoas para deixar espaço para criar expectativas para a inserção no mercado de trabalho, não ser uma vítima das circunstâncias –já percebi o que aconteceu, posso começar a enumerar possibilidade, a construir um percurso, um projeto de vida e tenho aqui quem me vai ajudar a co construí-lo”* (Diário de campo – observação de reunião de equipa). A par desta dimensão mais reflexiva, toda a formação reveste-se de um cariz eminentemente prático, aproximando a exigência aos padrões da área de emprego a ser treinada.

#### *Fase de inserção laboral*

No Zeta, a fase de inserção laboral é sobretudo equacionada em termos da integração na Empresa Zeta. Esta dedica-se à limpeza de espaço de alojamento local da cidade do Porto e pressupõe que todo o trabalho é desenvolvido nos clientes. As aprendizes estavam organizadas em equipas, deslocando-se nas carrinhas desde a sede da Associação, na qual são levantados os instrumentos de trabalho, para os clientes. A equipa de acompanhamento também se desloca com cada equipa de trabalho e também realiza o trabalho técnico da limpeza, numa lógica de *“aprendizagem por modelagem”* (E1). Trata-se de uma abordagem transitória de emprego protegido, com vista à integração profissional no mercado regular de trabalho. Na dimensão do emprego protegido, há espaço para dar segundas oportunidades, perante situações que num contexto de emprego competitivo poderiam não acontecer: *“Ok, houve um erro, mas vamos continuar. As pessoas acham que isto não nos vai acontecer, como se fossem logo colocadas de lado”* (E1). Neste contexto de transição, são criadas estratégias para as pessoas poderem atender às suas funções, designadamente respostas ao nível da guarda dos filhos que constitui um obstáculo ao trabalho por turnos e aos fins de semana que caracteriza o emprego na área do turismo: *“nós chegamos a oferecer uma espécie de um ATL em que as crianças ficavam aqui para as mães poderem ir trabalhar, porque não tinham retaguarda nenhuma. E foi um custo alocado pela instituição”* (E2).

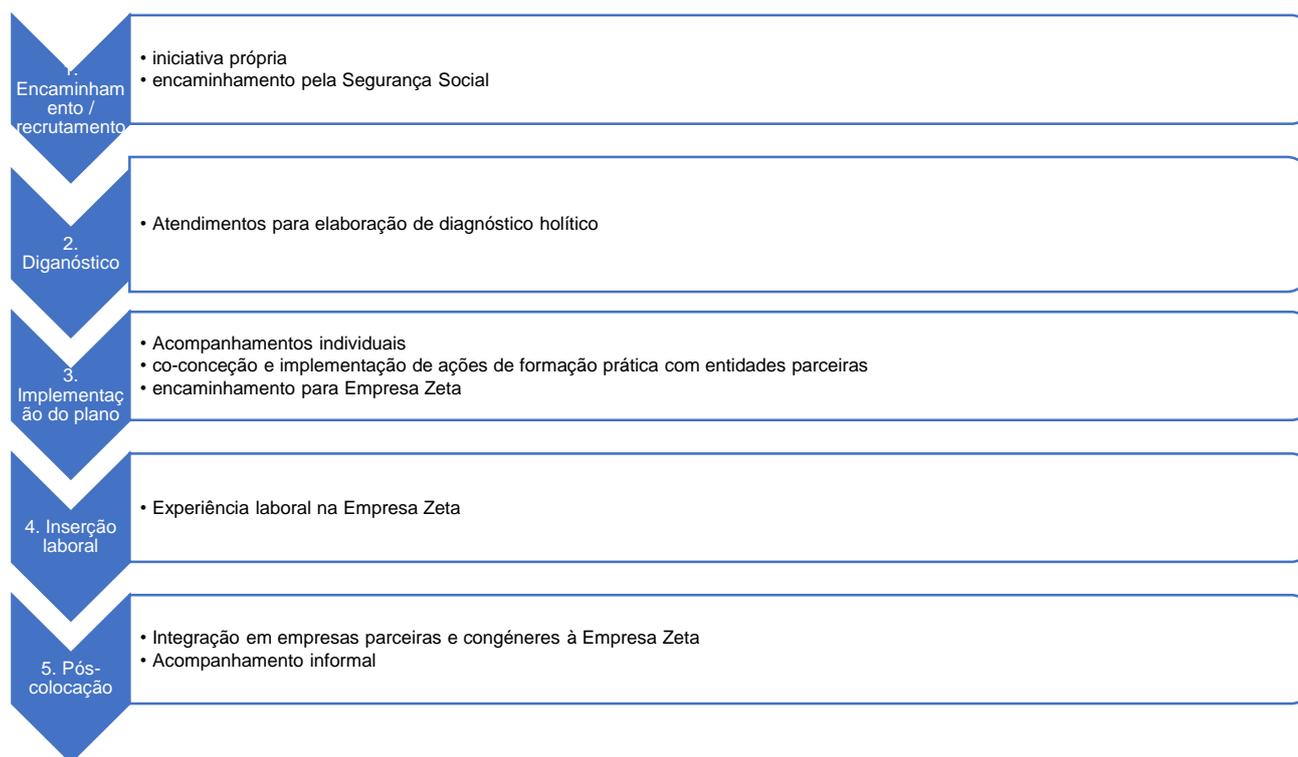
### *Fase de acompanhamento pós-colocação*

No término do período de aprendizagem na Empresa Zeta, algumas aprendizes encontraram integração profissional em parceiros, a desempenhar funções semelhantes, outras foram contratadas pelo Zeta.

Quando a pessoa acompanhada é integrada no mercado regular de trabalho, não existe um procedimento formal de acompanhamento pós-colocação. Constitui, muitas vezes, uma relação informal mantida por força da relação criada durante o período anterior de acompanhamento. Formalmente, quando um beneficiário se integra profissionalmente, perde o direito ao apoio financeiro e, conseqüentemente ao acompanhamento técnico.

Na figura 16, podemos observar as diferentes fases da metodologia de acompanhamento.

**Figura 16. Fases da metodologia de acompanhamento do Zeta**



As competências mais trabalhadas com as pessoas acompanhadas podem ser divididas em três grandes grupos, a saber competências: i) relacionadas com hábitos de trabalho; ii) de autoestima e da resistência à frustração; iii) relacionais e de aprender a aprender. No primeiro grande grupo, associados aos hábitos de trabalho, são trabalhadas as

questões da assiduidade, do cumprimento de regras, das relações de hierarquia, da apresentação pessoal: *“Estamos a falar de começar de base, que era conseguir que elas não faltassem e que viessem a horas e que viessem arranjadas, com a questão do aspeto pessoal, de assegurar o tratamento dentário, o cabelo, as roupas”(E1)*. No que respeita ao desenvolvimento das competências de autoestima e de resiliência por forma a levar as pessoas acompanhadas a não desistirem perante as dificuldades que vão surgindo: *“resistir à frustração quando são chamadas à atenção. E virem no dia a seguir como se nada fosse, que era uma coisa que inicialmente era muito difícil: sempre que havia um conflito elas faltavam” (E1)*. São igualmente trabalhadas competências relacionais, de gestão de conflitos e de relacionamento interpessoal com colegas, chefias e clientes. Nesta interação com clientes de diferentes classes sociais e origens, as aprendizes procuram superar-se, por exemplo aprendendo palavras de inglês por forma a conseguirem comunicar com os clientes: *“saber algumas palavras em inglês porque o turista pede-lhe uma toalha e ela não sabe [mas utiliza] o Google tradutor” (E2)*.

Em termos de avaliação e de monitorização, a equipa de acompanhamento responde às exigências e orientações da Segurança Social para atualizar a plataforma com os dados dos beneficiários e dos atendimentos. Todavia, a equipa de acompanhamento considera que este registo apresenta limitações, não permitindo uma análise global de um conjunto de indicadores pelas diferentes famílias. São inseridos dados de 450 famílias, mas a consulta dos mesmos apenas pode ser feita processo a processo. Assim, a equipa replica, em certa medida, esta plataforma a nível interno para conseguir ter uma leitura sobre a população em acompanhamento. Estes dados permitem obter a informação necessária, por um lado, para o preenchimento dos relatórios semestrais a entregar à Segurança Social, e por outro, para tomar decisões internas acerca das situações dos beneficiários. Não existe um guião para esta avaliação semestral, que se pretende ser bastante profunda. Esta base de dados interna integra, portanto, dados idênticos aqueles exigidos pela Segurança Social, bem como instrumentos de avaliação da situação da pessoa acompanhada, nomeadamente em termos de privação das condições materiais de existência, de privação das condições de habitação, que permitem fazer um diagnóstico.

A duração do acompanhamento é muito variada, não havendo um limite máximo. Algumas das pessoas já estão em acompanhamento pela equipa há muito anos, outras consegue integração após encaminhamento e/ou frequência de ações de formação.

### 9.2.2. Os profissionais de acompanhamento

A equipa de acompanhamento do Zeta é composta por seis técnicos de RSI, dos quais duas ficaram responsáveis pela área da empregabilidade e da Empresa Zeta, assumindo a função de Agente de Inserção. Todos os adultos acompanhados ao abrigo dos protocolos de RSI estão em idade ativa e aptos para trabalhar, o que constitui um elemento diferenciador desta equipa. Cada técnico é responsável por um conjunto de casos, sendo discutidas estratégias concertadas em reunião de equipa, articulando com outras respostas da Associação.

As duas pessoas que assumem a função de agentes de inserção acumulam o trabalho de acompanhamento dos beneficiários, com a formação em contexto de trabalho na Empresa Zeta, a supervisão da equipa e do serviço, bem como o apoio na logística do transporte das pessoas, dos materiais e das roupas.

Ambas as agentes de inserção desempenham a mesma função, tendo percursos académicos e profissionais semelhantes. Ambas licenciadas em Serviço Social, iniciaram o seu percurso profissional com um estágio na Associação. Tratou-se do primeiro e único emprego para ambas, há 11 e 20 anos respetivamente. Dedicam cerca de 50% do seu tempo de trabalho exclusivamente ao Zeta, sendo que o restante trabalho se inscreve nas restantes dimensões do acompanhamento dos beneficiários de RSI.

As principais responsabilidades destas técnicas são: i) acompanhamento individual focado na empregabilidade e no encaminhamento para formação, aumento de qualificação ou processos de RVCC; ii) coconceção e implementação de cursos de formação com parceiros; iii) tutoria e gestão do negócio da Empresa Zeta. De formação de base na área social, a gestão da Empresa Zeta constitui um desafio na medida em que se trata se “um trabalho muito exigente, designadamente na organização diária do trabalho *“nós até construimos uma base de dados online para poder organizar o dia, porque implica [...] nunca se sabe que apartamentos vamos ter. [...] Nós todos os dias ligávamos às colaboradoras a dizer, vai trabalhar neste e neste sítio. Tínhamos que fazer horários todos os dias” (E2).*

Enquanto equipas de RSI, existem alguns documentos que são de preenchimento obrigatório a serem submetidos na Plataforma ASIP - Ação Social Interface Parceiros - da Segurança Social. São disponibilizadas algumas iniciativas formativas para orientar no preenchimento desta plataforma que constitui o grande ponto de controlo da Segurança Social sobre o trabalho desenvolvidos pelas equipas dos protocolos de RSI.

São preenchidos, família a família, dados pessoais e de caracterização, bem como informação sobre os rendimentos *“sobre a qual temos uma pressão muito grande de manter atualizada”* (EE). Esta última parte consubstancia-se em tarefas como a sinalização de um beneficiário que inicie uma atividade profissional ou a verificação de existência de outra prestação social.

Em termos dos requisitos e das competências para o desempenho destas funções, é sobretudo valorizado o respeito e dignidade da pessoa acompanhada. As principais competências para o exercício da função de agente de inserção são:

- Resiliência, criatividade e resistência à frustração - *“temos de ter uma dose extra de várias coisas. Por exemplo, até sentido de humor, de boa disposição, de conseguir levar as coisas com leveza. É preciso ter uma certa ginástica, porque realmente as pessoas chegam-nos com uma mala enorme, uma caixa carregada de problemas, tudo é uma confusão que não se consegue perceber porque ponto é que se vai começar. [...] tem que se ter muita agilidade, muito improvisado”* (E2);
- Empatia e individualização do acompanhamento - *“temos pessoas que realmente precisam de uma integração, mas que nós não podemos descurar que têm uma história, têm uma vida, têm uma serie de problemas que é preciso ter em conta quando delineamos com elas um projeto de vida”* (E1);
- Coerência entre o discurso e a prática – *“uma relação de verdade com as pessoas e sermos rigorosos e congruentes também”* (E2);
- Capacidade de gestão de pessoas – *“ser capaz de liderar equipas [...] porque as pessoas precisam de orientação”* (E1).

### **9.3. Desafios e estratégias**

Centramos agora a nossa análise nos constrangimentos e nos fatores de sucesso adotados pelo Zeta para atingir os objetivos propostos pela organização. Decorrente da situação pandémica vivida durante o período de recolha de dados, e das consequências que fomos verificando nos nossos estudos de caso, analisamos igualmente a forma como tal situação impactou o Zeta, bem como as estratégias adotadas para enfrentar esses desafios.

### 9.3.1. Constrangimentos

Os fatores associados às dificuldades sentidas pela equipa de acompanhamento para o desenvolvimento eficaz do seu trabalho podem ser categorizados em três áreas: i) Complexidade e morosidade do trabalho de inclusão sociolaboral e multiproblemática das pessoas acompanhadas Vs. enquadramento do financiamento; ii) Desadequação da oferta formativa às necessidades das pessoas acompanhadas; iii) Ambiguidades no papel do Agente de Inserção e falta de orientações explícitas.

No que respeita à primeira categoria relacionada com a complexidade e consequente morosidade do trabalho de intervenção do Zeta, a equipa de acompanhamento *“o tempo necessário para mudar estas coisas, é um tempo longo, também é uma dificuldade grande explicar isto aos financiadores que nós não conseguimos encontrar resultados, pelo menos finais, assim no espaço dum ano, dois anos” (EE)*. A equipa de acompanhamento identifica resistência e descrédito inicial das pessoas acompanhadas face à formação, por experiências negativas associadas ao percurso escolar ou a percursos formativos anteriores que não radicaram em efetiva inserção sociolaboral. A complexidade das situações vividas pelas pessoas acompanhadas não se coaduna com as limitações impostas pela própria configuração das medidas de apoio. Com efeito, por um lado, a equipa de acompanhamento identifica a cessação abrupta do direito ao acompanhamento social e ao apoio financeiro, quando o adulto fica integrado profissionalmente, sem haver período de transição que pudesses sustentabilizar as situações de inclusão plena. Acresce que o sistema não prevê uma abordagem por caso, sendo considerado pela equipa de acompanhamento que o processo é invasivo na medida em que *“são muitos técnicos, muitas instituições, muitas coisas a entrar-lhe pela vida adentro a dizer como é que devem fazer [...] e a questionar” (EE)*.

Acresce que a complexidade das problemática e a multiplicidade de situações de vulnerabilidade vivenciadas pelas pessoas acompanhadas também encontra um paradoxo face aos ciclos de financiamento de projetos. Com efeito, os financiamentos finitos dificultam o trabalho continuado junto destes grupos-alvo. Assim, a equipa de acompanhamento identifica como constrangimento a necessidade permanente de candidatura a projetos que exigem sempre novas ideias e propostas, em vez de valorizar modelos já testados e validados, na medida em que muitos financiamentos acabam por condicionar e uniformizar a intervenção, sem valorizar modelos alternativos em linha com os princípios de intervenção financiados. A multiplicidade de funções

desempenhadas pela equipa de acompanhamento dificulta o trabalho quotidiano, bem como um trabalho de reflexão e avaliação dos impactes da intervenção. A par de trabalhadores sociais e de emprego, as duas agentes de inserção também se dedicam à gestão da Empresa Zeta. A equipa considera que a nível jurídico, Portugal não está configurado e enquadrado para as empresas sociais, acresce algumas dificuldades na aceitação e adequação no modelo de trabalho e negócio da Empresa Zeta. Esta dificuldade é verificada quer perante a Segurança Social - *que entende que esta questão podia ser trabalho escondido, uma vez que as pessoas estavam a fazer formação em contexto de trabalho, então entende isto como um trabalho escondido*" (E2), quer perante o mercado e potenciais empregadores - *"um dos dilemas que nós tivemos, quando íamos apresentar estas pessoas, se nós dizíamos que elas eram beneficiárias ou não do RSI, porque há um estigma associado, não é? E inicialmente nós hesitamos sempre. Nós dizíamos que eram desempregados de longa duração, que estavam em formação connosco, mas nunca espelhamos esta situação"* (E1).

Nesta categoria, a equipa de acompanhamento identifica ainda uma questão mais estrutural da falta de proteção dos trabalhadores, a existência de *working poor* e as fragilidades do mercado de trabalho nacional: *"estas pessoas, muitas vezes, conseguirem um trabalho não é sinal que vão sair da pobreza. Aliás, até, em algumas situações as coisas pioram. Exemplo: nós tínhamos algumas pessoas na área de turismo que o contrato delas, estamos a falar de contratos a part-time. Isto permite, muitas vezes, que as pessoas tenham o seu vencimento. Às vezes acumulem o seu vencimento. Às vezes acumulem ainda, se o agregado for um bocadinho maior, com o RSI. E têm acesso a um conjunto de apoios do Estado. Como por exemplo: não pagam as consultas no médico, têm acesso ao passe social, têm os abonos. Uma pessoa que ascenda a um salário um bocadinho maior perde estes apoios todos. E a pessoa muitas vezes dizia 'quer dizer eu lá ganho mais, mas parece que ganho menos porque perdi tudo o resto que eu tinha'. [...] A pessoa autonomizou-se, mas a situação dela até se complica em termos económicos"* (E1).

Relativamente à categoria relacionada com a falta de adequação das respostas, nomeadamente formativas, às necessidades e especificidades das pessoas acompanhadas, a equipa de acompanhamento identifica a questão do baixo montante das bolsas de formação. Daí ser difícil reter os formandos, razão pela qual a equipa do Zeta procura, junto dos seus parceiros, propostas formativas que não sejam a tempo inteiro *"porque já sabemos que as pessoas, com as atuais bolsas de formação, não*

*conseguem subsistir e vão estar sempre a faltar que é para ir fazer biscates e complementar o orçamento ou para ir pedir apoios” (EE). É importante equacionar que estas pessoas, em situações de carências, designadamente financeiras, precisa de um tempo significativo para atender à procura de alternativas de subsistência ou para atender às necessidades de cuidado da família, não sendo possível delegar estas tarefas (contratando serviços), ao contrário do que acontece com pessoas em situação de maior estabilidade laboral. Há necessidade de curto prazo que podem efetivamente interferir com lógicas assentes em investimentos com resultados de médio e longo prazo.*

Na terceira categoria relacionada com as ambiguidades associadas ao papel desempenhado pelos agentes de inserção, a equipa de acompanhamento refere por exemplo a distância entre a definição legal do Contrato de Inserção e a sua efetivação na prática. Com efeito, em termos teóricos, este instrumento parece possibilitar uma estratégia de negociação de direitos e deveres entre a pessoa acompanhada e o profissional. Todavia, na prática *“é difícil conseguir este equilíbrio quer pela formação dos técnicos, quer pelo tempo disponível para fazer essas coisas, pois implicaria muito tempo e conhecimento de como debater este instrumento com o beneficiário” (EE). O próprio papel do técnico de RSI que é simultaneamente “correias de transmissão do controlo e advogados da situação das pessoas” (EE) e que constitui alguma ambiguidade, na medida em que há uma procura explicitada de empoderar os beneficiários, sem comprometer a relação estabelecida com a Segurança Social. A equipa de acompanhamento identifica igualmente uma falta de orientações da segurança social para o desenvolvimento do trabalho, designadamente no que respeita à avaliação das situações a constarem dos relatórios semestrais ou ainda do Plano de atividade a serem entregues anualmente. A título exemplificativo, a equipa de acompanhamento nunca recebeu feedback de conteúdo técnico ora dos planos ora dos relatórios de avaliação. Quando existe algum feedback, é limitado à identificação de gralhas, de erros de contagens, etc. A equipa de acompanhamento identifica falta de acompanhamento técnico, associado a uma carga emocional e a um desgaste do trabalho social significativo por parte dos elementos da equipa. A equipa salienta que para se conseguir fazer este trabalho de transição de uma lógica de emprego protegido para o emprego em mercado aberto, são necessários recursos - *“há um investimento que é preciso ser feito e é preciso haver pessoas destinadas a fazer esse trabalho. Esse trabalho tem que ser pago por alguém, não é? (E2) - designadamente recursos humanos**

especializados no acompanhamento destas pessoas para a sua efetiva inserção sociolaboral, cujo papel seria o de *“criar, com estas pessoas que estão agora a integrar, rotinas em que estas pessoas pudessem assimilar a cultura da empresa, fazer a aprendizagem de uma serie de requisitos que são determinantes para serem bem-sucedidos enquanto profissionais”* (E2).

### **9.3.2. Fatores de sucesso**

Quando questionada acerca dos fatores que favorecem o sucesso do trabalho desenvolvido e as estratégias adotadas para enfrentar os desafios, a equipa considera que a relação de proximidade constitui um elemento essencial da intervenção do Zeta. A equipa procura estabelecer uma relação de acompanhamento e não de controlo: *“tentarmos criar uma relação compreensiva com a situação em que as pessoas estão, sairmos do registo do fiscal, do controlo [...] de sermos advogados delas junto das mais variadas instâncias para as defender nas suas necessidades [...] conhecer bem as famílias, não temos medo de estar perto deles, de dar dois beijinhos [...] a maioria dos utentes tem o número pessoal do gestor de RSI”* (EE). O conhecimento que os profissionais têm da situação da pessoa acompanhada, das suas capacidades e necessidades específicas, permite criar uma relação de confiança e proximidade, a propor estratégias personalizadas. A título exemplificativo, por forma a permitir que as aprendizes da Empresa Zeta, enquanto famílias monoparentais, pudessem desenvolver a sua atividade profissional, a equipa de acompanhamento contrariamente a um empregador convencional - organizou um serviço de guarda dos filhos para a situação dos fins de semana e feriados. Esta abordagem individualizada é conseguida através de um trabalho em equipa coeso e de um apoio especializada por parte da direção. Assim, a equipa caracteriza o Zeta como *“uma espécie de camaleão”* (EE) pela capacidade de adaptação constante e em mudanças regulares das ofertas, permitindo experimentar abordagens à medida das necessidades dos utentes e das oportunidades e constrangimentos externos.

A aposta na dimensão prática da formação, em contexto real de trabalho, em mercado competitivo e que possibilita a relação com diferentes clientes, constitui o elemento-chave da intervenção do Zeta. Esta abordagem, consubstanciada na Empresa Zeta, foi alvo de atenção mediática o que permitiu chegar a outras potenciais formandas e ganhar notoriedade e credibilidade junto de parceiros e clientes. A combinação do contexto real

de trabalho com uma fase de transição numa *"lógica de emprego protegido é muito importante para as pessoas: ganham essa confiança e muitas delas conseguiram fazer esse salto e foram contratadas depois por outras empresas [...] as pessoas depois acabam por nos dizer isso: 'eu fiz muitas formações, mas não serviram para nada. Vocês aqui deram-me a oportunidade de ter um emprego, de conseguir'" (E1)*. O espaço para errar e poder voltar a tentar é considerado, pela equipa de acompanhamento, como essencial para uma efetiva integração profissional mais perene. A dimensão pedagógica que a Empresa Zeta assumiu constitui o elemento diferenciador face a uma empresa convencional: *"num emprego lá fora, desprotegido, elas não tinham lugar. Porque esse caminho de aprender a relacionar-se com a sua entidade patronal [...] tinha-se de as ir buscar a casa. Isto só pode acontecer num contexto muito protegido, muito peculiar" (E2)*.

### **9.3.3. Impactos da Pandemia da COVID-19**

A equipa do Zeta identifica impactos da COVID-19 para o desenvolvimento do seu trabalho junto das pessoas acompanhadas em duas áreas: i) redução da atividade desenvolvida; ii) necessidade de adaptar ao formato online as respostas formativas e de acompanhamento.

Mesmo antes do início da pandemia, a Empresa Zeta já revelava dificuldades económico-financeiras significativas. Tal, ficou agravado com a pandemia, o que levou ao encerramento da empresa. Neste momento, estão a ser equacionadas alternativas de negócios sociais, mais ligados à produção e comercialização de bens. Todavia, as trabalhadoras foram direcionadas para empresas congéneres e, na sua globalidade, conseguiram integração profissional.

Em termos da necessidade de adaptação das respostas às pessoas acompanhadas, a oferta formativa passou a ser online, com o cuidado de adaptar horários, numa perspetiva de tempo parcial. A título exemplificativo, uma formação direcionada a trabalhar no apoio à comunidade, em funções de apoio à pessoa idosa, é de frequência online de terça a sexta-feira, das 9h30 às 12h30. Por se tratar essencialmente de uma formação com frequência feminina, o curso foi adaptado para uma melhor conciliação com a vida familiar (*Diário de campo – observação de reunião de equipa*). Algumas ofertas formativas ficaram suspensas, sobretudo pela necessidade da componente de formação prática em contexto de trabalho. Em termos de atendimentos, os mesmos mantiveram-se ora por marcação, ora por telefone. Algumas pessoas acompanhadas

conseguiram emprego neste período, nomeadamente em áreas associadas às desinfeções.

## 10. Análise transversal dos estudos de caso

Se atendermos ao perfil geral dos estudos de caso apresentados no capítulo anterior, verificamos que 7 nasceram enquadradas em OES que já desenvolviam intervenções mais generalizadas e após alguns anos criaram respostas específicas na área da empregabilidade. Com efeito, apenas o Alfa e o Lambda pré-existiam à entidade acolhedora, tendo-se fundado enquanto projetos.

As entidades enquadradoras dos estudos de caso nasceram entre 1926 (Alfa) a 2008 (Lambda), apresentando-se com diferentes dimensões em termos de trabalhadores remunerados, desde nenhum (para além daqueles integrados no Alfa) a mais de 100 (Omega). Maioritariamente com forma jurídica associativa (com exceção do Lambda que se constituiu como cooperativa), todas estas entidades enquadradoras dos estudos de casos têm o estatuto de IPSS ou equiparado e duas (Beta e Kapa) acumulam com o estatuto de ONGPD.

Com exceção do Alfa e do Iota que se dedicam exclusivamente ao trabalho de acompanhamento para a inserção profissional de pessoas em situação de vulnerabilidade, os restantes casos integram-se em respostas mais abrangentes para estas pessoas e/ou para outros públicos-alvo. Assim, o financiamento ao qual a equipa de acompanhamento recorre para poder responder às problemáticas da empregabilidade, não é específico. Trata-se, de facto, de um financiamento mais genérico para o apoio social e/ou a intervenção para combater a exclusão social, como é o caso dos protocolos de RSI, os CLDS ou o POAPMC. Nestes casos, as entidades enquadradoras dos casos em estudos, desenvolvem respostas que, podemos classificar de multisserviços dirigidas a públicos variados, desde crianças e jovens a idosos. Todavia, as associações enquadradoras do Alfa, do Beta e do Kapa especializaram-se na intervenção junto de pessoas com deficiência e incapacidade, nomeadamente junto de pessoas com experiência de doença mental.

No que respeita ao perfil geral do público-alvo dos casos, a tabela 29 representa uma classificação simples dos principais grupos-alvo, identificados a partir da análise dos estatutos jurídicos da entidade acolhedora de cada caso. Para seis dos casos, o principal grupo-alvo são as pessoas em situação de desemprego, quatro dirigem-se a pessoas com deficiência (incluindo doenças mentais) e uma a pessoas com comportamento de adição.

**Tabela 29. Principais públicos-alvo dos estudos de caso**

	<b>Principais públicos-alvo</b>
Alfa	Pessoas com deficiência e/ou incapacidade
Beta	Pessoas com experiência de doença mental
Gama	Pessoas em situação de desemprego e risco de exclusão social
Delta	Pessoas em situação de desemprego e grande vulnerabilidade social
Kapa	Pessoas com deficiência e/ou incapacidade+ Pessoas com deficiência e/ou incapacidade
Lambda	Pessoas em situação de desemprego
Omega	Pessoas em situação de desemprego + Pessoas com deficiência e/ou incapacidade + Pessoas em situações de adição
Iota	Pessoas em situação de desemprego e risco de exclusão social
Zeta	Pessoas em situação de desemprego e risco de exclusão social

Fonte: adaptado dos estatutos dos estudos de caso

Apesar de o perfil geral apresentado na tabela 29, a caracterização do público-alvo de cada caso revela-se mais complexo, com multivariáveis. Com efeito, e focando apenas nas características predominantes das pessoas acompanhadas, podemos traçar um perfil-tipo que integra várias características para cada estudo de caso. A título meramente ilustrativo, verificamos, por exemplo, que o Delta acompanha pessoas com perfil predominantemente masculino, com idade superior a 40 anos e, que no Gama o perfil das pessoas acompanhadas é maioritariamente feminino, sendo mães, podendo apresentar algumas problemáticas ao nível da saúde mental. Apesar de um perfil descrito com base categorias formais, como a idade, o sexo, a situação face à saúde, são igualmente identificadas outras características como os percursos de vida escolar e profissional pautados, muitas vezes, por experiências de precariedade e de vai-e-vem entre emprego e desemprego. Destaque para a relação penosa das pessoas apoiadas com a educação e a formação, consubstanciados em discursos perante os profissionais de acompanhamento como *"não me dou bem na escola; a minha cabeça não funciona; nunca consegui; [...] portanto, o problema sou eu"* (Zeta). Acrescem as competências sócio emocionais, enquanto características comuns aos diferentes públicos-alvo, tais como a falta de confiança no mercado de trabalho, no trabalho social e em si: *"É aqui que a pessoa ganha confiança em si própria [...] é para voltar a confiar em si própria, para recomeçar, não é? Esta questão das competências é extremamente importante*

*para isso. Porque as pessoas estão completamente desacreditadas no mercado de trabalho, já não acreditam. [...] E por isso há aqui um descrédito muito grande no sistema, um... e portanto, também situações de comportamento de empresas que não eram as melhores, que não pagavam certas horas [...] há um descrédito muito grande na formação profissional" (Iota). A baixa autoestima e uma autoimagem negativa, também constituem características comuns às pessoas acompanhadas nos diferentes estudos de caso. Associado a percursos de vida marcados por diferentes situações de desvantagem, estes grupos-alvo apresentam um perfil que revela alguma fragilidade emocional. Em alguns casos, estas pessoas não têm um sistema de apoio "é uma população muito instável emocionalmente [...] Já houve aqui um corte muito grande também em termos de família, por causa da idade e porque as relações familiares também, muitos deles se esgotaram" (Omega). Assim, as questões de género constituem igualmente uma dimensão transversal, na medida em que, por um lado, alguns dos casos em estudo acompanham maioritariamente homens (p.e. Delta, Omega) em situação de grande desinserção familiar. Por outro lado, a precariedade tanto nos percursos escolares como profissionais, é agravada no caso das mulheres que "desde que engravidaram, engravidaram consecutivamente e têm habilitações escolares muito baixas... jovens que abandonaram o ensino e tiveram experiências profissionais muito escassas" (Omega).*

Agravado pelas multiproblemáticas das pessoas acompanhadas, os longos períodos de inatividade parecem representar uma característica comum aos públicos-alvo acompanhados pelos casos em análise – *"havia pessoas estavam desempregadas desde mil novecentos e setenta e qualquer coisa [...] mas que iam sobrevivendo porque tinham as suas hortas" (Lambda), bem como um entrave ao processo de reinserção sociolaboral: "Este jovem da cozinha estava há 7 anos em casa, foram 7 anos em que ele passava a ligar a televisão, pouco fazia, na escola não havia qualquer tipo de intervenção com ele, era um jovem... estava na biblioteca todo o dia, e quando eu o recebo em 2014 dou conta das imensas competências que este jovem tem: pessoa muito organizada, muito focado naquilo que é para fazer, hum, cognitivamente [capaz]" (Kapa).*

As equipas de acompanhamento são maioritariamente compostas por um número reduzido de profissionais (entre 1 e 5 pessoas), sendo que nem todo o tempo de trabalho é exclusivamente dedicado ao trabalho na área da empregabilidade (variando entre 30/40% a 100%). Apenas o caso Omega apresenta uma equipa de acompanhamento

mais alargada com cerca de 30 elementos. De notar que também se encontra integrada na organização enquadradora com maior número de trabalhadores.

Em termos de qualificações, os profissionais que desempenham funções de agentes de inserção das pessoas acompanhadas têm grau de ensino superior. Trata-se de um perfil profissional complexo e exigente onde predominam as qualificações/saberes das Ciências Sociais, não havendo, de forma geral uma especialização formativa que se ajuste às responsabilidades desempenhadas. No que respeita à experiência prévia, a maior parte dos entrevistados apresenta trajetórias profissionais em contexto da economia social e/ou com experiências prévias de trabalho com o público-alvo da intervenção. Em alguns casos (p.e. Gama, Zeta), toda a experiência profissional dos entrevistados foi no caso em estudo.

A função de Agente de Inserção caracteriza-se, transversalmente aos diferentes casos, pela coordenação, a intervenção social, a gestão de casos, a prospeção e o acompanhamento. Estes profissionais são *“uma espécie de camaleão”* (Zeta) ao acumularem responsabilidades com diferentes graus de complexidade e autonomia (*multitasking*): *“portanto fazemos aqui um bocadinho dum trabalho em várias frentes”* (Omega). Este desdobramento em tarefas múltiplas foi ainda mais acentuado com o ajustamento da intervenção à distância (por telefone, videochamada ou sessões presenciais restritas e agendadas) devido à pandemia COVID-19. As principais responsabilidades foram categorizadas em quatro áreas, associadas ao ciclo de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade: i) Diagnóstico e definição de plano de acompanhamento; ii) Desenvolvimento de competências; iii) Orientação /aconselhamento vocacional/profissional; iv) Encaminhamento e mediação com diferentes interlocutores.

As competências inerentes ao exercício destas funções podem ser classificadas em três categorias de análise: i) flexibilidade e capacidade de adaptação a diferentes áreas e contextos do acompanhamento; ii) empatia, proximidade e resiliência; iii) conhecimento técnicos de diagnóstico, processos e metodologias de acompanhamento.

No que respeita a primeira categoria de análise, os entrevistados referem a necessidade de *“ter um jogo de cintura mais apurado”* (Delta). A capacidade de adaptação de diferentes situações e pessoas, implica uma disponibilidade para atender às necessidades em diferentes circunstâncias e horários. Esta flexibilidade - referida pela maioria dos entrevistados – integra o processo de acompanhamento e é condição

determinante para um sentimento de maior confiança nos agentes de inserção e no trabalho que estão a desenvolver.

As competências de empatia, proximidade e resiliência são identificadas como essenciais para o desempenho das funções em análise, na medida em que *“as pessoas percebem que nós estamos lá para haver aqui este suporte, nós somos realmente umas ferramentas fiáveis”* (Delta). A resiliência e resistência à frustração, sendo necessário saber perseverar e não desistir face às variadas dificuldades *quotidianas “temos que os saber levar [...] às vezes eles não fazem logo bem a primeira vez, temos que ir lá e voltar a explicar, olha isto não está bem feito, olha faz assim ou não então faz desta maneira, não, não continua bem há aqui qualquer coisa que ainda tens que, qualquer coisinha que tens que melhorar. E saber levá-los desta forma e criar a afinidade e a relação de simpatia com eles, que acho que é o fundamental* (Alfa).

A última categoria respeita a competências mais técnicas, associadas aos conhecimentos de diagnósticos, bem como aos processos e metodologias de acompanhamentos do público-alvo. São identificadas competências ao nível do domínio das metodologias de educação não formal ou informal. Em simultâneo, são referidas competências que têm que ver com o conhecimento do funcionamento do mercado de trabalho e do tecido empregador local *“tentar conhecer e tentar com o tecido empresarial aqui da nossa freguesia [...], poder com eles também aqui haver a possibilidade de novas ofertas de emprego e novos postos de trabalho”* (Omega).

As designações para o serviço prestado especificamente no acompanhamento para a inserção social laboral dos públicos-alvo são variadas, sendo que algum do trabalho desenvolvido não corresponde a um departamento ou serviço específico (p.e. Gama).

Assim, se retomarmos o modelo de análise do campo da Economia Social que se dedica à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, podemos classificar os nossos estudos de caso nas três categorias identificadas, conforme se pode observar na figura 17:

**Figura 17. Enquadramento dos estudos de casos na representação do campo da Economia Social que se dedica à Inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade**



No que respeita aos pressupostos de intervenção, verificam-se tendências comuns a todos os casos, no que respeita à abordagem próxima, humana e igualitária entre profissionais e pessoas acompanhadas. Com efeito, a confiança estabelecida e desenvolvida, é considerada pelos entrevistados com essencial para alcançar uma efetiva abordagem individualizada e centrada nas necessidades e especificidades de cada pessoa acompanhada. Assim, a autodeterminação representa um pressuposto comum aos casos em estudo, nomeadamente através da exploração de potenciais áreas laborais por forma a aferir as capacidades e as apetências (p.e. Alfa, Kapa) de cada pessoa acompanhada, adaptado os itinerários em termos de duração, de resposta, de tipo de acompanhamento. A visão e a perspetiva desenvolvimentista e holística (p.e. Alfa, Beta, Gama, Delta, Iota, Zeta) representam igualmente um pilar da intervenção dos casos em análise. Com efeito, para se conseguir trabalhar a empregabilidade, é necessário assegurar, a montante, outras necessidades:

*“Se há aqui recaída de consumos, se há aqui uma perda de habitação por exemplo, o trabalho da empregabilidade fica parado” (Delta);*

*“as pessoas neste momento não conseguem sequer ter essa recetividade, porque de facto há falta de coisas básicas que não estão a ser colmatadas, e portanto, as pessoas estão a correr atrás, não estão paradas em frente a um*

*“ecrã a ver isto, hum.. e portanto, isto é para outro patamar de confinamento, não é?” (Gama).*

Nesta coconstrução dos processos de trabalho, os profissionais procuram romper com a estrutura rígida, considerada pouco eficaz e normalmente estabelecida no trabalho social. Neste sentido, os casos pretendem constituir-se como facilitadores no acesso às diferentes respostas que a pessoa acompanhada possa precisar (p.e. Delta, Gama, Lambda), numa abordagem de respeito pela individualidade e pela sua privacidade (p.e. Zeta). Tal, consubstancia-se igualmente numa forte articulação entre colegas e com parceiros (p.e. Omega, Lambda, Kapa).

Toda esta abordagem individualizada, decorrente da procura de uma resposta à medida das necessidades múltiplas de cada pessoa acompanhada requer dedicação e tempo. Com efeito, as equipas de acompanhamento procuram respostas sustentáveis e de trabalho digno, apesar das limitações das políticas públicas e do financiamento disponível nesta matéria:

*“as oportunidades que vão tendo são os CEI’s, portanto são de ocupação, portanto situações dum ano, não é? que durante aquele ano, acabam por ficar melhor do que o que estão, mas depois acabam por voltar à medida porque não têm direitos, não têm qualquer direito social depois, portanto são sempre situações precárias” (Omega);*

*“Não há direito a bolsa, é uma questão que temos debatido já há algum tempo, pronto, não há direito a bolsa. Não sei se vão reestruturar isso, por acaba por ser um bocadinho desmotivante para quem está, não receber. Mas também acontece, sobretudo muitas vezes no setor privado, empresas, muitas vezes darem contributos ao estagiário. Ou seja, pagam-lhe assim qualquer coisa, fazem através de um donativo para nós e nós fazemos a transferência para o candidato para eles terem forma de justificar a saída, essa compensação monetária, e compensam o jovem, porque acham, e muito bem, que realmente não é assim muito justo não pagar mais do que isso” (Kapa).*

Reconhecendo a importância do emprego para as pessoas acompanhadas -

*“ter o dinheirinho ao final de mês e puderem sentir que o trabalho deles é compensado, tal como eu, não é, no meu trabalho, eu sinto, esta valorização*

*económica por mais pequena que seja faz ali, dá um boost [de motivação] muito interessante“ (Kapa)*

*“É efetivamente arrancarem e terem uma vida autónoma e serem independentes e de ganharem o seu próprio dinheiro e fazer a sua vida normal [...] de forma autónoma” (Alfa)*

os profissionais dos casos em estudo manifestam preocupações em não *“empurrar” [as pessoas] para o mercado de trabalho” (Delta)*, uma vez que

*“não se vê mudanças a curto prazo, portanto, é preciso fazer um investimento enorme e os resultados começam a ser notórios, se aparecerem, a longo prazo” (Delta)*

*“é muito moroso isto do acompanhamento. Há famílias que estou a acompanhar desde o início do protocolo, há 15 anos, que nunca integraram o mercado de trabalho, nunca integraram uma formação” (Omega)*

*“Não é aquela coisa que temos logo resultado imediato, é aos pouquinhos, é uma conquista, mas é uma dificuldade” (Alfa)*

Apesar da diversidade de abordagem das equipas de acompanhamento, verificam-se algumas tendências no que respeita ao recurso a técnicas de educação não formal (p.e. Delta, Zeta), nomeadamente de educação pela arte (p.e. Omega, Alfa).

O recurso a sessões de acompanhamento individuais constitui a base de trabalho dos casos em estudo. Todavia, a combinação com momento de trabalho grupal é comum, nomeadamente através do reconhecimento e utilização dos grupos de pares, enquanto grupos de interajuda, numa perspetiva próxima à educação de pares (p.e. Alfa, Beta, Gama, Delta, Iota). A integração em grupos, na promoção da interação social e do sentimento de pertença é valorizado. Neste sentido, é privilegiada uma integração na comunidade, em mercado de trabalho competitivo e não protegido (p.e. Beta, Kapa, Gama, Zeta). A (re)ativação de competência e o seu desenvolvimento são então trabalhados em contexto interno, com vista à integração no mercado de trabalho aberto, privilegiando a aprendizagem *on the job* (p.e. Alfa, Kapa, Iota, Zeta).

## **CAPÍTULO V – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E PISTAS DE AÇÃO**

---

Numa triangulação de dados secundários recolhidos através da análise documental, e de dados primários recolhidos através dos estudos de casos, das entrevistas aos informantes privilegiados, bem como das deambulações por experiências espanholas, debatemos, neste capítulo, os resultados à luz do enquadramento teórico.

Numa dialética entre teoria e empiria, através de uma análise crítica, discutimos: i) os modelos de funcionamento do que designamos de WISEs *de facto*; ii) as metodologias de acompanhamento; iii) a defesa do reconhecimento do perfil profissional de Agente de Inserção; e iv) o perfil interseccional de variáveis tangíveis e intangíveis das pessoas acompanhadas. Uma análise de conteúdo transversal aos diferentes dados primários e secundários recolhidos durante a investigação, permite observar e interpretar, à luz da teoria, a diversidade e complexidade do campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal.

Resultante desta discussão, finalizamos o capítulo com um conjunto de orientações, em formato de referencial, para diferentes atores do campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal. Atendendo à abordagem exploratória e qualitativa desta investigação, apontamos pistas de ação para este campo, dirigidas aos seguintes intervenientes: i) a organizações de segundo nível, na sua dimensão de representação do campo; ii) a decisores políticos e legisladores que enformam as políticas e os enquadramentos políticos-legais; iii) a instituições de ensino-aprendizagem; e por fim, iv) aos profissionais que acompanham as pessoas em situação de vulnerabilidade.

## **1. A delimitação e caracterização das WISEs *de facto***

Portugal revela uma tradição de inovação social no campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade que data dos anos 90 do século XX. Esta inovação consubstanciou-se pela importação de boas práticas dos campos - então florescentes - do desenvolvimento local, ao abrigo do programa europeu *Leader* (Iniciativas Locais de Emprego), implementando medidas tais como o mercado social de emprego, empresas de integração laboral, ou redes territoriais para o emprego. No caso específico das WISE - *Work Integration Social Enterprises*, Portugal é um caso único a nível europeu em termos do seu reconhecimento político e jurídico. Como vimos,

entre 1998 e 2015, houve um quadro jurídico para as "Empresas de Inserção", mas este foi abolido no contexto da crise económica e das políticas de austeridade implementadas no país, deixando um vazio jurídico e político neste campo (Ferreira, 2019; Quintão, 2018).

Atualmente, apesar de ter deixado de haver um enquadramento legal para as WISE, os dados recolhidos ao longo desta investigação dão conta, por um lado da necessidade um modelo mais estruturante e estruturador do acompanhamento, e por outro da pluralidade e diversidade de práticas, à medida das necessidades de cada estudo de caso.

Conforme apresentado no capítulo IV dedicado à análise das políticas públicas em vigor em Portugal, pudemos verificar que não existe uma política verdadeiramente integrada para a inclusão social e laboral. Várias medidas de apoio social, formação e/ou emprego coexistem, mas de uma forma fragmentada, muitas vezes com efeitos perversos no enclausurar das pessoas entre o desemprego e experiências curtas em mercados de trabalho informais ou secundários, através de ciclos que são mais viciosos do que virtuosos (Nyssens, 2006; Hespanha et al., 2017).

Ainda assim, conforme evidenciam os dados recolhidos empiricamente nesta investigação, a intervenção das OES neste campo acontece, com recurso a políticas dispersas e fragmentadas, no que é denominado de "*WISE de facto*", ou seja, organizações que integram pessoas vulneráveis para trabalhar utilizando formas legais que não foram concebidas especificamente para este fim. Assim, os nossos 9 casos em estudo, inscrevem-se nesta tradição de organizações que se dedicam, de facto, à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.

É possível distinguir entre os casos que se dedicam a serviços de *counseling* para a empregabilidade e aqueles que paralelamente produzem bens/serviços para inserir as pessoas acompanhadas em respostas produtivas e experiências laborais. Podemos então considerar todos os casos em estudo como *WISE de facto*, por não serem empresas de inserção do ponto de vista legal nem formal, mas inscreverem-se no que podemos classificar como o campo da inserção pela atividade económica, na tradição europeia.

De salientar que as Contas Satélite para a economia social não reconhecem esta área de atividade, pelo que podemos afirmar que se trata de um campo invisível, intervindo assim nas margens das políticas existentes. Esta invisibilidade significa, forçosamente, menos poder negocial, simbólico e económico.

Na ausência de um reconhecimento formal/legal do campo, mas na presença explícita e estrutural de práticas, neste âmbito, consideramos e propomos a inscrição destas organizações, em geral, e conseqüentemente dos nossos 9 casos em estudo em particular, no paradigma emergente de Agências de intermediação (apresentado previamente no capítulo I – ponto 4.2). Tratam-se de organismos intermediários entre a oferta e a procura do mercado de trabalho, sendo especializados nas multiproblemas apresentadas pelas pessoas acompanhadas. O reconhecimento pela comunidade científica destas organizações dá-se num contexto de alargamento das funções associadas à área disciplinar de Recursos Humanos (Bonet et al., 2013).

Para além do papel nuclear nas fases da inserção laboral e do acompanhamento pós-colocação, é ainda atribuído (e reconhecido) aos profissionais que acompanham pessoas em situação de vulnerabilidade o importante papel de sensibilizar os empregadores para a temática da diversidade e da inclusão, a qual ganhou visibilidade com a aprovação da designada Lei das Quotas - Lei n.º 4/2019, de 10 de janeiro. A relevância deste papel emerge do facto de esta mudança de paradigma, a nível internacional e nacional, no envolvimento das entidades empregadoras nas políticas e práticas de inserção laboral de pessoas em situação de vulnerabilidade ainda encontrar dificuldades de aplicabilidade nas práticas dos empregadores (van Berkel, et al. 2017). Os agentes de inserção entrevistados em Portugal destacam que os empregadores revelam desconhecimento face aos grupos-alvo da inserção, manifestando-se, em alguns casos, em preconceito inicial no trabalho conjunto e de intermediação. Os agentes de inserção dos estudos de caso (p.e. Beta, Lambda, Omega, Iota) desempenham, como tal, uma missão na desconstrução dos estereótipos, nomeadamente através do esclarecimento acerca das capacidades das pessoas acompanhadas, bem como dos apoios à contratação. Assumem, como tal, um papel pedagógico e de sensibilização. Apelar à responsabilidade social dos empregadores e/ou advogar pelas vantagens da Diversidade e Inclusão do mercado de trabalho constituem, de facto, papéis desempenhados pelos agentes de inserção, a par do *matching* entre oferta e procura.

O trabalho articulado com o município constitui igualmente uma estratégia de alguns dos estudos de caso (especialmente o Lambda), a par do intenso trabalho de parcerias locais (p.e. Beta, Gama, Kapa, Omega). Neste sentido, os agentes de inserção inseridos nas Agências de intermediação também desempenham funções de mediação entre os diferentes agentes que intervêm, de alguma forma, na problemática.

## **1.2 Considerações sobre as políticas ativas de emprego e do campo da inserção pela atividade económica**

O funcionamento de cada estudo de caso difere, forçosamente, um do outro, de acordo com um conjunto de indicadores. Todavia, e tendo como foco as fontes de financiamento, designadamente aquelas ligadas aos mecanismos apresentados no Capítulo IV da presente tese, verificamos uma multiplicidade de fontes de apoio direto e indireto ao trabalho da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Apesar destas diferenças, a abordagem e o modelo de funcionamento não difere grandemente em cada um dos estudos de caso.

Adicionalmente, independentemente da fonte de financiamento, os diferentes interlocutores auscultados, quer nos estudos de caso, quer os peritos entrevistados, identificam a necessidade de mais financiamento a fim de contratar mais profissionais para apoiar, de forma mais estreita, específica e estrutural as pessoas acompanhadas. Com efeito, a carga burocrática do trabalho de acompanhamento deixa, manifestamente, pouco espaço para responder de uma forma individualizada às necessidades de cada beneficiário. Os entrevistados referiram também que projetos mais estáveis e duradouros, bem como outras medidas de política pública sistemáticas e articuladas, seriam necessários para melhorar o trabalho de acompanhamento e a efetiva inserção das pessoas acompanhadas.

As respostas que se apresentam às pessoas acompanhadas para a sua efetiva inserção laboral, bem como os apoios à contratação existentes são limitados. Com efeito, reproduzem, muitas vezes, trajetórias de emprego em carrossel (Diogo, 2007) e labirintos de vida yô-yô (Machado Pais, 2001), pautados pela precariedade e a intermitência entre atividade e inatividade.

Quando recorrem a mecanismos de formação e de formação prática em contexto de trabalho como estratégias de inserção laboral, os estudos de caso (p.e. Beta, Kapa, Zeta) conseguem adaptar os percursos formativos às necessidades das pessoas acompanhadas. A abordagem formativa constitui, de facto, uma resposta amplamente utilizada e de forma bastante diferenciadas entre os casos. Assim, podemos afirmar que o sistema de formação parece ser suficientemente flexível para ser ajustado a diferentes percursos, de acordo com o modelo de intervenção escolhido de cada estudo de caso. Esta constatação é reforçada no caso das organizações que trabalham com pessoas com deficiência e incapacidade.

Verificamos ainda que, estas Agências de intermediação assumem a forma jurídica de associação ou de cooperativa. Acresce que, associado ao seu funcionamento, e apesar de não ser obrigatório, são detentoras de, pelo menos um de dois estatutos específicos previsto no ordenamento jurídico português – o Estatuto de IPSS e o Estatuto de ONGPD. Tais estatutos permitem aceder às políticas e aos mecanismos de apoio ao trabalho desenvolvido. Todavia não o financiam especificamente. Assim, podemos afirmar que sem enquadramento legal específico (por exemplo de Empresas de Inserção) para o campo da inserção pela atividade económica, estas agências de intermediação da economia social são forçadas a recorrer a projetos financiados e finitos que não respondem, de forma estrutural e sustentável, às necessidades destes públicos (Meira & Martinho, 2021).

Para enfrentar a falta de reconhecimento legal e de apoios específicos, e com o fim da lei sobre as empresas de inserção, um dos casos em estudo (Iota) foi levado a criar uma empresa comercial clássica a fim de alcançar o objetivo da dimensão económica. Todavia, esta empresa não sendo considerada social, não se distingue das que operam no setor lucrativo, pelo que não teve acesso a apoios para o desenvolvido da sua atividade social. Desta forma, e decorrente do paradoxo entre o alcance dos objetivos sociais e económicos, o Iota viu-se obrigado a encerrar a sua atividade, não sendo possível continuar no mercado regular, em concorrência com empresas capitalistas. Com efeito, numa empresa dedicada à inserção de pessoas em situação de vulnerabilidade, não são apenas necessários profissionais das áreas produtivas e da gestão, mas antes de mais, agentes de inserção que assegurem a dimensão pedagógica e social da empresa. Assim, e apesar do sucesso da empresa relativamente à procura, a falta de subsídios para apoiar mulheres que estavam afastadas do mercado de trabalho tornou-se insustentável. Acresce que os profissionais também sentiram dificuldades na dimensão gestonária da empresa, uma vez que a formação de base da equipa é nas áreas das ciências sociais. Como tal, podemos afirmar que o vazio legal representa um grande constrangimento em Portugal.

### **1.3 Da necessidade às dificuldades da inovação social**

As OES têm-se revelado agentes de inovação social em diferentes áreas de intervenção (Borzaga, et al., 2017; Defourny & Nyssens, 2017; Demoustier & Colletis, 2012). Os nossos estudos de caso são paradigmáticos de diferentes dimensões de inovação ora

por necessidade ora por oportunidade. Com efeito, o caráter experimental do trabalho desenvolvido (p.e. Alfa, Lambda, Omega) é identificado como um elemento central da abordagem. Todavia, e justamente por ser inovador, acarreta dificuldades no que respeita ao seu enquadramento e de orientação: *“porque sendo uma resposta atípica, no fundo, nós constituímos aqui no meio duma lacuna, não é? Quer a nível de legislação, quer a nível de estruturas, não é? De entidades, etc. Nós constituímos-nos... sem referência. [...] Não sabemos como nos definir. Porque efetivamente em termos legais não havia uma definição para o nosso projeto”* (Alfa). Estas dificuldades são reforçadas quando acompanhadas de escassez de financiamento para poder implementar formas inovadoras de intervir, ou seja, que extrapolam as respostas típicas enquadradas nos acordos de cooperação com a Segurança Social. Os serviços de apoio à inserção social laboral das pessoas acompanhadas criados pelos estudos de caso que desenvolvem respostas sociais mais abrangentes para estes públicos (p.e. Beta, Gama, Kapa, Zeta) não são enquadrados nas respostas sociais formais protocoladas, pelo que não são especificamente financiadas e não existem orientações por parte da tutela para a sua implementação. Assim, os agentes de inserção encontram soluções por necessidade, todavia as mesmas são desenvolvidas na invisibilidade, por falta de reconhecimento. Consequentemente, o foco no acompanhamento para a inserção laboral não é potenciado como seria necessário e desejável, uma vez que o trabalho destes profissionais é dividido entre várias funções. Decorrente da complexidade das situações vivenciadas pelas pessoas acompanhadas, o trabalho dos profissionais é moroso. Todavia, os entrevistados consideram que a abordagem individualizada e holística encontra barreiras quando confrontada com a obrigatoriedade de cumprimento das metas estabelecidas pelos diferentes financiadores, corroborando o que afirma Castra (2003) sobre o condicionamento nas respostas individualizadas, devido à rigidez dos dispositivos de política pública.

Para fazer face às necessidades das pessoas acompanhadas, alguns estudos de caso (p.e. Delta, Kapa, Zeta) desenvolvem bens e produtos para integrar os beneficiários por via de uma atividade produtiva e simultaneamente tentar encontrar uma fonte de financiamento para esta função específica de agente de inserção. Apesar da inovação nas respostas, os constrangimentos na comercialização dos bens e serviços, bem como na remuneração das pessoas acompanhadas constituem entraves ao desenvolvimento deste modelo. Mesmo com a criação de uma marca registada (Kapa) ou de uma empresa comercial convencional (Zeta), os constrangimentos perante a tutela no que

respeita à conciliação entre os objetivos económicos e sociais da atividade desenvolvida revelam-se obstáculos para poder escalar a atividade.

Acresce que as adaptações que os casos em estudo operacionalizaram, de forma espontânea e célere, para dar respostas às pessoas acompanhadas durante a Pandemia da COVID-19, constituem ainda um reforço da sua capacidade de inovação. Com efeito, as estratégias foram diversificadas e à medida do público-alvo, consubstanciadas, nomeadamente, em ofertas formativas online, atendimentos telefónicos e por videochamadas, sessões grupais em formato virtual, redução do número de pessoas por grupo – e, como tal, multiplicação das sessões grupais -, oportunidades de desenvolvimento de competências digitais, criação de bolsa de candidatos para integrar a Medida de Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e a elaboração de materiais lúdico-pedagógicos de estimulação cognitiva e de ocupação.

## **2 As metodologias de acompanhamento**

Com recurso ao conceito amplo e que tem vindo a profissionalizar-se de “acompanhamento”, afastamo-nos por um lado da abordagem terapêutica e, por outro, delimitamos a abordagem face a conceitos como *coaching*, *mentoring*, *counseling* (Paul, 2020). A abordagem apelidada de “acompanhamento” é utilizada em várias áreas de intervenção social, nomeadamente da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade (Castra, 2003; Ebersold, 2001). Passamos à discussão dos pressupostos e das etapas das metodologias de acompanhamento para a inserção sociolaboral, à luz dos modelos teóricos anteriormente apresentados.

### **2.1 Os pressupostos das metodologias de acompanhamento**

Se atendermos aos três modelos propostos por Pachoud e Allemand (2013), podemos verificar que as metodologias utilizadas nos nossos estudos de caso se enquadram nas várias tipologias. Os casos Beta, Gama, Delta, Kapa Lambda e Iota podem ser enquadrados no modelo de tipo emprego de transição - *transitional employment model* - *Train and Place*. Nestes casos, são propostos programas de desenvolvimento de

competências, essencialmente de competências transversais para a inserção e manutenção de um posto de trabalho no mercado regular de trabalho. Em algumas situações, as pessoas acompanhadas são encaminhadas para cursos de formação de maior duração e, por vezes, focados no desenvolvimento de competências técnicas com vista a uma saída profissional específica.

Os casos Alfa, Delta e Kapa são aqueles que melhor representam o modelo de tipo emprego protegido - *sheltered employment model*. Com efeito, é proporcionada uma vivência laboral num contexto produtivo controlado, na medida em que não segue forçosamente as regras do mercado regular de trabalho, nomeadamente em termos de número de horas de trabalho diárias ou do tipo de relação com o empregador.

O terceiro modelo proposto pelos autores de apoio ao emprego *supported employment model* - *Place and Train* - representa o menos utilizado nas metodologias de acompanhamento dos nossos estudos de caso. Podemos considerar o caso Zeta como aquele que mais se aproxima de um modelo centrado no desenvolvimento de competências em contexto real de trabalho, à imagem da abordagem das empresas sociais de Inserção/WISE.

Acresce que alguns casos recorrem a modelos mistos, ora de tipo emprego protegido, ora de tipo emprego de transição (p.e. Delta, Kapa).

Independentemente do modelo utilizado pelos casos, os pressupostos da metodologia de acompanhamento constituem elementos centrais e comuns. Seguimos a proposta de Paul (2020), a qual sistematiza o contributo de vários autores<sup>33</sup> em torno de um conjunto de pressupostos com vista à procura de crescente autonomização das pessoas acompanhadas. A autora identifica os seguintes pressupostos: 1) Dispositivo relacional que visa a paridade; 2) Princípios éticos definidos – não se substituir à pessoa acompanhada, respeitar as suas escolhas; 3) Abordagem personalizada – renunciando a métodos standard; 4) Postura fluída e adaptada a cada pessoa acompanhada; 5) Perspetiva de ação adaptada à situação e ao contexto; 6) Subjacência de um questionamento reflexivo; 7) Quadro institucional de referência (Paul, 2020, p. 43).

Na tabela 30 sistematizam-se os pressupostos da metodologia de acompanhamento dos nossos casos em estudo, operacionalizando a proposta de Paul (2020):

---

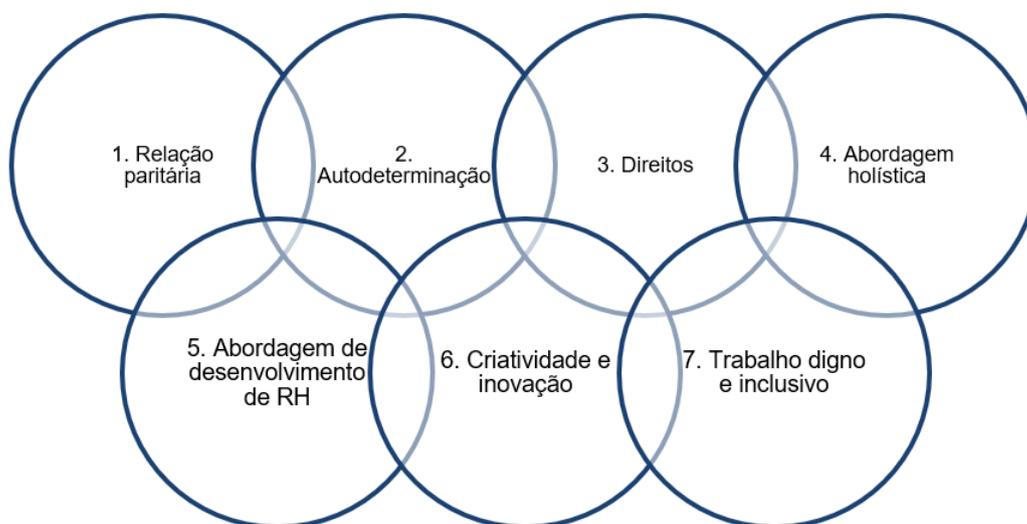
<sup>33</sup> Para maior desenvolvimento, consultar *La Démarche d'accompagnement* de Maela Paul (2020), obra na qual a autora sistematiza os contributos de autores como de Robertis, Astier, entre outros.

**Tabela 30. Aplicação da proposta de Paul (2020) acerca dos pressupostos do acompanhamento aos estudos de caso**

<b>PRESSUPOSTO</b>	<b>OPERACIONALIZAÇÃO</b>
Dispositivo relacional que visa a paridade	Relação de proximidade, humana e igualitária entre profissionais e pessoas acompanhadas. Relação de confiança e de respeito pela privacidade.
Princípios éticos definidos – não se substituir à pessoa acompanhada, respeitar as suas escolhas	A autodeterminação, nomeadamente na exploração de potenciais áreas laborais. Respeito pela individualidade e pela privacidade. Foco na coconstrução dos itinerários
Abordagem personalizada – renunciando a métodos standard	Foco no incentivo para a exploração de capacidades e apetências
Postura fluída e adaptada a cada pessoa acompanhada	Adaptação dos itinerários em termos de duração, de resposta, de tipo de acompanhamento.
Perspetiva de ação adaptada à situação e ao contexto	Perspetiva holística, tendo em conta que o trabalho em torno da empregabilidade é indissociável das outras dimensões da vida da pessoa.
Subjacência de um questionamento reflexivo	Foco em atendimentos individuais, com recurso à técnica da entrevista.
Quadro institucional de referência	Procura de um quadro institucional e orientador das diferentes práticas profissionais

Com base no modelo de Paul (2020), bem como nos dois tipos de abordagens complementares propostos por Burgi (2006) de uma atitude realista e uma atitude humanista, apresentamos uma proposta assente nos pressupostos das metodologias de acompanhamento utilizadas nos 9 estudos de caso. Assim, em jeito de apropriação dos modelos apresentados, nos quais as tendências nacionais se enquadram (como é o caso da individualização das medidas mencionado por Hespanha, 2008) sistematizamos os pressupostos mais recorrentes das metodologias de acompanhamento dos casos em estudo, conforme se pode observar na Figura 18.

**Figura 18. Pressupostos do acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral**



Baseado numa abordagem indutiva, passamos a apresentar cada um dos pressupostos que integram esta sistematização, na certeza, porém, da existência de sobreposições, interações e interdependências entre os sete pressupostos. Os quatro pressupostos da linha superior da figura são semelhantes aos modelos teóricos apresentados.

Assim, o primeiro diz respeito à relação humana, paritária e de confiança entre agente de inserção e pessoa acompanhada. A título exemplificativo, uma das formas de operacionalizar este pressuposto é pela ausência de emissão de juízos de valor pelas escolhas/circunstâncias de vida da pessoa acompanhada: *“Há famílias que estou a acompanhar desde o início do protocolo, há 15 anos, que nunca integraram o mercado de trabalho, nunca integraram uma formação. Vão tendo, isto acredito, vão tendo aqui algumas atividades irregulares, de biscates, porque algumas famílias só por aí é que conseguem sobreviver. Não é através do RSI que uma pessoa sobrevive (E6 – Omega).*

O segundo pressuposto foca-se na promoção da Autodeterminação da pessoa acompanhada, nomeadamente na exploração de potenciais áreas laborais e coconstrução dos itinerários de inserção. Podemos assim, afirmar que a atitude dos profissionais pode ser considerada essencialmente humanista, na assunção de Burgi (2006). Todavia, também é realista, na medida em que os agentes de inserção reiteram que, em algumas situações, a empregabilidade não constitui uma real possibilidade. Nesses casos, o papel dos profissionais é justamente apoiar a pessoa acompanhada na gestão das suas expectativas. A abordagem centrada nos direitos das pessoas,

afasta-se da “carga caritativa e policial” (Hespanha, 2008, p. 6) do trabalho de acompanhamento. Tal significa igualmente o reconhecimento da multidimensionalidade das problemáticas e da necessidade de articulação com os diferentes parceiros locais.

O terceiro pressuposto respeita aos direitos da pessoa acompanhada, nomeadamente o direito à sua individualidade e privacidade, através de respostas personalizadas e à medida das necessidades de cada pessoa e articulando com os diferentes parceiros. Trata-se de facilitar um conjunto de recursos à pessoa acompanhada: *“esse aspeto de estar ao lado da pessoa e depois nenhuma de nós em princípio vai complicar. Ou seja, se a pessoa está com dificuldade nós vamos procurar ajudar. Se não soubermos, vamos procurar saber onde e, portanto, evitamos que a pessoa anda encaminhada de um sítio para outro sítio, para outro sítio, ou seja, procuramos facilitar esse processo de recolher informação de passar a informação à pessoa e muitas das vezes [...] traduzir a informação seja às vezes a informação não é acessível a toda a gente e é também preciso traduzi-la”* (EE – Lambda). A abordagem centrada nos direitos pretende, ainda, (re)transpor para a pessoa acompanhada o poder de agir sobre a sua vida.

O quarto pressuposto assenta na abordagem holística tendo em conta que o trabalho em torno da empregabilidade é indissociável das outras dimensões da vida da pessoa.

Se os quatro primeiros pressupostos encontram correspondência com a literatura citada, verificamos que os restantes três parecem constituir preocupações específicas dos agentes de inserção dos casos em estudos. Com efeito, a abordagem de Desenvolvimento de RH prende-se com a ideia de transição, com foco na identificação das capacidades de cada pessoa, ou seja, “on the resource that humans bring to the success equation” (Swanson & Honton, 2008, p. 3). O desenvolvimento revela-se um processo desafiante de mudança, o qual tanto pode incluir ganhos como perdas. Assim, facilitar o desenvolvimento da pessoa acompanhada implica sempre uma perspetiva sistémica, abrangendo dimensões emocionais, sociais e cognitivas, numa assunção de desenvolvimento profissional contínuo (Lammintakanen et al., 2008).

O sexto pressuposto relaciona-se com a criatividade e inovação nas respostas à pessoa acompanhada, extrapolando o enquadramento formal das políticas aplicáveis. Com efeito, o trabalho dos agentes de inserção não se cinge aos trâmites da política na qual se enquadra, sendo respostas sobretudo de necessidade que são criadas e não um standard resultante das orientações políticas. Tal pressuposto relaciona-se com a individualização das medidas, a qual encerra o desafio da discricionariedade identificado por Hespanha (2008). Com efeito, a margem de manobra das respostas

deixa espaço, quando corre bem, para inovar e responder às necessidades individuais, mas, quando corre mal, pode existir o risco de enviesamentos e preconceitos dos próprios agentes de inserção.

O último pressuposto diz respeito à efetiva defesa por um trabalho que seja digno e inclusivo para as pessoas acompanhadas. Com efeito, o trabalho em torno do efetivo *matching* entre oferta e procura tem por objetivo por um lado, assegurar a manutenção do emprego e, por outro, assegurar a satisfação profissional pela inserção num posto de trabalho e numa organização que se adequa à pessoa acompanhada (e vice-versa). A recusa por participação da criação de um submercado de trabalho, conforme os resultados de estudos anteriores demonstram (Hespanha e Caleiras, 2017), constitui uma preocupação dos agentes de inserção. Nos casos em estudo, verifica-se uma procura por efetivar vínculos contratuais com as entidades empregadoras, mas através de uma inserção profissional sustentável e não precária: *"Estas coisas da responsabilidade social são sempre muito bonitas, mas o que nós vemos (risos), aquilo com que nos temos deparado é que realmente há uma grande retração do tecido empresarial no que diz respeito a contratações que sejam contratações efetivas, não é? que não sejam baseadas num vínculo precário, porque infelizmente a precariedade é norma, hoje em dia. Nós tentamos sempre ir um pouco, combater um pouco essa ideia e reforçar esta questão de haver um vínculo mais sólido, [...] também passar essa informação sobre alguns apoios à contratação que o Estado disponibiliza para que possam integrar estas pessoas" (E2 Caso Iota)*. Este trabalho também se faz na relação de confiança com os empregadores. Com efeito, muitos deles tornam-se parceiros da Agência de intermediação, apoiando o trabalho, mas também usufruindo de um acompanhamento ao longo de todo o processo. Finalmente, é ainda indissociável do contexto de políticas públicas. Com efeito, as respostas dadas pelos agentes de inserção serão tanto mais eficazes e eficientes quanto maior enquadramento e, como tal, recursos, puderem ter para levar a cabo esta tarefa complexa que é a da inserção sociolaboral de pessoas afastadas do mercado de trabalho.

Verificamos, ainda, que, de acordo com a proposta de Paul (2020), o questionamento reflexivo e o quadro institucional de referência não constam da nossa proposta, uma vez que constituem os pressupostos menos recorrentes nos casos em estudo. Com efeito, apesar de ser referido o recurso à técnica da entrevista, à imagem do que acontece noutros contextos (Burgi, 2006), não verificamos um aprofundamento e a procura da arte de levar a pessoa a questionar-se (Paul, 2020). No que respeita ao quadro

institucional de referência, verifica-se uma tentativa de orientar pressupostos comuns às diferentes áreas de intervenção, nomeadamente com a criação do grupo de trabalho do Omega. Todavia, esta dimensão ainda se mantém residual no quadro geral dos pressupostos. Estes dois pressupostos serão, assim, integrados no referencial que iremos propor no ponto 5.4. deste capítulo, dirigido aos agentes de inserção. Acresce que, conforme analisado no ponto 7.3. do capítulo IV desta tese, relacionado com o lugar do acompanhamento nas políticas públicas e privadas, as orientações formais para o desempenho das funções de agente de inserção são escassas. Se existem, ainda que de forma muito residual, algumas orientações nos passos a seguir, os pressupostos estão praticamente ausentes no desenho destas políticas.

## **2.2 As fases do processo de acompanhamento**

Ainda que o vocábulo de itinerário de inserção não conste do léxico dos agentes de inserção entrevistados, recorrendo sobretudo ao conceito de projeto de vida, optamos nesta investigação por assumir o conceito associado à literatura e às práticas das *WISE* (Burgi, 2006; Marhuenda, 2018). A nível internacional, e com especial foco nos países vizinhos de Espanha e França, as políticas específicas de inserção pela atividade produtiva de pessoas em situação de vulnerabilidade, estabeleceram não apenas um novo vocabulário, como etapas e práticas associadas. Nesta investigação, seguimos de perto esta tradição, fundindo-a com o léxico da área disciplinar de Recursos Humanos, tendo analisado as metodologias de acompanhamento dos 9 estudos de caso, em torno das seguintes fases: 1) Encaminhamento/Recrutamento; 2) Diagnóstico; 3) Implementação do plano de ação; 4) Inserção laboral; 5) Pós-colocação.

Apesar das diferenças nos recursos que os agentes de inserção afetam ao trabalho específico de acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção social laboral, verificamos uma consistência na metodologia utilizada. Em contrapartida, o tipo de financiamento interfere no tempo dedicado especificamente ao acompanhamento para a inserção no mercado de trabalho. Com efeito, este tempo de dedicação é mais elevado nos projetos específicos (p.e. Alfa), do que nas respostas na área mais vasta da empregabilidade (p.e. Lambda) e ainda mais do que nos serviços inseridos em organizações dedicadas genericamente à inclusão social (p.e. Kapa). O facto de não existirem políticas articuladas e específicas para a inserção através de uma atividade económica, como foi o caso das empresas de inserção, faz com que o trabalho

dos profissionais seja, muitas vezes, dividido entre um conjunto de funções (psicólogo, assistente social, coordenador de projeto, agente de inserção). Todavia, a metodologia utilizada pelos agentes de inserção apresenta semelhanças significativas. Uma delas, e conforme apresentado no ponto anterior, é, desde já, um quadro comum de referência, assente nos pressupostos apresentados. Relativamente às etapas, verificamos alguma regularidade das práticas exercidas nos estudos de caso. A combinação de um trabalho de atendimentos individuais, com sessões coletivas de (re)ativação de competências e ainda espaços de trabalho interpares, constituem os elementos centrais da metodologia de intervenção dos casos em análise.

**Figura 19. Metodologia de acompanhamento**



A Figura 19 procura representar graficamente algumas das regularidades encontradas nos estudos de caso, em torno da metodologia de acompanhamento. Tendo como elemento central o plano individual coconstruído com a pessoa acompanhada, observamos que o atendimento individual e a proposta de sessões coletivas estão presente em todos os casos em estudo, focam-se no diagnóstico das competências, bem como na (re)ativação de competências para a empregabilidade. Este trabalho

coletivo é potenciado, em alguns dos casos (p.e. Beta, Gama, Delta, Iota), com uma perspectiva de *peer system support*, ou seja, de educação de pares que potencia as relações sociais e permite a partilha de estratégias com pessoas que estão a viver situações semelhantes e que podem, por isso, apoiar de uma forma complementar o trabalho desenvolvido pelo Agente de inserção. Já em contexto real de trabalho, por via de estágios, de atividades socialmente úteis (ASU) ou de emprego, a pessoa acompanhada continua a ser apoiada pelo seu agente de inserção, bem como por uma pessoa da entidade empregadora que assume uma função orientadora, de tutor ou mentor. A metodologia de acompanhamento integra, em vários casos (p.e. Alfa, Beta, Kapa, Omega, Zeta), e paralelamente, a articulação com os contextos da pessoa acompanhadas, quer com familiares e/ou pessoas significativas, quer com parceiros institucionais, nomeadamente com entidades formativas e empregadoras. Nestes contextos, e pela importância da relação com as entidades acolhedoras (dos estágios, das ASU, de emprego), o agente de inserção também acompanha paralelamente a pessoa responsável por acompanhar o utente.

As principais variações verificadas prendem-se com: i) as práticas de acompanhamento pós-colocação, que podem ser formais ou informais, mas sempre escassas; ii) a duração do acompanhamento que pode variar entre dois e dezoito meses; iii) os procedimentos de monitorização e avaliação do processo, os quais também se encontram mais ou menos formalizados, mas constituem em muitos dos casos, elementos que os agentes de inserção consideram poder ser aperfeiçoados.

Conforme podemos verificar, a metodologia de acompanhamento utilizada nos estudos de caso integra elementos claros do que definimos como o trabalho das Agências de Intermediação, assumindo especificamente papéis específicos da área de Recursos Humanos. Com efeito, as entidades empregadoras podem recorrer a estas Agências, as quais nas suas funções de recursos humanos (Bonet et al., 2013), irão apoiá-las no processo de recrutamento e seleção, bem como no acompanhamento pós-colocação assegurando não apenas o acesso ao emprego, mas também o sucesso.

### 3 Agente de inserção: um perfil profissional complexo com desafios de profissionalização

Face à apresentação dos resultados dos capítulos anteriores no que respeita ao perfil do designado Agente de Inserção, podemos afirmar a tendência de emergência e consolidação deste perfil profissional, pela regularidade de respostas em termos de qualificação, experiência, responsabilidades e competências para o desempenho da função. Com efeito, corresponde a uma atividade profissional e não a uma atividade amadora, consubstanciada num conhecimento específico (Gonçalves, 2005; Rodrigues, 1997). Na tabela 31, procuramos representar a nossa proposta para o reconhecimento do perfil profissional do Agente de Inserção, em termos da formação para o exercício da função, da experiência anterior, das principais responsabilidades e das principais competências necessárias.

**Tabela 31. Perfil profissional do Agente de Inserção baseado nos estudos de caso**

<b>Formação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Qualificação superior, nas áreas das ciências sociais</li><li>- Ausência de formação especializada</li><li>- Formação complementar em áreas adjacentes e/ou nos procedimentos administrativos e de prestação de contas ao financiador</li></ul>
<b>Experiência profissional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Trajetórias ligadas à intervenção social em OES</li><li>- Trajetórias ligadas à intervenção social junto de pessoas em situação de vulnerabilidade</li><li>- Experiência prévia de voluntariado</li></ul>
<b>Principais responsabilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Diagnóstico, definição e implementação do plano de acompanhamento</li><li>- (re)Ativação de competências sociais e transversais</li><li>- Orientação/aconselhamento vocacional/profissional</li><li>- Encaminhamento e mediação com diferentes interlocutores</li><li>- Acompanhamento de GDRH nas entidades empregadoras</li></ul>
<b>Principais competências</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Flexibilidade e capacidade de adaptação a diferentes contextos e de acompanhamento das áreas sociais e laborais</li><li>- Empatia, proximidade e resiliência</li></ul>

- Conhecimentos técnicos de diagnóstico, processos e metodologias de acompanhamento
- Conhecimentos acerca do funcionamento do mercado de trabalho e da procura ativa de emprego

Apesar de revelar grande complexidade e apresentar características diferenciadoras de outros perfis profissionais já reconhecidos - quer pelo tipo de públicos e contextos de intervenção – “[sendo] uma espécie de camaleão” (EE - Zeta) -, quer pelas competências socioemocionais necessárias para o exercício da função<sup>34</sup>, e dos conhecimentos técnicos e metodológicos dos ciclos de projetos e de processos de acompanhamento - ainda não preenche todos requisitos sistematizados por autores como Gonçalves (2005) e Rodrigues (1997) para ser considerado uma profissão. Com efeito, e retomando essa sistematização, verifica-se uma especialização de serviços, mas a criação de associações profissionais, que fixam os padrões deontológicos para o exercício da profissão, e sobretudo uma oferta formativa especializada não acontece.

O reconhecimento que a função de acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade é complexa e implica o domínio de competências específicas, parece constituir um resultado claro da nossa investigação. Todavia, as pessoas auscultadas identificam lacunas na formação de base para o desempenho desta função que requer competências diversificadas, entre elas, de diagnóstico psicossocial dos públicos em situação de vulnerabilidade, por um lado, e de construção e aplicação de instrumentos de monitorização de resultados, por outro.

Podemos ainda observar que são incipientes orientações específicas para o desempenho da função, sendo identificado pelos entrevistados que a aprendizagem se faz através da experiência *“Nós vamos aprendendo com a experiência [...] depois a gente vai aplicar [...] os nossos conhecimentos e [...] vamos delineando mesmo ao nível de instrumentos de trabalho, de documentos, que vamos adaptando, elaborando”* [E3 – Kapa]. Os entrevistados não se sentem suficientemente orientados no trabalho

---

<sup>34</sup> Apesar das competências socio emocionais identificadas para o exercício da função, tais como a empatia, a resiliência, a flexibilidade e a capacidade de adaptação constituírem competências transversais para o desempenho de grande parte das profissões da atualidade (EC, 2016; WEF, 2020), verificamos que assume um lugar central no desempenho da função de Agente de Inserção. Com efeito, apesar das competências serem partilhadas por uma variedade de outros perfis profissionais, os estudos em análise revestem-se de um carácter específico profundamente correlacionado com o fenómeno complexo das múltiplas vulnerabilidades vivenciadas pelo público-alvo que o Agente de Inserção acompanha.

desenvolvido e nos instrumentos produzidos. Face a estas dificuldades, alguns profissionais procuram respostas, ainda que não sendo à medida das suas necessidades, que constituem uma orientação para o desempenho da função: *“A primeira coisa que eu fiz depois de decidirmos que eu estaria trabalhar mais a empregabilidade foi ir à cidade das profissões e ver os Workshops que lá existem e tenho estado a participar em alguns, pronto, que apesar de serem muito direcionado para quem está a procura de emprego eu acabo por recolher ali um conjunto de indicações que me ajudam depois também a dar indicações para tudo que é orientação, ou seja, não é se calhar a formação mais adequada porque não estão a ser trabalhadas ali as competências dos técnicos, mas é, pronto, dentro daquilo que me está mais próximo neste momento, onde eu consigo ir beber aqui alguma experiência [...] pronto, eu sinto muito essa necessidade. Porque acaba as vezes, por ser um trabalho também muito baseado na nossa experiência laboral, não é, pronto, um bocadinho isso e para este público em concreto”* [E2 – Delta].

Constatamos, de acordo com os resultados apresentados, que não existe uma formação específica ajustada aos contextos de intervenção, ao contrário do que acontece noutras realidades internacionais: *“Há países que têm efetivamente mestrados ou pós-graduações ou inclusive sociedades de profissionais e associações profissionais que proporcionam formação especializada, ou pós-graduações ou mestrados ou mesmo doutoramento, em que efetivamente o foco de intervenção é o aconselhamento. Depois há países, como o nosso caso, em que nós não temos, ainda não temos o desenvolvimento, temos alguns lives, não é? Mas não temos a profissão com um grau de desenvolvimento tão consolidado como por exemplo o Reino Unido e a Irlanda, não é?”* [Informante privilegiado 2 da área do *counseling*].

A análise efetuada à Classificação Portuguesa das Profissões evidenciou o reconhecimento de profissões que apresentam descritivos funcionais que se aproximam ao perfil profissional de Agente de Inserção, nomeadamente as de Técnico da área do emprego, Técnico de nível intermédio de apoio social e Especialista em Recursos Humanos. Porém, e após a análise dos resultados do nosso trabalho empírico, constatamos que estas categorias profissionais não exemplificam e também não certificam a natureza e conteúdo do trabalho realizados pelos agentes de inserção.

Apesar de algumas das principais responsabilidades poderem ser partilhadas com as profissões de Técnico de Nível Intermédio de Apoio Social e de Especialista do Trabalho Social, como é o caso das atividades de encaminhamento para outros serviços, desenho de planos de ação ou ainda promoção de sessões individuais e coletivas, verificamos

que a dimensão da empregabilidade está ausente destes descritivos profissionais. No que respeita às profissões de Técnico da Área do Emprego e de Especialista em Recursos Humanos, são mencionadas responsabilidades como a definição do perfil do candidato, o *matching* entre oferta e procura, ou ainda o aconselhamento para oportunidades de emprego, todavia sem atender à dimensão social associada à integração laboral. Por um lado, as profissões sociais não integram a dimensão profissional do trabalho desenvolvido pelos agentes de inserção e, por outro, as profissões ligadas aos Recursos Humanos não integram a dimensão social correspondente ao perfil de Agente de inserção. Assim, podemos afirmar que as profissões existentes não dão conta da complexidade da função de acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral.

Nos casos analisados, e no que aos desafios sobre o nível da profissionalização da função dizem respeito, constatam-se perfis profissionais e estratégias de inserção heterogéneos, uma tendência de adaptação ao contexto e aos seus públicos. No entanto, a sistematização destes perfis e estratégias é fundamental para a experimentação e replicação contextual destes perfis emergentes, no sentido da promoção e reconhecimento destas práticas.

#### **4 Multidimensionalidade de perfis do público-alvo**

Conforme debatido no enquadramento teórico<sup>35</sup>, desde as teorias clássicas sobre a vulnerabilidade social, aos estudos mais recentes, bem como à regulamentação europeia, podemos verificar algumas tendências no que diz respeito aos perfis do público-alvo. De facto, as características que classificam os grupos vulneráveis apenas têm em conta dimensões tangíveis tais como idade, sexo, nacionalidade e etnia. Alguns autores (Capucha, 2019; Kirton & Greene, 2022) integram já o importante contributo da teoria da interseccionalidade na sua análise e categorização em torno de categorias burocráticas que classificam as situações de vulnerabilidade.

O que a nossa investigação revela é a coexistência de categorias tangíveis e intangíveis de caracterização dos perfis dos público-alvo acompanhados pelos profissionais dos

---

<sup>35</sup> Ver capítulo I – ponto 3.2. Da dificuldade de delimitação do conceito de pessoas em situação de vulnerabilidade

casos. Importa clarificar que classificamos como intangíveis um conjunto de características identificadas pelos agentes de inserção, as quais ainda não se encontram mensuráveis, nomeadamente em termos de critério de acesso a políticas públicas e privadas.

Para as categorias tangíveis, reunimos as características administrativas, tais como idade, sexo, etnia<sup>36</sup>, estatuto profissional, deficiência, ter experiência de doença mental e/ou ser beneficiários de assistência social. Quando questionados sobre o perfil das pessoas que acompanham, os agentes de inserção nunca se limitaram a uma categoria única, sempre numa perspetiva interseccional e nunca limitado a características tangíveis. Foram utilizadas dimensões diversificadas, interseccionadas para definir este perfil complexo que é o das pessoas, que se encontram num lugar de invisibilidade social, acompanhadas pelos agentes de inserção. Assim, não parece possível homogeneizar um único perfil, dada a diversidade de grupos e indivíduos que vivem sob esta "invisibilidade".

São identificadas trajetórias de emprego em carrossel (Diogo, 2007) e em yô-yô (Machado Pais, 2001), experiências laborais na economia informal, bem como percursos de longa inatividade - *"experiências de seis meses, um ano, certo? E períodos muito longos fora do mercado de trabalho que tornam, bem, ao nível do currículo, pouco atrativos, por exemplo"* (E2 - Delta). São ainda reconhecidos percursos escolares e profissionais pautados pela precariedade e, especificamente, as mulheres que *"desde que engravidaram, engravidaram consecutivamente e têm habilitações escolares muito baixas... jovens que abandonaram o ensino e tiveram experiências profissionais muito escassas"* (E2 - Omega).

As competências sócio emocionais são também comuns na definição do perfil das pessoas acompanhadas. De facto, características como a desmoralização (Castel, 2003), a falta de confiança no mercado de trabalho, no trabalho social e nas próprias pessoas são frequentemente mencionadas pelos entrevistados: *"É aqui que a pessoa ganha confiança em si própria [...] é para voltar a confiar em si própria, para recomeçar, não é? Esta questão das competências é extremamente importante para isso. Porque as pessoas estão completamente desacreditadas no mercado de trabalho, já não acreditam. [...] E por isso há aqui um descrédito muito grande no sistema, um... e*

---

<sup>36</sup> De salientar que em Portugal, e ao contrário de outros países, não existe recolha de dados étnico-raciais oficiais para efeitos de caracterização socio-demográfica da população.

*portanto, também situações de comportamento de empresas que não eram as melhores, que não pagavam certas horas [...] há um descrédito muito grande na formação profissional" (E2 - Iota). Também a baixa autoestima e uma autoimagem negativa, especialmente no que respeita à relação das pessoas apoiadas com a educação e a formação, com discursos como "não me dou bem na escola; a minha cabeça não funciona; nunca consegui; [...] portanto, o problema sou eu" (E1 - Zeta). Associado a percursos de vida marcados por diferentes dificuldades, o grupo-alvo apresenta um perfil que revela alguma fragilidade emocional. Alguns deles não têm um sistema de apoio "é uma população muito instável emocionalmente [...] Já houve aqui um corte muito grande também em termos de família, por causa da idade e porque as relações familiares também, muitos deles se esgotaram" (E5 - Omega).*

Propomo-nos encarar a vulnerabilidade como um fenómeno que resulta, como se ilustra na Figura 20, da intersecção de variáveis tangíveis e intangíveis. As variáveis tangíveis são aquelas que dizem respeito a questões sociodemográficas, com uma probabilidade reduzida de serem alteradas, ou condições categorizadas por emprego e proteção social, nomeadamente: Idade, Nacionalidade, Género, Etnia, Nível de educação mais baixo, Situação perante o emprego, Beneficiário de apoios sociais, Deficiência e incapacidade, e experiência de Doença Mental.

As variáveis intangíveis são aquelas que resultam de experiências subjetivas e são capturadas por uma abordagem mais qualitativa (através de observação direta e de entrevistas), tais como trajetórias de vida, emoções, expectativas e medos sobre o futuro, nomeadamente: alta inatividade, precariedade no trabalho, dificuldades de aprendizagem, baixa autoestima, falta de confiança no sistema, fragilidade emocional. Estas variáveis foram as mais identificadas pelos agentes de inserção. Ao retomarmos a proposta de Carmo *et al* (2021), verificamos que os percursos das pessoas acompanhadas, inscrevem-se essencialmente na tipologia quatro – percursos marcados pela rotatividade não enquadrada. Com efeito, e sendo reconhecido como o perfil “mais problemático” (Carmo *et al*, 2021, p.89) dos quatro propostos, é marcado pela instabilidade profissional, rotatividade entre períodos de inatividade e atividade, muitas vezes desenvolvida em contexto informal, ou seja, sem proteção social. Com base nos percursos das pessoas acompanhadas, poderíamos acrescentar um quinto grande modelo, que designamos de percursos marcados pela invisibilidade. Com efeito, algumas pessoas acompanhadas não pertencem a nenhum dos quatro perfis proposto por Carmo *et al* (2021), encontrando-se à margem do mercado de trabalho. Pautam-se por períodos de inatividade muito significativos e por experiências laborais que não os



Os resultados da nossa investigação demonstram que existem variáveis sociodemográficas (níveis de qualificação, sexo, idade, estatuto profissional, etnia, e saúde física e mental) que apontam para uma maior propensão para situações de vulnerabilidade. As dimensões tangíveis que explicam a vulnerabilidade estão estreitamente associadas aos ciclos económicos, conforme apontado por Diogo (2021), e as dimensões intangíveis estão associadas à intersecção de diferentes fatores sociais, culturais e económicos. Paralelamente, existem dimensões intangíveis identificadas pelos agentes de inserção que não só corroboram algumas das variáveis tangíveis, mas também revelam outros elementos que caracterizam estes grupos-alvo. Esta propensão é ainda mais evidente através do cruzamento de variáveis, através de uma perspetiva intersectorial.

Uma das regularidades encontradas em ambos os estudos é que, nas dimensões intangíveis da vulnerabilidade, a fragilidade e/ou ausência de competências sociais e emocionais são mais frequentemente relatadas. A utilização que as pessoas acompanhadas fazem do seu tempo no quotidiano é marcado pela necessidade de uma procura constante e morosa de estratégias de sobrevivência e/ou de complemento de apoios sociais: *“É importante equacionar que estas pessoas, em situações de carências, designadamente financeiras, precisa de um tempo significativo para atender à procura de alternativas de subsistência ou para atender às necessidades de cuidado da família, não sendo possível delegar estas tarefas (contratando serviços), ao contrário do que acontece com pessoas em situação de maior estabilidade laboral”* (EE – Zeta). De salientar que, durante a pandemia por COVID-19 e decorrente do agravamento das condições de vida de várias pessoas acompanhadas nos diferentes casos em análise, esta emergência revelou-se ainda mais premente. Com efeito, e à imagem dos resultados da investigação de Carmo e D’Avelar (2020) sobre a utilização do tempo em vidas suspensas pelo desemprego, é necessário encontrar formas compensatórias para fazer face às necessidades familiares quotidianas. Assim, o tempo é dividido entre a procura de emprego, a comparência nos atendimentos agendados nos serviços de acompanhamento das Agências de Intermediação, a comparência nos serviços sociais de apoio alimentar e de emergência, bem como os biscates e trabalhos pontuais, a par das obrigações familiares de cuidado a descendentes ou ascendentes, sobretudo no caso das mulheres. Com efeito, o género permanece um fator diferenciador no que respeita às situações de vulnerabilidade, bem como às efetivas oportunidades de trabalho. Por um lado, verificamos alguma tendência no perfil masculino de pessoas acompanhadas sem retaguarda familiar, sobretudo nos casos de adições e/ou de

situações de sem abrigo. Por outro, a tendência para um perfil feminino com maiores restrições no acesso e manutenção de postos de trabalho, sobretudo pela dificuldade de conciliação da vida profissional e familiar – *“No caso das mulheres sozinhas que têm filhos, que precisam do apoio para as crianças, para deixar as crianças a horas na escola, mas também chegarem ao trabalho”* (E1 – Zeta).

Embora as dimensões tangíveis da explicação da vulnerabilidade social sejam relevantes, as dimensões intangíveis assumem maior importância no discurso dos trabalhadores sociais para descrever estes grupos-alvo. As entrevistas revelam também que a intervenção dos agentes de inserção se centra principalmente nas dimensões intangíveis, uma vez que estas constituem dimensões que podem ser mutáveis. Com efeito, a corroborando a afirmação de Chiuccini (2020), é sobre as variáveis intangíveis que existe maior margem de manobra para intervir para acompanhar no sentido de uma mudança.

De salientar ainda que a caracterização destes grupos-alvo não se limita a definir situações de vulnerabilidade, mas também dimensões positivas como a resiliência e a criatividade. A percepção que os agentes de inserção têm destes grupos baseia-se fortemente na sua resiliência para se adaptarem e transformarem a sua trajetória de vida. Acresce que a necessidade de redobrar estratégias de subsistência, também constitui um elemento estrutural, enformador e potenciador das competências de criatividade e resiliência. De facto - e também decorrente dos seus percursos de vida e marcados por um conjunto de desvantagens, mas também de superação das mesmas -, as pessoas em situação de vulnerabilidade também desenvolveram competências: *“as pessoas têm um conjunto já de competências e de experiências e de vivências que às vezes estão um bocadinho lá escondidas, cheias de pó, estão esquecidas, que as pessoas não sabem que têm... ou porque de facto nunca houve um reconhecimento disso, ou porque de facto há toda uma história e conjuntura de vida que de alguma forma oprime essas competências, e portanto partir do pressuposto que as pessoas, melhor do que ninguém, elas próprias enquanto ser individual* (E3 – Iota). De salientar que as competências de criatividade e resiliência se encontram no top das 15 competências para 2025, segundo o mais recente relatório sobre o Futuro do Trabalho do World Economic Fórum (2020). Num contexto global em que se multiplicam os fatores de instabilidade com guerras, catástrofes naturais e crises económicas, sociais e sanitárias, a necessidade de criatividade e resiliência para lidar com imprevistos e adversidades revela-se, cada vez mais, importante. Ora, justamente pessoas com percursos de vida marcados pela insegurança e por situações de multiproblemáticas, podem constituir

elementos-chave das organizações para lidar com contextos macro-estruturais instáveis. Acresce que, os grupos sociais em análise, através da sua experiência em contexto de economia informal, foram desenvolvendo competências, algumas das quais técnicas em áreas específicas como é o caso do serviço doméstico.

Desta forma, poderemos ainda questionar se o conceito de vulnerabilidade será o mais adequado para classificar as situações e as pessoas acompanhadas pelos agentes de inserção? Com efeito, para além de necessidades específicas ligadas aos seus percursos de vida, estes grupos-alvo revelam ainda recursos específicos e subaproveitados (*resources delaissées*, Ranjatoelina Tantely & Zaoual, 2016).

## **5 Pistas de ação para a visibilidade e consolidação do campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal**

Resultante de toda a investigação e na procura de contribuir para o desenvolvimento do campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, passamos a apresentar um conjunto de pistas de ação. Um campo mais estruturado, como acontece em Espanha e nas experiências analisadas, em termos de representação por organizações de segundo nível, de reconhecimento político-legal, bem como de produção científica e de oferta formativa, enforma as práticas profissionais e dá visibilidade a uma problemática prioritária em termos sociais e de emprego. Assim, apresentamos um conjunto de quatro áreas de recomendações dirigidas: i) a potenciais organizações de cúpula da economia social defensoras dos interesses dos agentes de inserção e do campo; ii) ao sistema jurídico-legal sobretudo na visibilidade quer da complexidade e interseccionalidade dos perfis dos públicos-alvo, quer no reconhecimento da função de Agente de Inserção; e iii) ao sistema de ensino-aprendizagem no sentido de responder às necessidades formativas dos agentes de inserção; iv) aos agentes de inserção, através de propostas para um referencial de intervenção.

## 5.1 Pistas de ação para organizações representativas do campo

As experiências espanholas analisadas apontam para vantagens numa maior estruturação do campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, nomeadamente em termos orientadores das práticas profissionais dos agentes de inserção. Conforme observado no ponto 5 do capítulo I do enquadramento teórico, dedicado ao acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade, em Espanha existe já uma produção científica relevante e específica sobre o campo. Nesse capítulo teórico, verificamos igualmente a existência de organizações de cúpula representativas do setor que enforma as práticas profissionais, reconhecidas e veiculadas pela AERESS e pela FAEDEI.

As experiências espanholas em análise recorrem ao universo linguístico veiculado pelas organizações representativas do setor, nomeadamente com recurso a uma metodologia de intervenção em torno do conceito de itinerário de inserção. Estudos recentes (Abiétar et al., 2018) analisam as práticas de empresas de inserção à luz da metodologia sistematizada em Manuais das organizações de cúpula. Para haver reconhecimento e, como tal, visibilidade do campo, o trabalho em rede parece, assim, essencial. Com efeito, as organizações representativas do setor orientam as práticas profissionais, nomeadamente através da produção de referenciais e da promoção do *mutual learning* via eventos de partilha de experiências. Acresce que desempenham um importante papel de representação do campo a nível nacional em sede de organizações internacionais, numa lógica de *lobbying*. Consideramos, ainda, que poderiam constituir-se como intermediadores entre OES dedicadas à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade e entidades empregadoras mobilizadas para práticas mais inclusivas de GDRH. Com efeito, à imagem das práticas existentes que promovem o encontro entre candidatos e empregadores, seria importante promover o encontro entre agentes de inserção e entidades empregadoras.

## 5.2 Recomendações a nível político-legal

Um campo mais estruturado pressupõe igualmente políticas integradas em matéria de inserção sociolaboral de pessoas afastadas do mercado de trabalho. As deambulações por experiências espanholas revelaram-nos que, apesar de uma maior estruturação do campo, os profissionais no terreno mantêm abertura para inovar nas suas práticas de acompanhamento. Portugal já tem seguido políticas semelhantes às espanholas e, no caso do Programa Incorpora, após a pilotagem no país vizinho, a sua implementação

em Portugal constitui já um mecanismo estruturante do campo *de facto*. Acresce que, desde 2021, com a publicação da Portaria 205/2021, de 12 de outubro, que a iniciativa das Incubadoras Sociais de Emprego se encontra em fase de pilotagem em Portugal. Trata-se, justamente, de uma medida testada em Espanha e escalada para Portugal, numa perspetiva de inovação social. A referida Portaria estabelece a implementação de uma rede de Incubadoras Sociais de Emprego a promover por 18 entidades autorizadas pelo IEFP, com o objetivo de apoiar a procura ativa de emprego dos desempregados e potenciar a (re)inserção no mercado de trabalho.

Conforme discutido no ponto 4 do presente capítulo, acerca da multidimensionalidade de perfis do público-alvo acompanhado pelos agentes de inserção, verificamos que a atual categorização administrativa utilizada, nomeadamente para definir os critérios de elegibilidade dos beneficiários das políticas públicas, é claramente insuficiente e enviesada por dimensões tangíveis com conotações pejorativas. Assim, recomendamos que a este nível a definição do perfil do público-alvo das políticas que enformam o campo possa ser revisto e integrar as dimensões intangíveis referidas, como os longos períodos de inatividade, experiência de trabalho informal, baixa autoestima, quotidianos e tempos marcados por estratégias de sobrevivência. Com efeito, o reconhecimento destas dimensões, possibilita a visibilidade das mesmas e, como tal, a visibilidade das situações de vulnerabilidade nas quais as pessoas acompanhadas se movem.

Parece igualmente relevante o reconhecimento do perfil profissional do Agente de Inserção, no sentido de tornar as suas funções mais intencionais e específicas ao nível do acompanhamento para a inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Se, conforme vimos, advogar pelo reconhecimento de uma nova profissão se revela uma tarefa árdua e morosa, talvez começar pela introdução da função de Agente de Inserção no Contrato coletivo entre a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade - CNIS e a Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais parece ser um dos caminhos, dado o papel cada vez mais importante da negociação coletiva na revitalização das organizações de empregadores e trabalhadores (OIT, 2022c). Uma vez que todos os casos analisados em Portugal se reportam a entidades que gozam do estatuto de IPSS, consideramos que a inclusão deste perfil profissional na convenção coletiva que enforma o campo, constituiria uma forma de reconhecimento e de estruturação da atividade destes profissionais.

O contrato coletivo constitui um dos instrumentos de regulação coletiva de trabalho previsto no Artigo 2º do Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009), sendo definido como “a convenção celebrada entre associação sindical e associação de empregadores” (Art. 2º). Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho podem ser negociais ou não negociais. No caso, trata-se de um instrumento negocial, uma vez que existe negociação entre a CNIS e a Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais. Trata-se, portanto, de uma fonte específica de regulamentação, a par da fonte geral do Código do Trabalho.

De acordo com a última revisão deste contrato coletivo, publicado no Boletim de Trabalho e Emprego 31/2015, não existe o reconhecimento da função de Agente de Inserção. Podemos considerar as seguintes funções como tangentes daquela, tendo destacado, por ordem de intensidade as funções mais próximas do Agente de Inserção:

1. *Técnico superior de mediação social* - É o trabalhador que, de forma autónoma, atende e avalia beneficiários e utentes, procede à análise das situações individuais e promove o seu encaminhamento para as respostas adequadas a cada situação, estabelece os contactos e assegura a articulação necessários com serviços e entidades, públicos ou particulares, com vista à integração e inserção pessoal, social ou profissional das pessoas atendidas, nomeadamente as mais desfavorecidas perante o mercado de trabalho ou em situação ou risco de exclusão social, acompanha, segue, avalia e investiga as situações por si trabalhadas.
2. *Técnico superior de educação social* - Acompanha processos de socialização e inserção das pessoas reforçando as suas competências pessoais, sociais e profissionais.
3. *Encarregados de emprego protegido e empresas de inserção* - Coordena e controla as tarefas executadas por um número de trabalhadores, executa tarefas do mesmo tipo das realizadas pelos trabalhadores que dirige.
4. *Monitor* - Desenvolve as sessões de formação, transmitindo e desenvolvendo conhecimentos de natureza teórico-prática, demonstrando a execução do gesto profissional e promovendo a respetiva repetição e correção.
5. *Encarregado de oficina* - Coordena e dirige os trabalhos da oficina; ministra formação e aperfeiçoamento profissional.

Apesar da identificação de algumas tarefas comuns entre estes cinco perfis e o do Agente de Inserção, verificamos que aqueles são limitados a alguma das dimensões do trabalho de acompanhamento. Assim, propomos o reconhecimento da função de Agente de Inserção no Contrato coletivo entre a CNIS e a Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais. Esta função seria então definida, segundo a seguinte proposta:

***Tabela 32. Proposta de função de Agente de Inserção para o Contrato Coletivo de Trabalho entre a CNIS e a Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais***

<b>Formação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualificação superior, nas áreas de RH, Relações Laborais, Ciências Sociais</li> <li>- Formação complementar na área da diversidade e inclusão no mercado de trabalho</li> </ul>
<b>Experiência profissional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trajetórias ligadas à intervenção com pessoas em situação de vulnerabilidade</li> <li>- Experiência em orientação profissional</li> <li>- Experiência prévia em departamento de Responsabilidade Social e/ou de Diversidade e inclusão</li> </ul>
<b>Principais responsabilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico, definição e implementação do plano de acompanhamento</li> <li>- (re)Ativação de competências sociais e transversais</li> <li>- Orientação/aconselhamento vocacional/profissional</li> <li>- Encaminhamento e mediação com diferentes interlocutores</li> <li>- Sensibilização de entidades empregadoras</li> <li>- Acompanhamento de práticas de GDRH inclusivas nas entidades empregadoras</li> </ul>
<b>Principais competências</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilidade e capacidade de adaptação a diferentes contextos e de acompanhamento das áreas sociais e laborais</li> <li>- Empatia, proximidade e resiliência</li> <li>- Conhecimentos técnicos de diagnóstico, processos e metodologias de acompanhamento</li> <li>- Conhecimentos acerca do funcionamento do mercado de trabalho e da procura ativa de emprego</li> </ul>

Os agentes de inserção poderiam: i) trabalhar em OES dedicadas à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade; ii) organizar-se coletivamente, numa associação profissional e/ou cooperativa de trabalho, para prestar serviços a diferentes tipos de organizações neste âmbito; ou) iii) ser contratados por entidades empregadoras mobilizadas para a inserção de pessoas em situação de vulnerabilidade para integrarem os seus departamentos de Diversidade e inclusão. De facto, verifica-se uma procura crescente por parte de empregadores para o apoio ao desenvolvimento de práticas mais conclusivas de GDRH, nomeadamente pela pressão legal e pelo efeito de contágio de congéneres que se posicionam neste campo. Assim, consideramos que o perfil de Agente de Inserção também poderia colaborar neste âmbito profissional.

### **5.3 Pistas de investigação e intervenção a nível do ensino e da qualificação**

A necessidade de especialização e de profissionalização dos agentes de Inserção revela-se uma preocupação transversal aos diferentes atores auscultados ao longo desta investigação. Assim, e não obstante a inexistência do reconhecimento da função, cabe aos sistemas de ensino e aprendizagem, nomeadamente ao ensino superior, inovar na oferta formativa e atender às necessidades emergentes. Assim, sugerimos dois tipos de ofertas para o ensino superior e uma para o sistema de formação contínua de grau não superior.

Ao nível do ensino superior, e atendendo ao facto de que os profissionais entrevistados detêm uma qualificação superior, sugerimos a criação de uma oferta de nível pós-graduado associado à área de Recursos Humanos. Com efeito, de acordo com o Artigo 15.º da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86), os estabelecimentos de ensino superior podem realizar cursos não conferentes de grau académico cuja conclusão com aproveitamento conduza à atribuição de um diploma. Esta modalidade parece constituir uma resposta às necessidades de agentes de inserção já inseridos no mercado de trabalho e cuja necessidade se prende com uma especialização ao nível da GDRH para a Diversidade e Inclusão.

Paralelamente, a inclusão de créditos associados, por exemplo, a Unidades Curriculares facultativas e/ou obrigatórias em licenciaturas de Recursos Humanos, de Serviço Social, de Educação Social, de Sociologia e de Psicologia poderia colmatar a necessidade de um conhecimento específico na formação inicial de futuros agentes de inserção. De forma mais substancial, a criação de um ramo de especialização inserido nas referidas

licenciaturas constituir-se-ia como uma resposta mais estruturante da formação inicial destes profissionais.

As instituições de ensino superior têm ainda por missão desenvolver e promover investigação e investigação aplicada. Atendendo à escassez de produção e divulgação científica em Portugal do tema da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, os centros de investigação poderias constituir agentes ativos na promoção desta área pouco explorada e de grande utilidade para a comunidade, numa perspetiva da ciência ao serviço do desenvolvimento social e económico.

A nível do sistema de formação profissional, a aprovação de Formações Modulares Certificadas organizadas em Unidades de Formação de Curta Duração do Catálogo Nacional de Qualificações aprovado pela Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. (ANQEP) constituiria uma resposta de acesso alargado à população ativa empregada – enquanto especialização no campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade – bem como desempregada – enquanto forma de reconversão profissional e de desenvolvimento de competência para um setor em crescimento, reforçando, desta forma, a sua empregabilidade. De salientar a importância reiterada por um conjunto de compromissos de política nacional (nomeadamente a Portaria n.º 66/2022, de 1 de fevereiro que regulamenta as formações modulares certificadas), para com a aprendizagem ao longo da vida. Trata-se, assim, de uma resposta operacional à nova meta europeia do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, endossada na Cimeira Social do Porto de, até 2030, dos países da União Europeia abrangerem anualmente 60 % dos adultos, entre os 25 e os 64 anos de idade, em ações de aprendizagem ao longo da vida.

#### **5.4 Referencial para a prática profissional do/a Agente de Inserção**

Terminamos este capítulo na dimensão mais micro com um conjunto de orientações dirigidas aos próprios agentes de inserção. Assim, e decorrente de toda a nossa investigação procuramos tecer algumas considerações finais que possam orientar a prática profissional destes agentes.

Partimos da proposta de pressupostos para o acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade, apresentada no ponto 2.1. do presente capítulo e que resultou da análise empírica. Os seguintes 7 pressupostos então apresentados sobrepõem-se, interagem e são interdependente entre si, sendo eles: 1) relação

humana, paritária e de confiança entre agente de inserção e pessoa acompanhada; 2) a promoção da autodeterminação da pessoa acompanhada, nomeadamente na exploração de potenciais áreas laborais e coconstrução dos itinerários de inserção; 3) respeito pelos direitos da pessoa acompanhada, nomeadamente o direito à sua individualidade e privacidade; 4) abordagem holística tendo em conta que o trabalho em torno da empregabilidade é indissociável das outras dimensões da vida da pessoa; 5) abordagem de Desenvolvimento de RH centrada na ideia de transição, com foco na identificação das capacidades de cada pessoa e na assunção do desenvolvimento profissional contínuo; 6) criatividade e inovação nas respostas; 7) defesa de um trabalho que seja digno e inclusivo.

Todavia, ao longo deste ponto apresentamos um conjunto de elementos adicionais que fundamentamos e representamos, graficamente, na Figura 21. Esta figura pretende agregar as várias propostas para um referencial dirigido aos profissionais que acompanham pessoas em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral.

Assim, e antes de mais, consideramos que os pressupostos da intervenção terão que ser explicitados quer para o profissional, quer para a pessoa acompanhada. Com efeito, e atendendo ao paradigma, confirmado ao longo de toda a investigação, de trabalhar *com* a pessoa acompanhada e não se substituir a ela, considera-se essencial que ambos os lados da intervenção conheçam e se pautem explicitamente pelos mesmos procedimentos. Neste sentido, propõe-se colocar à consideração da pessoa acompanhada a abordagem seguida no trabalho de acompanhamento, ou seja, os pressupostos, a duração, o funcionamento, bem como os papéis de cada um/a.

Numa perspetiva de acompanhamento, o profissional encontra-se ao lado da pessoa e ambos têm acesso à mesma informação. Trata-se de, conjuntamente, desenvolver estratégias adaptadas à situação vivida por cada pessoa acompanhada. Assim, o profissional leva para esta situação de trabalho os seus recursos técnicos e especializados e a pessoa acompanhada os seus recursos pessoais e especializados nos seus conhecimentos e vivências. Não existe hierarquização de relações, mas uma clara especialização e delimitação de cada uma das partes envolvidas. Esta postura é defendida por Paul (2020) ao referir-se à importância do “não-saber” por parte dos profissionais de acompanhamento: “En «ne sachant-pas», il privilegie l’intelligence qui naît des échanges, du dialogue [...] il soutient le questionnement plutôt que les affirmation” (p. 94). Assim, o profissional irá, forçosamente, ao ritmo da relação estabelecida entre as duas partes interessadas. Ao assumir uma postura de *não-saber*, o agente de inserção irá abrir o seu campo dos possíveis em termos de intervenção,

uma vez que as certezas limitam as possibilidades (Paul, 2020, p. 95). Uma dupla *expertise* – a do agente de inserção e a da pessoa acompanhada – abre caminhos que um e outro, sozinhos, não seriam capazes de encontrar. Assim, com os seus recursos próprios, nasce uma situação única e, potencialmente, respostas mais efetivas para a pessoa acompanhada. Esta abordagem contribui, igualmente, para a dimensão do questionamento reflexivo de ambas as partes e da autocrítica necessária à prática destes profissionais (Estivill, 2020).

Enquanto referencial para o desenvolvimento da atividade profissional do agente de inserção, e atendendo às aprendizagens de todo o trabalho teórico e empírico que agora termina, a diversificação de instrumentos e de metodologias de intervenção parece constituir um elemento central do sucesso do acompanhamento. Para além do alargado leque de respostas que vários casos e experiências demonstraram, a diversificação na abordagem às pessoas acompanhadas revela-se um trunfo. Com efeito, e conforme evidenciado por Castra e Valls (2008), o recurso único ao método da entrevista, por via de atendimento que apenas apela à verbalização oral, é limitador do potencial de expressão das pessoas acompanhadas. Assim, e a título exemplificativo, o recurso observado (p.e. EE2) de simulação em contexto real de trabalho para completar o diagnóstico das competências constitui uma ferramenta efetiva. Com efeito, é importante poder dar espaço à pessoa para revelar as suas competências, mas igualmente capacidades que, até então, desconhecia. Poderemos levar esta reflexão ainda mais longe, se pensarmos no recurso a metodologias que se baseiam em expressões mais simbólicas, como é o caso de um conjunto alargado de utilizações de símbolos físicos enquanto método enraizada no campo do trabalho terapêutico<sup>37</sup>. Sendo a expressão oral limitadora do potencial de comunicação, o recurso a métodos complementares permite “to express themselves more freely, in their own ways, and on their own terms” (Lefevre, 2011, p.130 as cited in Symfos for youth care, 2019, p.4).

Nestes casos, e por forma a potenciar uma maior efetivação dos instrumentos e da empatia, parece importante testar em si - conforme observado na EE5, por exemplo – os instrumentos de trabalho antes mesmo de os propor à pessoa acompanhada. Desta forma, o agente de inserção vivencia os desafios colocados pelos instrumentos e poderá

---

<sup>37</sup> Para maior desenvolvimento sobre esta abordagem, consultar: “Research Paper and Transnational Adaption Plans for Implementing Symbol Work (2019), disponível em: [https://www.symfos-youth.eu/wp-content/uploads/2020/06/IO1\\_EN\\_extended.pdf](https://www.symfos-youth.eu/wp-content/uploads/2020/06/IO1_EN_extended.pdf). Este documento apresenta um leque alargado de utilizações desta abordagem baseada na expressão através de símbolos, para além da expressão oral.

melhor orientar a sua prática profissional. Algumas metodologias de intervenção defendem esta premissa, como é o caso da metodologia Path na qual é explicitado que “a melhor forma de aprender a usar o PATH é experimentando o processo como observador, como participante e como dinamizador (Pearpoint et al., 2001, p. 7).

Acresce que a definição, numa fase inicial, de um projeto de vida, conforme observado na maioria dos casos e das experiências analisados, parece complexa e talvez não se adequar a todas as pessoas acompanhadas. Com efeito, e conforme assinalámos anteriormente, recorrendo a Castra e Valls (2008), pedir a uma pessoa que se encontra numa situação de grande fragilidade e, como tal, com dificuldades de se projetar no futuro, para coconstruir um plano para a sua inserção parece constituir uma tarefa complexa, por vezes até impossível. Assim, a construção dos projetos de vida pode fazer parte do processo e ir sendo alterado à medida que se avança no trabalho de acompanhamento, não sendo, forçosamente uma condição prévia para iniciar o processo de trabalho. Acompanhar representa, igualmente, e talvez antes de mais, a possibilidade de levar a pessoa acompanhada a poder voltar a imaginar um futuro para si, que não se esgote no presente e na sobrevivência. Para tal, é necessário construir condições para essa projeção e para ganhar uma capacidade de vislumbrar um futuro com recursos e um plano para o ir atingindo. Assim, e como questiona Paul (2020), mais do que ter um projeto de vida, trata-se de *estar em projeção*, ou seja, conseguir questionar-se sobre o lugar onde a pessoa se encontra, bem como a direção que quer dar ao seu percurso e, por fim, identificar os recursos que vai acionar para se dirigir para lá.

A combinação de um trabalho individual com espaços de interações grupais, em jeito de educação de pares, parece alavancar a questão da empatia e desenvolver, de facto, estratégias mais diversificadas perante a complexidade de situações vividas pelas pessoas acompanhadas. Nestas situações, passam a ser três os especialistas mobilizados para apoiar a pessoa, a saber: a própria, o profissional, os pares. O valioso contributo dos pares é amplamente reconhecido em vários campos de prática e investigação, tais como a educação e a terapia pessoal e de saúde. Este poder é sustentado pela posição única dos pares que promove um ambiente e sistema de apoio baseado nos valores de empatia, reciprocidade, igualdade, compaixão, solidariedade e empoderamento (Symfos for youth care, 2020; American Academy of Family Physicians Foundation, 2010)

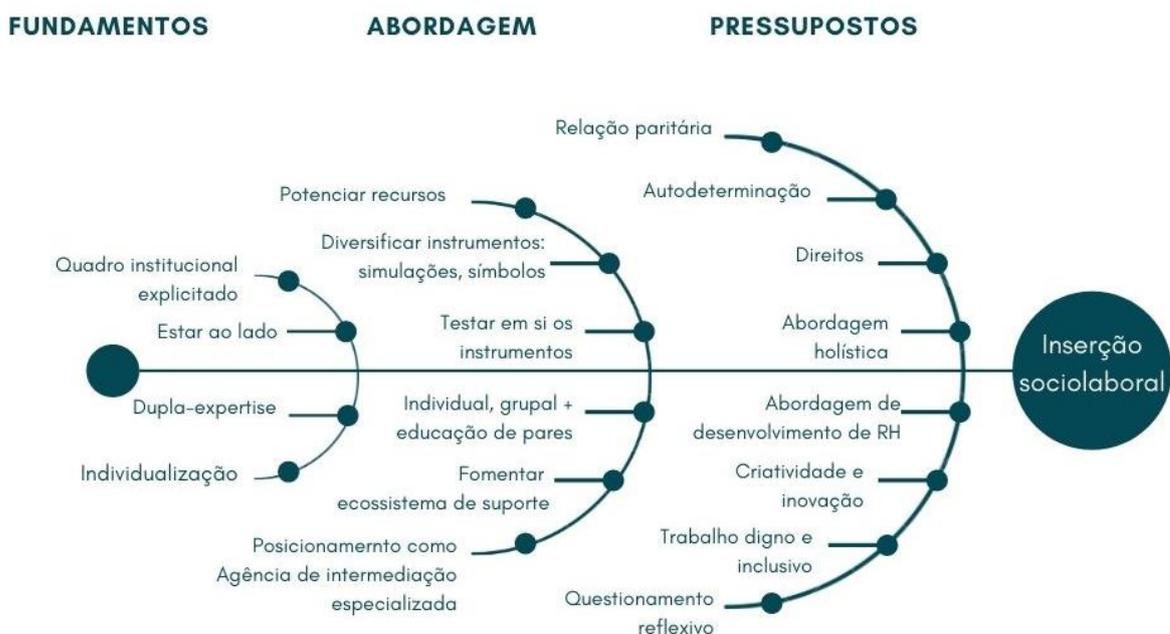
Dada a complexidade do trabalho proposto junto das pessoas acompanhadas, e, conforme defendido anteriormente, a constituição de equipas multidisciplinares

especializadas em diferentes áreas parece responder às multiproblemas. Estas equipas poderão integrar profissionais das áreas sociais, do emprego, da reabilitação, etc. Cada um com a sua especialização, a qual é, de facto, complementar entre si. Esta abordagem holística também se consubstancia no trabalho com a pessoa e com os seus significativos, quer família, quer entidades acolhedora de estágio ou empregadora.

Nesta dialética com as entidades que podem inserir as pessoas acompanhadas em contextos de trabalho, os profissionais e as OES nas quais se enquadram podem assumir-se como agentes de Intermediação especializados. Assim, podem prestar um serviço especializado às entidades empregadoras, respondendo a uma necessidade e não apelando à sua boa vontade de colaboração ao abrigo da sua Responsabilidade Social.

Por forma a agregar o conjunto de pistas de ação dirigidas a agentes de inserção, procuramos representar graficamente a nossa proposta de referencial metodológico. Este divide-se em três grupos de elementos: os fundamentos, a abordagem e os pressupostos, conforme se pode observar na figura 21.

**Figura 21. Proposta Referencial metodológico para agentes de inserção**



O ponto de partida do trabalho do Agente de inserção consiste em colocar as bases de trabalho com a pessoa acompanhada. Estes fundamentos constituem as bases para o estabelecimento de uma relação de confiança e de efetiva relação paritária, a qual representa o primeiro pressuposto metodológico sugerido. Assim, os fundamentos servem de base a todo o processo de trabalho, por forma a atingir o objetivo final que é o da autonomização para uma inserção sociolaboral satisfatória e com dignidade. Retomamos aqui as ideias supramencionadas do explicitar de um quadro institucional quer para o profissional, quer para a pessoa acompanhada. Este quadro pressupõe que o tipo de trabalho desenvolvido pelo Agente de inserção nesta OES em particular é específico e explicitado no que respeita aos pressupostos, à duração, ao funcionamento e tipo de sessões propostas, bem como aos papéis de cada interveniente. Neste sentido, os papéis são ativos, na perspetiva da dupla-expertise. Acompanhar funda-se na ideia de percorrer um caminho com a pessoa, estar ao seu lado, e não apresentar uma resposta estandardizadas.

Pousados os fundamentos da intervenção, a abordagem proposta é a de potenciar os recursos da pessoa e da comunidade, numa perspetiva de que a inserção sociolaboral pressupõe mais do que dois elementos: profissional e pessoa acompanhada. Com efeito, o fomento de um ecossistema de suporte, capaz de apoiar a pessoa, parece constituir um elemento central para uma integração mais sustentável. Assim, a educação de pares, a par da combinação de sessões individuais e coletivas poderá contribuir para alargar essa *expertise* e essa rede de suporte. A diversificação de abordagens e de instrumentos de trabalho, tais como o recurso a simulações e a formas de expressão mais simbólicas, revela-se essencial para dar conta da diversidade de problemáticas e da especificidade de cada pessoa acompanhada. Para além da rede de suporte de pares, familiar e institucional, o trabalho de proximidade com as entidades empregadoras constitui um fator de sucesso de todo o trabalho do agente de inserção. Assim, assumir-se como um profissional que atua enquanto agente de intermediação entre a oferta e a procura, poderá levar as entidades empregadoras a procurar estas organização especializadas em práticas de DGRH mais inclusivas. Desta forma, as entidades empregadoras são, de facto, apoiadas para conseguirem melhor responder às tendências atuais de gestão para a diversidade e inclusão. Estes elementos que constituem a abordagem proposta neste referencial metodológico, consubstanciam os pressupostos do trabalho do Agente de inserção. Para além dos 7 pressupostos observados na prática dos profissionais dos casos em estudo nesta investigação, propomos acrescentar o do questionamento reflexivo. Conforme defendido

anteriormente, este oitavo pressuposto está na base da abertura de horizontes no caminho a ser traçado para cada pessoa acompanhada e permite levar as pessoas envolvidas, inclusivamente o próprio profissional, a questionar-se sobre a sua prática. É este questionamento que permite um olhar crítico e, potencialmente, de descobertas inovadoras durante o processo de trabalho.

## CONCLUSÃO

---

Nesta tese dedicada ao trabalho inclusivo e digno de pessoas em situação de vulnerabilidade, analisamos as políticas públicas e privadas que visam promover e assegurar o acesso e sucesso ao mercado de trabalho, bem como as metodologias de acompanhamento em OES. Assumindo um caráter exploratório, chegamos ao término de um percurso marcado por grandes alterações macroestruturais, designadamente uma crise sanitária e a guerra na Ucrânia, com um efetivo aprofundamento do tema que nos propusemos analisar, sem pretensão de exaustividade. Pelo contrário, abriram-se muitas pistas de investigação futuras, bem como pistas de ação que procuramos apresentar, na convicção de que a ciência se encontra ao serviço da comunidade e pode constituir um fator de desenvolvimento das práticas. Numa constante dialética entre a teoria e a empiria, procurámos ao longo de todo o processo investigativo, analisar a realidade, dar visibilidade a práticas profissionais ainda pouco estudadas e divulgadas do ponto de vista científico em Portugal e, desta forma, contribuir para o aprofundamento do tema complexo e multicausal da inserção sociolaboral de pessoas que se encontram em situações de desvantagem no mercado de trabalho.

Procuramos neste capítulo final, sistematizar os principais resultados e contributos desta investigação, seguindo os objetivos definidos para a mesma.

No que se refere ao primeiro objetivo de investigar a forma como os profissionais acompanham pessoas em situação de vulnerabilidade para uma inserção sociolaboral, a investigação permitiu conhecer as metodologias utilizadas no exercício da função do agente de inserção, bem como os pressupostos de intervenção inerentes.

No que respeita às metodologias utilizadas pelos agentes de Inserção dos estudos de caso, podemos afirmar que estas se enquadram nos três modelos propostos por Pachoud e Allemand (2013). Os modelos não são mutuamente excludentes e alguns estudos de caso cumulam vários modelos (p.e. Delta).

Os casos Beta, Gama, Delta, Kapa Lambda e Iota podem ser enquadrados no modelo de tipo emprego de transição (*transitional employment model - Train and Place*). Nestes casos são propostos programas de desenvolvimento de competências, essencialmente de competências transversais para a inserção e manutenção de um posto de trabalho no mercado regular de trabalho. Em algumas situações, as pessoas acompanhadas são encaminhadas para cursos de formação de maior duração e, por vezes, focados no desenvolvimento de competências técnicas com vista a uma saída profissional específica.

Os casos Alfa, Delta e Kapa são aqueles que melhor representam o modelo de tipo emprego protegido (*sheltered employment model*). Com efeito, é proporcionada uma vivência laboral num contexto produtivo controlado na medida em que não segue forçosamente as regras do mercado regular de trabalho, nomeadamente em termos de número de horas de trabalho diárias ou do tipo de relação com o empregador.

O terceiro modelo proposto pelos autores, de apoio ao emprego (*supported employment model - Place and Train*), representa o menos utilizado nas metodologias de acompanhamento dos nossos estudos de caso. Podemos considerar o caso Zeta como aquele que mais se aproxima de um modelo centrado no desenvolvimento de competências em contexto real de trabalho, à imagem da abordagem das empresas sociais de Inserção/WISE.

Independentemente do modelo utilizado pelos casos, os pressupostos da metodologia de acompanhamento constituem elementos centrais e comuns. Assim, e seguindo de perto o modelo de abordagem de acompanhamento apresentado por Paul (2020), sistematizámos os pressupostos mais recorrentes das metodologias de acompanhamento dos casos em estudo. Verificámos que alguns dos pressupostos propostos por Paul (2020) são comuns às práticas dos agentes de inserção auscultados, outros estão ausentes e, por fim, acrescem outros novos recolhidos na nossa investigação.

Os pressupostos comuns à proposta de Paul (2020) são quatro, a saber:

- a relação humana, paritária e de confiança, entre agente de inserção e pessoa acompanhada;
- a promoção da autodeterminação da pessoa acompanhada, nomeadamente na exploração de potenciais áreas laborais e coconstrução dos itinerários de inserção;
- o respeito pelos direitos da pessoa acompanhada, nomeadamente o direito à sua individualidade e privacidade, através de respostas personalizadas e à medida das necessidades de cada pessoa e articulando com os diferentes parceiros;
- a abordagem holística, tendo em conta que o trabalho em torno da empregabilidade é indissociável das outras dimensões da vida da pessoa.

Os pressupostos do questionamento reflexivo e o quadro institucional de referência propostos por Paul (2020) são menos recorrentes nos casos em estudo. Com efeito,

apesar de ser referido o recurso à técnica da entrevista, à imagem do que acontece noutros contextos (Burgi, 2006), não verificamos um aprofundamento e a procura da arte de levar a pessoa a questionar-se (Paul, 2020).

Por fim, acresce à proposta de Paul (2020), de acordo com os dados empíricos, os seguintes três pressupostos que parecem constituir preocupações específicas dos agentes de inserção dos casos em estudos, a saber:

- a abordagem de Desenvolvimento de RH que se prende com a ideia de transição, com foco na identificação das capacidades de cada pessoa;
- a criatividade e inovação nas respostas propostas à pessoa acompanhada, extrapolando o enquadramento formal das políticas aplicáveis; e
- a efetiva defesa de um trabalho que seja digno e inclusivo para as pessoas acompanhadas.

A resposta a este primeiro objetivo de investigação permitiu-nos tecer um conjunto de pistas de ação, nomeadamente em termos de metodologias de intervenção, dirigidas aos próprios agentes de inserção. Assim, e antes de mais, é proposto que os pressupostos da intervenção sejam explicitados quer para o profissional, quer para a pessoa acompanhada. Com efeito, e atendendo ao paradigma confirmado ao longo de toda a investigação - de trabalhar *com* a pessoa acompanhada e não se substituir a ela - considera-se essencial que ambos os lados da intervenção conheçam e se pautem explicitamente pelos mesmos procedimentos. Neste sentido, propõe-se colocar à consideração da pessoa acompanhada a abordagem seguida no trabalho de acompanhamento, ou seja, os pressupostos, a duração, o funcionamento, bem como os papéis de cada um/a.

A dupla *expertise* constitui outra das pistas de ação propostas, na qual o profissional leva para a situação de trabalho os seus recursos técnicos e especializados e a pessoa acompanhada os seus recursos pessoais e especializados a partir dos seus conhecimentos e vivências. Uma dupla *expertise* – a do agente de inserção e a da pessoa acompanhada – abre caminhos que um e outro, isoladamente, não seriam capazes de encontrar.

Para além do alargado leque de respostas que vários casos e experiências demonstraram, a maior diversificação na abordagem às pessoas acompanhadas revela-se mais adequada para responder às exigências da natureza de intervenção. Trata-se de diversificar a duração, o nível de acompanhamento (quer das pessoas, quer das entidades empregadoras) e, o tipo de apoio, deixando espaço para a experimentação.

Assim, nomeadamente no que respeita ao tipo de acompanhamento, e conforme evidenciado por Castra e Valls (2008), constatamos que o recurso único ao método da entrevista é limitador do potencial de expressão das pessoas acompanhadas. Levamos esta reflexão para outro nível ao propor o recurso a metodologias que se baseiam em expressões mais simbólicas. Este é o caso de um conjunto alargado de utilizações de símbolos físicos enquanto método enraizado no campo do trabalho terapêutico. Nestes casos, e por forma a potenciar uma maior efetivação dos instrumentos e da empatia, parece importante testar em si os instrumentos de trabalho antes mesmo de os propor à pessoa acompanhada. Com efeito, ao experienciar em si os instrumentos, o agente de inserção vivencia os desafios inerentes à sua aplicação e, potencialmente transpõe essa aprendizagem para orientar a sua prática profissional.

A combinação de um trabalho individual com espaços de interações grupais, em jeito de educação de pares, parece alavancar a questão da empatia e desenvolver, de facto, estratégias mais diversificadas perante a complexidade de situações vividas pelas pessoas acompanhadas. Nestas situações, passam a ser três os especialistas mobilizados para apoiar a pessoa, a saber: a própria, o profissional e, os pares. Este poder é sustentado pela posição única dos pares que promove um ambiente e sistema de apoio baseado nos valores de empatia, reciprocidade, igualdade, compaixão, solidariedade e empoderamento (Symfos for youth care, 2020; American Academy of Family Physicians Foundation, 2010).

No que se refere ao segundo objetivo de compreender os desafios colocados ao acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade, a investigação permitiu destacar múltiplos desafios para o desenvolvimento do trabalho dos agentes de inserção. Sistematizamos agora os mais recorrentes. Decorrentes da falta de estruturação do campo, quer em termos político-legais, quer em termos identitários, o quotidiano dos profissionais é composto por uma multiplicação de tarefas de apoio à empregabilidade, mas igualmente de apoio social, emocional e, por vezes de acumulação com outras funções, nomeadamente terapêuticas ou de assistente social para as pessoas acompanhadas e mesmo para outros utentes da OES enquadradora. Assim, o tempo dedicado especificamente ao trabalho de acompanhamento para a inserção sociolaboral é limitado. Este tempo de dedicação é mais elevado nos projetos específicos (p.e. Alfa), do que nas respostas na área mais vasta da empregabilidade (p.e. Lambda) e ainda mais do que nos serviços inseridos em organizações dedicadas genericamente à inclusão social (p.e. Kapa). Assim, um dos principais desafios é a

função desempenhada pelos profissionais (p.e. psicólogo, assistente social, coordenador de projeto) não ser específica ao trabalho inerente ao Agente de inserção. Com efeito, o desempenho de funções mais abrangentes dificulta a efetivação do trabalho de acompanhamento. Dos vários dados primários recolhidos em Portugal, revelam-se evidentes necessidades de reconhecimento e de profissionalização da função de agente de inserção, no sentido de poder apoiar estes profissionais com conhecimento e técnicas de intervenção especializadas e à medida das complexas problemáticas vivenciadas pelas pessoas acompanhadas.

Assim, decorrente destes desafios, elaboramos um conjunto de pistas de ação, dirigidas nomeadamente a potenciais organizações representativas do campo, as quais poderiam constituir-se enquanto agentes orientadores das práticas profissionais e de promoção do trabalho em rede entre pares.

Dada a complexidade do trabalho proposto junto das pessoas acompanhadas, enquanto pista de ação dirigida aos agentes de inserção, propõe-se a constituição de equipas multidisciplinares especializadas em diferentes áreas, no sentido de responder às multiproblemáticas. Estas equipas poderão integrar profissionais das áreas sociais, do emprego, da reabilitação, entre outras que sejam específicas para responder às necessidades do público-alvo. Cada um com a sua especialização, a abordagem seria, de facto, complementar entre si. Esta abordagem holística também se consubstancia no trabalho com a pessoa e com os seus significativos, quer família, quer entidade acolhedora de estágio ou entidade empregadora.

Nesta dialética com as entidades que podem inserir as pessoas acompanhadas em contextos de trabalho, os profissionais e as OES podem assumir-se como agências de Intermediação especializadas. Assim, podem prestar um serviço especializado às entidades empregadoras, respondendo a uma necessidade e não apelando à sua boa vontade de colaboração ao abrigo da sua Responsabilidade Social.

Verificamos que, apesar da procura de inovação nas respostas e abordagens do acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade, os agentes de inserção enfrentam um conjunto alargado de desafios. O carácter experimental do trabalho desenvolvido pelas OES do campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade é identificado como um elemento central da abordagem. Todavia, e justamente por ser inovador, acarreta dificuldades no que respeita ao seu enquadramento. Estas dificuldades são reforçadas quando acompanhadas de escassez de financiamento para poder implementar formas inovadoras de intervir, ou seja, que

extrapolam as respostas típicas enquadradas nos acordos de cooperação com a Segurança Social. Os serviços de apoio à inserção sociolaboral das pessoas acompanhadas, criados pelas organizações que analisamos nos estudos de caso, não são enquadrados nas respostas sociais formais protocoladas, pelo que não são especificamente financiadas e não existem orientações por parte da tutela para a sua implementação. Assim, os agentes de inserção encontram soluções por necessidade, todavia as mesmas são desenvolvidas na invisibilidade, justamente por esta falta de reconhecimento. Consequentemente, o foco no acompanhamento para a inserção laboral não é potenciado como seria necessário e desejável, uma vez que o trabalho destes profissionais é dividido entre várias funções.

Por fim, e decorrente da complexidade das situações vivenciadas pelas pessoas acompanhadas, o trabalho dos profissionais é moroso. Este último desafio, comum aos vários entrevistados, manifesta-se no confronto do pressuposto da abordagem individualizada e holística com a obrigatoriedade de cumprimento das metas estabelecidas pelos diferentes financiadores. Tal corrobora o que afirma Castra (2003) sobre o condicionamento nas respostas individualizadas, devido à rigidez dos dispositivos de política pública. Assim, e apesar das grandes dificuldades, os agentes de inserção têm revelado ao longo dos anos que é na forma como as pessoas são acompanhadas que se verificam sucessos em situações que poderiam parecer, à partida, pouco prováveis. Importa, por isso, questionarmo-nos sobre o que podemos considerar sucessos nestas áreas, não podendo, certamente, ser reduzidos ao cumprimento de metas como o aumento da taxa de empregabilidade. Sendo o sucesso uma construção social, importa questioná-la e procurar que possa refletir a complexidade das situações que se pretende avaliar.

O terceiro objetivo de investigação prendeu-se com o questionamento da abordagem teórico-administrativa do conceito de vulnerabilidade. Desde as teorias clássicas sobre a vulnerabilidade social, aos estudos mais recentes, bem como à regulamentação europeia, verificamos que as características que classificam os grupos vulneráveis apenas têm em conta dimensões tangíveis tais como idade, sexo, nacionalidade e etnia. Apesar de alguns autores (Capucha, 2019; Kirton & Greene, 2022) já integrarem o importante contributo da teoria da interseccionalidade na sua análise e categorização das situações de vulnerabilidade, ainda são limitadas à sua dimensão burocrática. A presente investigação revela, de forma explícita e reiterada, a coexistência de categorias

tangíveis, mas também intangíveis de caracterização dos perfis dos público-alvo acompanhados pelos profissionais dos casos.

Os resultados da nossa investigação demonstram que existem variáveis sociodemográficas (níveis de qualificação, sexo, idade, estatuto profissional, etnia, e saúde física e mental) – que classificámos como tangíveis - que apontam para uma maior propensão para situações de vulnerabilidade. Paralelamente, existem dimensões intangíveis (p.e. baixa autoestima, longos períodos de inatividade, percursos escolares intermitentes, fragilidade emocional, quotidianos e tempos marcados por estratégias de sobrevivência) identificadas pelos agentes de inserção que não só corroboram algumas das variáveis tangíveis, mas também revelam outros elementos que caracterizam estes grupos-alvo. Esta propensão é deveras mais evidente através do cruzamento de variáveis, recorrendo a uma perspetiva intersectorial. Assim, consideramos que, para além da sua aplicação original a características sociodemográficas, a teoria da interseccionalidade adequa-se igualmente à interseccionalidade de dimensões tangíveis e intangíveis.

Embora as dimensões tangíveis da explicação da vulnerabilidade social sejam relevantes, as dimensões intangíveis assumem maior importância no discurso dos agentes de inserção para descrever as pessoas acompanhadas. Este foco discursivo nas dimensões intangíveis também decorre do argumento de que estas dimensões podem ser mutáveis. Com efeito, e corroborando a afirmação de Chiuccini (2020), é sobre as variáveis intangíveis que existe maior margem de manobra para agir, no sentido de uma mudança individual da pessoa acompanhada. Podemos assim afirmar que a intervenção ao nível das variáveis intangíveis está ao alcance dos agentes de inserção enquanto as várias tangíveis exigem que se atue ao nível das causas estruturais, por via sobretudo de políticas públicas.

De salientar ainda que a caracterização destes grupos-alvo não se limita a definir situações de vulnerabilidade, mas também dimensões positivas como a resiliência e a criatividade. A perceção que os agentes de inserção têm destes grupos baseia-se fortemente na sua resiliência para se adaptarem e transformarem a sua trajetória de vida. Acresce que a necessidade de redobrar estratégias de subsistência também constitui um elemento estrutural, enformador e potenciador das competências de criatividade e resiliência. De facto - e também decorrente dos seus percursos de vida e marcados por um conjunto de desvantagens, mas também de superação das mesmas -, as pessoas em situação de vulnerabilidade também desenvolveram um conjunto de competências. Através de experiências laborais em contexto de economia informal, as

peças acompanhadas foram desenvolvendo competências, algumas das quais técnicas como é o caso do serviço doméstico.

Desta forma, questionamos se o conceito de vulnerabilidade será o mais adequado para classificar as situações e as pessoas acompanhadas pelos agentes de inserção. Com efeito, os públicos comumente designados de vulneráveis, com foco nas suas necessidades e fraquezas, podem passar também a ser equacionados pelas suas capacidades e potencialidades, como é o caso da resiliência e da criatividade, desenvolvidas em contextos adversos. Com efeito, verifica-se uma tendência para inverter a lógica do défice ou, pelo menos, de não se limitar a ela. Não se trata de anular as necessidades específicas destas pessoas, nem de uma abordagem que pode ser interpretada como ingénuo, mas sim, de reconhecer a complexidade dos perfis e aliar necessidades e recursos específicos de cada pessoa acompanhada. Assim, advogar por um mercado de trabalho digno e inclusivo já não corresponderá apenas a defender a igualdade de oportunidades para todos, mas sim poder usufruir da diversidade de perfis que enriquecem os contextos profissionais e sociais.

Apesar da dificuldade na resposta a questões complexas e à definição de um conceito tão multivariado e polissémico como o da vulnerabilidade social, parece certo que a sua dicotomização é insuficiente. Com efeito, a vulnerabilidade não é, certamente, um conceito binário, mas sim um espectro no qual as variáveis tangíveis e intangíveis se entrecruzam, interseccionam e fazem variar a vivência da pessoa, numa escala fluída que varia de acordo com situações de maior ou menor vulnerabilidade.

No que se refere ao quarto objetivo de delimitação e caracterização do campo da economia social que se dedica à inserção socio laboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal, a investigação permitiu enquadrar o campo a nível das políticas que o enformam e das práticas das WISE *de facto*.

Conhecer o campo na atualidade, pressupõe sempre contextualizar a sua evolução e o seu contexto político-social. Assim, verificámos que Portugal já revelava nos anos 90 do século XX um posicionamento neste campo através da importação de boas práticas do domínio do desenvolvimento local, implementando medidas tais como o mercado social de emprego, empresas de integração laboral, ou redes territoriais para o emprego. Nessa altura o campo já era considerado incipiente pela falta de articulação das políticas e das práticas, com algumas situações paradigmáticas, nomeadamente o caso das WISE. Com efeito, Portugal é um caso único a nível europeu em termos do seu

reconhecimento político e jurídico e consequente extinção. Entre 1998 e 2015, houve um quadro jurídico para as "Empresas de Inserção", mas este foi abolido no contexto da crise económica e das políticas de austeridade implementadas no país, deixando um vazio jurídico e político nesta área (Ferreira, 2019; Quintão, 2018). Atualmente, apesar de ter deixado de haver um enquadramento legal para as WISE, ou outra política especificamente vocacionada para a inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, os dados recolhidos ao longo desta investigação revelam a existência múltipla e variada de práticas nesta área de intervenção. A investigação dá conta, a par da pluralidade e diversidade de práticas inseridas em OES, da necessidade de um modelo mais estruturante e estruturador do acompanhamento. Uma vez que o caminho percorrido neste campo não é recente, já não podemos afirmar que este é incipiente e, por isso, questionamos se o podemos classificar de insipiente no sentido de pouco sensato.

Conforme evidenciam os dados recolhidos empiricamente nesta investigação, a intervenção das OES neste campo acontece com recurso a políticas dispersas e fragmentadas, no que é denominado de "*WISE de facto*", ou seja, organizações que integram pessoas vulneráveis para trabalhar, utilizando formas legais que não foram concebidas especificamente para este fim.

É possível distinguir entre os casos que se dedicam a serviços de *counseling* para a empregabilidade e os outros que, paralelamente, produzem bens/serviços para inserir as pessoas acompanhadas em respostas produtivas e experiências laborais. Podemos então considerar todos os nossos casos em estudo como *WISE de facto* por não serem empresas de inserção do ponto de vista legal nem formal, mas inscreverem-se no que podemos classificar como o campo da inserção pela atividade económica, na tradição europeia.

Na ausência de um reconhecimento formal do campo, mas na presença explícita e estrutural de práticas neste âmbito, considerámos e propomos a inscrição destas organizações, em geral, e consequentemente dos nossos nove estudos de caso, em particular, como inscritas no paradigma emergente de agências de intermediação. Enquanto organismos intermediários entre a oferta e a procura do mercado de trabalho, estas organizações são especializadas nas multiproblemáticas apresentadas pelas pessoas acompanhadas. O reconhecimento pela comunidade científica destas organizações dá-se num contexto de alargamento das funções associadas à área disciplinar de Recursos Humanos (Bonet et al., 2013).

Para a caracterização do campo foram igualmente analisadas de forma exaustiva as políticas públicas e privadas que o enformam. Divididas em três tipos de políticas – i) de promoção da criação de postos de trabalho de pessoas em situação de vulnerabilidade; ii) de apoio ao acesso e sucesso de percursos laborais inclusivos de pessoas em situação de vulnerabilidade; e iii) de fomento à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade - através da análise documental de fontes secundárias, foram analisadas todas as políticas públicas, mas também privadas, de apoio às OES que se dedicam, entre outras atividades, à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Os dois primeiros tipos de políticas são públicos, ora de promoção da criação de postos de trabalho, ora de apoio ao acesso e sucesso de percursos laborais inclusivos do nosso público-alvo. O terceiro tipo de mecanismo é constituído por políticas privadas de fomento à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. No total, foram analisados 17 mecanismos, sendo maioritariamente políticas públicas (n=14, o que equivale a 82,4%). Alguns destes mecanismos são duradouros, outros são finitos funcionando por projeto/programa.

Da análise ao primeiro tipo de política pública, de apoio ao acesso e sucesso de percursos laborais inclusivos de pessoas em situação de vulnerabilidade, verificamos que três são de âmbito gerais, dirigidas aos diferentes públicos-alvo e cinco dirigidas a públicos específicos: pessoas com deficiência e incapacidade, jovens e beneficiários de RSI. A entidade gestora da maioria das medidas apresentadas é o IEFP (ou as suas estruturas descentralizadas), com exceção do programa COOPJOVEM que é gerido pela CASES. Tratam-se sobretudo de incentivos à contratação que carecem de um modelo de acompanhamento específico e cuja utilização pode não ser direta, nem exclusiva de OES. Estes incentivos parecem poder constituir um recurso, sobretudo por via das organizações que se assumem como entidades de apoio ao IEFP (GIP, Centros de Recursos) ou como forma de incentivo aos empregadores no trabalho de intermediação entre oferta e procura do mercado de trabalho.

No segundo grupo de políticas públicas de apoio ao acesso e sucesso de percursos laborais inclusivos de pessoas em situação de vulnerabilidade, verificamos que se tratam essencialmente de programas aos quais as OES se podem candidatar para desenvolver projetos de apoio à inserção de pessoas em situação de vulnerabilidade. Com efeito, com exceção dos apoios à integração, manutenção e reintegração no mercado de trabalho, correspondente à única medida direcionada especificamente para o objeto de estudo desta investigação, as restantes políticas dirigem-se à apresentação

de candidaturas em várias áreas de inclusão social. As OES podem então candidatar-se a financiamento, comprometendo-se a atingir metas que respondem às prioridades políticas estabelecidas nos enquadramentos legislativos e normativos. O emprego e a qualificação constituem uma das prioridades destes programas e dirigem-se a um conjunto alargado de públicos em situação de vulnerabilidade. Apesar da diversidade dos apoios, quer no que respeita à antiguidade<sup>38</sup> à variedade de entidades públicas gestoras<sup>39</sup>, com financiamentos nacionais e comunitários relacionados com o quadro em vigor do Portugal 2020 e, à duração dos projetos elegíveis<sup>40</sup>, verificamos algumas regularidades nos modelos de intervenção, a saber:

- Abordagem integrada de âmbito territorial e de proximidade;
- Procura de autonomização dos beneficiários e de se constituir como política social ativa;
- Promoção de formas de inovação.

Por fim, no grupo constituído por políticas privadas, com mecanismo de fomento à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, verificamos um foco maior no que respeita à procura de inovação social. Todos os mecanismos são dirigidos a públicos-alvo gerais, embora com incidência maior nos jovens e nas pessoas com deficiência e incapacidade.

Por se tratar do nosso objeto de estudo específico, analisamos o lugar do acompanhamento nas políticas públicas e privadas, tendo verificado significativas disparidades nos diferentes enquadramentos legislativos e normativos. Dos 17 mecanismos analisados, apenas cinco apresentam, de forma explícita, orientações para o trabalho da equipa de acompanhamento da pessoa em situação de vulnerabilidade para a sua inserção sociolaboral. Se, no caso das medidas levadas a cabo pelo IEFP ou por algumas das suas estruturas de apoio<sup>41</sup>, os animadores/técnicos de emprego seguem orientações uniformizadas de intervenção junto dos destinatários, tal não se encontra explicitado nos regulamentos e portarias. Da análise que apresentámos aos

---

<sup>38</sup> desde o RSI nascido em 1996 ao CAVI datado de 2017

<sup>39</sup> IEFP, INR, ISS

<sup>40</sup> de 1 a 3 anos

<sup>41</sup> Centros de Recursos, GIP, Centros de emprego apoiado, Centros de reabilitação profissional de gestão participada

diferentes mecanismos, verificámos que as orientações formais para o desempenho das funções de agente de inserção são escassas.

A própria designação da função é variada e, maioritariamente abrangente, como é o caso de técnico superior ou coordenador técnico ou de projeto. Apenas o Programa Incorpora identifica funções específicas de técnico de inserção laboral e técnico de prospeção.

No que respeita ao processo de seleção dos profissionais, verificamos que o perfil formal exigido é mais uma vez genérico, não sendo mencionada qualquer exigência de formação específica para o tipo de trabalho a desempenhar, nem experiência de trabalho com o público-alvo. É, todavia, referida a necessidade de formações iniciais e/ou contínuas para o desempenho das funções. Estas formações ora não apresentam especificação das áreas, ora são em áreas transversais ou acerca dos procedimentos a adotar no âmbito do financiamento.

Não sendo nosso objetivo fazer uma análise exaustiva de toda a documentação de apoio fornecida às OES para a implementação dos projetos, podemos afirmar que os documentos disponibilizados publicamente não apresentam orientações metodológicas ou pedagógicas de abordagem ao trabalho de acompanhamento, nem instrumentos de trabalho que orientem os profissionais. A exceção é o Programa Incorpora que desenvolveu referenciais de apoio, nos quais a metodologia de intervenção está espelhada como forma de uniformizar a intervenção de diferentes técnicos das OES que integram a Rede Incorpora.

Podemos ainda afirmar que as políticas dirigidas ao campo em análise, têm passado de orientações exclusivamente vocacionadas para a oferta de mão-de-obra, para orientações que incluem também o lado da procura de mão-de-obra (Fletcher, 2004; Ingold and Stuart, 2015; Bredgaard, 2018; Froland et al., 2018 op. cit. van Berkel, 2020). Em Portugal, as políticas orientadas para preparar as pessoas em situação de desemprego para a sua (re)inserção constituem já uma tradição, operacionalizada pelas entidades públicas, designadamente o IEFP, e/ou delegadas a OES que se dedicam à dimensão da empregabilidade, na sua missão mais vasta de inclusão social. Ao longo desta investigação verificámos que as OES que se dedicam ao acompanhamento deste público, desenvolvem um trabalho de proximidade com a pessoa acompanhada.

As OES têm assumido, desde a sua génese, um papel central ao nível do emprego, em geral, e da integração social e profissional de pessoas afastadas do mercado de trabalho, em particular (Bengoetxa Alkorta & Fajrado García, 2020). Este papel é

reconhecido por diversos organismos internacionais oficiais e especializados, como é o caso da OIT e da Comissão Europeia<sup>42</sup> que colocam a economia social a par do das entidades internacionais e das autoridades nacionais, no combate à discriminação. Aliás, a promoção da igualdade, nomeadamente de género, faz parte da história do movimento cooperativo internacional. A Rochdale Society of Equitables Pioneers, de 1844, considerada a pioneira das cooperativas de consumo, contemplava nos seus estatutos, o princípio da igualdade de admissão de homens e mulheres, e de participação na atividade da cooperativa, entre outros. O ideário da economia social torna estas entidades especialmente sensíveis a questões relacionadas com práticas que promovam a igualdade, reprimindo atos discriminatórios.

A economia social sempre atuou na área do emprego. Numa primeira fase devido às dificuldades resultantes da Revolução Industrial, com o associativismo de tipo socioprofissional ligado ao movimento operário. Na década de 90 do século XX passou a orientar-se pela procura de soluções de autoemprego, através do empreendedorismo social. Este setor tem revelado capacidade de regeneração e inovação, sobretudo em alturas de crise e de redefinição dos modelos de Estado Social. Com efeito, esta capacidade de regeneração consubstancia-se na emergência de novas formas de empreendedorismo social, que renova impulsos solidários, à semelhança das condições de necessidade e de partilha de um destino comum, que deram origem aos movimentos cooperativo, associativo e mutualista no século XIX.

As OES estão particularmente bem posicionadas no campo em análise, dado o seu ideário e, sobretudo, a explicitação da combinação de objetivos económicos e sociais nas suas atividades. Com efeito, nos termos do artigo 2º da LBES, a economia social é definida pelo conjunto das suas atividades económico-sociais com a finalidade de prosseguir o interesse geral da sociedade. Tendo em conta os seus princípios (art. 5º da LBES), nomeadamente: i) o primado das pessoas e dos objetivos sociais e ii) o respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade, as OES estão particularmente vocacionadas para intervir no campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade

Podemos então identificar a confluência de um conjunto de preocupações e a configuração de um ecossistema propício à experimentação e desenvolvimento de

---

<sup>42</sup> por exemplo a menção do sector no Livro Verde sobre Igualdade e combate à discriminação na UE (2004)

respostas diversificadas para a inserção sociolaboral de pessoas em situação de desvantagem. Podemos afirmar que este campo está a consolidar-se, começando a verificar-se a necessidade e a prática de especialização para esta intermediação entre as pessoas e as entidades empregadoras. Um novo paradigma está, de facto, a emergir, quer em termos políticos, quer na sensibilização generalizada para a diversidade e inclusão, quer nas práticas cada vez mais especializadas envolvendo entidades empregadoras e acompanhando as pessoas na sua autodeterminação. Neste contexto favorável ao desenvolvimento do campo, parece clara a necessidade de coconceção de políticas específicas dirigidas à inserção social laboral de pessoas afastadas do mercado de trabalho. Envolver o conjunto alargado de diferentes atores com intervenção no setor, com especial destaque para as OES, efetivando o princípio da intercooperação setorial, parece constituir um elemento-central para o campo deixar de ser ora incipiente ora insipiente.

O último objetivo procurou interpelar a realidade nacional com contextos em que este campo se encontra mais reconhecido e delimitado, explorando experiências espanholas inspiradoras para a análise e o desenvolvimento do campo nacional. Podemos, desde já, afirmar que as deambulações por experiências espanholas nos permitiram, de facto, alargar horizontes acerca do setor e refletir sobre a aplicabilidade de algumas práticas ao contexto nacional. Ficou particularmente evidente que uma maior estruturação do campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, nomeadamente em termos orientadores das práticas profissionais dos agentes de inserção, parece constituir uma vantagem. Em Espanha existe já uma produção científica relevante e específica sobre o campo, a par de organizações de cúpula representativas do setor que contribuem para enformar as práticas profissionais. Podemos afirmar que em Espanha existe um campo em termos formais, com políticas específicas, nomeadamente as Empresas de Inserção e os Centros Especiais de Emprego, de visibilidade das práticas - reconhecidas e veiculadas pela AERESS e pela FAEDEI e em termos identitários das OES que se dedicam a ele. Com efeito, as experiências espanholas em análise recorrem ao universo linguístico veiculado pelas organizações representativas do setor, nomeadamente com recurso a uma metodologia de intervenção em torno do conceito de itinerário de inserção. Esta legitimação parece criar uma identidade setorial nos profissionais e dirigentes das experiências analisadas. Esta identidade ficou particularmente evidenciada nos discursos dos agentes de inserção entrevistados, os quais se distinguiam claramente da intervenção social.

Acresce que as deambulações por experiências espanholas revelaram que, apesar de uma maior estruturação do campo, os profissionais no terreno mantêm abertura para inovar as suas práticas de acompanhamento. Com efeito, as cinco experiências com que tivemos contacto revelaram, não obstante uma matriz comum - nomeadamente a aprendizagem em contexto de trabalho - um conjunto de inovações. De salientar que algumas delas constituíram inspirações para, a par dos contributos teóricos, tecermos um conjunto de recomendações apresentadas no capítulo anterior, e sistematizadas nos contributos a outros objetivos de investigação. Estamos, por exemplo, a falar da importância de testar, primeiramente, os instrumentos de trabalho nos próprios profissionais, ou de diversificar as abordagens, nomeadamente enriquecendo o diagnóstico com a prática real em contexto de trabalho, entre outros. Importa ainda salientar que tecemos uma recomendação no sentido do reconhecimento do perfil profissional de agente de Inserção pela importância da sua visibilidade, reiterada pelas incursões por contextos espanhóis. Assim, e decorrente da dificuldade do reconhecimento de uma nova profissão, sugerimos iniciar este trabalho pela introdução da função de *Agente de Inserção* no contrato coletivo entre a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade - CNIS e a Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais. Uma vez que todos os casos analisados em Portugal auferem do estatuto de IPSS, pensamos que a inclusão deste perfil profissional na convenção coletiva que enforma o campo constituiria uma forma de reconhecimento e de estruturação da atividade destes profissionais.

Portugal já tem seguido políticas semelhantes às espanholas e, no caso do Programa Incorpora, após a pilotagem no país vizinho, a sua implementação em Portugal constitui já um mecanismo estruturante do campo *de facto*. Desde 2021, com a publicação da Portaria 205/2021, de 12 de outubro a iniciativa das Incubadoras Sociais de Emprego encontra-se em fase de pilotagem em Portugal. Trata-se justamente de uma medida testada em Espanha e escalada para Portugal, numa perspetiva de inovação social.

### **Em síntese**

No término desta investigação, podemos então afirmar que a nossa pesquisa contribuiu para conhecer melhor o campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal. Com efeito, os resultados permitiram explorar um campo ainda pouco estudado e práticas que se encontram invisíveis ou pouco visíveis,

nomeadamente: i) pela sistematização das políticas públicas e privadas neste âmbito, as quais se encontram dispersas e cuja informação foi agora sistematizada com base em categorias de análise comum, nomeadamente o lugar do acompanhamento; ii) pela recolha em profundidade das práticas desenvolvidas pelos agentes de inserção, os desafios colocados e as metodologias e estratégias encontradas; iii) pelo questionamento do conceito de vulnerabilidade aplicado às pessoas acompanhadas, procurando destacar o carácter complexo e interseccional das situações vivenciadas, bem como as potencialidades inerentes aos percursos destas pessoas; iv) pela procura, através da literatura e das experiências espanholas, de modelos de intervenção e de estruturação do campo potencialmente replicáveis em Portugal, com as devidas adaptações; v) pelo reforço do potencial de inovação da economia social enquanto agente que procura responder de forma resiliente, localizada e de proximidade necessidades não respondidas pelo Estado e pelo mercado.

Assim, destacamos, as seguintes conclusões da nossa investigação:

1. Apesar da falta de estruturação do campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade em Portugal, observam-se práticas diversas e forte capacidade de inovação por parte das OES. Afirmamos, por isso, que existe um campo, *de facto*.
2. Apesar de políticas pouco articuladas e específicas, verifica-se alguma mudança com o surgimento de políticas experimentais como as Incubadoras Sociais de Emprego (Portaria 205/2021, de 12 de outubro), bem como políticas dirigidas ao envolvimento de empregadores na problemática da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, por exemplo com a Lei das Quotas (Lei n.º 4/2019, de 10 de janeiro).
3. O crescente envolvimento dos empregadores abre espaço para o reconhecimento das OES que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade, e associa-se a uma mudança de paradigma na gestão de recursos humanos que pretende desenvolver práticas sensíveis à diversidade. Com efeito, estas organizações podem assumir-se como Agências de Intermediação especializadas, por forma a melhor garantir a conexão entre oferta e procura para um mercado de trabalho mais inclusivo.
4. As práticas das OES no campo em estudo são, efetivamente, diversificadas. Porém, apresentam elementos comuns. Com efeito, as respostas centram-se no desenvolvimento de competências para a inserção no mercado de trabalho regular. O

foco é, por isso, a inserção em mercado aberto e não a criação de enclaves de emprego para grupos em situação de desvantagem. Verificamos práticas focadas ora em (re)ativar as competências das pessoas acompanhadas para a sua integração profissional, ora em desenvolver competências diretamente em contexto real de trabalho.

5. Apesar de não ser reconhecido, verificamos a existência de um perfil profissional complexo e específico que designamos de agente de inserção. Este perfil apresenta competências e responsabilidades comuns aos diferentes contextos de intervenção destes profissionais.

6. Afirmamos existir uma *praxis* profissional comum aos agentes de inserção, baseada em fundamentos, abordagem e pressupostos de intervenção específicos e qualificados para dar resposta a situações multiproblemáticas das pessoas acompanhadas.

7. O perfil das pessoas acompanhadas é, de facto, complexo e multidimensional. Este intersecciona variáveis tangíveis e intangíveis, bem como um conjunto de recursos que as pessoas desenvolvem ao longo da sua vida e que, muitas vezes, são desconsiderados na hegemonia do funcionamento do mercado de trabalho. Consideramos, por isso, que estes recursos, como a capacidade de resiliência, são desaproveitados e poderiam constituir elementos de força para um mercado de trabalho efetivamente mais diverso. A vulnerabilidade é situacional e como tal não é binária. Trata-se de um conceito que se altera numa escala fluída em função da situação e da rede que a pessoa consegue mobilizar para fazer face às situações a enfrentar.

### **Reflexões finais acerca das limitações da pesquisa e de pistas de investigação futura**

Neste último ponto, mais introspetivo, procuramos refletir acerca das limitações da pesquisa e deixar algumas pistas de investigação futuras.

É inegável que o lugar de proximidade do investigar ao campo em análise constitui um elemento central e enformador de toda a pesquisa desenvolvida. Se é verdade que, decorrente desta proximidade, assumimos um ponto de partida para esta investigação mais empírico do que teórico e que este conhecimento tácito terá possivelmente enviesado o nosso olhar, é também verdade que nos permitiu aceder a uma realidade pouco conhecida e visível. Com efeito, abriu-nos as portas para conhecer o trabalho de

quem lida com realidades complexas, e cujo capital social e de confiança, construído ao longo de vários anos com os estudos de caso, nos permitiu uma aproximação. Escudámo-nos da teoria e procuramos que esta assumisse, numa dialética com a empiria, uma função de comando do nosso percurso investigativo.

Importa contextualizar que a investigação que agora se termina decorreu num período histórico-social específico, marcado pela pandemia de COVID-19. A situação pandémica condicionou o trabalho de campo, a recolha de dados, o estado de espírito dos entrevistados e, assim, este trabalho deve ser contextualizado nesse momento histórico-social. É importante contextualizar que a maioria dos dados empíricos nacionais foram recolhidos durante a primeira fase da pandemia de COVID-19, numa altura em que as pessoas ainda de encontravam numa fase reativa face a toda a mudança global que cada uma estava a viver, pessoal e profissionalmente. Dificultou, ainda mais a disponibilidade de facto e mental dos profissionais, os quais, pelas características de *multitasking* amplamente debatidas ao longo desta investigação, já se encontram sempre com falta de disponibilidade mais acrescentar mais uma tarefas, por muito relevante que se seja, nos seus quotidianos marcados pela incerteza.

A própria natureza do trabalho de acompanhamento, nomeadamente pelo seu carácter sigiloso e individualizado, não permitiu uma observação mais etnográfica que poderia trazer resultados mais aprofundados. Tratou-se, assim, de uma limitação inerente ao facto de não termos realizado uma observação participante.

Dado o carácter exploratório desta investigação, vão sendo apontadas pistas de ação, que poderiam consubstanciar-se, igualmente, em pistas de investigação futuras. Assim, uma análise mais criteriosa da oferta formativa existentes e relevante para os agentes de inserção constituiria uma análise documental importante.

Tratando-se de uma amostra intencional, de cariz exploratório e eminentemente qualitativa, não abarca a totalidade da realidade nacional. Seria, por isso interessante podermos alargar o estudo a outras realidades empíricas, nomeadamente em termos de modelo de financiamento e, de públicos (com efeito, não tivemos nenhum caso dedicado especificamente, por exemplo, a pessoas refugiadas, LGBTQI+, ex-reclusos, etc.). Assim, uma abordagem qualitativa de maior profundidade do campo empírico que foi iniciado com esta investigação, permitiria complementar os dados recolhidos e melhor conhecer outras dimensões do campo.

Outra dimensão a explorar seria conhecer mais práticas europeias inspiradoras, para alargar horizontes sobre as metodologias de intervenção. Estas poderiam acrescentar estratégias de intervenção com vista ao desenvolvimento de um futuro referencial metodológico dirigido a profissionais que se dedicam à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Acresce que elaborar, validar e testar um referencial metodológico dirigido a agentes de inserção constitui uma investigação-ação ainda por realizar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Abiétar, M., Ros-Garrido, A. & Marhuenda, F. (2018). Profesionales de apoyo a la inserción: formación y acompañamiento en empresas de inserción. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 94, 155-183. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.94.12698.
- AERESS & FAEDEI (2014). El acompañamiento en las empresas de inserción. AERESS & FAEDEI. ISBN 978-84-606-5689-0
- Alexandre, J., Barata, M. C., Oliveira, S., Almeida, S., & Gomes, J. (2020): Avaliação externa do Programa Escolhas E7G: Relatório final, Lisboa: ACM.
- Almeida, V. (2011). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social. Governação e Terceiro Sector*. Série Conhecimento e Instituições, Almedina.
- Almeida, J. F. & Pinto, J. M. (1995). *A investigação nas ciências sociais*. Presença.
- Alwang, J.; Siegel, P. & Jorgensen, S. (2001): "Vulnerability as Viewed from Different Disciplines", World Bank Document, *SP Discussion Paper*, 0115.
- American Academy of Physicians Foundation (2010). *Peer Support in Health and Health Care. A Guide to Program Development and Management*. American Academy of Physicians Foundation
- Andreassen; T., Breit, E. & Saltkjel, T. (2020). Research approach to networked employment services: A systemic review. *Social Policy & Administration*. 2020; 54: 1179-1197. <https://doi.org/10.1111/spol.12597>
- Arrieta Idiakez, F. J. (Dir.) (2019). *Cooperativas y empleo de calidad para las personas con discapacidad*. Thomson Reuters, Editorial Azanzazi, S.A.U.
- Askunze Elizaga, C. (2016). Empresas de inserción en la economía social. Herramientas para la inclusión sociolaboral. *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, 29, 1-32.
- Associação A3S. (2016): The marketing and coaching functions of work integrated social enterprises (WISE). An exploratory study in 5 European countries. [http://www.evtnetwork.it/wp-content/uploads/2016/11/IO-1\\_Exploratorystudy\\_Final-Version.pdf](http://www.evtnetwork.it/wp-content/uploads/2016/11/IO-1_Exploratorystudy_Final-Version.pdf).
- Aubin, G. & Bouveresse, J. (1995). *Introduction historique au droit du travail*. Presses universitaires de France. ISBN 2-13-047095-5

Audenaert, M., Van der Heijden, B., Conway, N. et al. (2020). Vulnerable Workers' Employability Competences: The Role of Establishing Clear Expectations. Developmental Inducements, and Social Organizational Goals. *J Bus Ethics* 166, 627–641. <https://doi.org/10.1007/s10551-019-04140-9>

Barel, Y. (1990). *Le Grand Intégrateur. Connexions, Paris, n.56, 85-100*

Barnes, C. & Mercer, G. (2005). Disability, work, and welfare: challenging the social exclusion of disabled people. *Work, Employment and Society. Volume: 19 issue: 3, pp. 527-545.* <https://doi.org/10.1177/09500170050555669>

Becuwe, A. & Laurent Merle, I. (2013). Pour une approche transdisciplinaire de la discrimination au travail. *RIMHE, Revue Interdisciplinaire sur le Management et l'Humanisme n°5 - janvier/février 2013 – VARIA, 3-11.*

Bengoetxea Alkorta, A. (2020). La Inclusión Socio-laboral de los Grupos Vulnerables. Colectivos y Formas de Inclusión a través del Trabajo. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa. Nº 36/2020, pp. 15-53.* DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.36.17247

Bengoetxea Alkorta, A. & Fajardo García, G. (Coord.) (2020). La inclusión socio-laboral de colectivos vulnerables en las empresas de economía social. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa. Nº 36/2020, pp. 9-12.* DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.36.17247

van Berkel, R. (2020). Employer Engagement in Promoting the Labour-Market Participation of Jobseekers with Disabilities. An Employer Perspective. *Social Policy and Society, 1-15.* doi:10.1017/S147474642000038X

van Berkel, R., Ingold, J., McGurk, P., Boselie, P., Bredgaard, T. (2017). Editorial introduction: An introduction to employer engagement in the field of HRM. Blending social policy and HRM research in promoting vulnerable groups' labour market participation. *Human Resource Management Journal, Vol. 27, Nº 4, 503-513.* doi: 10.1111/1748-8583.12169.

van Berkel, R., Caswell, D., Kupka, P. & Larsen, F. (2017). *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed.* Routledge.

Blanco de Morais, C. (2010). A dimensão interna do Princípio da Subsidiariedade. *Revista da Ordem dos Advogados. Ano 58. Vol.II. Lisboa. pp. 779-822.*

- Blank, A., Harries, P., & Reynolds, F. (2015). 'Without Occupation You Don't Exist': Occupational Engagement and Mental Illness. *Journal of Occupational Science*, 22(2): 197-209. doi: 10.1080/14427591.2014.882250.
- Bonet, R. ; Cappelli, P. & Hamori, M. (2013). Labor Market Intermediaries and the New Paradigm for Human Resources. *The Academy of Management Annals*, 2013Vol. 7, No. 1, 341– 392. <http://dx.doi.org/10.1080/19416520.2013.774213>.
- Bonoli, G. (2013). *The origins of Active Social Policy. Labour markets and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford University Press
- Boyer, R. (1987). *La théorie de la régulation. Une analyse critique*. La Découverte.
- Borzaga, C., Salvatori, G. & Bodini, R. (2017). *Social and Solidarity Economy and the Future of Work*. International Labour Office.
- Boulayoune, A. (2012). L'accompagnement: une mise en perspective. *Informations sociales*, 169, 8-11. <https://doi.org/10.3917/inso.169.0008>
- Bourdieu, P.; Chamboredon, J. C; Passeron, J. C (1999). *A profissão do sociólogo: preliminares epistemológicas*. Petrópolis: Vozes.
- Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Difel.
- Bruto da Costa, A. (2005). *Exclusões Sociais*. Gradiva.
- Bruto da Costa, A., (Coord.) Basptista, I., Perista, P. & Carrilho, P. (2008). *Um Olhar Sobre a Pobreza, Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*. Gradiva. ISBN 978-989-616-253-5.
- Burgi, N. (2006). *La Machine à exclure. Les faux-semblants du retour à l'emploi*. La Découverte.
- Caleiras, J. (2008). *The link between employment and social inclusion strategies: a Portuguese overview*. Project Bridges for Inclusion EAPN Portugal - Rede Europeia Anti-Pobreza.
- Capucha, L. (2019). Pobreza e Emprego. As paralelas não convergem. *SOCIOLOGIA ON LINE*, n.º 19, junho 2019, 33-50. DOI: 10.30553/sociologiaonline.2019.19.2
- Capucha, L., Castro, J.L, Moreno, C., Marques, A.S, Esperança, N. (1999). *Grupos Desfavorecidos Face ao Emprego*. Observatório do Emprego e Formação Profissional.

- Carmo, R.M do, Caleiras, J., Roque, I. & Vieira de Assis, R. (2021). *O trabalho aqui e agora. Crises, percursos e vulnerabilidades*. Tinta-da-China.
- Carmo, R.M. do & D’Avelar, M.M. (2020). *A miséria do tempo. Vidas suspensas pelo desemprego*. Tinta-da-China. ISBN: 978-989-671-540-3
- Carmo, R.M do, Sebastião, J., Azevedo, J., Cruz Martins, S. & Firmino da Costa, A. (Orgs.) (2018). *Desigualdades Sociais. Portugal e Europa*. Mundos Sociais.
- Caria, T. (2003), *Experiências Etnográficas em Ciências Sociais*, Porto, Edições Afrontamento.
- Carreira Medina, H. (1996). *As Políticas Sociais em Portugal*. In António Barreto (Org.) *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa, pp. 366-498.
- Carvalho da Silva, M., Hespanha, P., Castro Caldas, J. (Coords.) (2017). *Trabalho e Políticas de Emprego. Um retrocesso evitável*. Observatório sobre Crises e Alternativas. Actual.
- Carvalho Guerra, I. (2006), *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo. Sentidos e formas de uso*, Parede, Principia.
- CASES (2021). *Retrato da Mulher no Setor Cooperativo português*. Cooperativa António Sérgio para a Economia Social.
- Cassell, C. & Symon, G. (2004), *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*, USA, Sage Publications.
- Castel, R. (2003). *L'Insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé?* Éditions du Seuil.
- Castel, R. (1995). *Les Métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*. Fayard.
- Castra, D. (2003). *L'insertion professionnelle des publics précaires*. Presses Universitaires de France.
- Castra, D. & Valls, F. (2008). *L'insertion malgré tout. L'intervention sur l'offre et la demande. 25 ans d'expérience. L'orientation scolaire et professionnelle, 37/1, 140-144*.
- Cattani, A.; Laville, J.-L.; Gaiger, L. I.; Hespanha, P. (orgs.) (2009): *Dicionário internacional da outra economia*, Coimbra, Almedina.

Chaves, R. & Monzón, J.L. (Dirs.) (2018): Best practices in public policies regarding the European Social Economy post the economic crisis, Brussels: European Economic and Social Committee, CIRIEC. DOI: 10.2864/551286.

Chaves, R. & Monzón, J.L. (Dirs.) (2018). *Best practices in public policies regarding the European Social Economy post the economic crisis*. European Economic and Social Committee, CIRIEC. DOI: 10.2864/551286.

Chaves, R. & Gallego-Bono; J. (2020). “Transformative Policies for the Social and Solidarity Economy: The New Generation of Public Policies Fostering the Social Economy in Order to Achieve Sustainable Development Goals. The European and Spanish Cases”, *Sustainability* 2020, 12, 4059; doi:10.3390/su12104059.

Chidiac, E. (2020). *Strategic Management of Diversity in the workplace. A comparative study of the United States, Canada, United Kingdom and Australia*. Routledge.

Chiuccini, P. (2020). *Méthode d’Accompagnement et de Pilotage des Parcours d’Insertion*. Éditions Qui Plus Est.

Ciriec – Internacional (2017). *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union*. European Economic and Social Committee.

Junior, F. A.; Marques-Quinteiro, P.; Faiad, C.; Figueira, T.; Lima, A. & Freitas, L. (2021). “Without work, I am nothing, I have no identity”: a qualitative study in a Brazilian public organization. *Public Sciences & Policies*. Vol. VII , n.º 1, 2021, pp. 169-191. DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1

Cooney, K.; Nyssens, M. & O’Shaughnessy, M. (2022). *Work Integration and Social Enterprises. UNFSSE Knowledge Hub Draft Paper Series, Edward Elgar Publishing Limited*.

Comissão Europeia (2017). *Pilar Europeu dos Direitos Sociais*. doi:10.2792/239183

Comissão das Comunidades Europeias (EU) (2004). *LIVRO VERDE Igualdade e combate à discriminação na União Europeia*, Bruxelas, 28.05.2004, COM(2004)379 final

Comissão das Comunidades Europeias (EU) (2001). *LIVRO VERDE Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas*, Bruxelas, 18.07.2001, COM(2001) 366 final

- Córdoba Iñesta, A. & Martínez Morales, I. (Coord.) (2011). *Trabajo, empleabilidad y vulnerabilidad social: condicionantes y potencialidades de la integración a través de las empresas de inserción social*. Servicio de Publicaciones de la Universitat de Valencia.
- Costa, B. (1998): *Exclusões Sociais*, Cadernos Democráticos, Gradiva.
- Costa, S. (2018) (coord.). *Trânsito Condicionado*. Barómetro do Observatório de luta contra a Pobreza na cidade de Lisboa Fase III, Cadernos EAPN, nº23.
- Cox, T.H. and Blake, S. (1991) Managing Cultural Diversity: Implications for Organizational Competitiveness. *The Executive*, 5, 45-56.  
<https://doi.org/10.5465/AME.1991.4274465>
- Clerc, D. (1999). *Condamnés au chômage ? Travail et emploi : faux débats et vraies questions*. Syros.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, Volume 1989, Issue 1 Article 8, 139-167
- Creswell, J. (2009). *Research Design. Qualitative, quantitative and mixed methods approaches* (3ª ed.). Sage Publications.
- David-Bellemare, E., Williams, N. (n.d.). *Pauvreté et précarité: une approche inspirée de l'intersectionnalité*. Centre de santé et de services sociaux Champlain-Charles-Le Moyne, Université de Sherbrooke.
- Davister, C., Defourny & J. Gregoire, O. (2014). Work Integration Social Enterprises in the European Union: An Overview of Existing Models. *EMES Working Papers*, 4.  
[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_en.pdf)
- Defourny, J. (1987). Orígenes, Contextos y Funciones de un Tercer Gran Sector. in José Luis Monzón & Jaques Defourny. *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*, CIRIEC España.
- Defourny, J. & Nyssens, M. (Ed.) (2021). *Social Enterprise in Wester Europe. Theory, Models and Practice*. Routledge Studies in Social Enterprise & Social Innovation.
- Defourny, J., Favreau, L. & Laville, J-L. (Dir.). 1998. *Insertion et nouvelle économie sociale*. Éditions Desclée de Brouwer.

Defourny, J. (dir.) (2001). *L'économie sociale: enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité*. De Boeck & Larcier s.a.

Defourny, J., Nyssens, M. (2017). Fundamentals for an International Typology of Social Enterprise Models. *Voluntas* 28, 2469–2497. <https://doi.org/10.1007/s11266-017-9884-7>

Demazière, D. & Gadéa, C. (2009). *Sociologie des groupes professionnels: Acquis récents et nouveaux défis*. La Découverte.

Demoustier, D. & Colletis, G. (2012). L'économie sociale et solidaire face à la crise : simple résistance ou participation au changement? *Recma - Revue internationale de l'économie sociale, Numéro 325, juillet 2012, p. 21–35*. <https://doi.org/10.7202/1017419>

Denzin, N. K. (1989). *The Research Act*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.

Dias Pereira, J. & Henriques, R. (2021). *Origens do Mutualismo em Portugal*. União das Mutualidades Portuguesas.

Diogo, F. (2007). *Pobreza, Trabalho, Identidade*. Celta Editora.

Diogo, F. (Coord.). (2021). *A pobreza em Portugal. Trajetos e Quotidianos*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. ISBN 978-989-9364-22-5.

Divay, S. (2012). Les réalités multiples et évolutives de l'accompagnement vers l'emploi. *Revue Informations sociales, n° 169, 46-54*. <https://doi.org/10.3917/inso.169.0045>

Doeringer, B. & Piore, M.J. (1971). *Internal labor Markets and Manpower Analysis*. Lexiton.

Dubar, C., Tripier, P., & Boussard, V. (2015). *Sociologie des professions*. Armand Colin.

Dubar, C. (2005). *A socialização: construção das identidades sociais e profissionais*. Martins Fontes.

Ebersold, S., 2001. *La naissance de l'inemployable, ou l'insertion aux risques de l'exclusion*. Presses universitaires de Rennes.

Estivill, J. (2020). *A Política Social nos Fascismos – a Europa nas trevas*. Edições Húmus, CICS.NOVA/Edições.

Estivill, J. (1999). El valor añadido de las empresas sociales frente a los retos europeos. *Revista de Políticas Sociales en Europa, n° 6, 5-9*, Editorial Hacer.

Estivill, J. (1997). *O Partenariado social na Europa – uma estratégia participativa para a inserção*. Cadernos da Rede Europeia Anti Pobreza, Editorial Utopia.

Estivill, J., Bernier, A. & Valadou, C. (1997). *Las Empresas Sociales en Europa*. Comisión Europea DG V, Hacer Editorial.

European Commission (2015): Guidance Document on Monitoring and Evaluation. Concepts and Recommendations. [ps://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf)

European Commission (2016). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a New Skills Agenda for Europe. Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0381&from=EN>

Fajardo Garcia, G. (Coord.) (2017). *Empleo, innovación e Inclusión en la Economía social. Problemática jurídica y Social*. Valência, Espanha: CIRIEC-España, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.

Fajardo Garcia, G. (2013). Las cooperativas sociales. Entre el interés mutualista y el interés general. in. M.V., Petit Lavall, *Estudios de Derecho Mercantil*. (pp. 265-280). Tirant lo Blanch.

Fajardo García, G. (2009). La Economía Social en las leyes. *Revista de economía pública, social y cooperativa*, 66:5-35.

Fernandes, L. (2003) Um diário de campo nos territórios psicotrópicos: as facetas da escrita etnográfica, in. CARIA, T., *Experiências Etnográficas em Ciências Sociais*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 23-40.

Ferreira, S. (2019). *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Updated country report: Portugal*. European Commission.

Ferreira, S. (2009). A invenção estratégica do terceiro sector como estrutura de observação mútua: uma abordagem histórico-conceptual. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 83, 169-192

Ferreira, S. (2000). As organizações do terceiro sector na reforma da Segurança Social. in APS (org.), *IV Congresso Português de Sociologia*. Coimbra: APS

- Ferreira de Almeida, J. (1996). *Introdução à Sociologia*. Universidade Aberta.
- Freire, J. (2001). *Sociologia do Trabalho. Uma Introdução*. Edições Afrontamento.
- Friedman, M. & Naville, P. (1961). *Traité de sociologie du travail*. Armand Collin.
- Gama Lobo Xavier, B. (2020). *Manual de Direito do Trabalho*. (2.<sup>a</sup> ed., revista e atualizada). Rei dos Livros.
- Gama Lobo Xavier, B. (1999). *Iniciação ao Direito do Trabalho*. Editorial Verbo.
- García Calavia, M.A. (2020). Las empresas de inserción en España en 2019. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 36, 2020, pp. 131-152. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.36.17307
- Garrido, A. (2022). *Breve História do Mutualismo em Portugal*. União das Mutualidades Portuguesas. ISBN : 978-989-33-3227-6
- Garrido, A. (2016). *Cooperação e Solidariedade: Uma história da economia social*. Edições tinta-da-china.
- Gazier, B. (1992). *Economie du travail et de l'emploi*. Précis Dalloz.
- Gennari, A. & Albuquerque, C. (2012). Globalização e reconfigurações do mercado de trabalho em Portugal e no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - vol. 27 N° 79, 65-79. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092012000200005>
- Gonçalves, C. (2008): “Análise sociológica das profissões: principais eixos de desenvolvimento”, *Revista da Faculdade de Letras: Sociologia*, pp.177-223.
- Gorz, A. (1988). *Métamorphoses du travail. Quête du sens: critique de la raison économique*. Paris: Galilée.
- Guiglione, R. & Matalon, B. (1977), *Les enquêtes sociologiques. Théories et pratiques*, Paris, Armand Colin.
- Haguet, T. (1987): *Metodologias Qualitativas na Sociologia*, 11.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Vozes. ISBN 978-85-326-08854-3
- Hespanha, P. & Caleiras, J. (2017). *O labirinto das políticas de emprego*. Centro de Estudos Sociais, Universidade Coimbra.

Hespanha, P. & Matos, R. (2000). Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego. *Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p.88-109.*

Hespanha, P., Monteiro, A., Cardoso Ferreira, A., Rodrigues, F., Nunes, M.H., Hespanha, M. J., Madeira, R., Van Den Hoven, R. & Portugal, S. (2000). *Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal.* Quarteto Editora.

Hiez, D. (2021). *Guide to the writing of Law for the Social and Solidarity Economy.* SSE International Forum, Les Rencontres du Mont-Blanc.

Hiez, D. (2018). The general interest cooperatives: a challenge for cooperative law, *IJCL - International Journal of Cooperative Law, 1, pp. 93-109.*

Hilarión, P., González, S. & Herrera, E. (2016). *Guía de la metodología del Programa Incorpora. Elementos de calidad para promover la Integración Sociolaboral.* Fundación Bancaria” la Caixa”.

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional (2019). *Formação Profissional em Portugal. Percursos e Desafios, Testemunhos.* IEFP. Caleidoscópio.

INE – Instituto Nacional de Estatística (2020). Inquérito ao Setor da Economia Social – 2018, Instituto Nacional de Estatística, I. P., Lisboa.

INE – Instituto Nacional de Estatística (2019). Inquérito às Condições de Vida e Rendimento. INE.

INE – Instituto Nacional de Estatística (2016). Conta Satélite da Economia Social (edição 2016). [https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2016/12/Destaque\\_Conta\\_Satelite\\_da\\_Economia\\_Social.pdf](https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2016/12/Destaque_Conta_Satelite_da_Economia_Social.pdf)

Kerschbaumer, L. & Boost, M. (2021). The German Employment Agency’s measures for integrating the long-term unemployed with multiple constraints into the labour market: Some individual experiences. *Social Policy & Administration. 2021; 55:702-715* <https://doi.org/10.1111/spol.12652>

Kirton, G. & Greene, A-M. (2022, 1st 2000). *The Dynamic of Managing Diversity and Inclusion. A Critical Approach* (5th edition). Routledge.

Kovács, I. (2005). *Flexibilidade de Emprego. Riscos e Oportunidades.* Celta Editora.

Lalande, D. (2008). *La mobilisation des personnes éloignées du marché du travail. Entrevues avec des spécialistes et recension d'écrits*. Direction de la recherche, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale. Québec, Canadá.

Lammintakanen, J., Kivinen, T. & Kinnunen, J. (2008). Human resource development in nursing: views of nurse managers and nursing staff. *Journal of Nursing Management*, 2008, 16, 556–564

Leal Amado, J. (2019). *Contrato de Trabalho, Noções Básicas*. (3.<sup>a</sup> ed). Almedina.

Lee, G. (2019). Role of Social and Solidarity Economy for People-Oriented Inclusive Growth. Focusing on decent work, social inclusion and empowerment. *Draft paper prepared in response to the UNTFSSSE Call for Papers 2018. Implementing the Sustainable Development Goals: What Role for Social and Solidarity Economy?* United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (UNTFSSSE)

Leite, J. (2004). *Direito do Trabalho, vol. I*. Serviço de Textos da Universidade de Coimbra.

Lima, L. & Trombert, C. (Dir.) (2017). *Le travail de conseiller en insertion*. Montrouge, ESF éditeurs.

Lipietz, A. (2001). *Pour le tiers secteur L'économie sociale et solidaire : pourquoi et comment*. Editions La Découverte.

Lopes, L. (2009). *As instituições particulares de solidariedade social*. Almedina

Lorey, I. (2015). Autonomy and precarization. In Nico Dockx, & Pascal Gielen (eds.). *Mobile autonomy: exercises in artists' self-organization*. Valiz, p. 47-60.

Lyon-Caen, A. (1988). Actualité du contrat de travail, *Droit Social*, n.ºs 7-8, 1988.

Machado Pais, J. (2001). *Ganchos, Tachos e Biscates: Jovens, Trabalho e Futuro*. Ambar.

Marhuenda, F. (2018). Aprendizaje en el puesto de trabajo. Una investigación en empresas de inserción. In Gemma Fajardo García (coord.). *La promoción del emprendimiento y la inserción social desde la economía social*. CIRIEC-España, pp. 107-116

Marhuenda, F., Martínez-Rueda, N., Aróstegui, I. & Galarreta, J. (2020): "Nudos en el acompañamiento y la formación en las Empresas de Inserción: Agenda de temas

pendientes”, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 98, 247-285. DOI: 107203/CIRIEC-E.98.16124.

Marques, A. P. (2000). Repensar o mercado de trabalho: emprego Vs desemprego. Sociologia e Cultura 1. Cadernos do Noreste, Série Sociologia, Vol. 13 (1) 133-155.

Marques, J. S., & Veloso, L. (2020). *A Conceptual Review of Precarity. Literature Report*. A3S: Porto. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6301006>.

Martínez Etxeberria, G. (2020). La inclusión social como valor cooperativo a desarrollar por el movimiento cooperativo en la actualidad. In. Enrique Gadea Soler (Dir.) & Francisco Javier Arrieta Idiakez (Coord.). *La sociedad cooperativa como instrumento para contribuir a la integración social y laboral*. Editorial DYKINSON, S.L. ISBN: 978-84-1324-707-6

Martinho, A.L. (2017). A cooperação entre o Estado e as Organizações de setor Social e Solidário. Notas sobre o Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho. *CES – Cooperativismo e Economía Social, Núm. 38 (2015-2016), páxs. 335-243*. ISSN: 1130-2682

Martins, F. & Pinto, F. (Coord.) (2021). *O Impacto Da Pandemia De COVID-19 nas IPSS*. Universidade Católica Portuguesa Porto, CNIS – Confederação das Instituições de Solidariedade.

Matute López, M. (2018). Kooperera Mediterránea S. Coop. in. G. Fajardo Garcia, *La Promoción del Emprendimiento y la inserción social desde la economía social* (pp. 145-148). Ciriec-España.

Meira, D., Azevedo, A., Castro, C., Tomé, B., Rodrigues, A.C., Bernardino, S., Martinho, A.L., Curado Malta, M., Sousa Pinto, A., Coutinho, B., Vasconcelos, P., Pimenta Fernandes, T., Bandeira, A.M, Gomes, M. (2022). Portuguese social solidarity cooperatives between recovery and resilience in the context of COVID-19. CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa N°104/2022, pp. 233-266. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.104.21486>

Meira, D. & Fernandes, T. (2021). The legal-labour protection of service providers in the collaborative economy and labour platform cooperatives. *Revista Electrónica de Direito – Junho 2021 – N.º 2 (VOL. 25), pp.237-267*. DOI 10.24840/2182-9845\_2021-0002\_0010

- Meira, D. (2020). O fim mutualístico desinteressado ou altruísta das cooperativas de solidariedade social. *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, 36, pp. 221-247. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.36.17386.
- Meira, D. & Ramos, M. E. (2017). Lei Basilar das Cooperativas. Memórias de uma lei precursora e contraditória. *ROA- Revista da Ordem dos Advogados, Ano 77*, 61-91
- Meira, D. (2017). Portugal. In G. Fajardo-García, A. Fici, H. Henry, D. Hiez, D. Meira, H. Muenker, et al. (Authors), *Principles of European Cooperative Law: Principles, Commentaries and National Reports* (pp. 409-516). Intersentia. doi:10.1017/9781780686073.012
- Meira, D. & Ramos, M. E. (2015). Os princípios cooperativos no contexto da reforma do Código Cooperativo português. *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, 27, 401-428.
- Meira, D (2013). A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa: do projeto ao texto final. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 24, 2013, pp. 21-52.
- Meira, D. (2012, Junio, 20-22). A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa: Algumas Reflexões críticas. [Atas de Congresso] *XIV Jornadas de Investigadores en Economía Social y Cooperativa*. I.S.B.N: 978-84-95003-98-0
- Meira, D. & Martinho, A.L. (2021, July 7-9). *Social solidarity cooperatives as a paradigm in the cooperative sector of work integration social enterprises in Portugal. A case study*. Cooperatives in Transition facing crisis. ICA CCR Europe 2021, Online, pp. 449-457.
- Mintzberg, H. (2015). *Rebalancing Society. Radical Renewal Beyond Left, Right, and Center*. Berrett-Koehler Publishers, Inc. a BK Currents book.
- Monney, M.Z. (2015). *Les échecs de l'insertion. Rouages et engrenages d'un mouvement permanent*. Editions Seismo, Sciences sociales et problèmes de société.
- Monteiro Fernandes, A. (2022). *Direito do Trabalho* (21.ª ed.). Almedina.
- MTSSS/GEP – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social / Gabinete de Estratégia e Planeamento. (2017). *Cem ano de Políticas Sociais e do Emprego*. MTSSS / GEP, Caderno Sociedade e Trabalho, nº 20.

MTSS/GEP – Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social / Gabinete de Estratégia e Planeamento. (2010). *Modelos de Ativação dos Desempregados: os desafios estruturais e as condicionantes conjunturais*. MTSS / GEP, Coleccção *Cogitum* nº 37.

Münkner, H. (2016). How co-operative are social co-operatives? *CES - Cooperativismo e Economía Social*, 38, pp. 33-75.

Nogueira, C. (2017): *Interseccionalidade e psicologia feminista*, BA- Brasil, Editora Devires.

NYSSENS, M., GREGOIRE, O., (2002). *Les Entreprises Sociales D'Insertion par l'Economique en Belgique, (PERSE Project)*. EMES – European Research Network, Working Paper (02/03).

Nyssens, M. (2006). *Social Enterprise*. London / New York: Routledge.

Oliveira das Neves, A. & Graça, S. (2000). *Inserção no mercado de trabalho de populações com especiais dificuldades*. Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional.

OCDE (1999). *Las Empresas Sociales*. ISBN:9264170731

OIT (2022a). *Le travail décent et l'économie sociale et solidaire. Conférence internationale du Travail 110e, session*. Organização Internacional do Trabalho. ISBN 978-92-2-036631-8

OIT (2022b). *Transforming enterprises through diversity and inclusion*. International Labour Office. ISBN 978-92-2-036737-7

OIT (2022c). *Social Dialogue Report 2022: Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery*. International Labour Office. <https://doi.org/10.54394/VWWK3318>

OIT (2021). *Platform labour in search of value: A study of worker organizing practices and business models in the digital economy*. International Labour Office. ISBN 978-92-2-034659-4

OIT (1999). *Report of the Director-General: Decent Work at 87th Session of International Labour Conference, Geneva, June 1999*. International Labour Office. ISBN 92-2-110804-X

- ONU (2018). *Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations publication, ISBN: 978-92-1-161643-9.
- Pachoud, B. & Allemand, C. (2013). Le Soutien à l'emploi (ou les pratiques de «job coaching»): une nouvelle stratégie d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap psychique. *L'évolution psychiatrique* 78 (2013) 107-117.
- Paiva, J., Pinto, L., Monteiro, A. & Augusto, N. (2015). *Empregabilidade na Economia Social. O Papel das Políticas Ativas de Emprego*. Porto: EAPN Portugal.
- Paiva, J. (2006). *Pobreza, Exclusão, Desemprego e Empresas de Inserção em Portugal. A perspectiva dos promotores e dos beneficiários*. Porto: EAPN Portugal.
- Parente, C. (ed.) (2014). *Empreendedorismo Social em Portugal*. Universidade do Porto - Faculdade de Letras. ISBN: 978-989-8648-16-7
- Passaretta, G. & Wolbers, M. (2016). Temporary employment at labour market entry in Europe: Labour market dualism, transitions to secure employment and upward mobility. *Economic and Industrial Democracy, Volume: 40 issue: 2, page(s): 382-408 June 8, 2016*. <https://doi.org/10.1177/0143831X16652946>
- Paugam, S. (2006). *A desqualificação social. Ensaio sobre a nova pobreza*. Porto Editora. ISBN 978-972-0-34856-2.
- Paul, M. (2020). *La démarche d'accompagnement. Repères méthodologique et ressources théoriques*. Deboeck supérieur.
- Pearpoint, J., O'Brien J. & Forest, M. (2001). *PATH – Um caminho para futuros alternativos e com esperança. Manual para planeamento de futuros positivos e possíveis para escolhas, organizações, empresas ou famílias*. Edições ASSOL.
- Perista, H. e Nogueira, S. (2004). *Work Integration Social Enterprise in Portugal (PERSE Project)*. EMES – European Research Network, Working Paper (n.º 04/06).
- Perista, P.; Batista, I. (2010). A Estruturalidade da pobreza e da exclusão social na sociedade Portuguesa – conceitos, dinâmicas e desafios para a ação. *Revista Fórum Sociológico, nº 20 (II serie), 39-46*.
- Quintão, C. (2008, junho, 25-28). Dez anos de Empresas de Inserção em Portugal – Revisão dos dados oficiais e de estudos recentes. [Atas do] *VI Congresso Português de*

*Sociologia. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.*

Quintão, C. (2007). Empresas de inserción y empresas sociales en Europa. *Ciriec-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 59, 33-59*. ISBN: 0213-8093.

Quintão, C. (2004, setembro). Empresas de Inserção e renovação do Terceiro Sector – notas em torno das problemáticas e desafios no contexto da União Europeia [Atas do] *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais – A questão Social no Novo Milénio, Coimbra*.

Quintão, C., Martinho, A. L. & Gomes, M. (2017): Perfil profissional emergente de coaching para a inserção de públicos em situação de vulnerabilidade”, Atas XVII Encontro Nacional SIOT Emprego, desenvolvimento e coesão social, (pp. 255-272) Setúbal: Instituto Politécnico de Setúbal.

Quintão, C., Martinho, A. L. & Gomes, M. (2018). As empresas sociais de inserção na promoção do emprego e inclusão social a partir de estudos de caso europeus. *Revista Gestão e Sociedade, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, (v. 13, n.32), 2374-2391*.

Ramos, A. (2000). Centralidade do Trabalho. In Cabral, M. V., Vala, J. & Freire, J. (Eds.), *Trabalho e Cidadania: Atitudes Sociais dos Portugueses*, (pp.48-71). Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Ranjatoelina Tantely, J. & Zaoual A-R. (2016). Inclure des ressources délaissées. Le groupe Vitamine T, un spécialiste de l'insertion. *Lavoisier, Revue française de gestion, 2016/2 N° 255, 121-138*. DOI : 10.3166/rfg.2016.00031

Renard, M. & Snelgar, R.J. (2017). Positive consequences of intrinsically rewarding work: A model to motivate, engage and retain non-profit employees. *Southern African Business Review Volume 21, pp. 177-197*. ISSN: 1998-8125

Roblot, E. & Semedo, L. (2018). Former les adultes aux compétences-clés en milieu de travail. Enjeux et perspectives en France et en Europe. *Revue Education Permanente n° 216/2018-3, pp.71-84*

Rodríguez González, A. (2020). Cooperativa-centro especial de empleo como forma jurídica de empresa para la inserción laboral. (Análisis a partir de un caso). *CIRIEC-*

España, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 36, 93-130. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.36.17191.

Rodrigues, M.L. (1997). *Sociologia das Profissões*. Celta Editora.

Romano Martínez, P. (2022). *Direito do Trabalho*. (10.ª ed.). Almedina.

Sánchez Pachón, L.A. (2020). Los Centros Especiales de Empleo: configuración legal e incidencia y valoración de las últimas actuaciones normativas. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 36, 2020, pp. 55-91. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.36.16989

Sarfati, H. & Bonoli, G. (Ed.). (2002). *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or converging tracks?* International Social Security Association.

Simmel, G. (1998). *Les Pauvres*. Presses Universitaires de France.

Stone, D. A. (1984). *The Disabled State*. Temple University Press.

Swan, R. & Beer, P. (2021). The disability employment gap in European countries: What is the role of labour market policy? *Journal of European Social Policy*, 1-14. <https://doi.org/10.1177/09589287211002435>.

Schwartz, B. (1998). Trente ans d'expériences et d'hypothèses sur la formation et l'insertion. in B. Charlot (éd.). *Les jeunes, l'insertion, l'emploi* (pp. 38-54). Paris cedex 14: Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.charl.1999.01.0038>.

Symfos for youth care (2020). *Um guia para o Peer Buddy System*. Symfos for youth care project founded by Erasmus+ Programme of the European Union.

Symfos for youth care (2019). *Research Paper and Transnational Adaption Plans for Implementing Symbol Work*. Symfos for youth care project founded by Erasmus+ Programme of the European Union.

Swanson, R. & Honton, E. (2008). *Foundations of Human Resource Development*. Berrett-Koehler Publishers.

Tavares, I., Cândido, A.F., & do Carmo, R.M (2021), *Desemprego e Precariedade Laboral na População Jovem: Tendências Recentes em Portugal e na Europa*, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte

Vázquez, J.F. (2008). Constitución, crisis y reconfiguración del valor moral del trabajo en el postfordismo. *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, (56)129-148.

Velden, M.; Alvarez, N. (org). 2014: A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country report: Portugal, London: European Commission.

Veloso, L. (2014). Profissões, mercado de trabalho e organizações: trabalho social e terceiro setor. in. T. Caria & F. Pereira. *Trabalho social profissional no Terceiro Setor*, Viseu, Psicoma, pp.181-187.

Vieira de Andrade, J.C. (2019) *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976* (6ª edição) Almedina. ISBN: 9789724079226

Weisberg, M. & Dent, E. (2016). Meaning or money? Non-profit employee satisfaction. *Voluntary Sector Review*, vol 7 no 3, 293-313. DOI: 10.1332/096278916X14767760873899

Williams, A. E., Fossey, E., Corbière, M., Paluch, T., & Harvey, C. (2016). Work participation for people with severe mental illnesses: An integrative review of factors impacting job tenure. *Australian Occupational Therapy Journal*, 63(2), 65–85. doi: 10.1111/1440-1630.12237

World Economic Forum (2020): The Future of Jobs Report 2020. Geneva- Switzerland. World Economic Forum.

Yin, R. (2011). *Qualitative Research from start to Finish*, NY, USA, The Guilford Publications

Yin, R.K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Sage, USA.

Zimmermann, A. (2017): “Social Vulnerability as an Analytical Perspective”, Discussion Paper No. 4: Social Vulnerability as an Analytical Perspective.

## APÉNDICES

---

## **Apêndice I – Guiões entrevistas**

### Guião entrevista aberta a informantes privilegiados

- Estruturação e organização do campo da inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade
- Evolução do campo e principais práticas na atualidade
- Produção científica sobre o tema
- Identificação de OES com boas práticas no acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade.

### Guião de entrevista exploratória Experiências Espanholas

- Âmbito de intervenção da experiência e objetivos e públicos alvo especificamente da inserção laboral
- Fatores de sucesso para a inserçãolaboral
- Fatores de insucesso no que toca à inserçãolaboral
- Descrição sumária do itinerário de inserção
- Composição e responsabilidade dos membros da equipa de acompanhamento

## **Apêndice II – Estratégia de recolha de dados Estudo de caso**

### Entrevista exploratória

- Âmbito de intervenção do caso e objetivos e públicos-alvo especificamente da inserção laboral
- Forma jurídica da organização
- Fatores de sucesso para a inserção laboral
- Constrangimentos no que toca à inserção laboral
- Descrição sumária do itinerário de inserção
- Composição e responsabilidade dos membros da equipa de acompanhamento

### Entrevistas semi-estruturada com profissionais de acompanhamento

- Caracterização sociodemográfica do/a entrevistado/a (idades, sexo, vínculo contratual)
- Qualificação e experiência profissional - percurso formativo e profissional. Antiguidade na OES.
- Funções e tarefas, responsabilidades. Designação da função.
- Descrição da equipa de acompanhamento do itinerário. Existe alguma formação específica nesta área
- Quantas pessoas acompanha e perfil dessas pessoas
- Metodologia de acompanhamento/itinerário (etapas, individual Vs. Sessões de grupo/coletivas, duração)
- Constrangimento e potencialidade do itinerário
- Caracterização aprofundada das fases de acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade, os seus procedimentos, recursos / instrumentos. E quais os objetivos específicos desses procedimentos e recursos.
- Ferramenta chave / boa pratica dinamizada pela instituição
- Constrangimentos, pontos de melhorar
- Resultados

### Análise documental dos documentos utilizados pelos profissionais

Visita às instalações e acompanhamento do trabalho desenvolvimento pelos profissionais com registo em Diário de campo.

## Apêndice III - Protocolo Estudo de Caso

### FRAMEWORK

DIRETORA	CO-DIRETORA	TEMA DA TESE
Gemma Fajardo Garcia Universidade de Valência	Deolinda Aparício Meira Politécnico do Porto	O acompanhamento para a inserção socio laboral de pessoas em situação de vulnerabilidade

### ESTUDO DE CASO

ESTUDO DE CASO	LOCALIZAÇÃO	PESSOA DE REFERÊNCIA
XXX	Porto	XXX

### PROTOCOLO

#### Objetivos do estudo de caso

Estudar a forma como os profissionais acompanham pessoas em situação de vulnerabilidade para uma inserção socio laboral e compreender que práticas e metodologias são utilizadas por forma a melhor assegurar um trabalho digno e inclusivo. O núcleo do estudo empírico do projeto de doutoramento é constituído pelos estudos de caso realizados em contexto de organizações da economia social portuguesas que desenvolvem trabalho de acompanhamento e orientação de pessoas em situação de vulnerabilidade, com objetivos de integração profissional.

#### Questões de investigação

A investigação sustenta-se numa questão de investigação geral, a saber: que práticas implementam os profissionais de acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade, em contexto da economia social, para melhor assegurar a sua integração sócio laboral?

Esta indagação desdobra-se em três perguntas de formulação mais específica, e intrinsecamente interligadas:

- 1) Como se configuram os modelos de intervenção destas organizações?
- 2) Como se definem os perfis profissionais a eles inerentes?
- 3) Que desafios enfrentam os profissionais para assegurar o desempenho das suas funções?

### **Técnicas de recolha de dados**

A informação será recolhida através de entrevistas, observação e análise de documentos.

Os dados do estudo de caso são recolhidos através de entrevistas, as quais são, posteriormente, transcritas. No final da entrevista exploratória, é enviado à pessoa de referência um relatório inicial do estudo de caso, solicitando contributos com vista à validação da informação recolhida.

As entrevistas são completadas com registo, em diário de campo, da observação, nomeadamente aquando da(s) visita(s) ao estudo de caso e da participação em reuniões de trabalho das diferentes equipas, bem como da análise documental.

Os dados recolhidos e os documentos que a organização disponibilizar serão do estrito conhecimento da investigadora e das orientadoras. O tratamento da informação assegurará o anonimato quer do estudo de caso, quer de todas as pessoas auscultadas.

No final da investigação, será disponibilizada a tese, bem como o relatório final do trabalho de campo.

### **Entrevistas**

Serão solicitadas entrevistas a todos os profissionais que desempenhem funções de acompanhamento junto das pessoas em situação de vulnerabilidade. Poderão ocupar funções diversificadas, tais como, técnico de projeto, animador socio cultural, técnico de serviço social, técnica de empego, psicólogo, técnico de RSI.

## Observação

As observações poderão decorrer de visita(s) às instalações, com apresentação do trabalho e da equipa, de reuniões de equipa para efeito de balanço, de discussão de casos, de elaboração de instrumentos de trabalho, etc., de sessões coletivas de trabalho com as pessoas acompanhadas, desde que não interfira com o normal funcionamento das atividades.

## Análise Documental

Serão solicitados documento para análise, tais como: documentos oficiais como é o caso dos Estatutos, documentos de sistematização das atividades desenvolvidas, bem como instrumentos de trabalho utilizados pelos entrevistados no seu trabalho de acompanhamento para a inserção socio laboral.

## Consentimento informado

Cada estudo de caso deverá assinar um consentimento informado, declarando que a organização foi informada sobre o objetivo do estudo de caso e sobre a possibilidade de desistir da participação na investigação a qualquer momento. Nesse sentido, solicita-se o envio da declaração que se segue assinada.

### Consentimento Informado

A XXX declara que foi informada sobre o objetivo do estudo de caso, a saber: estudar a forma como os profissionais acompanham pessoas em situação de vulnerabilidade para uma inserção socio laboral e compreender que práticas e metodologias são utilizadas por forma a melhor assegurar um trabalho digno e inclusivo. Fomos informados que podemos desistir da participação nesta investigação a qualquer momento. De acordo com o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), os dados de contacto da pessoa de referência serão incluídos num arquivo com o único

objetivo de elaboração do projeto de doutoramento dedicado ao acompanhamento para a inserção socio laboral de pessoas em situação de vulnerabilidade. Fomos informados dos direitos de acesso, retificação e cancelamento em relação aos dados fornecidos nos termos previstos na lei.

P'la XXX

---

**Apêndice IV - Políticas públicas de promoção da criação de postos de trabalho dirigidos a pessoas em situação de vulnerabilidade**

POLÍTICA	ANO DE CRIAÇÃO E ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO E NORMATIVO	DURAÇÃO E ENTIDADE GESTORA	MISSÃO E FOCO NA ISLPSV	PÚBLICO-ALVO
Contrato emprego-inserção (CEI) e Contrato emprego-inserção+ (CEI+)	2009 com a Portaria n.º 128/2009, de 30 de janeiro	9 meses IEFP, I.P.	Medida de inserção social, com trabalho socialmente necessário	<p>Empregadores (do setor público ou da economia social) para os CEI:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pessoa com deficiência e incapacidade</li> <li>- Desempregado de longa duração</li> <li>- Idade igual ou superior a 45 anos</li> <li>- Ex-recluso ou pessoa que cumpra pena em regime aberto voltado para o exterior ou outra medida judicial não privativa de liberdade</li> <li>- Vítima de violência doméstica</li> </ul> <p>Empregadores (do setor público ou da economia social) para os CEI+:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beneficiários de RSI</li> </ul>
Incentivo ATIVAR.PT	2020 com a Portaria n.º 207/2020, de 27 de agosto	12 meses IEFP.I.P	Apoio financeiro aos empregadores que celebrem contratos de trabalho sem termo ou a termo certo, por prazo igual ou superior a 12 meses	<p>Empregadores de desempregados inscritos no IEFP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Há pelo menos 6 meses consecutivos;</li> <li>- Há pelo menos 2 meses consecutivos quando se trate de pessoa:</li> </ul> <p>Com idade igual ou inferior a 29 anos;</p> <p>Com idade igual ou superior a 45 anos.</p>

				<p>- Quando, independentemente do tempo de inscrição, se trate de:</p> <p>beneficiário de prestação de desemprego;</p> <p>beneficiário do Rendimento Social de Inserção;</p> <p>pessoa com deficiência e incapacidade;</p> <p>pessoa que integre família monoparental;</p> <p>pessoa cujo cônjuge ou pessoa com quem viva em união de facto se encontre igualmente em situação de desemprego e inscrito no IEFP;</p> <p>vítima de violência doméstica;</p> <p>refugiado;</p> <p>ex-recluso e aquele que cumpra ou tenha cumprido penas ou medidas judiciais não privativas de liberdade e esteja em condições de se inserir na vida ativa;</p> <p>toxicodependente em processo de recuperação;</p> <p>pessoa que não tenha registos na Segurança Social como trabalhador por conta de outrem nem como trabalhador independente nos últimos 12 meses consecutivos que precedem a data do registo da oferta de emprego;</p> <p>pessoa que tenha prestado serviço efetivo em Regime de Contrato, Regime de Contrato Especial ou Regime de Voluntariado nas Forças Armadas e que se encontre nas condições previstas no n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º76/2018, de 11 de outubro;</p> <p>pessoa em situação de sem-abrigo;</p>
--	--	--	--	--

				<p>pessoa a quem tenha sido reconhecido o Estatuto do Cuidador Informal e que tenha prestado cuidados enquanto cuidador informal principal;</p> <p>pessoa que tenha concluído há menos de 12 meses estágio financiado pelo IEFP no âmbito de projetos reconhecidos como de interesse estratégico, incluindo os projetos apresentados conjuntamente por entidades promotoras e centros de interface tecnológico.</p>
Estágio ATIVAR.PT	<p>2009 com o Decreto-Lei n.º 290/2009, de 12 de Outubro</p> <p>Portaria n.º 206/2020, de 27 de agosto</p> <p>IEFP.I.P</p>	9 meses, não prorrogáveis	Estágios tendo em vista promover a inserção de jovens no mercado de trabalho ou a reconversão profissional de desempregado	<p>Empregadores de jovens ou desempregados</p> <p>- Desempregados inscritos nos serviços de emprego que reúnam uma das seguintes condições:</p> <p>- Jovens com idade igual ou superior a 18 anos e menor ou igual a 30 anos, com uma qualificação de nível 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ);</p> <p>-Pessoas com idade superior a 30 e menor ou igual a 45 anos, que se encontrem desempregadas há mais de 12 meses, desde que tenham obtido há menos de três anos uma qualificação de nível 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ ou se encontrem inscritas em Centro Qualifica, no caso de terem uma qualificação de nível 2 ou 3 do QNQ;</p> <p>- Pessoas com idade superior a 45 anos que se encontrem desempregadas há mais de 12 meses, detentoras de uma qualificação de nível 2 ou 3 do QNQ que se encontrem inscritas em Centro Qualifica, ou de nível 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ;</p> <p>- Pessoas com deficiência e incapacidade;</p> <p>- Pessoas que integrem família monoparental;</p> <p>- Pessoas cujos cônjuges ou pessoas com quem vivam em união de facto se encontrem igualmente inscritos como desempregados no IEFP;</p> <p>- Vítimas de violência doméstica;</p>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Refugiados;</li> <li>- Ex-reclusos e aqueles que cumpram ou tenham cumprido penas ou medidas judiciais não privativas de liberdade e estejam em condições de se inserirem na vida ativa;</li> <li>- Toxicodependentes em processo de recuperação;</li> <li>- Pessoas que tenham prestado serviço efetivo nas Forças Armadas que se encontrem nas condições previstas no n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 76/2018, de 11 de outubro;</li> <li>- Pessoas em situação de sem-abrigo;</li> <li>- Pessoas a quem tenha sido reconhecido o Estatuto de Cuidador Informal e que tenham prestado cuidados enquanto cuidador informal principal;</li> </ul> <p>Até 30 de junho de 2021, são ainda elegíveis os desempregados inscritos nos serviços de emprego que reúnam uma das seguintes condições:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pessoas com idade igual ou superior a 18 anos e menor ou igual a 35 anos, detentoras de uma qualificação de nível 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ;</li> <li>- Pessoas com idade superior a 35 e menor ou igual a 45 anos, que se encontrem desempregadas há pelo menos seis meses, desde que tenham obtido há menos de três anos uma qualificação de nível 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ, ou se encontrem inscritas em Centro Qualifica, no caso de terem uma qualificação de nível 2 ou 3 do QNQ;</li> <li>- Pessoas com idade superior a 45 anos, que se encontrem desempregadas há mais de seis meses, detentoras de qualificação de nível 2 ou 3 do QNQ que se encontrem inscritas em Centro Qualifica, ou de nível 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ.</li> </ul>
--	--	--	--	---

<p>Estágio de inserção para Pessoas com Deficiência e Incapacidade</p>	<p>2009 com o Decreto-Lei n.º 290/2009, de 12 de Outubro</p> <p>Portaria n.º 206/2020, de 27 de agosto</p> <p>Considera-se estágio o desenvolvimento de uma experiência prática em contexto de trabalho, que não pode consistir na ocupação de posto de trabalho</p>	<p>12 meses, não prorrogáveis</p> <p>IEFP.I.P</p>	<p>Desenvolvimento de atividades em contexto laboral por pessoas com Deficiência e Incapacidade de modo a aferir as condições para o exercício de uma atividade profissional, a desenvolver as suas competências pessoais e profissionais, complementando-as e aperfeiçoando-as, por forma a promover e a facilitar a sua inserção profissional e a potenciar o seu desempenho</p>	<p>Entidades acolhedoras de estágio de pessoas com deficiência e incapacidade inscritas como desempregadas nos serviços de emprego</p>
<p>Emprego apoiado em Mercado aberto</p>	<p>2009, através do Decreto-Lei n.º 290/2009, de 12 de Outubro</p> <p>Lei n.º 24/2001, de 16 de Junho, Decreto-Lei n.º 131/2013, de 11 de Setembro, Decreto-Lei n.º 108/2015, de 17 de junho</p> <p>Financiamento: Fundo Social Europeu</p>	<p>36 meses, podendo ser prorrogado, anualmente</p> <p>IEFP, I.P.</p>	<p>Promover o exercício de uma actividade profissional e o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais</p> <p>Apoio técnico no âmbito do acompanhamento pós-colocação</p>	<p>Empregadores de Pessoas com deficiência e incapacidade e capacidade de trabalho reduzido (30-90%), em postos de trabalho em regime de apoio apoiado</p>

<p>Investe Jovem</p>	<p>2014 Portaria n.º 151/2014, de 30 julho</p>	<p>60 meses IEFP, I.P.</p>	<p>Apoio financeiro ao investimento  Apoio financeiro à criação do próprio emprego dos promotores  Apoio técnico na área do empreendedorismo para reforço de competências e para a estruturação e consolidação do projeto</p>	<p>Jovens com idade igual ou superior a 18 anos e inferior a 30 anos, inscritos como desempregados no IEFP, e que possuam uma ideia de negócio viável e formação adequada para o desenvolvimento do negócio</p>
<p>Programa COOPJOVEM</p>	<p>2009 Portaria 985/2009, de 4 de outubro  Portaria 354/2015, de 13 de outubro  Regulamento</p>	<p>CASES</p>	<p>Medida de apoio à criação de cooperativas, com as seguintes medidas de apoio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bolsa</li> <li>- Apoio técnico</li> <li>- Linha de crédito</li> <li>- Apoio à criação e instalação da cooperativa</li> </ul>	<p>Jovens:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- entre os 18 e os 29 anos;</li> <li>- NEET;</li> <li>- nível mínimo de Qualificação II</li> </ul>

**Apêndice V - Políticas de apoio ao acesso e sucesso de percursos laborais inclusivos de pessoas em situação de vulnerabilidade**

POLÍTICA	ANO DE CRIAÇÃO, ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO E NORMATIVO E FINANCIAMENTO	DURAÇÃO, E ENTIDADE GESTORA	MISSÃO E FOCO NA ISLPSV	PÚBLICO-ALVO	MODELO DE INTERVENÇÃO
Rendimento Social de Inserção (RSI)	<p>1996 com Decreto-Lei n.º 1/1996, de 6 de Janeiro - rendimento mínimo garantido</p> <p>Lei 13/2003</p> <p>Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de Julho</p>	<p>Protocolos de cooperação celebrados entre organização da economia social e ISS.I.P revisto bianualmente</p>	<p>Prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção por forma a 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.</p> <p>Foco no Contrato de inserção:</p> <p>Conjunto de ações que tem como objetivo incentivar a autonomia das famílias, através do trabalho e de outras formas de inserção social.</p>	<p>As pessoas ou famílias que necessitam de apoio para melhor integração social e profissional, que se encontrem em situação de pobreza extrema.</p> <p>Se viver sozinho/a - a soma dos rendimentos mensais não pode ser igual ou superior a 189,66€.</p> <p>Se viver com familiares - a soma dos rendimentos mensais de todos os elementos do agregado familiar não pode ser igual ou superior ao valor máximo de RSI, calculado em função da composição do agregado familiar.</p>	<p>Método de coordenação aberta, numa perspetiva de trabalho em rede</p> <p>Princípio de ativação dos beneficiários</p>

<p>Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)</p> <p>Na 4ª geração – CLDS-4G</p>	<p>2007</p> <p>Portaria n.179-B/2015, de 17 de Junho</p> <p>Financiamento: Social Europeu (FSE): 85% + Contribuição pública nacional: 15%</p>	<p>36 meses</p> <p>Instituto de Segurança Social, I.P., sendo as Câmaras Municipais as entidades promotoras que seleccionam uma entidade coordenadora</p>	<p>Promoção da inclusão social de grupos populacionais que revelem maiores níveis de fragilidade social num determinado território.</p> <p>Eixo 1: Emprego, Formação e qualificação</p>	<p>Pessoas em situação de vulnerabilidade: i) desempregados; em situações críticas de pobreza, particularmente a infantil; iii) idosos; iv) territórios atingidos por calamidades</p>	<p>Territorial e de proximidade: numa ação integrada de diferentes agentes e recursos localmente disponíveis</p>
<p>Programa Escolhas</p> <p>8ª geração – E8G</p>	<p>2001 com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de Janeiro</p> <p>Financiamento: receitas gerais do Orçamento do Estado + Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), no âmbito do Portugal 2020</p>	<p>1 ano prorrogável por mais 1 ano</p> <p>Alto Comissariado para as Migrações, I.P.</p>	<p>Promover a inclusão social, através de medidas de educação, formação e qualificação, emprego e empreendedorismo, bem como a dinamização comunitária, a participação e a cidadania.</p> <p>Medida I: Educação, Formação e Qualificação</p> <p>Medida II: Emprego e Empreendedorismo</p>	<p>Crianças e jovens entre os 6 e os 25 anos, provenientes de contextos mais vulneráveis, particularmente descendentes de migrantes e crianças e jovens ciganos/as</p>	<p>Abordagem integrada e territorializada, geradora de processos participativos e capacitadores</p> <p>Princípios gerais:</p> <p>Política pública</p> <p>Planeamento estratégico</p> <p>Parcerias</p> <p>Participação</p> <p>Diálogo intercultural</p> <p>Mediação</p> <p>Inovação</p> <p>Sustentabilidade</p> <p>Igualdade e Não discriminação</p>

					<p>Prevenção de comportamentos hostis e combate à violência</p> <p>Inclusão digital</p> <p>Integração</p>
<p>Portugal Inovação Social – parcerias para o impacto</p>	<p>2014-2020</p> <p>Portugal 2020</p> <p>14 concursos</p>		<p>Promover soluções inovadoras para os problemas sociais, através de Iniciativa de Inovação e Empreendedorismo Social (IIES)</p> <p>No âmbito da Portugal Inovação Social, uma IIES é um projeto que visa implementar ou desenvolver uma solução inovadora para um ou vários problemas sociais, ou seja, é um projeto que visa intervir de forma inovadora e eficiente sobre um ou vários problemas sociais com o objetivo de gerar impacto social positivo.</p> <p>Promover a inovação social e dinamizar o mercado de investimento social em Portugal, nas seguintes áreas:</p>		<p>Para que um projeto seja considerado uma IIES, devem cumprir-se pelo menos três requisitos:</p> <p>1. EXISTIR UM PROBLEMA SOCIAL</p> <p>Há um grupo alvo identificável, com uma vulnerabilidade específica (atual ou potencial)?</p> <p>2. A SOLUÇÃO PROPOSTA SER DIFERENCIADA</p> <p>O projeto propõe desenvolver uma solução diferenciada das respostas convencionais?</p> <p>3. O PROJETO TER POTENCIAL DE IMPACTO SOCIAL</p> <p>O projeto tem potencial de influenciar positivamente a</p>

			Cidadania e Comunidade, Educação, Emprego, Inclusão Digital, Inclusão social, Incubadoras de Inovação Social, Justiça, Saúde		qualidade de vida ou as perspetivas de desenvolvimento das pessoas que constituem o grupo alvo?
<p>Apoios à integração, manutenção e reintegração no mercado de trabalho com as modalidades de: a) informação, avaliação e orientação para a qualificação e emprego; b) apoio à contratação; c) acompanhamento pós-colocação; d) Adaptação de postos de trabalho e eliminação de barreiras arquitetónicas;</p>	<p>DRE, N.º 196 – 12 de Outubro de 2009</p> <p>Comparticipação financeira do IEFP, I.P.</p>	<p>IEFP, I.P através de centros de recurso</p>	<p>A medida a) visa apoiar as pessoas com Deficiência e Incapacidade na tomada de decisões vocacionais, promovendo a avaliação da funcionalidade e incapacidade, bem como definição do plano pessoal de emprego (PPE), identificando as etapas e os meios mais adequados para as atingir.</p>	<p>Pessoas com deficiência ou incapacidade inscritas nos centros de emprego</p> <p>E sensibilização das entidades empregadoras</p>	<p>Sem informação</p>
		<p>6 meses</p> <p>IEFP, I.P</p>	<p>Na medida de apoio à contratação: Promover a inserção no mercado de trabalho de pessoas com Deficiência e Incapacidade através de processos de mediação entre as mesmas e as entidades empregadoras</p> <p>Em aspetos relativos à acessibilidade, à adaptação ao posto de trabalho, ao desenvolvimento de competências gerais de empregabilidade, procura ativa de</p>		

			emprego e criação do próprio emprego.		
		12 meses, podendo ser prorrogado até 24 meses, em casos excepcionais, no caso de pessoas com deficiências ao nível das funções mentais  IEFP, I.P	O acompanhamento pós-colocação visa a manutenção no emprego e a progressão na carreira		
Modelo de apoio à vida independente (MAVI) →  Centros de Apoio à Vida Independente (CAVI)	2017, com o Decreto-Lei n.º 129/2017, de 9 de Outubro  Portaria n.º 287/2020, de 16 de Dezembro	cofinanciamento no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)  Instituto Nacional para a Reabilitação, I. P.  (INR, I. P.)	Desenvolvimento da atividade de assistência pessoal, de criação, organização, funcionamento e reconhecimento de Centros de Apoio à Vida Independente (CAVI)  Estão previstas, entre várias outras atividades de assistências, as seguintes relacionadas directamente com a inserção sociolaboral:  e) Atividades de apoio em contexto laboral;	Pessoas com deficiência ou incapacidade	Assistência pessoal, de modo a aumentar a sua inclusão, preconizou uma verdadeira mudança de paradigma e uma inversão da tendência de institucionalização e dependência familiar.  Princípios orientadores:  a) universalidade  b) autodeterminação  c) individualização  d) funcionalidade dos apoios

			<p>f) Atividades de apoio à frequência de formação profissional;</p> <p>g) Atividades de apoio à frequência de ensino superior e de investigação;</p> <p>i) Atividades de apoio na procura ativa de emprego;</p> <p>Baseado num plano individualizado de assistência pessoal enquanto documento -programa concebido com a pessoa</p>		<p>e) inclusão,</p> <p>f) cidadania</p> <p>g) participação</p> <p>h) igualdade de oportunidades</p>
--	--	--	--	--	---

**Apêndice VI - Medidas privadas de apoio a projetos dedicados à inserção sociolaboral de pessoas em situação de vulnerabilidade**

MEDIDA	ANO DE CRIAÇÃO E FINANCIAMENTO	MISSÃO E FOCO NA ISLPSV	PÚBLICO-ALVO	MODELO DE INTERVENÇÃO E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DAS CANDIDATURAS
Programa Incorpora	2006 Fundação La Caixa	Programa de intermediação que combina de forma ótima as necessidades do tecido social e empresarial, para assegurar o êxito da inserção laboral na empresa por parte das pessoas beneficiárias do Programa	Grupos sociais vulneráveis, com fatores de risco de tipo pessoal, de tipo familiar e de tipo socioeconómico.	Trabalho em rede; conhecimento das necessidades do mercado de trabalho.  Principais características do modelo:  i) Acompanhamento Itinerário personalizado Capacitação da pessoa atendida  ii) Profissionalização Alta qualificação Melhoria contínua das entidades sociais  iii) Apoio e assessoria  Processo de inserção  RSE e benefícios fiscais para as empresas
Prémio FACES - Financiamento e	2017 Regulamento	Financiamento de projetos de intervenção social que promovam a empregabilidade das pessoas com deficiência, a inclusão de crianças e jovens	pessoas com deficiência, crianças e jovens em situações	Inovação e sustentabilidade, dando continuidade às prioridades definidas nos anos anteriores e procurando reconhecer o trabalho realizado em

<p>Apoio para o Combate à Exclusão Social</p>	<p>Fundação Montepio</p> <p>Apoio assume a forma de donativo (Art. 4º. Do regulamento)</p>	<p>em situações de risco ou respostas inclusivas para famílias vulneráveis e pessoas sem-abrigo</p> <p>Empregabilidade das pessoas com deficiência, através de iniciativas que facilitem a aproximação ao mercado de trabalho, promovam a inclusão efetiva nas organizações ou</p> <p>reforcem o desenvolvimento de competências técnicas e/ou pessoais;</p>	<p>de risco, famílias vulneráveis, pessoas sem-abrigo</p>	<p>parceria por organizações em todo o território nacional.</p> <p>Critérios de seleção prioritários:</p> <p>a) Inovação social;</p> <p>b) Parcerias;</p> <p>c) Sustentabilidade;</p> <p>d) Avaliação;</p> <p>e) Potencial de Impacto Social.</p>
<p>Programa Cidadãos Ativ@s</p>	<p>9 de julho de 2018</p> <p>Regulamento</p> <p>PROGRAMA CIDADÃOS ATIV@S</p> <p>11 milhões de euros, proveniente dos países</p> <p>financiadores do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu - a Islândia, o Liechtenstein</p> <p>e a Noruega. O seu período de implementação tem início em 2018 e prolonga-se até 2024 (seguimento</p>	<p>fortalecer a Sociedade Civil, reforçar a cidadania ativa, e empoderar os grupos vulneráveis.</p> <p>Eixo 3 – Empoderar os grupos vulneráveis</p> <p>a. Adoção de métodos participativos e/ou soluções inovadoras em resposta às necessidades dos grupos vulneráveis;</p> <p>b. Inclusão e resposta a necessidades sociais, nomeadamente relacionadas com pessoas portadoras de deficiência;</p> <p>c. Apoio a jovens em risco de exclusão social, incluindo de comunidades marginalizadas, de forma a promover percursos sociais e profissionais de sucesso;</p>	<p>grupos vulneráveis</p> <p>Jovens</p> <p>Pessoas com deficiência e incapacidade</p>	<p>Critérios de seleção: - Coerência entre os objetivos, atividades, resultados e impacto esperado do projeto e clareza e adequação da metodologia proposta para resolver os problemas identificados no diagnóstico</p> <p>- Relevância do projeto para a prossecução dos objetivos e respetivos resultados do Programa, através do eixo de atuação escolhido, incluindo razoabilidade económica do projeto</p> <p>- Sustentabilidade do projeto</p> <p>- Experiência e capacidade da ONG promotora</p>

	<p>da implementação do Programa Cidadania Ativa 2013-2016)</p> <p>EEA Grants - três países financiadores: Islândia, Liechtenstein e Noruega Fundação Calouste Gulbenkian, em consórcio com a Fundação Bissaya Barreto</p> <p>“Pequenos projetos”: projetos com um custo total apoiável entre 10 000 e 30 000 euros; até 18 meses;</p> <p>Grandes projetos”: projetos com um custo total apoiável superior a 30 000 euros e igual ou inferior a 120 000 euros. até 30 meses</p>	<p>d. Apoio a vítimas de violência doméstica e sexual, incluindo a sua reabilitação física, psicológica e social;</p> <p>e. Apoio à integração, nas suas várias vertentes, de refugiados, migrantes, pessoas de etnia cigana e outros grupos minoritários;</p> <p>f. Apoio à integração de ex-reclusos, pessoas sem-abrigo e outros grupos marginalizados ou em risco, nomeadamente através da arte, do desporto ou da cultura;</p> <p>g. Apoio a programas de formação para a capacitação económica de indivíduos vulneráveis, com o objetivo de promover a sua integração no mercado de trabalho;</p> <p>h. Apoio à mobilização do conhecimento dos mais velhos para benefício e inclusão das gerações mais novas de comunidades marginalizadas, nomeadamente através da cooperação intergeracional e de iniciativas de mentoria.</p>	<p>- Experiência, conhecimento e competências do gestor de projeto</p> <p>- Composição/ participação de entidades dos países financiadores,</p> <p>consistência e adequação da gestão da parceria</p> <p>- Mecanismos propostos para monitorização e avaliação</p> <p>- Relevância da componente de capacitação para o projeto e para o promotor</p>
--	--	---	--

