

# Mercado Social de Emprego na Região Autónoma dos Açores: análise da implementação de uma política pública

Paulo Vitorino Fontes [\*]

Centro de Estudos Humanísticos da Universidade dos Açores  
pfontes@uevora.pt

## Resumo

O presente trabalho tem por objetivo apresentar, de forma concisa e sistematizada, através de pesquisa e análise bibliográfica, uma análise à implementação da política pública, o Mercado Social de Emprego na Região Autónoma dos Açores. Contextualizando esta política no quadro mais vasto das políticas sociais implementadas em Portugal, considerando que as políticas públicas são respostas do poder público às problemáticas sociais, apresentando-se como estratégias que institucionalizam um conjunto de ações sistemáticas para alcançar determinados fins considerados de interesse público. A formulação e implementação das políticas públicas dependem e são resultado da interação de inúmeras lógicas de atores, sejam eles individuais ou coletivos, sejam eles públicos ou privados. Neste sentido, o presente trabalho desenvolve uma conceção teórica sobre a análise de políticas, enquanto uma metodologia de estudo, compreendendo as categorias: atores, conteúdo, contexto e processo, onde nesta última, são especificados os processos de construção de uma agenda, a formulação e a implementação de uma política. Por fim, serão dados contributos para uma possível revisão desta política pública.

**Palavras-Chave:** mercado social de emprego, política pública, Açores.

## Abstract

The present work aims to present, in a concise and systemized way, through research and bibliographic analysis, an analysis of the implementation of public policies, the Social Market of Employment in the Autonomous Regions of the Azores. By putting this policy within the context of the larger backdrop of the social political policies that have been implemented in Portugal, considering that public policies are the responses of the public power to social problematics, presenting themselves as strategies that institutionalize a series of systematic actions aimed at attaining specific ends considered to be of public interest. The formulation and implementation of public policies are dependent and a result of the interaction of the countless logics of actors, both individual or collective, public or private. In that sense, the present work develops a theoretical conception of the analysis of policies, as a methodology of study, encompassing the following categories: actors, content, context and process. In the latter, the processes of construction of an agenda, the formulation and implementation of a policy will be specified. Lastly, we will offer contributions to a possible revision of these public policies.

**Key-words:** social employment market, public policy, Azores.

## Introdução

As políticas públicas constituem-se como respostas a determinados problemas sociais, formados a partir de intenções, exigências e tensões geradas pelos atores sociais. Resultam de problemas sociais com relevância social suficiente que permita colocá-los na agenda de prioridades de um determinado órgão governamental, com capacidade de decisão e de fomento de políticas

(Sampaio, 2006). Pode-se observar na formulação e implementação de uma política pública várias questões que entram em jogo, tanto de ordem prática, relacionadas com equipamentos, serviços públicos, disposição de recursos, entre outros, como de ordem teórica, como conceções de atores sociais, disputas políticas, interesses e estratégias.

Na tentativa de pensar estas questões, propõe-se um trabalho de análise das políticas públicas, tendo como enfoque a implementação do Mercado Social de Emprego na Região Autónoma dos Açores. A nossa investigação recorre ao método qualitativo na sua vertente de análise documental. A metodologia utilizada para analisar as obras de vários autores é baseada numa hermenêutica crítica. As obras são o objeto de análise e são interpretadas dentro de um contexto teórico e determinado. É essencialmente uma análise de natureza formal, analítica e conceitual. Com efeito, as teorias e categorias dos vários autores são apresentadas a partir de uma interpretação e avaliadas criticamente.

Pretende-se evidenciar e analisar os contextos e processos económicos, sociais e políticos que pautaram as várias etapas do desenvolvimento do Mercado Social de Emprego nos Açores. A nossa análise assenta em contributos da sociologia das organizações, da sociologia política e da ciência política. Sem pretender ser exaustiva, a nossa metodologia compreende diversas categorias: atores, contexto, conteúdo, processo, onde são analisadas as diferentes lógicas de atores presentes e são explicitados os processos de construção de uma agenda, a formulação e a implementação desta política pública.

O presente trabalho está estruturado em cinco partes: a primeira procura apresentar os diferentes contributos da bibliografia especializada para compreender os vários sentidos e conceitos atribuídos às Políticas Públicas; a segunda procura contextualizar a evolução das várias políticas sociais em Portugal e nos Açores; a terceira pretende analisar a formulação da política pública do Mercado Social de Emprego na Região Autónoma dos Açores; na quarta apresenta-se a implementação desta política e, por fim, são apresentadas propostas que possam contribuir para a revisão legislativa desta política pública.

## 1. Políticas Públicas: definindo conceitos

O termo Políticas Públicas tem sido trabalhado em contextos e áreas políticas específicas, não deixando de ser necessário compreender políticas públicas enquanto conceito amplo e abrangente, desvinculando-o das diversas áreas a que pode ser aplicado e compreendendo-o enquanto ações públicas que tentam intervir e regular problemas públicos. As políticas públicas podem definir-se como sendo públicas porque têm interesses e fins públicos, podendo ou não ser implementadas pelo poder estatal. Embora sejam reguladas pelo Estado podem ser implementadas por outras entidades como sejam as organizações não-governamentais. Em que a lógica de delegação de serviços no 3º sector, segundo uma racionalidade instrumental do Estado, permite passar, segundo Casimiro Balsa (2011), do conceito de política pública para o conceito de ação pública ou coletiva.

A não produção de políticas públicas também pode ser vista como uma política pública, ou seja, “*a não produção deliberada de políticas públicas se torna, já de si e em casos precisamente determinados, uma política pública*” (Pasquino, 2010, p. 291). Podemos compreender toda a ação governativa, bem como aquilo que é inação dos governos como política pública (Balsa, 2011).

Segundo Jean-Claude Thoenig (1985), uma política pública é um conjunto de medidas concretas, ou seja, um conjunto de processos para alcançar determinados objetivos, que promanam de um ou mais atores públicos, compreendendo decisões de natureza mais ou menos autoritária, em que a coercividade está sempre presente, de forma implícita ou explícita. Assumindo características prescritivas e ao inscrever-se num quadro geral de ação, permite-nos distinguir uma política pública de medidas isoladas. No entanto, pode ser difícil perceber o quadro geral de uma política, se é construído *a priori* pelo decisor ou construído *a posteriori* pelo investigador. Ainda segundo Thoenig (1985) as políticas públicas definem sempre objetivos e têm sempre públicos que são afetados por estas, podendo ser indivíduos, grupos ou organizações.

Esta visão, segundo Gianfranco Pasquino (2010, p. 291), revela-se um pouco imprecisa, porque redutora

e até mesmo desviante. Porque que não explicita quais são os atores públicos, ao mesmo tempo que elimina outros intervenientes para além dos públicos que podem participar na produção de políticas públicas; e, enfim, desviante porque enfoca as atenções num determinado grupo de atores, deixando para trás muitos outros que desempenham papéis igualmente relevantes.

Segundo João Bilhim (2008), as políticas públicas e as suas medidas, estruturantes da vida política e social, resultam de interações de diferentes grupos e organizações, de diferentes ideias e interesses. Desta conceção pluralista do político, não se concebe uma sociedade, mas sociedades. Da complexidade dos grupos, cada um apresenta-se com um conjunto de atividades e flutuações ao nível das adesões individuais. Verifica-se uma pluralidade de centros de decisão, de pequenos poderes com características e articulações complexas. Assim, deixa de fazer sentido analisar as políticas públicas unicamente como resultado de um processo de decisão de um governo (Bilhim, 2008, p. 4). O governo não deixa de ser um ator de grande importância, mas intervêm no processo de conceção das políticas interações complexas de muitos grupos de interesses, o que não deixa de mostrar pertinência na análise do investigador.

Com efeito, uma das contribuições mais significativas do estudo das políticas públicas para a Ciência Política consiste na extensão do interesse às atividades, às competências e ao poder de todo um conjunto de intervenientes para além dos públicos, eletivos ou institucionais (Pasquino, 2010, p. 291).

A política pública, segundo Rolando Gonçalves (2010) deriva da racionalização da ação e emana da identificação de problemas e lógicas de atores e impõem uma determinada perspetiva. Apesar de enquadrada numa determinada cultura política, o seu quadro geral pode ser definido *a priori* pelo poder público, mas irá também ser definido na prática pelos diferentes atores. Assim uma política pública não nos é apresentada como um dado, mas sim como um constructo de investigação (Gonçalves, 2010). Na medida em que temos que desconstruir o problema no início da investigação sociológica e política, percorrendo várias

matrizes teóricas e etapas da prossecução de uma política, de forma a construir um conjunto de conhecimento sobre a mesma.

## 2. Identificação da problemática que conduziu à formulação da política pública:

### 1. *Conjuntura nacional em Portugal na década de 80: Pobreza e exclusão social*

Em meados da década de 80 surgiram em Portugal os primeiros estudos que pretenderam compreender o fenómeno da pobreza e da exclusão social. A razão de terem surgido nesta altura pode-se explicar pela conjugação de vários fatores:

- A grande abertura política originada pela revolução de 1974 que possibilitou uma maior sensibilidade às questões sociais e às desigualdades originadas pelo regime anterior, o que incentivou a realização de pesquisas sobre essas situações;
- O aumento das situações de desemprego, pobreza e exclusão social verificadas em várias regiões do país nos finais da década de 70 e início da década de 80, devido aos efeitos da crise económica internacional, das ruturas económicas e políticas ocorridas em Portugal após 1974 e das medidas de austeridade impostas pelo FMI, tornou imperativo a análise e estudo do impacto social e da procura de soluções;
- A entrada de Portugal para a CEE constituiu-se como fator externo de grande influência, pois levou a uma maior sensibilização relativa a princípios e métodos de intervenção já implementados ao nível europeu no âmbito da luta contra a pobreza (como o PELCP – Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza), o que estimulou a realização de estudos e a utilização de modelos teóricos já experimentados.

Após a revolução de abril de 1974 foram introduzidas várias medidas de política social, como sejam a introdução do salário mínimo nacional, o alargamento dos benefícios da Segurança Social, o aumento dos equipamentos sociais e a melhoria generalizada das condições de trabalho, que deverão ter tido um impacto positivo ao nível da redução da pobreza. No entanto, a evolução posterior a 1977, pelos motivos já analisados, inverteu esta tendência e, por isso, o fenómeno da pobreza estava claramente presente na sociedade portuguesa da década da 80 (Costa, 1985).

Podemos resumir as principais características da pobreza e exclusão social em Portugal nesse período da seguinte forma (Bureau, 2003, pp. 38-44):

- Na primeira metade da década verifica-se um aumento e agravamento das situações de pobreza, devido à degradação das condições socioeconómicas, numa conjuntura internacional desfavorável, estimando-se que cerca de 25% das famílias portuguesas viviam em situação de pobreza;
- As situações de pobreza verificavam-se com maior incidência nas regiões agrícolas do sul (Alentejo), na área metropolitana de Lisboa, nas regiões de mono-indústria em processo de reestruturação e nas regiões rurais periféricas, em geral;
- Os idosos isolados, os pensionistas, os trabalhadores agrícolas por conta de outrem, as famílias monoparentais, as pessoas de baixa escolaridade e os desempregados são os mais atingidos pela pobreza;
- Surgem novos pobres decorrentes das transformações industriais, da precarização e instabilidade do mercado de trabalho, assim como consequência do enfraquecimento dos laços familiares e sociais.

As primeiras respostas das políticas públicas aos problemas da pobreza e da exclusão social em Portugal surgem a partir de 1970, consubstanciadas no aumento gradual das despesas da Segurança Social até

início da década de 90. Refira-se a importância de medidas estruturais como a criação do salário mínimo nacional, de um serviço nacional de saúde acessível a todos os cidadãos, de novos esquemas de abono familiar, da pensão mínima e da pensão social, e a substituição dos sistemas até então em vigor por um sistema integrado de Segurança Social.

A segunda metade da década de 70 foi marcada por uma conjuntura de recessão económica, por reestruturações internas, e pelo desenvolvimento tardio do Estado Providência em Portugal, contrariamente ao que aconteceu nos outros países europeus, onde tal sistema se iniciou com uma conjuntura económica favorável, decorrente do pós-Segunda Guerra Mundial. Esta conjuntura teve consequências no nosso país, nas dificuldades e nas fragilidades em implementar tal sistema de uma forma tardia.

## 2. *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social a partir da década de 80 - orientações e programas europeus:*

A primeira ação comunitária ligada à pobreza e exclusão social surgiu com o I Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza – PELCP (1975-1980), direcionado essencialmente para a investigação com vista a conhecer o fenómeno da pobreza e da exclusão, que apesar do crescimento económico não tinha desaparecido e até se manifestava em novas formas. A sua expressão em Portugal foi reduzida, surgindo apenas os primeiros trabalhos de investigação de Alfredo Bruto da Costa e Manuela Silva. Só em 1986, com a integração de Portugal na então CEE – Comunidade Económica Europeia e com o II PELCP (1984-1989) em que Portugal já participou, se verificou uma influência direta de novas ideias e princípios de ação, com a constituição de equipas transnacionais, para discussão e aplicação de novas metodologias na intervenção contra a pobreza. Também foi introduzida a expressão exclusão social no discurso institucional, o que proporcionou uma maior abertura para uma análise mais profunda da complexidade dos fenómenos de pobreza e exclusão social, através da articulação das suas variadas dimensões e efeitos cumulativos (Bureau, 2003, pp. 44-45).

Na sequência destes dois programas foi implementado o III PELCP (1989-1994), abreviadamente referido por Pobreza III, com um orçamento de 55 milhões de ECU. Bastante mais ambicioso dos que os programas antecedentes, tanto ao nível dos recursos financeiros mobilizados, como ao nível dos objetivos, que eram essencialmente três (Bureau, 2003, p. 46):

- Aprofundar o conhecimento e sensibilização sobre os problemas da pobreza e exclusão social;
- Experimentar novas estratégias de combate à pobreza, com especial ênfase à inovação nos métodos, nas políticas e nas práticas, bem como estimular o debate sobre as ações e seus resultados;
- Alicerçar recomendações de políticas aos vários níveis (regional, nacional e europeu).

De forma a cumprir estes objetivos estabeleceu-se três princípios de orientação: a multidimensionalidade dos problemas de pobreza e exclusão; o trabalho de parceria (congregando um conjunto de interesses diversos em torno destas problemáticas) e a participação da população abrangida. Para além destes princípios, foi privilegiada a metodologia de investigação-ação, de forma que através da recolha e análise da informação e das novas práticas se pudesse propor novas políticas e estratégias de intervenção (Bureau, 2003, p. 47).

Depois das primeiras medidas de política social adotadas por Portugal, aproveitando fundos das Comunidades Europeias (FEDER, FEOGA e FSE), destacando-se o Plano de Emergência para Setúbal, as Operações Integradas de Desenvolvimento e os Programas de Formação Profissional, a adoção do Programa Nacional da Luta Contra a Pobreza – PNLCP representou um empenhamento mais consistente, organizado e inovador ao nível do planeamento, das metodologias e das práticas, em rutura com a tradição assistencialista, reduzida e eventual das intervenções na área da ação social.

O PNLCP surge assim, em Fevereiro de 1990 por Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90, da confluência de fatores internos e externos. Por um lado, da

constatação e mediatização dos graves problemas sociais da 1ª metade da década de 80, de diversos estudos publicados sobre a pobreza e exclusão social e da necessidade de dar resposta aos problemas de carência e de desfavorecimento que se encontravam vários grupos sociais, e, por outro lado, da possibilidade e encorajamento para desenvolver essas respostas, a partir da experiência europeia do PELCP, das expectativas criadas, das novas metodologias e diretivas europeias, que viabilizaram e fundamentaram, ou mesmo exigiram, a criação daquele programa (Bureau, 2003, pp. 59-68).

### 3. *Pobreza e exclusão social em Portugal na década de 90 - caracterização do progresso socioeconómico.*

A evolução da economia internacional caracterizou-se pela instabilidade, alternando-se conjunturas favoráveis (1990 e 1995-98) e desfavoráveis (1991-94 e 1999-2001), o que devido à pequena dimensão da nossa economia e ao seu carácter aberto, as consequências destes ciclos foram sempre muito sentidas, apesar de algum amortecimento, dada a forte ligação à economia europeia.

Uma das principais alavancas do crescimento económico foi o conjunto de fundos estruturais provenientes da União Europeia - UE, pelos investimentos que financiaram relativamente a infraestruturas físicas (estradas, portos, escolas, hospitais, centros de saúde e equipamentos sociais), programas de formação profissional e vários projetos de desenvolvimento e reestruturação social e económica.

O aprofundamento da integração europeia teve consequências diferenciadas na economia portuguesa, como sejam (Bureau, 2003, pp. 70-71):

- Maior exposição da economia portuguesa ao exterior, principalmente aos países da UE;
- Melhoria da maior parte dos indicadores macroeconómicos, com uma relativa convergência real em relação às médias europeias, para além da convergência nominal exigida para a moeda única;

- Melhoria dos níveis de rendimento, de consumo e bem-estar material médio das famílias portuguesas, no entanto, com alguns riscos de endividamento excessivo;
- Agravamento inicial, seguido de melhoria, na situação do desemprego, aumentando o peso dos desempregados de longa duração, do desemprego feminino e juvenil, e verificando-se uma maior flexibilização e precarização das condições de emprego (MEPAT, 1999).

Em suma, verifica-se que nos anos 90 a economia portuguesa evoluiu positivamente, beneficiando também de fatores externos. Na decaída de ser relevante, no entanto, as fragilidades estruturais evidenciadas ao nível da débil modernização do sistema produtivo, a baixa produtividade e qualificação geral dos trabalhadores, a precarização do mercado de trabalho, as carências dos sistemas de saúde, da educação e da habitação. Aumentaram assim as disparidades regionais, verificou-se a persistência de bolsas de pobreza e o aumento das desigualdades sociais.

Em 1995 ocorreu uma mudança política, com a vitória do Partido Socialista nas eleições legislativas, foi descontinuado um período de dez anos de governação do Partido Social Democrata em Portugal. Este novo Governo teve a influência de vários especialistas e investigadores ligados aos estudos realizados na década de 80 sobre a pobreza e exclusão social, o que de alguma forma fez surgir novas atitudes face aos problemas sociais existentes em Portugal, e a consequente necessidade de lhes dar resposta, de uma forma sistemática e coerente, através da adoção de um conjunto sistemático de políticas sociais, que passaram a enquadrar, de forma constante, a luta contra a pobreza e a exclusão social.

Entre as várias medidas de política social adotadas, elencam-se a seguir as mais significativas.

Em 1996 é criado o Rendimento Mínimo Garantido – RMG, seguindo a Recomendação 92/441 do Conselho Europeu, em que Portugal foi um dos últimos Estados-membros a concretizar, através da Lei n° 19-

A/96 de 29 de Junho. Esta medida mostrou desde logo uma mudança de atitude em relação à pobreza e à exclusão social, por parte do Estado, das instituições e da sociedade em geral. Esta medida política reconhece um direito de cidadania independentemente da carreira contributiva e promove a participação dos beneficiários, reforçando as suas competências, com vista à sua autonomização (MTS, 2001, p. 50).

Outra medida importante foi a criação, em 1996, do Mercado Social de Emprego através da Resolução do Conselho de Ministros n° 104/96, de 9 de Julho, com o objetivo de promover o emprego junto dos grupos socialmente desfavorecidos, através de diversos programas com beneficiários do RMG: Escolas-Oficinas; Programas Ocupacionais, Empresas de Inserção, Emprego Protegido e Inserção Emprego.

Em 1997 foram criadas as Redes Sociais Locais, através da Resolução do Conselho de Ministros n° 197/97, de 18 de Novembro, e Declaração de Retificação n° 10-0/98, de 30 de Maio. Que segundo o Governo, seria “*um programa estruturante e um instrumento fundamental no processo de desenvolvimento local, pela implementação de processos de planeamento estratégico territorializado ao nível concelhio, como base da intervenção social. Esta metodologia requer a realização de Diagnósticos Sociais participados, a implementação de Sistemas Locais de Informação e a realização de Planos de Desenvolvimento Social*” (MTS, 2001, p. 51). A consolidação destas Redes pressupõe a criação de parcerias efetivas e dinâmicas, como poderoso instrumento de combate à pobreza e exclusão social.

A partir de 1998, na sequência de diretivas da Estratégia Europeia de Emprego, passaram-se a elaborar Planos Nacionais de Emprego, privilegiando-se a inserção profissional e social dos mais desfavorecidos, o que veio trazer maior consistência às políticas sociais de combate à pobreza e exclusão social (Bureau, 2003, p. 77).

Por fim, foi de grande relevância, como forma de articular e dar coerência às várias medidas e programas já existentes no domínio social, a aprovação do Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI, 2001-2003),

que veio concretizar uma das decisões mais importantes da Cimeira de Lisboa, realizada em Março de 2000, e que tinha como principal objetivo dotar cada Estado-membro de um instrumento de promoção da coesão social (BUREAU, 2003, p. 77). Os seus objetivos principais são (MTS, 2001, p. 7-8): promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços; prevenir os riscos de exclusão; atuar em favor dos mais vulneráveis e mobilizar a participação ativa das pessoas envolvidas. O PNAI preconiza, para além destes objetivos algo vagos, o alcance de metas concretas, como sejam (MTS, 2001, p. 19): reduzir a taxa de pobreza, que era de 23% em 1995, para 17 % até 2005, igualando a média europeia; erradicar a pobreza infantil e implementação de outras medidas e programas nacionais com vista á promoção da inclusão.

A Região Autónoma dos Açores não ficou alheia, nem deixou de ser influenciada pela dinâmica europeia e do continente português de criação de políticas sociais. De 1996 a 2003 foram implementados nos Açores 26 Projetos de Luta Contra a Pobreza (Bureau, 2003, p. 226), dos quais 8 constituíram empresas de inserção, representando a maior percentagem de implementação destas iniciativas no conjunto de regiões do país. Surgiram as primeiras cooperativas e empresas de inserção, algumas delas ainda persistindo hoje, como a Kairós, Eco-Sol, Sementes de Mudança, Aurora Social, etc. Estas experiências permitiram a teorização e prática de alternativas de emprego protegido e de economia solidária que veio fundamentar a formulação e implementação do Mercado Social de Emprego nos Açores, como veremos a seguir.

### **3. Formulação da política pública nos Açores: o Mercado Social de Emprego**

A formulação de uma política é um processo teórico na medida em que corresponde ao momento em que se pensa e define o que será realizado, não deixando de estar presentes vários interesses políticos, pressões de inúmeros atores e grupos sociais e as próprias conexões e experiências dos técnicos administrativos e dos governantes. Como sintetiza Pasquino (2010, p.

292): “*políticos e governantes nunca produzem as políticas públicas sozinhos*”, o que nos remete para a importância na análise da compreensão das diferentes lógicas de atores presentes.

A existência de um conjunto significativo de microempresas de economia solidária, criadas no âmbito de Projetos de Luta Contra a Pobreza, com capacidades produtivas, mas com dificuldades de entrada no mercado e, paralelamente, a promoção e a integração socioprofissional de pessoas em situação de exclusão. Bem como a necessidade de se utilizarem recursos financeiros das áreas de apoio social em medidas ativas de criação de emprego (segundo diretivas e aproveitando recursos da União Europeia) e a contribuição de novas metodologias de combate à exclusão social, como por exemplo através da criação de emprego aliado à formação, levou a criar uma conjuntura favorável à criação de projetos de economia solidária e à necessidade de associar esses vários projetos e garantir o seu desenvolvimento. Entre 1999/2000 foi implementado nos Açores o PNLCB: IDEIA – Iniciativa para o Desenvolvimento das Empresas de Inserção (Inter-Ilhas), projeto que foi promovida pelo Instituto de Ação Social, organismo público, com a gestão de vários intervenientes não governamentais, para a criação de um programa para o desenvolvimento de empresas de inserção socioprofissional nos Açores. Iniciativa que veio a incubar a CRESAÇOR – Cooperativa Regional de Economia Solidária, CRL. Cooperativa que representa na Região a Rede de Economia Solidária dos Açores, constituída por 22 instituições e é fundadora da Rede de Responsabilidade Social dos Açores, constituída por 23 entidades (CRESAÇOR, 2010).

Constituindo-se a política na tensão e “*interação entre o que se propõe executar e o que realmente se executa*” (Sampaio, 2006, p. 7), o momento de formulação de uma política contempla também as preocupações relativas à implementação e avaliação, num processo dinâmico e tendo em conta os contributos teóricos, pode-se analisar a construção das políticas públicas mediante várias etapas, segundo vários autores. Segundo Balsa (2011) após a formulação de um problema social, com a importância suficiente que o coloque na Agenda Pú-

blica, resultado de diferentes lógicas e interesses de vários atores, passamos para o campo de decisão política, para a chamada “caixa negra” segundo a análise sistémica de David Easton (1965). É aqui que se desenrola o processo de decisão, “*pelos processos de conversão das exigências e dos apoios em decisões*” (Pasquino, 2010, p. 288), a transformação dos *inputs* em *outputs* e *outcomes*. Estes últimos, os efeitos esperados e não esperados da implementação de uma política pública, que deveriam constituir novos *inputs*, numa lógica de avaliação da política pública que serviriam para uma eventual reformulação ou cessação da mesma. Este processo decisório nem sempre é claro, daí a expressão “caixa negra” do sistema de produção de políticas.

Propõem-se a partir deste momento, evidenciar como a implementação da política pública: Mercado Social de Emprego pode assumir diferentes contornos em função de reelaborações e reinterpretações, consoante os diferentes interesses e níveis de execução.

#### 4. Implementação da política pública nos Açores: o Mercado Social de Emprego

Identificando a política pública a partir do normativo, verifica-se que através do Decreto Regulamentar Regional n° 29/2000/A foi criado o Mercado Social de Emprego na Região Autónoma dos Açores, através da Secretaria Regional da Educação e Assuntos Sociais. Esta iniciativa constituiu-se quatro anos mais tarde em relação ao continente português, surgiu da confluência de vários interesses e estratégias já enumeradas e refletidas no preâmbulo da Lei que enquadra a política pública: “*Através da criação de projetos de luta contra a pobreza e de microempresas voltadas para a integração no mundo do trabalho de beneficiários de RMG, de portadores de deficiência e de outros desempregados de muito baixa empregabilidade, estabeleceu-se na Região Autónoma dos Açores uma rede de entidades que se dedicam à promoção de estratégias ativas de emprego. Essa rede constitui, paulatinamente, um verdadeiro mercado social de emprego que urge reconhecer e valorizar*” (Decreto Regulamentar Regional n° 29/2000/A). Esta política define-se como um conjunto de iniciativas destinadas à integração ou reintegração sociopro-

fissional de pessoas desempregadas de difícil empregabilidade; regulamenta os apoios a conceder ao funcionamento do mercado social de emprego e pretende contribuir para a solução de problemas de empregabilidade e de formação socioprofissional, com incidência no combate à pobreza e exclusão social (Artigo 1° do Decreto Regulamentar Regional n° 29/2000/A).

Esta política estabelece um conjunto de medidas de apoio a várias iniciativas alternativas de criação de emprego, que vinham sendo testadas desde os primeiros Projetos de Luta Contra a Pobreza nos Açores e que por pressão de vários atores sociais são formuladas segundo as seguintes modalidades: apoio à criação e funcionamento de empresas de inserção; fomento da integração no mercado de emprego de trabalhadores portadores de deficiência; desenvolvimento de programas ocupacionais dirigidos a desempregados de baixa empregabilidade ou sem proteção social no desemprego; apoio a ações de formação socioprofissional destinadas à qualificação profissional e à integração social de pessoas que se encontrem em situação de exclusão social e apoio a iniciativas locais de criação de emprego (Artigo 3° do Decreto Regulamentar Regional n° 29/2000/A). Os destinatários desta política são as pessoas repatriadas e deportadas; alcoólicas e toxicodependentes em processo de recuperação; beneficiárias do RMG; deficientes passíveis de ingresso no mercado de trabalho; ex-reclusas em condições de reinserção na vida ativa; pessoas com perturbações psiquiátricas em processo de recuperação; pessoas sem-abrigo e outros grupos sociais a definir, segundo o Artigo 5° da mesma Lei.

As políticas públicas são formuladas por atores que têm conhecimentos teóricos e compreendem a problemática em questão, muitas vezes diferentes dos atores que de facto as implementam. Alguns autores já chamaram a atenção para esta desconexão muitas vezes existente, como uma das principais dificuldades encontradas na prática das políticas. Esta dicotomia aponta para uma forma de fazer política fragmentada, centralizada, não democrática e, por consequência, pouco eficaz (Sampaio, 2006, p. 10). No caso do Mercado Social de Emprego na Região não parece ter existido tal desconexão, verificando-se relações fortes



que se estabeleceram entre três agrupamentos principais de atores: grupos de interesse; serviços burocráticos e administrativos e comissões parlamentares. Segundo a tese da existência de “*Triângulos de ferro*” (Jordan, 1981 in: Pasquino, 2010, p. 295-296), configurando o tipo de relação entre os principais atores envolvidos na conceção e execução desta política pública, percebemos que não existe um limite entre os formuladores e os implementadores desta política. Caracterizando esta relação como sendo de “*triângulos de ferro*” pretende-se por em evidência a solidez do relacionamento que se estabeleceu entre os três agrupamentos de protagonistas, bem como a sua capacidade de assumir os compromissos assumidos. No concreto, assistimos à promoção de estratégias de economia solidária nos Açores e de emprego protegido por parte de atores públicos (Instituto de Ação Social) e não-governamentais (Instituições Particulares de Solidariedade Social), que com a ajuda de vários teóricos (veja-se Amaro, 2009), contribuíram, fundamentaram e mesmo exigiram a criação de uma política pública capaz de promover a sustentabilidade destas estratégias.

O Mercado Social de Emprego constitui-se quanto à sua tipologia como uma política redistributiva, retirando recursos a alguns grupos para os dar a outros (Pasquino, 2010, p. 311). Este tipo de políticas pode gerar conflitos, como por exemplo, na tensão entre economia convencional e economia solidária, visto que esta última ao ser apoiada economicamente pelo Governo não deixa de se mover no mesmo mercado concorrencial da economia convencional.

## 5. Contributos para a revisão do Mercado Social de Emprego nos Açores

Passados quase vinte anos após a implementação desta política pública, parece importante avaliar a mesma, ouvindo os atores coletivos e individuais a quem a política se destina, fazê-los participar no processo de reformulação da política. Ao nível dos atores implicados surgem problemas quanto à viabilidade económica de vários empreendimentos de economia

solidária, que se desenvolveram numa lógica de desenvolvimento local e de valorização dos saberes, nem sempre viáveis na lógica de mercado livre em que vivemos. Também verificámos que para além das empresas de economia solidária criadas maioritariamente na década de 90 do século XX, poucas mais foram criadas nos Açores, o que revela a fragilidade social e económica destas iniciativas.

Em relação à inclusão no mercado de trabalho de pessoas com deficiência e incapacidades não estão disponíveis dados públicos da sua empregabilidade nos Açores, mas se olharmos às conclusões do último relatório “PESSOAS COM DEFICIÊNCIA EM PORTUGAL: INDICADORES DE DIREITOS HUMANOS 2018” do Observatório da Deficiência e Direitos Humanos do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, verificamos que em 2017 a taxa de atividade das pessoas com deficiência em Portugal era muito inferior à das pessoas sem deficiência (66,7% e 85,7%, respetivamente). Por outro lado, o mesmo relatório indica que o desemprego registado decresceu 19,3% entre 2016-2017 na população geral, mas apenas 2,0% entre a população com deficiência. Entre 2011-2017, decresceu 34,5% entre a população geral, mas aumentou 24,0% entre as pessoas com deficiência.

Atendendo a estes dados, percebemos que ainda há um longo caminho a percorrer para a inclusão social e empregabilidade das pessoas com deficiência. Nesse sentido, o Governo Regional dos Açores lançou o programa AQI – Avaliar, Qualificar e Inserir, que tem, criado com o intuito de fomentar a inclusão social e profissional das pessoas com deficiência na comunidade açoriana. Para tal, delineou um plano de ação, a ser executado entre 2018 e 2020, incluído no I Plano de Ação de Combate à Pobreza e Exclusão Social 2018-2019, publicado em Jornal Oficial I Série - Número 107, 22 de agosto de 2018 e que pretende:

- **Avaliar** as respostas sociais dirigidas a pessoas com deficiência, os seus utentes e o grau de satisfação, com o intuito de aferir a qualidade e a eficácia dos serviços prestados, assim como a sua conformidade com as potencialidades e necessi-

dades dos seus utentes; Desta avaliação já resultou um Estudo de Caracterização e Avaliação dos Centros de Atividades Ocupacionais (CAO's) da Região Autónoma dos Açores (RAA), estando o Relatório Global disponível no Portal do Governo. Está também previsto a realização de um Estudo de Avaliação da Satisfação dos Utesntes dos CAO's da RAA, assim como um Estudo de Caracterização dos Lares Residenciais da RAA.

- **Qualificar** essas mesmas respostas sociais, tanto a nível físico (dotando-as de melhores condições) e organizacional, como do seu quadro de pessoal técnico e auxiliar, ajustando-o ao novo perfil de utente. Do Estudo de Caracterização e Avaliação dos CAO's da Região identificaram-se como áreas prioritárias de formação a Sexualidade e as técnicas de contenção e gestão de comportamentos agressivos, estando em marcha a operacionalização da forma como essa formação será disponibilizada aos profissionais das valências na área da Deficiência em toda a RAA, através de uma parceria com o Instituto Nacional para a Reabilitação (INR).
- **Inserir** as pessoas com deficiência na sociedade tanto a nível social como profissional, através de projetos piloto no âmbito das atividades socialmente úteis, da empregabilidade e do turismo acessível.

Posteriormente, a partir da avaliação do impacto e da eficácia destes projetos, o Governo dos Açores espera propor alterações à legislação no âmbito do Mercado Social de Emprego que se entenderem pertinentes para a maior inclusão social e laboral das pessoas com deficiência e incapacidade.

Aqui pensamos que no âmbito da formação e qualificação, importa garantir que é disponibilizada na forma e com conteúdos ajustados às pessoas com deficiência, podendo para o efeito ser estabelecidos protocolos com entidades/instituições com trabalho específico na área da deficiência. Relativamente aos incentivos à contratação, importa prever uma diferenciação do apoio por referência à capacidade para o trabalho apurada. Após a vigência dos incentivos à contratação

e tratando-se de contratos sem termo, propomos um sistema de comparticipação em que a entidade empregadora assegura o vencimento na percentagem correspondente à capacidade da pessoa em questão e o Governo Regional dos Açores pagaria a percentagem remanescente, equivalente à proporção de incapacidade.

## Considerações Finais

A análise da política pública, o Mercado Social de Emprego, permite compreender o processo no qual ela é proposta, os seus objetivos e efeitos, além de evidenciar os vários interesses, racionalizações e jogos de poder implicados. Com o contributo desta construção teórica podemos perceber a conceção e implementação da política, explicitando algumas determinantes invisíveis, bem como algumas dificuldades, o que pode contribuir para a reformulação de novas intervenções. Este trabalho tentou explicitar a relevância dos fatores socioculturais e estabelecer a ponte entre fatores objetivos e subjetivos na implementação de uma política pública. Procurou-se uma análise interacionista, na perspetiva de lógicas de ação distintas a cada momento da cadeia de produção da política pública.

Pensar a política pública do Mercado Social de Emprego implica uma leitura ampla de vários fatores sociais, políticos, económicos e culturais que estão presentes e delimitam as ações e as medidas de tal política. Isto porque a implementação do Mercado Social de Emprego na Região foi resultado, numa perspetiva complementar, de um vasto conjunto de políticas sociais implementadas no país. O que evidencia a complexidade e a articulação das várias políticas sociais.

Passados vinte anos desde a sua implementação, importa rever esta política pública, intenção que já foi demonstrada pelo Governo dos Açores. Principalmente em relação à inclusão das pessoas com deficiência e incapacidade percebemos que esta lei pode ser melhorada. Neste momento este desígnio está na agenda política dos Açores e espera-se que sejam dados passos significativos na inclusão destas pessoas.

## Referências bibliográficas

- Amaro, R. R. (2009). A Economia Solidária da Macaronésia – Um novo Conceito. *Revista de Economia Solidária*, Ponta Delgada: ACEESA.
- Balsa, C. (2011). Seminário de *Desenvolvimento*. Mestrado de Sociologia. Ponta Delgada: Universidade dos Açores
- Bertucci, J. (2010). *A produção de sentido e a construção social da Economia Solidária*. (Tese de Doutoramento, Brasília, ICS-DS). Recuperado de [http://base.socioeco.org/docs/tese\\_jonas\\_bertucci.pdf](http://base.socioeco.org/docs/tese_jonas_bertucci.pdf)
- Bilhim, J. (2008). *Políticas Públicas e Agenda Política*. Lisboa: ISCP/UTL.
- Bureau Internacional do Trabalho (2003). *A luta contra a Pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza*. Genebra: Programa STEP, pp. 7-65. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/pol/campagne/files/lotapobreza.pdf>
- CRESAÇOR (2010). *Relatório de Gestão e Contas 2009*, Ponta Delgada: Cooperativa Regional de Economia Solidária.
- Costa, A. B. da (1985). *A Pobreza em Portugal*. Lisboa: Cáritas Portuguesa.
- Cunha, D. (2005). Intervenção do Secretário Regional dos Assuntos Sociais do governo regional dos Açores. In *Actas Congresso Internacional de Economia Solidária*. Ponta Delgada: ACEESA.
- Diário da República – I Série-B, nº 212 – 13 de Setembro de 2000, Decreto Regulamentar Regional nº 29/2000/A.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Flexor, G. & Leite, S. (2007). *Análise de Políticas Públicas: breves considerações teórico-metodológicas*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.
- Gonçalves, R. L. (2010). *Disciplina de Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Mestrado de Sociologia. Ponta Delgada: Universidade dos Açores.
- Laville, J-L. & Filho, G. F. (2010). “*Impasses, Avanços e Desafios da Ação Pública em Economia Solidária*”. Recuperado de <http://www.fcc.org.br/seminário/ecosol/Laville-Genauto-sem-Campinas.pdf>
- Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT). Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional (1999) – *PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) – Diagnóstico Prospectivo*, Lisboa.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade (MTS). (2001). – *Plano Nacional de Ação para a Inclusão – Portugal, 2011-2003*. Lisboa.
- Pasquino, G. (2010). *Curso de Ciência Política*. Cascais: Principia.
- Pinto, P. & Pinto, T. (2018). *Pessoas com deficiência em Portugal: indicadores de Direitos Humanos 2018*. Lisboa: ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Observatório da Deficiência e Direitos Humanos.
- Presidência do Governo, Resolução do Conselho do Governo n.º 95/2018 de 22 de agosto de 2018, Aprova o I Plano de Ação de Combate à Pobreza e Exclusão Social 2018-2019, Jornal Oficial I Série - Número 107, 22 de agosto de 2018.
- Sampaio, J. & Araújo J. (2006). Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em AIDS. *Revista Brasileira de Saúde Materno-Infantil*, 6 (3): 335-346. Recuperado de [www.scielo.br/pdf/rbsmi/v6n3/31905.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v6n3/31905.pdf)
- Thoenig, J-C. (1985). Analyse des politiques publiques. In: J. Leca (org.) *Traité de sciences politiques*. PUF.

## Nota:

- [\*] Membro integrado do Centro de Estudos Humanísticos da Universidade dos Açores.